



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย ไกรวุฒิ ใจคำปัน

มีนาคม 2563

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัย

สังกัด

1. ไกรวุฒิ ใจคำปัน

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

รหัสโครงการ : MRG6080159

ชื่อโครงการ : โครงการการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อนักวิจัย และสถาบัน : ไกรวุฒิ ใจคำปัน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

อีเมล : kraiwuth.j@cmu.ac.th

ระยะเวลาโครงการ : 2560-2563

บทคัดย่อ :

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระหว่างปีงบประมาณ 2555–2559 และเสนอแนวทางในการสร้างความยั่งยืนในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้คือ อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 81 แห่ง ที่ได้ส่งมอบข้อมูลทางการคลังแก่ผู้วิจัยอย่างครบถ้วน ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม โดยช่วงแรกคือการวิจัยเชิงปริมาณเป็นการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังใน 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ สภาพคล่องเงินสด ความยั่งยืนทางงบประมาณ สถานะทางการเงินระยะยาว และความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ และจัดลำดับ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังอยู่ในระดับที่ดีที่สุด ปานกลาง และอยู่ในระดับต่ำ ในแต่ละมิติโดยใช้ค่าคอวโวล์เป็นตัวกำหนด สำหรับการวิจัยในช่วงที่ 2 เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีสถานะทางการคลังแตกต่างกันในแต่ละระดับ ผู้วิจัยใช้ชุดคำถามที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนสำหรับ อปท.

ผลการศึกษาเชิงปริมาณการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง พบว่า (1) ตัวชี้วัดสถานะสภาพคล่องเงินสด มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมของตัวชี้วัดที่ระดับคะแนน 0.3651 และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.1354 (2) การประเมินสถานะด้านความยั่งยืนทางงบประมาณ พบว่ามีค่าเฉลี่ยที่ระดับคะแนน 0.2112 ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.0823 (3) การประเมินสถานะทางการเงินระยะยาว พบว่ามีค่าเฉลี่ยที่ระดับคะแนน 0.8275 คะแนน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.1797 และ (4) ความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ พบว่าค่าเฉลี่ยคือ 0.2297 คะแนน ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 0.1631 ผลการจัดลำดับ อปท. จำแนกตามตัวชี้วัดในแต่ละมิติด้วยค่าคอวโวล์ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังในระดับดีที่สุด คือ เทศบาล 39 อำเภอสันทราย และ อบต.73 อำเภอแม่วาง กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังระดับปานกลาง คือ เทศบาล 37 อำเภอสันทราย และ อบต. 80 อำเภอแม่อน และกลุ่มตัวอย่างที่มีความยั่งยืนทางการคลังต่ำที่สุดคือเทศบาล 36 อำเภอสันทราย และ อบต. 80 อำเภอแม่อาว

ผลการศึกษาช่วงที่ 2 การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบท. ในเชิงลึกทำให้ได้ข้อเสนอแนะในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อบท. ในบริบทของประเทศไทย ได้แก่

(1) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของของ อบท. รัฐบาลกลางต้องมอบอำนาจและงบประมาณให้เหมาะสมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ต้องผ่อนคลายข้อจำกัดทางด้านระเบียบกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นๆ และ อบท. ควรพัฒนาขีดความสามารถในการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ และทักษะด้านการประสานความร่วมมือ กับหน่วยงานต่างๆ เหล่านั้น

(2) ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่น ผู้บริหาร อบท. ควรได้รับส่งเสริมในด้านกรอบคิดแบบผู้ประกอบการและด้านการตลาด จะต้องมีการปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้ อบท. ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ได้หลากหลายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรส่งเสริมให้ อบท. เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์การลงทุน และรัฐบาล หน่วยงาน หรือภาคเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรทำงานร่วมกันกับ อบท. ในการสนับสนุนด้านการตลาดให้กับสินค้าชุมชนอย่างจริงจัง โดยในกรณีของความร่วมมือจากภาคเอกชน รัฐบาลอาจใช้กลไกทางการลดหย่อนภาษีจูงใจให้เกิดความร่วมมือดังกล่าว

(3) ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางการคลังของ อบท. ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังของ อบท. ที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายตลอดเวลาที่ต้องการ ผู้บริหาร อบท. ควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล และควรมีการพัฒนาบุคลากรฝ่ายการคลังให้ยกระดับเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจชุมชน

(4) ข้อเสนอแนะแนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการคลัง ผู้บริหารของ อบท. จะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามรายงานทางการเงินทางการคลังอย่างใกล้ชิดและมีความต่อเนื่อง และออกแบบการจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์โครงการต่างๆ ได้อย่างหลากหลายมากขึ้น

โดยสรุปแล้วงานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการคลังเพื่อประเมินความยั่งยืนทางการคลังของ อบท. และข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนให้กับ อบท. ในบริบทของประเทศไทย สำหรับการศึกษาครั้งต่อไปนักวิจัยควรจะ (1) ขยายกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ (2) ทดสอบปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับความยั่งยืนทางการคลังของ อบท. และ (3) พัฒนารูปแบบฐานข้อมูลทางการเงินการคลังของ อบท. ที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป

คำสำคัญ : ความยั่งยืนทางการคลัง สถานะทางการคลัง องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น การบริหารงานคลังท้องถิ่น การบริหารงานคลังภาครัฐ

Abstract :

This research aims to analyze the fiscal condition of local government between the fiscal year of 2012–2016 and propose guidelines to create sustainability in the local fiscal administration. The samplings of this study are 81 local governments in Chiang Mai Province, Thailand sharing complete financial data to the researcher. This study uses a mixed-method sequential explanatory research design. The researcher initially utilizes a quantitative method to analyze the level of fiscal sustainability in four aspects: cash solvency, budget solvency, long-term solvency, and service-level solvency. The researcher then ranks scores by considering the quartile. The second part of this research is a qualitative method with in-depth interviews with the administrators of local governments having the highest, moderate, and low levels of fiscal condition. This study uses a questionnaire with a series of questions related to fiscal sustainability approaches influencing the recommendations for local fiscal sustainability.

The results of the quantitative analysis of fiscal positions reveal that, first, the average score on the cash solvency index is 0.3651, with a standard deviation of 0.1354. The average score on the budget solvency index is 0.2112, with a standard deviation of 0.0823. The average score on the long-term solvency index is 0.8275, with a standard deviation of 0.1797. Finally, the average score on the service-level solvency index is 0.2297, with a standard deviation of 0.1631. These results of the fiscal sustainability ranking illustrate the cases for further interviewing. The local governments with the highest level of fiscal sustainability are the Municipality 39, San Sai District, and TAO 73, Mae Wang District. Next, the local entities with moderate fiscal sustainability status are the Municipality 37, San Sai District, and TAO 80, Mae On District. Lastly, the samples with the lowest sustainability are the Municipality 36, San Sai District, and TAO 59, Mae Ai District.

The qualitative results propose recommendations for the fiscal sustainability of local governments in the context of Thailand, including:

(1) Guidelines for enhancing the appropriate roles of local governments, the central government should delegate powers and budgets to develop the infrastructure as needed for each area. They must relax regulatory restrictions that impede collaboration with

government agencies or other entities. Also, the local authorities should develop the capacity of network and collaboration management with other agencies.

(2) Guidelines for enhancing local economic policy development, local authorities should strengthen their entrepreneurial framework and marketing. The national government streamlines rules and regulations to provide opportunities for the local entities to conduct more diverse economic activities within the area. Besides, local authorities should be encouraged to learn about investment analysis. The central government, agency, or the private sector should work together with the local governments in supporting marketing for community products. In short, regarding the case of cooperation from the private sector, the government may incentivize tax relief for the inclusion.

(3) Guidelines for enhancing local fiscal institutions and systems, local governments should develop a financial and fiscal database that is up-to-date, and easy to use. The local administrators should acquire knowledge and skills of utilizing the database. There should be a development of fiscal department staff to be a community economic development advisor.

(4) Guidelines for enhancing local fiscal monitoring, the local administrator should track the local fiscal reports continuously. Also, they should design a financial portfolio that can be utilized in the various context of project analysis.

Overall, this research not only does illustrate the possibility of implementing financial condition indices to assess local fiscal sustainability, but it also utilizes the fiscal sustainability framework to propose the recommendations for strengthening local fiscal sustainability. This study suggests future research (1) extend a sample size, (2) test a correlation among factors associated with fiscal sustainability, and (3) focus on structuring fiscal database for academic purposes.

Keywords : Fiscal Sustainability, Fiscal Condition, Local Government, Local Fiscal Administration, Fiscal Administration

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

การกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าแล้วยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาธิปไตยระดับชาติด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสภาพที่เป็นจริงของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง แต่ผลการวิจัยกลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง ยังคงประสบกับสถานะความยากลำบากโดยเฉพาะการหารายได้จากทรัพยากรต่างๆ ภายในท้องถิ่นเอง เพราะท้องถิ่นไทยยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะเกี่ยวกับฐานภาษี รายได้ของประชาชน และความเหลื่อมล้ำ (Krueathep, 2014; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2559; จรัส สุวรรณมาลา, 2554)

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่งในการรับมือกับความไม่แน่นอนในการบริหารงานคลัง ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่ท้องถิ่นเองก็ต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ความท้าทาย ความไม่แน่นอน และความเสี่ยงต่างๆ เช่น ภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น ความเสียหายจากความขัดแย้งทางการเมือง หรือปัญหาความมั่นคงในบางพื้นที่ เป็นต้น การรับมือกับสิ่งเหล่านี้ต้องการความตื่นตัวและเตรียมการที่ดี ดังนั้นฐานคิดที่จำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับท้องถิ่นก็คือการบริหารงานคลังต้องนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขอรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภายนอกหรือรัฐบาลกลางก็เป็นสิ่งที่ควรจะทำก็ต่อเมื่อปัญหามีระดับความรุนแรงเกินความสามารถที่ท้องถิ่นจะแก้ไขได้โดยลำพัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2555) ด้วยเหตุนี้ ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local fiscal sustainability) เป็นประเด็นที่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังภาครัฐควรที่จะให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปีงบประมาณ 2555–2559 และเสนอแนวทางในการสร้างความยั่งยืนในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมโดยการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลัง และต่อเนื่องด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสร้างแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืน กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้คือ อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จำนวน 81 แห่ง ที่ได้ให้ข้อมูลทางการเงินและการคลังที่ครบถ้วนสำหรับการศึกษานี้

ผลการศึกษาส่วนแรกคือการวิเคราะห์เชิงปริมาณ พบว่า ในด้านสถานะสภาพคล่องเงินสด อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมของตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดที่ระดับคะแนน = 0.3651 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1354) คะแนนสูงสุดคือ 0.7782 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0575 โดยที่จุดแบ่งเพื่อการจัดลำดับควอไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 คือ 0.3712 คะแนน และจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 คือ 0.4461 คะแนน ตามลำดับ

การประเมินสถานะด้านความยั่งยืนทางงบประมาณ พบว่า อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมเพื่อประเมินสถานะความยั่งยืนทางงบประมาณที่ระดับคะแนน 0.2112 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0823) คะแนนสูงสุดคือ 0.5241 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0726 โดยที่จุดแบ่งคอขวดที่ 1 คือ 0.1543 คอขวดที่ 2 คือ 0.1931 และคอขวดที่ 3 คือ 0.2749 คะแนน ตามลำดับ

การประเมินสถานะทางการเงินระยะยาวของอบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีค่าเฉลี่ย 0.8275 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1797) ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.9932 คะแนน และมีค่าต่ำสุดคือ 0.2552 คะแนน สำหรับจุดแบ่งคอขวดที่ 1 คือ 0.7715 คะแนน คอขวดที่ 2 จุดแบ่งคือ 0.8968 คะแนน และ จุดแบ่งคอขวดที่ 3 คือ 0.9419 คะแนน ตามลำดับ

และการประเมินความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ค่าเฉลี่ยคือ 0.2297 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1631) ค่าคะแนนสูงสุดคือ 0.8241 คะแนน และค่าต่ำสุดคือ 0.0130 คะแนน โดยมีจุดแบ่งลำดับคอขวดที่ 1 ที่ 0.1278 คะแนน คอขวดที่ 2 จุดแบ่งที่ 0.1812 คะแนน และจุดแบ่งคอขวดที่ 3 อยู่ที่ระดับ 0.2717 คะแนน

ผลการจัดลำดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามตัวชี้วัดในแต่ละมิติข้างต้น ได้นำไปสู่การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่มีสถานะทางการคลังดีที่สุด ปานกลาง และต่ำ ตามลำดับ โดยจำแนกเป็นประเภทเทศบาล และ อบต. และเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยมีชุดคำถามที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งผลการศึกษาแนวทางการบริหารการคลังที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของ อบท. ที่เหมาะสม ได้แก่

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากร เช่น งบประมาณ กำลังคน หรือเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะ อบท. ที่พื้นที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองและมีการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว ควรได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในปริมาณที่เหมาะสมและเร่งด่วน เพื่อรับมือกับความหลากหลายอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรที่มีความหลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น

(2) การผ่อนคลายข้อจำกัดด้านระเบียบกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่าง อบท. ด้วยกัน และรวมถึงการลดข้อจำกัดด้านร่วมมือกับส่วนราชการอื่น หน่วยงาน องค์กร หรือเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ เพื่อยกระดับความเข้มข้นของความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันให้กว้างขวางได้มากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การลดภาระทางงบประมาณ และเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่จำเป็นสำหรับบริบทของพื้นที่รับผิดชอบ .

(3) อบท. ควรมีการสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network competency) และทักษะด้านการประสานความร่วมมือ (collaborative skill) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือกัน (collaboration) ในลักษณะที่แต่ละหน่วยรับฟังและนำแนวคิดจากมุมมองที่หลากหลายของบุคคล หน่วยงาน หรือภาคีเครือข่ายต่างๆ มาบูรณาการสร้างความรู้ใหม่เพื่อการต่อยอด จนนำไปสู่วิธีการ

แก้ปัญหาใหม่ๆ แนวทาง หรือนวัตกรรมในการทำงานแบบใหม่ร่วมกัน ระหว่าง อปท. และภาคีเครือข่ายในด้านต่างๆ อย่างเข้มข้นและยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่นโดย อปท. ได้แก่

(4) ควรส่งเสริมในด้านการออกแบบผู้ประกอบการและกรอบคิดทางด้านการตลาดให้กับ อปท. เพื่อสามารถสร้างกรอบคิดหรือนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดประโยชน์หรือสร้างรายได้ให้กับชุมชนได้อย่างทั่วถึงต่อประชาชนทุกกลุ่ม และต่อเนื่องไปยังความสามารถในการคิดวิเคราะห์เพื่อการสร้างช่องทางจำหน่าย การผลิตสินค้าหรือบริการของชุมชนที่เป็นที่ต้องการของตลาด และรวมถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(5) การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสหรือผ่อนคลายข้อจำกัดของขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการลงทุนโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้ ทั้งนี้การอาจมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเศรษฐกิจท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกหลักในการทำงานรวมถึงการควบคุมทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายของพื้นที่และการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) ควรส่งเสริมให้ อปท. เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์การลงทุน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม หรือการวางแผนธุรกิจและการลงทุน เป็นต้น

(7) รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรทำงานร่วมกันกับ อปท. ในการสนับสนุนด้านการตลาดให้กับสินค้าชุมชนอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสหรือเป็นตัวประสานให้ธุรกิจเอกชนที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพเข้ามาช่วยเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นส่วนหนึ่งในร่วมทำงานกับ อปท. และชุมชน โดยอาจใช้กลไกทางด้านการลดหย่อนภาษีให้กับกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นเป็นสิ่งจูงใจให้มาช่วยผลักดันสินค้าชุมชนให้เข้าสู่ตลาดหรือสามารถแข่งขันในวงกว้างได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางการคลังของ อปท. ได้แก่

(8) ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังของ อปท. ที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายตลอดเวลาที่ต้องการหรือแบบ real-time และควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดทำฐานข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อยอดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายและการบริหารงานขององค์กร

(9) ผู้บริหาร อปท. ควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล ซึ่งรวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์หรือประยุกต์ใช้ข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นเพื่อการวางแผนเศรษฐกิจในพื้นที่ และการบริหารงานในด้านต่างๆ ของ อปท. ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้องค์ความรู้ดังกล่าวควรขยายการพัฒนาไปยังฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ รวมถึงบุคลากรในทุกระดับด้วยเช่นกัน

(10) การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการกำหนดนโยบายและการทำงานโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะต้องอยู่บนฐานข้อมูลของ อปท. และของพื้นที่ให้มากขึ้น

(11) ควรมีการพัฒนาบุคลากรฝ่ายการคลังให้ยกระดับเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจชุมชนให้กับผู้บริหาร อปท. และสภาท้องถิ่น และปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังคนของฝ่ายกองคลังให้มีจำนวนบุคลากรประจำในจำนวนที่เหมาะสมและช่วยรับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง และบุคลากรเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาแนวคิดในการทำงานเชิงรุกที่ก้าวข้ามข้อจำกัดหรือแนวคิดแบบราชการ เพื่อให้การใช้งบประมาณ หรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมได้ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการเงินการคลังให้กับ อปท. ได้แก่

(12) ผู้บริหารของ อปท. จะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามรายงานทางด้านการคลังอย่างใกล้ชิด และมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังของ อปท. ในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทางการเงินการคลังของ อปท. ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารฯ กับฝ่ายการคลังมีความสอดคล้องกัน และเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(13) อปท. ควรออกแบบการจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยมีรายละเอียดนอกจากที่จะต้องระบุในรายงานทางการเงินการคลังตามระเบียบราชการ ในรายงานดังกล่าวนี้ก็อาจจะมีการเพิ่มรายละเอียดอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินการคลัง การวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลการเงินการคลังและโอกาสในการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การวิเคราะห์โอกาสในการหารายได้ หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้หากเพิ่มเติมไว้ในรายงานทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ผู้บริหาร อปท. ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน

จากผลการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้ได้แสดงถึงการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เพื่อการวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการใช้ข้อมูลทางการเงินการคลังต่อเนื่องในระยะยาว 5 ปี ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555 – 2559 ซึ่งประกอบด้วย การประเมินใน 4 มิติ ประกอบด้วย สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) และการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ตามลำดับ การประเมินด้วยตัวชี้วัดดังกล่าวกับกลุ่มตัวอย่าง อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังในบริบทของ อปท. ในประเทศไทย แม้ว่าตัวชี้วัดต่างๆ เหล่านี้จะถูกพัฒนาบนพื้นฐานแนวคิดของนักวิชาการในต่างประเทศ เช่น Wang et al. (2007) และ Maher & Nollenberger (2009) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบทของการก่อหนี้โดย อปท. ในประเทศไทย ที่ข้อกฎหมายยังไม่ให้อำนาจแก่ อปท. ประเภตองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบกับในทางปฏิบัติและในเชิงเทคนิคนั้น อปท. ต่างๆ ได้มี

บริบทของการก่อหนี้ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยอาศัยวิธีการงบประมาณ ซึ่งทำให้รายจ่ายบางรายการมีลักษณะของการเป็นหนี้ผูกพันหรือภาระที่คาดการณ์ได้ว่าเป็นการก่อหนี้ในอนาคต (contingent liability) ดังนั้นตัวชี้วัดในด้านความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวในงานของนักวิชาการดังกล่าวซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับการก่อหนี้ตามกฎหมายเป็นหลัก อาจจะต้องมีการปรับปรุงต่อไปเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของงบประมาณที่มีลักษณะเดียวกันกับการก่อหนี้ของ อปท. ในงานวิจัยอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

สำหรับผลการศึกษาในส่วนของแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการเงินคลัง พบว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับบริบทของ อปท. ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีผลสอดคล้องกับทฤษฎีที่เสนอโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2559) และ Baker (2005) นอกจากนี้ ด้วยปัจจัยเชิงสถาบันและข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถที่จะดำเนินการเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินคลังได้ตามแนวคิดที่นักวิชาการไทยและต่างประเทศได้นำเสนอ ดังนั้นกรอบคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความยั่งยืนทางการเงินคลังในบริบทของประเทศไทย จึงยังเป็นประเด็นที่นักวิจัยหรือผู้ที่สนใจในการศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ ควรได้มีการศึกษาเพื่อที่จะพัฒนาแนวทางในการพัฒนาฯ ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยให้มากขึ้นต่อไปในอนาคต

สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไปได้แก่

(1) นักวิจัยควรขยายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุม อปท. ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อให้มีกลุ่มตัวอย่างที่จำนวนมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ผลการศึกษาที่สามารถแสดงให้เห็นแนวโน้มสถานะทางการเงินคลังของ อปท. ในภาพรวมของประเทศ และสามารถอ้างอิงผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความยั่งยืนทางการเงินคลังให้กับ อปท. ต่อไปในอนาคต

(2) นักวิจัยควรทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนทางการเงินคลังในแต่ละด้าน กับปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อระดับความยั่งยืนทางการเงินคลัง เช่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง และความร่วมมือกันระหว่าง อปท. และส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ นักวิจัยอาจใช้การวิเคราะห์สถิติสหสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) หรืออาจใช้เทคนิคทางสถิติขั้นสูง เช่น การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุ (multiple regression) เป็นต้น

และ (3) ข้อควรระวังเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทางการเงินการคลังของ อปท. ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมาก และการได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ทำได้ยากมากด้วยเหตุผลหลายๆ ประการ นักวิจัยอาจสร้างงานวิจัยพื้นฐานหัวข้อการพัฒนาฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อปท. ในประเทศไทยขึ้นเอง อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการทำวิจัยประเด็นนี้ต่อไปในอนาคต

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ค
บทสรุปผู้บริหาร.....	ช
สารบัญ.....	๗
สารบัญตาราง.....	ฐ
 บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	6
 บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 การกระจายอำนาจในประเทศไทย.....	7
2.2 ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	10
2.3 สรุปการทบทวนวรรณกรรม.....	20
2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	22
 บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 1 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ.....	24
3.2 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 2 การศึกษาเชิงคุณภาพ.....	33
 บทที่ 4 ผลการศึกษา	
4.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง.....	37
4.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มตัวอย่าง.....	44
4.3 แนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	58
 บทที่ 5 บทสรุป	
5.1 สรุปผลการศึกษา.....	94
5.2 การอภิปรายผล.....	98
5.3 ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป.....	99
 บรรณานุกรม.....	100
ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	105

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง.....	25
ตารางที่ 3.2 ตัวอย่างการแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามลำดับควอไทล์.....	32
ตารางที่ 4.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอำเภอ.....	39
ตารางที่ 4.2 ค่าเฉลี่ยประชากร พื้นที่รับผิดชอบ ความหนาแน่นประชากร และจำนวนบุคลากร ของกลุ่มตัวอย่าง ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559.....	40
ตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ยข้อมูลด้านการเงินและการคลังต่อหัวประชากรของกลุ่มตัวอย่างระหว่าง ปีงบประมาณ 2555-2559.....	43
ตารางที่ 4.4 ผลสรุปทางสถิติในภาพรวมสำหรับการประเมินระดับสถานะทางการคลังของกลุ่ม ตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559.....	46
ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการ จัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	47
ตารางที่ 4.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ใน <u>ระดับสูงที่สุด</u> ในแต่ละมิติของตัวชี้วัด สถานะทางการคลังมากที่สุด.....	56
ตารางที่ 4.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ใน <u>ระดับปานกลาง</u> ในแต่ละมิติของตัวชี้วัด สถานะทางการคลังมากที่สุด.....	56
ตารางที่ 4.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ใน <u>ระดับต่ำที่สุด</u> ในแต่ละมิติของตัวชี้วัด สถานะทางการคลังมากที่สุด.....	57
ตารางที่ 4.9 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง.....	61
ตารางที่ 4.10 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามระดับสถานะ ทางการคลัง.....	68
ตารางที่ 4.11 การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น.....	78
ตารางที่ 4.12 นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น.....	86
ตารางที่ 4.13 แนวทางการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น กลุ่มตัวอย่าง.....	92

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ประกอบด้วย การกระจายอำนาจการปกครอง (political decentralization) คือการให้อำนาจแก่คนในชุมชนได้เลือกผู้แทนของตนเองในการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) คือ การให้อิสระในการบริหารในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และการโอนอำนาจ (devolution) และองค์ประกอบสุดท้าย การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) หมายถึงการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ ให้อำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความเป็นอิสระทางการบริหารงานคลังของตนเอง (Ebel and Yelmaz, 2002) โดยที่ถ้าหากว่าความเป็นอิสระทางการคลังมีมาก ก็หมายถึงการที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดทำงบประมาณ จัดเก็บภาษี และรายได้อื่นๆ ด้วยตนเองมาก โดยอาจมีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่ไม่ควบคุมอย่างเคร่งครัด แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ และยังคงต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดทางการคลังที่ถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับเงินอุดหนุนอย่างเคร่งครัด ก็อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดความมีอิสระทางด้านการคลังของตัวเอง หรือมีอำนาจทางการคลิสน้อยนั่นเอง (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2544; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556)

การกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าแล้วยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาธิปไตยระดับชาติด้วยเช่นกัน ดังเช่นที่ จรัส สุวรรณมาลา (2558) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยในระดับชุมชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือมีรายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย ก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรที่จะส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในพื้นที่ได้ และด้วยเหตุนี้ก็จะทำให้ประชาธิปไตยในท้องถิ่นอ่อนแอ ส่งผลให้ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ และยิ่งไปกว่านั้นถ้าหากมีการใช้มาตรการกระจายอำนาจทางการคลังที่บิดเบือนจากหลักการและไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม ก็อาจมีผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นได้มากเช่นเดียวกัน ซึ่งใน

งานของ Rodden (2002); (2006) ได้แสดงให้เห็นตัวอย่างของผลเสียที่เกิดขึ้นจากระบบการกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่เหมาะสมกับการกระจายอำนาจการบริหารในลักษณะที่รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งพางบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางมากเกินไป (การรวมอำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป) ลักษณะความไม่สมดุลเช่นนี้อาจทำให้ท้องถิ่นละเลยการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางการคลังของตนเอง และในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่สถานะที่ฐานภาษีและระบบเศรษฐกิจในท้องถิ่นถูกทำลายโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ซึ่งปรากฏการณ์นี้ถูกเรียกในงานของ Rodden (2006) ว่าเป็นปรากฏการณ์ “Hamilton’s Paradox” นั่นเอง

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะมีความสำคัญตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์ (globalization) ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นในปัจจุบันต้องเผชิญกับสภาวะปัญหาต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความไม่แน่นอนทางการคลัง (fiscal instability) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สภาวะที่ไม่แน่นอนดังกล่าวของภาครัฐเป็นผลอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการใช้งบประมาณเพื่อค่าใช้จ่ายในโครงการสวัสดิการทางสังคมต่างๆ เช่น สวัสดิการด้านการรักษาสุขภาพ (health care) การแก้ปัญหาการว่างงาน (unemployment insurance) และการจ่ายบำนาญ (pensions) เป็นต้น (Rubin, 2015) ปัญหาที่เกิดจากการใช้จ่ายที่มากเกินไปในโครงการเหล่านี้และนโยบายการคลังที่ไม่ยั่งยืนล้วนเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงความสามารถในการส่งมอบบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ไม่เหมาะสมหรือไม่มีคุณภาพ และยังจะส่งผลกระทบต่อไปถึงความมั่นคงของการคลังในภาพรวมระดับชาติและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคของประเทศด้วยเช่นกัน (Ianchovichina, Liu, & Nagarajan, 2006; Chapman, 2008) ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจจะไม่เกิดหรือมีความรุนแรงถ้าท้องถิ่นสามารถมีแหล่งรายได้ที่ไม่จำกัดเพราะจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างไม่มีขีดจำกัดเช่นกัน แต่ทว่าในความเป็นจริงทุกรัฐบาลท้องถิ่นย่อมมีข้อจำกัดในการหารายได้จากแหล่งต่างๆ เสมอ ตัวอย่างเช่น กรณีจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาลท้องถิ่นก็มักจะมีข้อจำกัดในการกำหนดอัตราหรือประเภทภาษีที่จะจัดเก็บที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง หรือข้อจำกัดในความสามารถการเสียภาษีของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2559)

เมื่อพิจารณาถึงสภาพที่เป็นจริงของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง แต่ผลการวิจัยกลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่ง ยังคงประสบกับสภาวะความยากลำบากโดยเฉพาะการหารายได้จากทรัพยากรต่างๆ ภายในท้องถิ่นเอง เพราะท้องถิ่นไทยยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะเกี่ยวกับฐานภาษี รายได้ของประชาชน และความเหลื่อมล้ำ (Krueathep, 2014; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2559; จรัส สุวรรณมาลา, 2554) จากข้อมูลที่น่าสนใจโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558) ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์สัดส่วนรายได้ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้ม

ของอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นสถานการณ์ทางการคลังท้องถิ่นยังถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีความชัดเจนของหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการดูแลการกระจายอำนาจการคลังของประเทศ ซึ่งกระจายไปอย่างน้อย 3 หน่วยงาน อันได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น (สกล.) กระทรวงการคลัง และสำนักงานประมาณ ซึ่งความกระจัดกระจายของผู้รับผิดชอบในลักษณะที่เกิดขึ้นนี้ก็ยังทำให้ปัญหาขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นไม่ได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากสถานการณ์ความไม่แน่นอนเหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อไปถึงสถานะความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อาจมีความเข้มแข็งและนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ที่ไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558)

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่งในการรับมือกับความไม่แน่นอนในการบริหารงานคลัง ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่ท้องถิ่นเองก็ต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ความท้าทาย ความไม่แน่นอน และความเสี่ยงต่างๆ เช่น ภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น ความเสียหายจากความขัดแย้งทางการเมือง หรือปัญหาความมั่นคงในบางพื้นที่ เป็นต้น การรับมือกับสิ่งเหล่านี้ต้องการความตื่นตัวและเตรียมการที่ดี ดังนั้นฐานคิดที่จำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับท้องถิ่นก็คือการบริหารงานคลังต้องนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขอรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภายนอกหรือรัฐบาลกลางก็เป็นสิ่งที่ควรจะทำก็ต่อเมื่อปัญหามีระดับความรุนแรงเกินความสามารถที่ท้องถิ่นจะแก้ไขได้โดยลำพัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2555) ด้วยเหตุนี้ ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local fiscal sustainability) เป็นประเด็นที่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังภาครัฐควรที่จะให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

การคลังท้องถิ่นที่ยั่งยืนเป็นสิ่งที่ไม่ได้อยู่ในอุดมคติหรือเป็นเพียงจินตนาการ Callahan (2012) กล่าวว่า การสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ออกแบบและสร้างขึ้นได้ด้วยการศึกษาอย่างเป็นระบบ นักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้คำนิยามความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะทางการคลังในแง่ของความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถรักษาสภาพคล่อง (solvency) ของรายได้ (revenue) รายจ่าย (expenditure) การชำระหนี้ (obligation) ควบคู่ไปกับความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และจากการทบทวนงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง ผู้วิจัยพบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะสร้างตัวชี้วัดที่ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดในมิติต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งตัวชี้วัดส่วนใหญ่นั้นจะเป็นการประเมินสภาพคล่อง (solvency) ต่างๆ ในทางการคลัง เช่น รายได้ (revenue) รายจ่าย (expenditure) การชำระหนี้ (obligation) และความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Brown, 1993;

Wang, Dennis, & Tu, 2007; Maher & Nollenberger, 2009; วีระศักดิ์ เครือเทพ 2554; จรัส สุวรรณมาลา, 2555) นอกจากนี้ยังพบว่ามีงานวิจัยที่ผลการศึกษาคือตัวสนับสนุนความสำคัญของการวิเคราะห์สถานะทางการคลังในหลายๆ มิติเหล่านี้ กล่าวคือตัวชี้วัดทางการคลังที่ครอบคลุมในหลายๆ มิตินั้นจะช่วยให้การตรวจสอบสถานะทางการคลังทำได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น (Stone, Singla, Comeaux, & Kirschner, 2015)

สำหรับการปฏิบัติในประเทศไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554-2559) ได้กำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในการสร้างความยั่งยืน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) และทางกระทรวงการคลังเองได้มีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ระหว่างปี 2556-2559 ในการรักษาความยั่งยืนทางการคลัง อันได้แก่ การเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง การส่งเสริมความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐ และการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของกระทรวงการคลัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2559) นอกจากนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2559) ได้มีการกำหนดกรอบเพื่อความยั่งยืนของการคลังรัฐบาลในภาพรวม อันได้แก่ 1) การมียอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ไม่เกินร้อยละ 60 2) ระดับภาระหนี้ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เกินร้อยละ 15 3) งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะอยู่ในระดับสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2560 และ 4) สัดส่วนรายจ่ายต้องบลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 จากความพยายามต่างๆ เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าในระดับชาติ แม้ว่ารัฐบาลไทยได้มีนโยบายให้ความสำคัญกับความยั่งยืนทางการคลังผ่านมาตรการต่างๆ บังคับหรือปรับใช้ในภาพรวม แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายเหล่านี้กลับไม่ได้มีการถ่ายทอดลงไปสู่การปฏิบัติในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนเท่าใดนัก

เมื่อพิจารณาเฉพาะการทำวิจัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบริบทความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย ผู้วิจัยพบว่าการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ก็ยังมีอยู่เป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยในประเด็นอื่นๆ ภายใต้กรอบของงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ยังอยู่ในวงจำกัดและไม่มีความก้าวหน้ามากนัก โดยนักวิชาการไทยที่ได้ทำวิจัยในประเด็นนี้ เช่น วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ซึ่งได้สร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ทำการใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวเพื่อประเมินสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์สถานะทางการคลังของเทศบาลในระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ เท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งการไม่ได้รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ทำให้ยังคงมีช่องว่างขององค์ความรู้เกี่ยวกับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก

ประเภท¹ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบอีกว่ายังไม่มีงานวิจัยที่ได้มีการใช้ผลการวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อค้นหาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยที่เป็นรูปธรรม

จากประเด็นช่องว่างองค์ความรู้ของงานวิจัยทางด้านความยั่งยืนทางการคลังที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียงานวิจัยในประเด็นความยั่งยืนทางการคลังเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างฐานองค์ความรู้สำหรับการต่อยอดในการศึกษาเรื่องนี้ต่อไป โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างแนวทางในการที่จะทำให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืน ผลการวิจัยครั้งนี้จะทำให้ได้ทราบว่าสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกันจะมีสถานะที่แตกต่างกันอย่างไรและในมิติใดบ้าง และจะทำให้ได้แนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป และที่สำคัญงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการขยายองค์ความรู้และกระตุ้นให้เกิดความตระหนักของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องให้เห็นความสำคัญของความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองตนเองที่เข้มแข็งอย่างแท้จริงและมีความยั่งยืนในสังคมไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

จากการสำรวจสถานะขององค์ความรู้ทางการบริหารงานคลังอย่างยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้นำองค์ความรู้ ข้อสังเกต และช่องว่างทางวิชาการที่มีอยู่ในประเด็นดังกล่าวมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์การวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) เพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2555–2559
- 2) เพื่อสร้างแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืน

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้ทราบถึงข้อมูลสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ว่ามีความยั่งยืน มากน้อยเพียงใด

¹ จากฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวน 5,334 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558)

2) ได้แนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะของกรณีศึกษาแนวทางการปฏิบัติเพื่อความเป็นเลิศ (best practice) ในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนเพื่อเผยแพร่ต่อไป

3) ผลที่ได้การวิจัยโดยเฉพาะข้อมูลต่างๆ จะสามารถนำไปต่อยอดในการวิจัยประเด็นอื่นๆ หรือเป็นแนวทางในการเก็บข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่นในจังหวัดอื่นๆ หรือทั่วประเทศ ที่เกี่ยวเนื่องกันต่อไปในอนาคต เนื่องจากฐานข้อมูลที่จะได้จากการวิจัยครั้งนี้ยังไม่มีเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบมาก่อน

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** งานวิจัยฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลัง และแนวทางสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **ขอบเขตด้านพื้นที่** งานวิจัยนี้ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

3) **ขอบเขตด้านระยะเวลา** ระยะเวลาของการวิเคราะห์คือระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

งานวิจัยเรื่องการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลัง และสร้างแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่างๆ และนำไปสู่การสรุปประเด็นการทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำไปสู่สร้างกรอบแนวคิดการวิจัย ดังต่อไปนี้

2.1 การกระจายอำนาจในประเทศไทย

2.2 ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 สรุปการทบทวนวรรณกรรม

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 การกระจายอำนาจในประเทศไทย

โดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ประกอบด้วย การกระจายอำนาจการปกครอง (political decentralization) คือการให้อำนาจแก่คนในชุมชนได้เลือกผู้แทนของตนเองในการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจการบริหาร (administrative decentralization) คือ การให้อิสระในการบริหารในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และการโอนอำนาจ (devolution) และองค์ประกอบสุดท้าย การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) หมายถึงการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ ให้อำนาจอย่างเป็นทางการตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความเป็นอิสระทางการบริหารงานคลังของตนเอง (Ebel and Yelmaz, 2002)

สำหรับประเทศไทย ได้มีนักวิชาการหลายๆ ท่านได้ให้ความเห็นไว้ว่าการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าที่ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น นับตั้งแต่ได้มีการระบุเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดกฎหมายในระดับรองลงมาต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลาง หรือ

ส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับการจัดสรรบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน และโดยเฉพาะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีรายได้จัดเก็บเองหรือมีรายได้เป็นของตนเองที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม นับเป็นความก้าวหน้าที่มีความชัดเจนมากที่สุดเรื่องหนึ่งของการกระจายอำนาจในประเทศไทย (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556: จรัส สุวรรณมาลา, 2558; และ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558)

ทั้งนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558) ได้แบ่งสถานการณ์การกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ผ่านมา ออกเป็น 3 ยุค ได้แก่

1) ยุครุ่งเรืองของการกระจายอำนาจ (ช่วงปี พ.ศ. 2540-2544) เป็นช่วงเวลาที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระแสความต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีแรงผลักดันหลักมาจากประชาชน ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อาจเกิดการปฏิรูประบบการกระจายอำนาจที่เข้มข้นและขยายออกไปในวงกว้าง มีการระบุเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้ในเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายลูกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ในยุคนี้นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไม่ได้มีบทบาทมากนัก เพราะถูกกระแสความต้องการกระจายอำนาจที่มีมากกว่ากดทับไว้

2) ยุคเสื่อมถอยและเกิดการรวมศูนย์อำนาจในระดับภูมิภาค (ช่วงปี พ.ศ. 2545-2549) เป็นช่วงเวลาที่การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจถูกทำให้ล่าช้าออกไป และการที่รัฐบาลกลางทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง กลับมามีอำนาจในการบริหารจัดการพื้นที่มากขึ้นในรูปแบบของผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (ผู้ว่า CEO) การปฏิรูประบบราชการที่เน้นการสร้างหน่วยงานราชการเพิ่มขึ้นแต่ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง และกระทรวงต่างๆ ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกละเลยจากรัฐบาลและนักการเมือง และข้าราชการประจำเองก็มักมีทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยต่อการกระจายอำนาจ นอกจากนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการกระจายอำนาจก็ไม่ได้แสดงบทบาทที่ชัดเจน และประเด็นที่ทำให้การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีลักษณะของการถดถอยมากที่สุดเรื่องหนึ่งคือการแก้ไขกฎหมายเพื่อชะลอการเพิ่มสัดส่วนรายได้จากเดิมร้อยละ 35 ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และเลื่อนออกไปอย่างไม่มีกำหนด ซึ่งได้ส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561) ที่สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แรกเริ่มของการกระจายอำนาจ

3) ยุคของการหยุดนิ่งอันเนื่องมาจากปัญหาทางการเมือง (พ.ศ. 2550-2557) เป็นยุคที่การกระจายอำนาจได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรง ทำให้รัฐบาลที่เข้ามาทำหน้าที่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้อยู่ในสภาพที่ไม่สามารถผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้อย่างเต็มที่ เพราะต้องใช้

เวลาส่วนใหญ่ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น ในขณะที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีแนวโน้มที่จะไม่ยอมหรือไม่เต็มใจที่จะถ่ายโอนอำนาจของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม สำหรับในแง่ของการประเมินความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ จากการศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558)² ได้ให้ข้อสรุปในภาพรวมได้ว่า การกระจายอำนาจของประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 15 ปี (ช่วงปี พ.ศ. 2544 - 2558) ถือว่าประสบความสำเร็จในการทำให้ประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะทั้งในระดับชั้นพื้นฐานได้มากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ช่วงก่อนรัฐธรรมนูญปี 2540 นอกจากนี้ในเรื่องของความพึงพอใจของประชาชน ก็ยังพบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเชื่อว่าบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ที่จำเป็นได้ง่ายและทั่วถึงมากขึ้น

ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการหลายๆ ท่านก็ได้สรุปในทิศทางเดียวกันว่าการกระจายอำนาจของประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาใน 3 ด้านหลัก ได้แก่ 1) ในด้านการถ่ายโอนภารกิจ พบว่า การดำเนินการที่ผ่านมายังคงมีปัญหาเกี่ยวกับภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ตรงกับความต้องการหรือบริบทของพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อม และปัญหาที่หน่วยงานไม่ต้องการถ่ายโอนอำนาจหรือโอนอำนาจให้เพียงบางส่วน; 2) ในด้านการบริหารงานคลัง สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลกลางนั้นยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 35 ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ซึ่งนำไปสู่ความไม่เป็นอิสระ และเกิดความอ่อนแอในศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะที่มีขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล; และ 3) ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในเรื่องของอัตรากำลังที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และหรือแม้แต่เมื่อเปรียบเทียบกับตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดต่างกันและอยู่ในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน (จรัส สุวรรณมาลา, 2558; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558)

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจข้างต้น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจของประเทศไทยนั้นถือว่ามีความก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ฉบับปี พ.ศ. 2560) ซึ่งก็ยังคงมีมาตราที่เป็นบทบัญญัติแห่งการกระจาย

² งานของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2558) ได้ยกเว้นการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และพัทยา และประเภททั่วไปบางพื้นที่ของประเทศไทย แต่ด้วยการสุ่มตัวอย่างที่เป็นระบบทำให้งานวิจัยดังกล่าวมีกลุ่มตัวอย่างที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภททั่วไปครบทุกระดับ ทำให้ผลการวิจัยสามารถแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ช่วงระยะเวลา 15 ปี (พ.ศ. 2544-2558) ในภาพรวมได้ตามระเบียบวิธีวิจัยที่เหมาะสม

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ แต่จากความเห็นและข้อค้นพบของนักวิชาการหลายๆ ท่าน สามารถสรุปได้ว่าการพัฒนาการดังกล่าวนี้ยังคงเป็นไปอย่างเชื่องช้า โดยเฉพาะในประเด็นของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายตามเจตนารมณ์เริ่มแรกของการกระจายอำนาจ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีศักยภาพทางการคลังที่พึ่งพาตนเองได้ในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นในพื้นที่ ส่งผลต่อการไม่สามารถที่จะสร้างสวัสดิการในชุมชนที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงและมีความยั่งยืน ดังนั้นงานวิจัยฉบับนี้จึงจะให้ความสำคัญกับประเด็นการกระจายอำนาจในองค์ประกอบของการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษารุ่นนี้ เกี่ยวกับการสร้างความยั่งยืนทางการคลังต่อไป

2.2 ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากงานวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นยังมีจำนวนที่ไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยทางด้านความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลระดับชาติ และงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยก็ยังมีอยู่เป็นจำนวนที่น้อยมากเช่นกัน และนอกจากนี้งานวิจัยจากการสืบค้นในฐานข้อมูลผลงานวิจัยทางด้านการกระจายอำนาจของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ (สกว.)³ พบว่างานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ก็จะเป็นการศึกษาที่แยกส่วนในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลังในมิติใดมิติหนึ่งแต่ก็ไม่ได้เป็นการศึกษาในประเด็นความยั่งยืนทางการคลังโดยตรง เช่น ความสามารถในการหารายได้ การก่อหนี้ของท้องถิ่น หรือการใช้สารสนเทศในการบริหารงานคลังท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นจากตัวอย่างดังกล่าว อาจสรุปได้ในภาพรวมว่างานวิจัยทางด้านความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นยังไม่มีมีความก้าวหน้ามากนัก และจากสภาพการณ์ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ทำให้งานวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยยังขาดแคลนสำหรับการสำรวจองค์ความรู้ ดังนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการทบทวนงานวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยของต่างประเทศ และจะครอบคลุมในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

³ สามารถสืบค้นหาข้อมูลตามที่ผู้วิจัยได้ระบุไว้ได้จาก E-Library ฐานข้อมูลงานวิจัยของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) <http://elibrary.trf.or.th/default2016.asp>

2.2.1 ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าความหมายของความยั่งยืนทางการคลังโดยทั่วไปในงานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์จากสภาพคล่องในการชำระหนี้หรือความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล (Chalk & Hemming, 2000) แต่เมื่อพิจารณาเจาะจงลงไปในระดับรัฐบาลท้องถิ่น (sub-national government) ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนความหมายของคำว่า “ความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (local government fiscal sustainability)” พบว่าในงานวิจัยหลายๆ ฉบับ นักวิชาการส่วนใหญ่จะให้ความหมายในลักษณะที่สอดคล้องกันในลักษณะของการประเมินสถานะทางการคลังโดยการพิจารณาสภาพคล่องในมิติต่างๆ ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ความสามารถในการชำระหนี้ และความสามารถในการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในระยะยาว เช่น

Ianchovichina et al. (2006) ได้ให้ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่นว่าเป็นการที่ท้องถิ่นสามารถรักษาระดับการดำเนินนโยบายการคลังของตนเองได้ในระยะยาว และในขณะเดียวกันก็สามารถรักษาสภาพคล่องในการชำระหนี้เอาไว้ได้ควบคู่กันไป

Chapman (2008) กล่าวว่า ความยั่งยืนทางการคลังคือความสามารถในระยะยาวของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถรักษาระดับสถานะทางการคลังของตนเองไว้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งความสามารถดังกล่าวนี้จะสะท้อนให้เห็นได้จากความเพียงพอของรายได้ในการที่จะสนับสนุนการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

Ward & Dadayan (2009) เสนอว่า ความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาลระดับท้องถิ่นเป็นการพิจารณาความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น ในการที่จะบรรลุพันธะสัญญาที่ให้แก่ประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการจัดสรรและให้บริการสาธารณะ ภายใต้ข้อจำกัดของเงินงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

Crosby & Robbins (2013) กล่าวว่า ความยั่งยืนทางการคลังในระดับท้องถิ่นคือความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการที่จะจัดการค่าใช้จ่ายต่างๆ ได้อย่างเพียงพอในปัจจุบันและในอนาคต

จากการให้ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่นโดยนักวิชาการหลายๆ ท่านดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะทางการคลังในแง่ของความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถรักษาสภาพคล่อง (solvency) ของรายได้ (revenue) รายจ่าย (expenditure) การชำระหนี้ (obligation) ควบคู่ไปกับความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการนิยามตามความหมายดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อ

การสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินสถานะภาพทางการคลัง เพื่อการวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ (empirical analysis) ได้อย่างครอบคลุมในหลายๆ มิติที่เกี่ยวข้องกับสถานะภาพทางการคลังของท้องถิ่นในระยะยาวมากกว่าการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้แต่เพียงด้านเดียวนั้นเอง

2.2.2 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความพยายามในการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government fiscal sustainability) ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ได้มีพัฒนาการมานานเป็นระยะเวลาหลายทศวรรษ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการประเมินสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและพัฒนามาเป็นประเด็นความยั่งยืนในปัจจุบัน (Ward & Dadayan, 2009) ความต้องการในการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้มีรากฐานมาจากการประสบปัญหาทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และการเผชิญกับสถานการณ์ที่ประชาชนมีความต้องการบริการและสวัสดิการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะด้านสุขภาพ (health care) บำนาญ (pensions) และสวัสดิการหลังเกษียณอายุ (retiree health benefits) แต่ในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นเหล่านั้นก็มักจะไม่อยากที่จะเสียภาษีเพิ่มขึ้น และประชาชนบางคนมักจะคิดว่าบริการสาธารณะต่างๆ เป็นสิ่งที่ไม่ควรต้องจ่ายเพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาให้ (free-lunch problem) ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ท้าทาย และได้ทำให้สถานะภาพทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาหลายๆ แห่งประสบกับปัญหาสภาวะการคลังที่ไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอต่อรายจ่าย (fiscal stress) เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลัง (fiscal instability) และนำไปสู่การประกาศล้มละลาย (bankruptcy) ของรัฐบาลท้องถิ่น ตัวอย่างเช่นกรณีการล้มละลายของเมืองดีทรอยต์ ในมลรัฐมิชิแกน เมื่อเดือนธันวาคม ปี 2013 เป็นต้น (Chapman, 2008; Rubin, 2015)

Burnside (2004; 2005) ได้สรุปเกี่ยวกับแนวทางในการวิเคราะห์ “ความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability)” ไว้ว่า ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของรัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐโดยทั่วไปนั้นจะมีอยู่ 2 แนวทาง โดยในแนวทางแรก การบริหารงานคลังที่ยั่งยืนเป็นเรื่องของการรักษา “สภาพคล่อง (solvency)” หรืออีกนัยหนึ่งคือความสามารถของรัฐบาลในการไม่ผิดนัดชำระหนี้สาธารณะ ซึ่งในประเด็นนี้ Burnside ให้ความเห็นว่าการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังในแนวทางนี้จะมีขอบเขตที่แคบและชัดเจน แต่การวิเคราะห์ส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ข้อสรุปที่ว่าการบริหารงานคลังของรัฐมีปัญหาด้านสภาพคล่อง จนกว่าความจริงจะปรากฏอย่างชัดเจนว่าปัญหาสภาพคล่องในการชำระหนี้สาธารณะนั้นเกิดขึ้นแล้วจริงๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้ Ward & Dadayan (2009) ได้ขยายความต่อไปว่าการมองเรื่องความยั่งยืนโดยการพิจารณาความสามารถในการรักษาสภาพคล่องในการชำระหนี้เพียงด้านเดียวนั้น เป็นเรื่องที่

เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ เพราะโดยปกติแล้วรัฐบาลเองสามารถที่จะเพิ่มรายได้หรือลดการใช้จ่ายของตัวเอง เพื่อรักษาความสามารถในการจัดสรรเงินสำหรับชำระหนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงเป็นการยากที่จะประเมินสถานะสภาพคล่องทางการคลังที่แท้จริงว่ามีเสถียรภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากว่าปัญหาการขาดสภาพคล่องในการชำระหนี้จะเกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนรัฐบาลไม่สามารถที่จะรับมือได้อีกต่อไป ซึ่งโดยนัยยะเช่นนี้แล้ว การให้ความหมายที่เน้นเกี่ยวกับสภาพคล่องในการชำระหนี้ จึงไม่มีความชัดเจนสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังมากนัก

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยครั้งนี้จึงเสนอว่า การให้ความหมายที่กว้างและครอบคลุมในมิติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางการคลังในภาพรวมของรัฐบาล จึงจะเป็นแนวทางที่จะสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์สถานะทางการคลังว่ามีความยั่งยืนหรือไม่ได้อย่างเหมาะสมมากกว่าการพิจารณาเฉพาะความสามารถในการชำระหนี้แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับความหมายในอีกแนวทางหนึ่งที่ได้สรุปโดย Burnside ไว้ว่าความยั่งยืนทางการคลังคือการพิจารณาความสามารถของรัฐบาลในการรักษาระดับความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายควบคู่ไปกับการรักษาสภาพคล่อง ทั้งนี้ภายใต้กรอบความหมายนี้ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังจะมีขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น เพราะจะเป็นการพิจารณาทั้งรายรับและรายจ่ายที่เหมาะสมต่อการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมต่อความต้องการของประชาชน และในขณะเดียวกันยังรวมถึงการพิจารณานโยบายการคลังที่ควรจะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อป้องกันปัญหาการขาดสภาพคล่องซึ่งอาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน

จากความพยายามของนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศในการสร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น สามารถสรุปได้ในภาพรวมว่าควรจะต้องประกอบด้วยตัวชี้วัดในหลายๆ มิติ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์สถานะทางการคลังโดยที่ไม่เป็นการกดดันให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องให้ความสนใจแค่การรักษาความสมดุลทางด้านการคลังหรืองบประมาณมากเกินไป หรือกลัวการเพิ่มขึ้นของบริการสาธารณะ หรือการสร้างภาระหนี้ ที่อาจจะทำให้สูญเสียความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่าย ดังเช่นที่งานของ Ward & Dadayan (2009) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การประเมินสถานะทางการคลังโดยพิจารณาแค่รายจ่ายกับรายได้ที่เพียงพอ นั้น ไม่ได้เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าสถานะทางการคลังของท้องถิ่นหนึ่งจะดีกว่าหรือแย่กว่าท้องถิ่นอื่นๆ แต่อาจจะเป็นเพียงแค่ความพยายามในการรักษาสภาพที่เป็นอยู่เดิมให้คงอยู่ต่อไปเท่านั้น เช่นเดียวกันกับ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ที่ได้ให้ข้อคิดว่า หากไม่มีการวิเคราะห์สถานะทางการคลังในหลายๆ มิติที่เกี่ยวข้อง ก็อาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรมฉวยโอกาสด้วยการปรับแต่งตัวเลขสถานะทางการเงิน โดยเฉพาะในระยะสั้นให้ดูดีขึ้น ในขณะเดียวกันก็มีการปรับลดปริมาณและคุณภาพของการให้บริการสาธารณะต่างๆ เพื่อการลดค่าใช้จ่าย ซึ่งถ้าหากกรณีดังกล่าวนี้เกิดขึ้น ก็จะกลายเป็นการที่ท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังที่ดูดีแต่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ประชาชนในพื้นที่ จากข้อสังเกตดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าการที่สถานะทางการคลังจะมีสถานภาพทางการคลังที่ดีนั้น จะต้องพิจารณาในหลายๆ มิติประกอบกัน

จะเห็นได้ว่าข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นสิ่งที่นักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินสถานะทางการคลังก่อนหน้านี้ได้ให้ความสำคัญ และพวกเขาเหล่านั้นต่างก็มีแนวทางในการสร้างตัวชี้วัดที่สอดคล้องกันในลักษณะที่ครอบคลุมในหลายๆ มิติที่เกี่ยวข้องกับสถานะทางการคลัง แม้ว่าจะมีรายละเอียดในการคำนวณหรือองค์ประกอบของตัวชี้วัดย่อยๆ ที่แตกต่างกันไป ตัวอย่างเช่น งานของ Brown (1993) ได้นำเสนอตัวชี้วัดสถานะทางการคลังที่ถูกเรียกว่า Brown's 10-point โดยพิจารณาจากปัจจัยพื้นฐานทางการเงิน 4 ด้าน ของรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้แก่ 1) รายได้ (revenues) ซึ่งคือการพิจารณาจากความสามารถในการหารายได้จากแหล่งหรือกองทุนต่างๆ 2) รายจ่าย (expenditures) เป็นการพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายในกองทุนต่างๆ ของรัฐบาล 3) ความสามารถในการปฏิบัติงาน (operating position) คือการพิจารณาความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดสรรบริการสาธารณะ และ 4) โครงสร้างหนี้ (debt structure) ของรัฐบาลท้องถิ่น

บริบทของการศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางการคลังท้องถิ่นในเวลาต่อมาได้มีการขยายขอบเขตของตัวชี้วัดให้ครอบคลุมมิติต่างๆ มากขึ้น ตัวอย่างเช่นที่ปรากฏในงานของ Wang et al. (2007) ได้สร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินสถานะทางการคลังโดยแยกออกเป็น 4 กลุ่มตัวชี้วัดที่มีความครอบคลุมในมิติที่เกี่ยวข้องกับ 1) สภาพคล่องทางการเงิน (cash solvency) ซึ่งเป็นการประเมินการไหลเวียนของกระแสเงินสดและสภาพคล่องทางการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะในปัจจุบัน 2) สภาพคล่องด้านงบประมาณ (budget solvency) เป็นการประเมินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีรายรับที่เพียงพอต่อบริการสาธารณะที่ประชาชนต้องการในปัจจุบัน 3) สภาพคล่องระยะยาว (long-term solvency) คือการประเมินแหล่งรายได้ต่างๆ ในอนาคต และ 4) การรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency) คือการประเมินความสามารถของท้องถิ่นที่จะรักษาระดับการให้บริการสาธารณะที่ประชาชนร้องขอหรือต้องการ

นอกจากนี้ Maher & Nollenberger (2009) ก็ได้เสนอเช่นเดียวกันว่าตัวชี้วัดสถานะทางการคลังนั้นควรจะประกอบไปด้วย 1) การพิจารณาสภาพคล่องทางการเงินระยะสั้น (cash solvency) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นภายในไม่เกิน 30 หรือ 60 วัน 2) สภาพคล่องของงบประมาณ (budget solvency) คือความสามารถในการหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายภายในช่วงระยะเวลาของปีงบประมาณ 3) สภาพคล่องระยะยาว (long-run solvency) คือความสามารถในการจัดสรรรายจ่ายที่เป็นต้นทุนในระยะยาว เช่น การจ่ายเงินบำนาญ และ 4) สภาพคล่องสำหรับการรักษาระดับการให้บริการ

สาธารณะ (service-level solvency) ซึ่งหมายถึงความสามารถในการจัดให้มีบริการสาธารณะในระดับที่เหมาะสมตามความต้องการของประชาชน

สำหรับในบริบทของประเทศไทย นักวิชาการทางด้านการคลังท้องถิ่นหลายๆ ท่าน ก็ได้มีการเสนอความเห็นในแนวทางที่สอดคล้องกันกับนักวิชาการในต่างประเทศ ว่าการประเมินสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องพิจารณาในหลายๆ มิติที่เกี่ยวข้อง เช่น จรัส สุวรรณมาลา (2555) ได้เสนอหลักการประเมินสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรจะไปด้วยการพิจารณาความสามารถในการรักษาดุลเงินสดหรือสภาพคล่องเงินสดระยะสั้น (cash solvency) ความสามารถในการบริหารงบประมาณ (budget solvency) ความสามารถในการรักษาดุลการคลังระยะปานกลางและระยะยาว 5-10 ปี (long-term debt solvency) และความสามารถในการดำรงรักษาดุลการคลังในการผลิต-ส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะพื้นฐานที่เป็นอยู่ โดยที่จะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างเพียงพอและมีคุณภาพที่เหมาะสม (service-level solvency)

อย่างไรก็ตาม สำหรับงานวิจัยที่สร้างตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นมียุ่เป็นจำนวนที่น้อยมาก เช่น ในงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้ทำการสร้างกรอบตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดใน 4 มิติ ได้แก่ สภาพคล่องทางการเงินระยะสั้น ความยั่งยืนทางงบประมาณ ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว และความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละมิติก็จะมีรายละเอียดของตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไป ตัวชี้วัดในมิติแรกคือการวิเคราะห์สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ซึ่งเป็นการประเมินสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) อันประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (current ratio) อัตราส่วนเงินสด (cash ratio) อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities) และสัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง (tax receivables / local own-source revenues) ตัวชี้วัดเหล่านี้จะอธิบายสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น ซึ่งมีความสำคัญต่อความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการชำระหนี้และภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระยะสั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะในแต่ละวันของหน่วยงานนั่นเอง

มิติที่สองในการประเมินสถานะทางการเงินการคลัง คือ การวิเคราะห์สภาพคล่องของงบประมาณ (budget solvency) ซึ่ง วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้ขยายความว่าเป็นการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถด้านการเงินที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการในรอบปีงบประมาณหรือไม่ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถที่จะรักษาดุลงบประมาณไม่ให้ติดลบ หรือมีเงินสะสมที่เพียงพอต่อการรับมือกับวิกฤติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน (rainy day fund) ก็แสดงว่างบประมาณมีสภาพคล่องที่ตนเอง ในมิตินี้จะประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ อัตราส่วนรายรับรวมต่อ

รายจ่ายรวม (revenue and expenditure ratio) อัตราส่วนรายจ่ายรวมต่อภาษีที่จัดเก็บได้เอง (own-source ratio) ระดับเงินสะสม (fund balance) และอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (change in fund balance) อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องพิจารณาตามที่ Ward & Dadayan (2009) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ก็คือ การมีดุลงบประมาณและเงินสะสมในระดับสูงอาจหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการพัฒนาใดๆ หรือไม่ได้มีการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่ หรือเต็มความสามารถก็เป็นได้ ในกรณีนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ให้ข้อแนะนำต่อไปว่าการประเมินความยั่งยืนทางงบประมาณของท้องถิ่นจึงควรที่จะกระทำควบคู่กันไปกับการประเมินความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดในมิติที่ 4 นั่นเอง

ในมิติที่สาม จะเป็นการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินในระยะยาว (long-term solvency) ซึ่งเป็นการประเมินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระภาระผูกพันหรือภาระหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (net asset ratio) อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสะสม (debt to reserve ratio) ระดับหนี้สินระยะยาว (long-term debt ratio) ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (long-term debt per capita) และระดับการจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt services ratio) ตัวชี้วัดในมิตินี้มีความสำคัญในแง่ที่ว่า ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้สินเกินตัวจนไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ ย่อมจะเกิดปัญหาการไม่มีวินัยทางการคลังและจะเป็นการสร้างภาระหนี้ให้เกิดแก่คนรุ่นต่อไปโดยไม่จำเป็น สำหรับข้อสังเกตที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้ให้ไว้เพิ่มเติมในกรณีการก่อหนี้ในบริบทของท้องถิ่นไทยไว้ว่าส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นแบบอนุรักษนิยม โดยท้องถิ่นมักจะไม่พยายามสร้างหนี้ระยะยาวแต่จะใช้วิธีการขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือส่วนราชการอื่นๆ แทน ดังนั้นในบางกรณีอาจทำให้ตัวชี้วัดสภาพคล่องทางการเงินระยะยาวนั้นมีสถานะที่ดีกว่าความเป็นจริงได้เช่นกัน

สำหรับในมิติสุดท้ายจะเป็นการวิเคราะห์ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency) ซึ่งเป็นการประเมินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอหรือไม่ ซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (fixed assets per capita) ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (local tax per capita) ระดับรายจ่ายท้องถิ่นต่อประชากร (spending per capita) และจำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (service capability per employee) ตัวชี้วัดในมิตินี้นอกจากจะเป็นที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางเพราะจะง่ายต่อการจัดเก็บข้อมูลแล้ว ก็ยังจะเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการที่ท้องถิ่นอาจจะพยายามลดปริมาณหรือคุณภาพบริการสาธารณะลงเพื่อให้ตัวชี้วัดในมิติอื่นๆ ได้แก่ สภาพคล่องเงินสด สภาพคล่องงบประมาณ และสภาพคล่องการเงินระยะยาว มีตัวเลขที่ดีขึ้น ซึ่งย่อมจะไม่ส่งผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการที่จะเป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าตัวชี้วัดในมิติสุดท้ายนี้ยังมีข้อจำกัดบางประการ ดังที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ได้ให้ความเห็นไว้ 3 ประเด็น ในประเด็นแรก การประเมินมูลค่าทรัพย์สินและค่าเสื่อมราคาจะไม่ถูกนำมาคิดเนื่องจากระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นไปตามหลักสากลทางการบัญชี ประเด็นต่อมาคือ ตัวชี้วัดจำนวนประชากรต่อเจ้าหน้าที่จะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ได้อยู่ในฝ่ายปฏิบัติการที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนโดยตรงเพราะบางส่วนคือเจ้าหน้าที่สายสนับสนุน ดังนั้นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มาก อาจจะไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะได้รับการที่ทั่วถึงก็เป็นได้ สำหรับประเด็นสุดท้ายคือการพิจารณาการให้บริการที่เพียงพอโดยวัดจากจำนวนรายจ่ายทั้งหมดต่อประชากรในพื้นที่ จะเป็นการประเมินที่ละเลยเรื่องของปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ เพราะในบางกรณีหรือบางพื้นที่จะมีบริบทที่ต่างกันทำให้ต้นทุนของการบริหารจัดการพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกันเช่นกัน

จากการสำรวจงานวิจัยที่ได้ทำการสร้างตัวชี้วัดเพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น สรุปได้ว่าแนวทางการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่นที่มีการนำเสนอมาก่อนหน้านั้นส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยการใช้ตัวชี้วัดในหลายๆ มิติ แต่จะมีข้อสังเกตคืองานวิจัยเหล่านั้นจะมีวิธีการประมวลผลเพื่อคิดคะแนนหรือวิธีการวัดระดับสถานะทางการคลังจะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในงานของ Stone et al. (2015) ได้สรุปไว้ว่าการประเมินสถานะทางการคลังโดยนักวิชาการหลายๆ ท่านก่อนหน้านี้ สามารถจำแนกการจัดระดับสถานะทางการคลังออกได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางวิเคราะห์แบบการรวมคะแนน (the scale approach) และ แนวทางการวิเคราะห์แบบแยกส่วน (the disaggregated approach) ซึ่งกลุ่มวิเคราะห์แบบการรวมคะแนนนั้น Stone et al. กล่าวว่านักวิชาการที่ประเมินสถานะทางการคลังในแนวทางดังกล่าวนี้ จะรวมคะแนนของทุกกลุ่มตัวชี้วัดให้เป็นคะแนนเดียวเพื่อประเมินระดับสถานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น Brown (1993) และ Maher & Nollenberger (2009) ในขณะที่แนวทางการประเมินสถานะทางการคลังแบบแยกส่วนนั้น นักวิชาการกลุ่มนี้จะพิจารณาตัวชี้วัดแต่ละด้านแบบแยกส่วนกัน โดยไม่นำมารวมกันเพื่อหาค่าคะแนนโดยรวม ดังนั้นในการประเมินของนักวิชาการกลุ่มนี้จึงเป็นการประเมินสถานะทางการคลังแยกออกเป็นมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งหมายความว่าในบางมิติ อาจจะอยู่ในระดับดีมาก และในทางกลับกันบางมิติก็อาจจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานได้เช่นกัน จากคำอธิบายดังกล่าว นักวิจัยที่ใช้แนวทางนี้ เช่น Wang et al. (2007) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามปัญหาหนึ่งอันเนื่องมาจากความหลากหลายของตัวชี้วัดต่างๆ เหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นแบบรวมคะแนนหรือแยกออกเป็นมิติต่างๆ ก็คือ “ความเที่ยงตรง (validity)” ของตัวชี้วัดในการวิเคราะห์ระดับสถานะทางการคลัง ซึ่งข้อกังวลเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่มีลักษณะการนำไปใช้ประเมินสถานะทางการคลังที่แตกต่างกันนี้ก็ได้ถูกศึกษาเช่นกัน โดย Stone et al. (2015) ได้นำเอาตัวอย่างของสถานการณ์ความ

ล้มละลายทางการคลังของเมืองดีทรอยท์ (Detroit) ในมลรัฐมิชิแกน (Michigan) ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นกรณีศึกษาสำหรับการประเมินความเชื่อถือได้ของตัวชี้วัดทางสถานะทางการคลัง โดยได้ทำการทดลองใช้ตัวชี้วัดต่างๆ ในการวิเคราะห์สถานะภาพทางการคลังของเมืองดีทรอยท์ ช่วงเวลา 11 ปีย้อนหลัง ระหว่าง ค.ศ. 2002 – 2012 ผลการวิจัยพบว่าค่าของตัวชี้วัดต่างๆ สามารถแบ่งแยกออกได้เป็นสามกลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มตัวชี้วัดที่ไม่ได้แสดงผลหรือสัญญาณใดๆ เกี่ยวกับสภาวะวิกฤติทางการคลังของเมืองดีทรอยท์ 2) กลุ่มตัวชี้วัดที่ระบุความย่ำแย่ของสถานะทางการคลังอย่างต่อเนื่อง และ 3) กลุ่มตัวชี้วัดที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและรุนแรงก่อนที่เมืองจะประสบกับสภาวะล้มละลาย จากผลการศึกษาดังกล่าวเป็นการช่วยให้เห็นว่าการประเมินสถานะทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นควรที่จะใช้ตัวชี้วัดหลายๆ ด้าน และไม่ควรที่จะใช้แนวทางการรวมคะแนน เพราะอาจจะทำให้มิติใดมิติหนึ่งของตัวชี้วัดกลายเป็นตัวถ่วงน้ำหนัก ทำให้คะแนนที่ได้ในภาพรวมอาจจะต่ำหรือสูงกว่าความเป็นจริง ผลที่ตามมาคือในภาพรวมจะทำให้คะแนนไม่สะท้อนภาพที่ชัดเจนในการวิเคราะห์ระดับของสถานะทางการคลัง ดังนั้นการแยกพิจารณาระดับสถานะทางการคลังออกเป็นในแต่ละมิติของกลุ่มตัวชี้วัด และประเมินแต่ละมิติโดยแยกออกจากกัน จึงเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การวัดระดับของสถานะทางการคลังในแต่ละด้านว่าอยู่ในระดับใดได้อย่างแท้จริง และมีความน่าเชื่อถือมากกว่าและนำไปใช้ประโยชน์ในการต่อยอดการศึกษาเชิงลึกได้ดีกว่าการรวมคะแนนนั่นเอง

2.2.3 แนวทางการบริหารเพื่อสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Callahan (2012) ได้กล่าวว่าการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งที่ออกแบบและสร้างขึ้นได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการคลังท้องถิ่นที่ยั่งยืนเป็นสิ่งที่ไม่ได้อยู่ในอุดมคติหรือเป็นเพียงจินตนาการ แต่เป็นสิ่งที่สามารถบริหารจัดการให้เกิดขึ้นได้ ข้อเสนอที่สอดคล้องกับความเห็นนี้ เช่น Baker (2005) ได้เสนอกลยุทธ์การสร้างคามยั่งยืนของการคลังของท้องถิ่นว่าควรประกอบไปด้วย

1) การลดการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น (minimize overmatches) ในกองทุนท้องถิ่นต่างๆ หรือหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น

2) การลดความเสี่ยง (maximize low-risk) โดยการหาเครือข่ายผู้สนับสนุนท้องถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่ (nonlocal funding) ที่ไม่มีเงื่อนไขผูกมัดหรือข้อจำกัดที่มากเกินไป เช่น ผู้ใจบุญองค์กรการกุศลต่างๆ (philanthropic contributions) การร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชน (public-private partnerships) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการอื่นๆ (interagency funding agreements) และ การให้รัฐบาลส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางช่วยแบ่งเบาภาระ (cost participation) เป็นต้น

3) การมีมุมมองการคลังในระยะยาว (maintain a long-run fiscal perspective) คือการที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์แนวโน้มของการใช้จ่ายและรายได้ที่เพียงพอในระยะยาวควบคู่กันไปกับการรักษาเสถียรภาพของปัจจุบัน

4) หลีกเลี้ยงกับดักจากเงินช่วยเหลือ (avoid the post-grant trap) คือการไม่ยึดติดกับเงินช่วยเหลือต่างๆ (grants) หรือเงินจากการบริจาคมากเกินไป เพราะวันใดวันหนึ่งคนหรือหน่วยงานที่ให้สิ่งเหล่านี้อาจหยุดให้ความช่วยเหลือทางการเงินเมื่อไหร่ก็ได้ และถ้าหากเป็นโครงการที่สำคัญๆ และมีผลกระทบกับความรู้สึกของประชาชนในพื้นที่มากๆ ก็อาจจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเองตัดสินใจลำบากที่จะต้องเลือกว่าจะลดขนาดโครงการ จะยกเลิกโครงการ หรือจะดำเนินโครงการต่อไปด้วยการใช้งบประมาณของตนเอง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็น “การติดกับดักจากเงินช่วยเหลือ” (snaring in the post-grant trap)

5) การระมัดระวังแหล่งรายได้ที่ปรากฏครั้งเดียว (treat nonrecurring revenue prudently) กล่าวคือผู้บริหารงานคลังท้องถิ่นจะต้องมีความรอบคอบและแม่นยำในการวิเคราะห์ว่าแหล่งรายได้ใดที่มีความเสี่ยงว่าจะไม่ได้รับเช่นเดิมอีกในวงรอบปีงบประมาณถัดไป การกำหนดค่าใช้จ่ายในโครงการใดๆ ที่จะต้องมีความต่อเนื่องหลายปีจะต้องมีความระมัดระวังที่จะไม่ให้กองทุนที่มาสนับสนุนค่าใช้จ่ายมีลักษณะที่มาจากแหล่งรายได้ที่อาจจะไม่ปรากฏหรือสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีต่อไปอีก

6) การจัดการกับเงินสะสม (manage fund balance) อย่างระมัดระวังและรอบคอบ เนื่องจากเงินสะสมถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญโดยเฉพาะในกรณีหรือในสถานการณ์ที่การคลังท้องถิ่นขาดสภาพคล่อง ในกรณีนี้ผู้บริหารหรือนักบริหารงานคลังท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่สำคัญๆ ที่จะจัดการกับเงินสะสม เช่น การเปิดเผยบัญชีเงินสะสมสู่สาธารณะ หรือการมีความสามารถในการวิเคราะห์แนวโน้มหรือสถานะของเงินสะสมว่าจะเป็นอย่างไรในช่วงเวลาใดทั้งอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เป็นต้น

ในบริบทของประเทศไทย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2559) ได้เสนอรูปแบบการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนของภาครัฐว่าควรประกอบไปด้วย 4 เสาหลัก (four pillars of fiscal sustainability) โดยเสาหลักแรกคือ การดำเนินงานของรัฐบาลที่จะต้องตอบสนองต่อประชาชนอย่างเหมาะสม ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงการที่รัฐบาลควรดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของตนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่ รัฐบาลจะต้องไม่ดำเนินภารกิจทุกอย่างเองหรือนั่นการดำเนินนโยบายประชานิยมมากเกินไปจนทำให้เกิดการบิดเบือนสภาพทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของพื้นที่ เช่น ความพยายามในการทำงาน การประกอบอาชีพ การดำเนินกิจกรรมชีวิตประจำวันของประชาชน ดังนั้นเพื่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้ รัฐบาลจึงต้องควรที่จะมีการจัดแบ่งหน้าที่และการดำเนินการร่วมกันอย่างเหมาะสมระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในระบบเศรษฐกิจแบบผสม เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อเสถียรภาพทางการคลัง

ในเสาหลักที่สอง วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้เสนอว่ารัฐบาลจะต้องมีการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่รัดกุม กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรมและสร้างรายได้ให้แก่รัฐ

อย่างเพียงพอ การกำหนดนโยบายรายจ่ายหรือการกำหนดขนาด/แผนจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาต่างๆ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม และขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดนโยบายหนี้สาธารณะตามความจำเป็น เป็นต้น

สำหรับเสาหลักที่สามคือกลไกการจัดการเชิงสถาบันและระบบปฏิบัติการด้านการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ แนวทางในการดำเนินการคือการที่รัฐต้องจัดให้มีสถาบันทางการคลังหลักอย่างเพียงพอ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันอย่างเหมาะสม มีกฎหมายหรือกฎกติการองรับการปฏิบัติงานหรือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการคลัง มีระบบการวางแผนการดำเนินงานทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐมีทิศทางและมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลอย่างชัดเจน รวมถึงมีการจัดระบบข้อมูลและกลไกการตัดสินใจที่มีเหตุผลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐ การจัดเก็บและการใช้ทรัพยากรทั้งในปัจจุบันและในอนาคต และมีการกำหนดมาตรการรับมือกับความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนในลักษณะต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการคลังภาครัฐ เป็นต้น

และเสาหลักสุดท้ายคือการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานและการเฝ้าระวังฐานะทางการคลังของรัฐบาล ภาครัฐไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานคลังเป็นการบริหารที่เป็นไปตามสภาพแวดล้อมมากเกินไปเพราะ อาจนำไปสู่ปัญหาการกำหนดเป้าหมายทางการคลังที่บิดเบือน (morale hazard) ของตัวแสดงต่างๆ ในระบบ มีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นกับฐานะทางการคลังของรัฐอย่างสม่ำเสมอ มีระบบติดตามและการตรวจสอบทางด้านการคลังเท่าที่จำเป็น แต่รัดกุมและเพียงพอ โดยที่กิจกรรมต่างๆ เหล่านี้จะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามวงจรงบประมาณหรือวงรอบของการอยู่ในตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

2.3 สรุปการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้เห็นว่าภาพรวมของการกระจายอำนาจในประเทศไทย แม้ว่าจะมีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมาก แต่ก็ยังคงมีปัญหาโดยเฉพาะในด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามหลักของการสร้างสวัสดิการสังคมในระดับท้องถิ่น ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ทำให้ได้ทราบถึงแนวทางการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่น ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสถานะทางการคลังในแง่ของความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถรักษาสภาพคล่องของรายได้ รายจ่าย การชำระหนี้ ควบคู่ไปกับความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

นอกจากนี้ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตัวชี้วัดหรือกรอบการประเมินสถานะทางการคลัง ได้มีนักวิชาการเสนอว่าการวิเคราะห์ควรจะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดใน 4 มิติ อันได้แก่ สภาพคล่องเงินสตรระยะสั้น สภาพคล่องของงบประมาณ สภาพคล่องระยะยาว และความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าถ้าจะประยุกต์ใช้กรอบตัวชี้วัดเหล่านี้ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง ก็จะต้องมีข้อที่ควรระวังที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดในมิติการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว จะมีตัวชี้วัดเกี่ยวกับหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย) ซึ่งควรที่จะถูกยกเว้นในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรบริหารส่วนตำบล เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับความสามารถในการสร้างหนี้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว และข้อจำกัดนี้ผู้วิจัยเสนอว่าสามารถที่จะกำหนดให้เป็นเงื่อนไขในลักษณะผลกระทบเชิงสถาบันทางการคลัง (fiscal institutions) กล่าวคือเป็นการถูกจำกัดความสามารถในการสร้างหนี้เพราะไม่มีกฎหมายรองรับให้สามารถกระทำได้นั่นเอง ทั้งนี้เพื่อทำการวิเคราะห์ความแตกต่างของผลกระทบจากสถาบันทางการคลังที่ควบคุมกิจกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังได้ในอีกทางหนึ่ง

โดยสรุปแล้ว งานวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยยังมีอยู่ในจำนวนที่น้อยมาก ผู้วิจัยก็พบว่ามีเพียงงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ที่ได้สร้างกรอบแนวคิดที่ประกอบไปด้วยหลายๆ มิติและตัวชี้วัดต่างๆ ที่มีรายละเอียดที่ชัดเจนและนำไปใช้ในการวิเคราะห์ได้จริง แต่อย่างไรก็ตามในงานวิจัยดังกล่าวก็เป็นการวิเคราะห์สถานะทางการคลังเฉพาะของเทศบาลในระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ เท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งการไม่ได้รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ทำให้ยังคงมีช่องว่างขององค์ความรู้เกี่ยวกับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ เหล่านี้

นอกจากนี้ยังปรากฏต่อไปอีกว่าไม่มีงานวิจัยใดๆ ที่นำเสนอแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จากประเด็นช่องว่างองค์ความรู้ของงานวิจัยทางด้านการสร้างความยั่งยืนทางการคลังเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวิจัยในประเด็นความยั่งยืนทางการ

คลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นและโครงการวิจัยนี้ต้องการลดช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น ในการนี้ผู้วิจัยจึงตั้งคำถามว่าสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในประเทศไทยมีสถานะทางการคลังที่ยั่งยืนอยู่ในระดับใด? และเราจะมีแนวทางอย่างไรในการที่จะทำให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืน? ซึ่งคำตอบที่จะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ นอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงสถานะทางการคลังและได้แนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนเป็นกรณีศึกษาแล้ว ก็ยังจะเป็นการสร้างฐานองค์ความรู้สำหรับการต่อยอดในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการทบทวนแนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นำมาสู่กรอบแนวคิดในการวิจัยดังต่อไปนี้

สำหรับกรอบแนวคิดในการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1) การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลัง ผู้วิจัยได้สร้างกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวบนพื้นฐานของการให้ความหมายของความยั่งยืนทางการคลัง ว่าเป็นการวิเคราะห์ความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นที่จะสามารถรักษาสภาพคล่อง (solvency) ของรายได้ (revenue) รายจ่าย (expenditure) การชำระหนี้ (obligation) ควบคู่ไปกับความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งตามความหมายนี้ ผู้วิจัยได้ประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดทางการคลังของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ใน 4 มิติ ได้แก่ 1) สภาพคล่องกระแสเงินสด (cash solvency) ซึ่งเป็นการประเมินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้จ่ายเงินสดเพื่อชำระหนี้หรือค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระยะสั้นไม่เกิน 1 ปี 2) สภาพคล่องของงบประมาณ (budget solvency) คือการประเมินความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณในระหว่างปีงบประมาณ 3) สภาพคล่องทางการเงินในระยะยาว (long-term solvency) หมายถึงการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาวเกิน 1 ปี และ 4) การรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) คือการวิเคราะห์ความสามารถของท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอ ทั้งนี้ ตัวชี้วัดบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสร้างหนี้ด้วยการกู้ยืมเงิน จะถูกยกเว้นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่รองรับความสามารถในการสร้างหนี้ด้วยการกู้ยืมเงินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ แต่การยกเว้นดังกล่าวจะถูกกำหนดเป็นเงื่อนไขเชิงสถาบันทางการคลัง (Rose, 2010) เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบปัจจัยเชิงสถาบันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล และสำหรับรายละเอียดต่างๆ ได้แก่ วิธีการคำนวณตัวชี้วัด และความหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวนั้นจะได้นำเสนอรายละเอียดในหัวข้อที่จะอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย

ในส่วนของการตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2) กรอบแนวคิดสำหรับการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง (propositions for local government fiscal sustainability) โครงการวิจัยนี้ได้ประยุกต์เอาแนวคิดของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2559) เป็นหลัก ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นแนวคิดที่ถูกนำเสนอบนพื้นฐานทางบริบทของสังคมไทย และเสริมด้วยข้อเสนอของ Baker (2005) โดยผู้วิจัยเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนทางการคลังนั้น จะมีการดำเนินการตาม 4 แนวทาง ได้แก่ 1) บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหมายถึงการที่รัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของตนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่ และจะต้องไม่ดำเนินภารกิจทุกอย่างเองหรือเน้นการดำเนินนโยบายประชานิยมมากเกินไป 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ อย่างรอบคอบและรัดกุม กล่าวคือ ท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายต่างๆ และดำเนินโครงการที่เหมาะสมกับความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ในพื้นที่ 3) ท้องถิ่นจะต้องจัดการกับปัจจัยเชิงสถาบันและระบบปฏิบัติการด้านการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ และ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานและการเฝ้าระวังฐานะทางการคลังของตนเอง กล่าวคือ การกำหนดเป้าหมายทางการคลัง มีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นกับฐานะทางการคลังอย่างสม่ำเสมอ มีระบบติดตามและการตรวจสอบทางด้านการคลังเท่าที่จำเป็นแต่รัดกุมและเพียงพอ ซึ่งกรอบแนวคิดทั้ง 4 ประการนี้จะได้นำไปสู่การพัฒนาแบบสัมพัทธ์เชิงลึกสำหรับโครงการวิจัยนี้ต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

โครงการวิจัยนี้มุ่งที่จะตอบโจทย์วิจัยโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในลักษณะของการใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสนับสนุนผลของการวิจัยเชิงปริมาณ (mixed-method sequential explanatory design) ซึ่งระเบียบวิธีวิจัยประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ ในการขยายประเด็นจากผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนการวิจัยข้อมูลในเชิงคุณภาพ (Ivankova, Creswell, & Stick, 2005) ทั้งนี้ประชากรของการวิจัยครั้งนี้จะจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา งบประมาณ และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ของผู้วิจัย อย่างไรก็ตาม การจำกัดเฉพาะจังหวัดก็มีประโยชน์ในการควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่จังหวัด เช่น ระดับค่าครองชีพ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เป็นต้น สำหรับรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยจะนำเสนอตามลำดับ ดังต่อไปนี้

3.1 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 1 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

3.2 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

3.1 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 1 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

การวิจัยช่วงที่ 1 คือการวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative research) กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยช่วงที่ 1 คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ โดยจะทำการเก็บข้อมูลสถิติทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดสถานะความยั่งยืนทางการคลัง จาก เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 4 แห่ง เทศบาลตำบล 116 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 89 แห่ง รวมทั้งหมดจำนวน 210 แห่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึง และการยินยอมเปิดเผยข้อมูลการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ แก่ผู้วิจัย การศึกษาครั้งนี้จึงจะวิเคราะห์ข้อมูลเฉพาะจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้มอบข้อมูลอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ สำหรับการวิเคราะห์ตามตัวชี้วัดดังกล่าว เท่านั้น

งานวิจัยฉบับนี้จะทำการวิเคราะห์สถานะทางการคลังในระยะยาว 5 ปีงบประมาณ (2555-2559) โดยใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง 4 มิติ ประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดเกี่ยวกับ สภาพคล่องของเงินสด (cash

solvency) สภาพคล่องของงบประมาณ (budget solvency) สภาพคล่องการเงินระยะยาว (long-term solvency) และการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูล ทุติยา ภูมิ จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ รายงานทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ทั้งที่เป็น เอกสารและจากระบบบัญชีคอมพิวเตอร์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Electronic Local Administration Accounting System: e-LAAS) โดยขอข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ทางไปรษณีย์ และทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) และสำหรับข้อมูลด้านประชากร ผู้วิจัยได้ทำการ รวบรวมจากระบบสถิติทางการทะเบียนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และจากแหล่งอื่นๆ เช่น เว็บไซต์ของหน่วยงาน หรือ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ

การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยช่วงที่ 1 จะใช้เครื่องมือทางสถิติ ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน การกำหนดค่าควอไทล์ และสถิติสำหรับการวิเคราะห์ในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การ กำหนดค่าควอไทล์นั้นก็เพื่อทำการจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดออกเป็น 4 ระดับภายใต้กลุ่ม ตัวชี้วัดในแต่ละมิติจะถูกกำหนดไว้ที่ ควอไทล์ที่ 1 (P_{25}^{th}) คือ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง, ควอไทล์ที่ 2 (P_{50}^{th}) คือ อยู่ในระดับค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง, และ 3 (P_{75}^{th}) คือ อยู่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ โดยที่กลุ่มตัวอย่างที่ในตำแหน่ง ควอไทล์ที่ 1 และ ควอไทล์ที่ 3 จะถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา สำหรับโครงการวิจัยในช่วงที่ 2 ตามเงื่อนไขของระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพแบบกรณีศึกษาเพื่อค้นหา ซึ่งจะ ได้อธิบายในหัวข้อดังกล่าวต่อไป

3.1.1 ตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง (Fiscal Condition Indicators)

ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เพื่อใช้ประเมินความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 4 มิติ ได้แก่ สภาพคล่องเงินสด สภาพคล่องงบประมาณ สภาพคล่องระยะยาว และสภาพคล่องการให้บริการ จะประกอบไปด้วยตัวชี้วัดย่อยซึ่งรายละเอียดตัวชี้วัดสถานะทางการคลังต่างๆ แสดงอยู่ในตารางที่ 3.1 ดังนี้

ตารางที่ 3.1 ตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. สภาพคล่องเงินสด (cash solvency)		
1.1 อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (current ratio)	สัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียน ต่อ หนี้สินหมุนเวียน	สัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน จะเป็นอัตราส่วนที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น ค่าดัชนีที่สูงคือความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นสูง

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1.2 อัตราส่วนเงินสด (cash ratio)	สัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่องสูง ต่อ หนี้สินหมุนเวียน	เป็นอัตราส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นในกรณีหากมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที ค่าดัชนีสูงหมายถึงสภาพคล่องทางการเงินสำหรับกิจกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันสูง
1.3 อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities)	ภาระหนี้สินหมุนเวียน ต่อ รายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียนในระดับสูงหมายถึงสภาพคล่องเงินสดสำหรับการจัดบริการสาธารณะมีความตึงตัวสูง ค่าอัตราส่วนที่สูงหมายถึงมีความตึงตัวในการบริหารสภาพคล่องเงินสดเพื่อจัดสรรบริการต่างๆ สูง
1.4 สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (tax receivable ratio)	สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น ต่อ รายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง	สัดส่วนลูกหนี้ในอัตราที่สูงแสดงให้เห็นถึงรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บเองอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในรอบปีงบประมาณ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการขาดสภาพคล่องระยะสั้น
2. สภาพคล่องงบประมาณ (budget solvency)		
2.1 อัตราส่วนการดำเนินงาน (operating ratio)	สัดส่วนระหว่างรายรับรวมต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ตัวชี้วัดแสดงให้เห็นถึงความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการจัดบริการด้านต่างๆ ค่าดัชนีที่เป็นบวกแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือไม่มีแรงกดดันมากในการทำงานงบประมาณให้สมดุล และยังหมายถึงโอกาสที่ท้องถิ่นจะสามารถเพิ่มระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้ปีงบประมาณนั้นๆ ได้อีก
2.2 อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	สัดส่วนระหว่างรายได้จัดเก็บเองต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อระดับรายจ่ายรวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงความมีประสิทธิภาพในการจัดทำงบประมาณและการจัดการสาธารณะเนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นไม่ต้องรอรัฐบาลกลางจัดสรรมาให้

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
2.3 ระดับเงินสด (cash)	อัตราส่วนของเงินสดที่นำมาจ่ายขาดได้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าที่ได้หมายถึงขนาดของขนาดของกันชนทางการเงิน (buffer) ที่ท้องถิ่นสามารถนำเงินสดออกมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงจะยังเป็นตัวระบุถึงขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับสถานะฉุกเฉินต่างๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้
2.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสด (change in fund balance)	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของเงินสดตอนต้นปีงบประมาณและสิ้นปีงบประมาณเปรียบเทียบกับเงินสดตอนต้นปีงบประมาณ	ค่าการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินสดแสดงให้เห็นขีดความสามารถทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ

3. สภาพคล่องระยะยาว (long-term solvency)

3.1 อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	มูลค่าสินทรัพย์สุทธิต่อมูลค่าสินทรัพย์รวมทั้งหมด	เป็นการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (สินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) หักด้วยหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) เปรียบเทียบกับมูลค่าสินทรัพย์รวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ถึงขีดความสามารถในการรับมือกับภาระหนี้ของท้องถิ่น หากต้องจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมด เพื่อชำระหนี้ในอนาคต
3.2 อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสด	อัตราส่วนระหว่างหนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินไม่หมุนเวียนต่อเงินสดของท้องถิ่น	เป็นการประเมินว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใดจากเงินสดที่มีอยู่ หากอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องนำเงินสดมาใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เพิ่มขึ้นและประมาณเงินสดเพื่อการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินย่อมลดน้อยลง

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
3.3 ระดับหนี้สินระยะยาว	ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายได้รวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของท้องถิ่น หากสัดส่วนหนี้สินระยะยาวอยู่ในระดับสูง ย่อมสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในแต่ละปีในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย และย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการให้บริการของท้องถิ่นที่อาจลดน้อยลงในอนาคตได้โดยตรง
3.4 ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร	ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร	ประเมินภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่นต่อประชากร หากมีขนาดของหนี้ต่อประชากรในสัดส่วนสูง สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านสภาพคล่องทางการเงินและความตึงตัวของการจัดทำงบประมาณในอนาคต และย่อมหมายความว่าขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตน้อยลงไปด้วย
3.5 ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้	รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	เป็นการประเมินสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ระยะยาว (รวมดอกเบี้ย) ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงท้องถิ่นมีการจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูง และส่งผลให้งบประมาณสำหรับบริหารจัดการบริการในด้านอื่นๆ ลดน้อยลง และอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องให้เกิดความตึงตัวทางด้านงบประมาณมากขึ้น

4. การรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency)

4.1 มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร	มูลค่าทรัพย์สินของท้องถิ่นต่อประชากร	การที่ท้องถิ่นมีทรัพย์สินและการลงทุนในอุปกรณ์เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในปริมาณที่เหมาะสม ย่อมสะท้อนถึงขีดความสามารถในการให้บริการประชาชน ถ้าหากท้องถิ่นไม่สามารถรักษาระดับการลงทุนในทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการแล้ว ก็จะเป็นการทำลายโอกาสในการให้บริการประชาชนและการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน
-----------------------------------	--------------------------------------	---

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
4.2 ภาระภาษี ท้องถิ่นต่อประชากร	รายได้จากภาษีอากร ท้องถิ่นต่อจำนวน ประชากร	ระดับภาษีท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด ค่าดัชนีที่สูงแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น
4.3 ระดับรายจ่าย ท้องถิ่นต่อประชากร	รายจ่ายรวมของ ท้องถิ่นต่อจำนวน ประชากร	ระดับรายจ่ายบ่งบอกถึงปริมาณสินค้าและบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้รายจ่ายในระดับสูงสื่อได้ว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้อยู่ในระดับสูงตามไปด้วย โดยมีสมมุติฐานว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนมีคุณภาพเทียบได้กับบริการที่ท้องถิ่นอื่นๆ จัดให้
4.4 จำนวน ประชากรต่อ พนักงานให้บริการ	จำนวนประชากรต่อ จำนวนพนักงานท้องถิ่น ที่จ้างเต็มเวลา	เป็นการประเมินว่าพนักงานท้องถิ่นคนหนึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงเพียงใด การมีค่าดัชนีในระดับต่ำ หมายถึงบุคลากร 1 คนจะมีประชาชนที่ต้องให้บริการไม่มากนัก นั่นคือการให้บริการท้องถิ่นก็จะมีแนวโน้มที่ครอบคลุมประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, 22-29)

3.1.2 การสร้างตัวชี้วัดรวมในแต่ละมิติและการจัดลำดับคอวไทล์

โครงการวิจัยนี้ใช้แนวทางตามที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554: 165-168) ได้เสนอว่าเนื่องจากตัวชี้วัดต่างๆ ในแต่ละมิติจะมีหน่วยนับและการตีความที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงต้องมีการแปลงค่าให้อยู่ในฐานเดียวกันในรูปแบบของดัชนี (unit-free index value) ก่อนแล้วจึงนำมารวมเป็นค่าเฉลี่ยของแต่ละมิติ หลังจากนั้นทำการกำหนดลำดับคอวไทล์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการเปรียบเทียบสถานะทางการคลังในแต่ละมิติต่อไป โดยการแปลงค่าให้อยู่ในฐานเดียวกัน การคำนวณจะมี 2 กรณี ซึ่งถูกปรับปรุงด้วยการเพิ่มเงื่อนไขของมิติเวลาเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

1) กรณีค่าของตัวชี้วัดในแต่ละปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่ได้มีการเรียงตัวจากต่ำไปสูง (ascending ratio) หมายถึงหากมีค่าอัตราส่วนที่สูงจะมีความหมายในทางบวกหรือเป็นค่าที่พึงประสงค์ จะสามารถคำนวณได้จากสมการ

$$\text{Ascending Index}_{it} = \frac{X_{it} - \text{Min}_t}{\text{Max}_t - \text{Min}_t}$$

2) กรณีค่าของตัวชี้วัดในแต่ละปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ที่ได้มีการเรียงตัวจากสูงไปต่ำ (descending ratio) กล่าวคือหากมีอัตราส่วนที่สูงจะมีความหมายในทางลบหรือเป็นค่าที่ไม่พึงประสงค์ จะสามารถคำนวณค่าเพื่อการปรับฐานได้จากสมการ

$$\text{Descending Index}_{it} = \frac{\text{Max}_t - X_{it}}{\text{Max}_t - \text{Min}_t}$$

โดยที่

X_{it} คือ ค่าของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น i ในปี t

i คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งที่ 1, 2, 3,....., n

t คือ ปีงบประมาณที่ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

Max_t คือ ค่าสูงสุดของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างในปี t

Min_t คือ ค่าต่ำสุดของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างในปี t

สำหรับการคำนวณค่าดัชนีรวม (composite index) ในแต่ละมิติของแต่ละปีงบประมาณ จะนำค่าตัวชี้วัดแต่ละตัวที่ได้มีการแปลงให้เป็นฐานเดียวกันเรียบร้อยแล้วมารวมกันด้วยวิธีการหาค่าเฉลี่ย (geometric mean) เพื่อให้ได้คะแนนรวมของแต่ละมิติ

$$\text{Composite index}_{it} = \sqrt{FI_{it} \times FI_{it} \times \dots \times FI_{it}}$$

โดยที่

FI_{it} คือ ค่าของระดับสถานะทางการคลังในแต่ละมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น i ในปี t

ปี t

i คือ ตัวชี้วัดสถานะทางการคลังตัวที่ 1, 2, 3,, 17

t คือ ปีงบประมาณที่ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

โดยผลที่ได้จากการคำนวณตามสมการข้างต้นนี้ จะนำไปสู่ค่าสำหรับการวิเคราะห์ระดับสถานะทางการเงินในแต่ละด้าน ได้แก่ (1) สภาพคล่องเงินสด (cash solvency composite index: CI1) (2) สภาพคล่องงบประมาณ (budget solvency composite index: CI2) (3) สภาพคล่องระยะยาว (long-term solvency composite index: CI3) และ (4) การรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency composite index: CI4) จะถูกนำไปคำนวณหาค่าเฉลี่ยใน 5 ปีงบประมาณ ดังสมการ

$$CI_{ni} = \frac{CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit}}{5}$$

โดยที่

CI_{ni} คือ ค่าดัชนีรวมเฉลี่ยมิติ n ในปีงบประมาณ 2555-2559 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น i

n คือ 1, 2, 3, และ 4

i คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น i

t คือ ปีงบประมาณ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

ซึ่งผลที่ได้จากค่าดัชนีรวมเฉลี่ย ปี 2555-2559 นี้ จะถูกนำไปจัดอันดับคอวไธล์สำหรับชุดข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง ดังสมการ

$$Q_k = \frac{k}{4} (N - 1)$$

โดยที่

Q_k คือ ค่าคอวไธล์ที่ k

k คือ 1, 2, 3, และ 4

N คือ จำนวนข้อมูลทั้งหมด

จากสมการข้างต้น ตำแหน่งที่ได้ ค่าคอวไธล์ที่ 1 (Q_1) หมายถึงค่าดัชนีรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวมของกลุ่มตัวอย่าง ค่าคอวไธล์ที่ 2 (Q_2) หมายถึงค่าดัชนีรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลางเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มตัวอย่าง และค่าคอวไธล์ที่ 3 (Q_3) หมายถึงค่าดัชนีรวมอยู่ในระดับสูงเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มตัวอย่าง ลำดับในคอวไธล์จะถูกพิจารณาประกอบกับค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อวิเคราะห์สถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในตาราง

ตารางที่ 3.2 ตัวอย่างการแบ่งกลุ่มตัวอย่างตามลำดับควอไทล์

สถิติสำคัญ		CI1	CI2	CI3	CI4
จำนวน อปท. (n)		XXX	XXX	XXX	XXX
ค่าเฉลี่ย (Mean)		0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)		0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
ค่าต่ำสุด (Minimum)		0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
ค่าสูงสุด (Maximum)		0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
ค่าควอไทล์ (quartile ranking)	จุดแบ่ง Q1 (P25 th)	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
	จุดแบ่ง Q2 (P50 th)	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX
	จุดแบ่ง Q3 (P75 th)	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX	0.XXXX

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554: 168)

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะนำไปสู่ผลการจัดลำดับสถานะทางการคลังในแต่ละตัวชี้วัดหลัก 4 ระดับตามจุดแบ่งค่าควอไทล์ 3 ค่า ดังนี้

กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 1 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนต่ำกว่าจุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 (คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ตัวชี้วัดสถานะทางการคลังอยู่ในระดับความยั่งยืนน้อยที่สุด

กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 2 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 และต่ำกว่าคะแนนที่เป็นจุดแบ่งควอไทล์ที่ 2 (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25 และต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังในตัวชี้วัดอยู่ในระดับความยั่งยืนน้อย

กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 3 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอไทล์ที่ 2 และต่ำกว่าคะแนนที่เป็นจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 และต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังในตัวชี้วัดอยู่ในระดับความยั่งยืนมาก

กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 4 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 หรือสูงกว่า (คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 และสูงกว่า) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังในตัวชี้วัดอยู่ในระดับความยั่งยืนมากที่สุด

3.1.3 การปรับฐานค่าเงินตามเวลา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลทางการเงินในช่วงระยะเวลา 5 ปีงบประมาณ ดังนั้นการปรับฐานค่าเงินให้สอดคล้องกันจึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพื่อลดปัญหาความเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเงินที่แท้จริงซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละปี ทั้งนี้การปรับฐานค่าเงินในงานวิจัยฉบับนี้จะใช้ฐานข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภค จัดทำโดยกองสารสนเทศและดัชนีเศรษฐกิจการค้า สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ ในการปรับโดยใช้ปี พ.ศ. 2558 เป็นปีฐาน ซึ่งสมการในการปรับค่าเงินคือ

$$R_{adjusted} = \left(\frac{CPI_{base\ year}}{CPI_{current\ year}} \right) \times R_{current\ year}$$

โดยที่

$R_{current\ year}$ คือ มูลค่าเงินของปีที่ต้องการทราบค่าที่แท้จริง

$R_{adjusted}$ คือ มูลค่าเงินที่แท้จริงของปีที่ต้องการทราบค่า

$CPI_{base\ year}$ คือ ดัชนีราคาผู้บริโภคปีฐาน (2558)

$CPI_{current\ year}$ คือ ดัชนีราคาผู้บริโภคปีที่ต้องการทราบค่าเงินที่แท้จริง

3.2 ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

สำหรับประเด็นการวิจัยในช่วงที่ 2 คือการวิเคราะห์แนวทางในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของกรณีศึกษาเพื่อค้นหา (exploratory case study) ซึ่งการวิจัยกรณีศึกษาในแนวทางนี้จะเหมาะสมกับเรื่องที่เป็นประเด็นใหม่หรือยังไม่มีผู้ทำวิจัยหรือมีข้อมูลที่ไม่มากนัก (Benbasat, Goldstein, & Mead, 1987) ดังนั้น เพื่อค้นหาแนวทางในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ทำการจัดลำดับไว้ในการวิจัยช่วงที่ 1 โดยจะใช้กรณีศึกษาแบบเปรียบเทียบ (multiple-case studies) เพื่อต้องการจะทำความเข้าใจรูปแบบที่มีความเหมือนหรือความแตกต่างของประเด็นการศึกษา เพื่อทำความเข้าใจในเหตุผลของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเชิงเปรียบเทียบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังที่ดีที่สุด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่าง (Flyvbjerg, 2011) ทั้งนี้ในการประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้ได้ใช้แนวทางการเลือกกรณีศึกษาที่ดีที่สุดและต่ำที่สุดของประเด็นนั้นๆ (extreme/deviant cases) และได้เพิ่มกลุ่มตัวอย่างกรณีศึกษาที่อยู่ในระดับปานกลางเพื่อเป็นตัวแทนเปรียบเทียบเพิ่มเติม ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้ข้อมูลจากกรณีศึกษาที่มีลักษณะพิเศษหรือโดดเด่นอย่างชัดเจน

พร้อมๆ กันกับกรณีศึกษาที่อยู่ในระดับปานกลางเป็นตัวเปรียบเทียบ และจะเหมาะสมในกรณีที่ยังมีข้อจำกัดของกรอบแนวคิดทฤษฎีในประเด็นที่ต้องการวิจัยหรือยังต้องการให้เกิดการพัฒนากรอบแนวคิดและทฤษฎีขึ้นมาใหม่

3.2.1 การคัดเลือกกรณีตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์

ในโครงการวิจัยนี้ได้แยกกรณีศึกษาเพื่อการเปรียบเทียบออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะการคลังดีที่สุด อยู่ในควอไทล์ที่ 3 (P 75th) จำนวน 2 แห่ง และกลุ่มที่สองคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะการคลังที่อยู่ในกลุ่มควอไทล์ที่ 2 (P 50th) ในทุกมิติของการประเมินสถานะทางการคลัง จำนวน 2 แห่ง และกลุ่มที่ 3 คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะการคลังที่อยู่ในกลุ่มควอไทล์ ที่ 1 (P25th) ในทุกมิติของการประเมินสถานะทางการคลัง จำนวน 2 แห่ง โดยกลุ่มตัวอย่างในทุกกลุ่มควอไทล์ถูกจำแนกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นกรณีศึกษาเปรียบเทียบปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีความเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ทำให้ได้จำนวนกรณีศึกษา 6 แห่ง ซึ่งเป็นตัวแทนของการเปรียบเทียบกรณีศึกษาที่สถานะความยั่งยืนทางการคลังอยู่ในระดับสูงสุด ปานกลาง และต่ำสุด และครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษาครั้งนี้

3.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและกรอบคำถามสัมภาษณ์

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกคัดเลือกเป็นกรณีศึกษา ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นายก อบท. ตัวแทน หรือผู้รักษาการตำแหน่งนายก อบท.) เพื่อค้นหาคำตอบว่าแนวทางในการบริหารงานคลังที่มีความยั่งยืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรเป็นอย่างไร แนวทางคำถามสำหรับการสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วย 4 ประเด็นของแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืน ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้ได้พัฒนาประเด็นมาจากการงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2559) และเสริมด้วยประเด็นต่างๆ จากงานของ Baker (2005) ได้แก่ 1) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม 2) การกำหนดนโยบายทางการคลังและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างรัดกุม 3) กลไกการจัดการด้านสถาบันและระบบการคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ และ 4) การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานและการเฝ้าระวังฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะมีการขยายความรายละเอียดของประเด็นหลักทั้ง 4 ด้าน และคำถามย่อยที่ใช้สัมภาษณ์เพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นผลการศึกษเกี่ยวกับแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามในประเด็นนี้จะเป็นวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีแนวคิดในการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของตนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่อย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้มีการเชิญภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่มาเข้าร่วมในการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะใดบ้าง และความร่วมมือดังกล่าวนี้มีการจัดระบบความสัมพันธ์กันระหว่าง อบต. กับภาคส่วนต่างๆ ที่ทำงานร่วมกันในลักษณะใด เป็นต้น

2) การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

ชุดคำถามในประเด็นนี้จะให้ความสำคัญกับแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ ที่เหมาะสมกับความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ในพื้นที่ เช่น การกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ในท้องถิ่น อย่างเป็นธรรมและสามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ การกำหนดนโยบายรายจ่ายหรือการกำหนดขนาด/แผนจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ และขีดความสามารถในการหารายได้หรือมีแผนพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และแนวคิดของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหาแหล่งเงินทุนหรือการตัดสินใจกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในโครงการหรือกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นชุดคำถามที่ให้ความสำคัญกับการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางด้านการคลังที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในด้านการคลังอย่างใกล้ชิด ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันอย่างเหมาะสม มีระบบการวางแผนการดำเนินงานด้านการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางและมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลอย่างชัดเจน รวมถึงมีการจัดระบบและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศทางด้านการคลังเพื่อประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม

4) การเฝ้าระวังสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานคลังเป็นการบริหารที่เป็นไปตามสถานการณ์มากเกินไปเพราะอาจนำไปสู่ปัญหาทางด้านสถานะทางการเงินที่ไม่ยั่งยืน นำไปสู่พฤติกรรมฉวยโอกาส (opportunistic behavior) จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ (morale hazard) ของตัวแสดงต่างๆ ในระบบการคลังท้องถิ่น มีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลที่เกิดขึ้นกับฐานะทางการเงิน

คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ มีระบบติดตามและการตรวจสอบทางด้านการคลังที่เหมาะสม มีความรอบคอบแต่ไม่จำกัดมากเกินไปจนทำให้การดำเนินการต่างๆ ติดขัดหรือไม่สามารถทำได้ การเฝ้าระวังนั้นจะต้องทำอย่างต่อเนื่องตลอดปีงบประมาณ และมีการดำเนินการต่อเนื่องไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารหลังจากการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเกี่ยวกับการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ และสร้างแนวทางในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ข้อมูลทางการคลังที่ครบถ้วน และสามารถนำมาประมวลเป็นผลการการศึกษาสำหรับการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 81 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล จำนวน 49 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 38 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากผลการศึกษามีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลสถานะทางการเงินการคลังซึ่งอ่อนไหวต่อการแข่งขันทางการเมือง ผู้วิจัยจึงไม่นำเสนอรายชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะใช้วิธีการระบุลำดับตัวเลขและพื้นที่อำเภอในการนำเสนอข้อมูล โดยผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยจะได้นำเสนอตามลำดับดังนี้

4.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

4.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มตัวอย่าง

4.3 แนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

4.1.1 ข้อมูลทั่วไปด้านบริบทของกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้ทำการติดต่อขอข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลในพื้นที่เชียงใหม่ทั้งหมด จำนวน 210 แห่ง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบกลับโดยให้ข้อมูลที่ครบถ้วน 5 ปีงบประมาณ (ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559) และสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการคลังได้ครบตามตัวชี้วัดของการศึกษาครั้งนี้ จำนวน 81 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 38.57 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบระดับตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยสามารถจำแนกเป็น เทศบาล จำนวน 49 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 60.49 และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 32 แห่ง ร้อยละ 39.51 ซึ่งกลุ่มตัวอย่าง

ที่ได้ข้อมูลครบถ้วนดังกล่าวนี้ มีการกระจายตัวในพื้นที่ 23 อำเภอ จากทั้งหมด 25 อำเภอ คิดเป็นร้อยละ 92 ของจำนวนอำเภอทั้งหมด ในจังหวัดเชียงใหม่ สำหรับรายละเอียดต่างๆ แสดงในตารางที่ 4.1

สำหรับข้อมูลทั่วไปอื่นๆ (ดังแสดงในตารางที่ 4.2) ในช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ 2555-2559 สรุปในแต่ละด้านได้ว่า ด้านประชากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 9,318 คน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 14,880 คน) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรเฉลี่ยมากที่สุด 134,942 คน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรเฉลี่ยน้อยที่สุด จำนวน 2,159 คน

ด้านพื้นที่รับผิดชอบ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยของพื้นที่รับผิดชอบ 73.74 ตารางกิโลเมตร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 117.61) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีพื้นที่รับผิดชอบน้อยที่สุดคือ 2.5 ตารางกิโลเมตร และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบมากที่สุด 647.54 ตารางกิโลเมตร

ด้านความหนาแน่นของประชากร พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 548 คนต่อตารางกิโลเมตร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 669 คนต่อตารางกิโลเมตร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นเฉลี่ยของประชากรสูงที่สุดจำนวน 3,355 คนต่อตารางกิโลเมตร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นเฉลี่ยของประชากรต่ำที่สุดคือ 6 คนต่อตารางกิโลเมตร

ตารางที่ 4.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามอำเภอ

ลำดับ	อำเภอ	จำนวน อบท.	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล
1	เมืองเชียงใหม่	7	7	-
2	เชียงดาว	2	2	-
3	แม่แจ่ม	3	2	1
4	แม่แตง	5	4	1
5	แม่ริม	4	3	1
6	แม่วาง	4	-	4
7	แม่ออน	4	-	4
8	แม่ฮ่าย	4	-	4
9	ไชยปราการ	2	1	1
10	กัลยาณิวัฒนา	1	-	1
11	จอมทอง	3	2	1
12	ดอยเต่า	3	-	3
13	ดอยสะเก็ด	8	8	-
14	ฝาง	3	1	2
15	พร้าว	3	2	1
16	สะเมิง	2	-	2
17	สันกำแพง	4	2	2
18	สันทราย	7	7	-
19	สันป่าตอง	2	1	1
20	สารภี	4	4	-
21	หางดง	2	2	-
22	อมก๋อย	2	-	2
23	ฮอด	2	1	1
รวม		81	49	32

หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอำเภอดอยหล่อและอำเภอเวียงแหง

ตารางที่ 4.2 ค่าเฉลี่ยประชากร พื้นที่รับผิดชอบ ความหนาแน่นประชากร และจำนวนบุคลากร ของกลุ่มตัวอย่าง ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559

ประเภทข้อมูล	จำนวนกลุ่มตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
จำนวนประชากร (คน)	81	9,318	14,880	2,159	134,942
พื้นที่รับผิดชอบ (ตารางกิโลเมตร)	81	73.74	117.61	2.5	647.54
ความหนาแน่นประชากร (คนต่อตารางกิโลเมตร)	81	548	669	6	3,355

4.1.2 ข้อมูลทั่วไปด้านการเงินและการคลังของกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับในส่วนของข้อมูลทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่งผู้วิจัยได้หาค่าเฉลี่ยต่อหัวประชากรของข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ 2555 – 2559 (5 ปีงบประมาณ) ด้วยการปรับฐานค่าเงินโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index: CPI) ของปี 2558 เป็นปีฐาน ทั้งนี้ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปด้านการเงินและการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 แสดงอยู่ในตารางที่ 4.3 และสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ค่าเฉลี่ยของมูลค่าสินทรัพย์รวมต่อหัวประชากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีมูลค่าประมาณ 12,551.67 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 8,375.7 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมูลค่าสินทรัพย์รวมต่อหัวประชากรมากที่สุด สามารถประมาณการเป็นค่าเฉลี่ยได้ 53,242.23 บาท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมูลค่าสินทรัพย์ต่อหัวประชากรน้อยที่สุด ประมาณการเป็นมูลค่าเฉลี่ย 4,257.62 บาท

ค่าเฉลี่ยของระดับเงินสดและเงินฝากธนาคารต่อหัวประชากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง คือ 5,120.43 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 2,507.65 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนเงินสดและเงินฝากธนาคารเฉลี่ยต่อหัวประชากรมากที่สุดเป็นเงิน 17,498.62 บาท และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินสดและเงินฝากธนาคารเฉลี่ยต่อหัวประชากรน้อยที่สุดเป็นจำนวนเงิน 2,090.06 บาท

ค่าเฉลี่ยของเงินค้ำชำระของลูกหนี้ภาษีต่อประชากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีจำนวนเงินประมาณ 18.04 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 64.94 บาท) องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่มีลูกหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนเงินมากที่สุดเฉลี่ยที่ระดับ 509.04 บาท และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลูกหนี้ค้างชำระเป็นจำนวนเงินน้อยที่สุด 0.03 บาทต่อประชากร ในขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 13 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 16.05 ไม่มีเงินรายได้คงค้างจากลูกหนี้ภาษี

สินทรัพย์หมุนเวียนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีมูลค่าเฉลี่ยประมาณ 5,709.23 บาทต่อหัวประชากร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 2,995.05 บาท) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมูลค่าสินทรัพย์หมุนเวียนมากที่สุดประมาณ 21,948.73 บาทต่อประชากร 1 คน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหัวประชากรน้อยที่สุดมีค่าเฉลี่ย 2,466.54 บาท

มูลค่าเฉลี่ยของสินทรัพย์สุทธิต่อหัวประชากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 10,916.44 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 7,267.88 บาท) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมูลค่าเฉลี่ยของสินทรัพย์สุทธิต่อหัวประชากรมากที่สุด มีค่าเป็นจำนวนเงินประมาณ 45,241.36 บาท และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมูลค่าเฉลี่ยของสินทรัพย์สุทธิน้อยที่สุด ประมาณ 3,445.89 บาท

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีค่าเฉลี่ยของหนี้สินหมุนเวียนเป็นเงินประมาณ 1,110.5 บาทต่อหัวประชากร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 644.54 บาท) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยหนี้สินหมุนเวียนมากที่สุด เป็นเงินจำนวนประมาณ 3,834.49 บาทต่อหัวประชากร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยหนี้สินหมุนเวียนน้อยที่สุด เป็นเงินประมาณ 375.06 บาทต่อหัวประชากร

ค่าเฉลี่ยของหนี้สินไม่หมุนเวียนต่อหัวประชากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เป็นเงินประมาณ 524.74 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 954.51 บาท) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยหนี้สินไม่หมุนเวียนมากที่สุด เป็นเงินจำนวนประมาณ 4,166.38 บาทต่อหัวประชากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหนี้สินหมุนเวียนน้อยที่สุด 0.58 บาทต่อประชากร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 40 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 49.38 ไม่มีหนี้สินไม่หมุนเวียน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีค่าเฉลี่ยของเงินสะสม ต่อหัวประชากรทั้งหมด ประมาณ 4,952.43 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 2,759.03 บาท) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินสะสมเฉลี่ยมากที่สุดเป็นเงิน 19,072.95 บาทต่อหัวประชากร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงินสะสมเฉลี่ยน้อยที่สุด 1,872.43 ล้านบาท

ค่าเฉลี่ยรายได้จัดเก็บเองต่อประชากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างเป็นจำนวนเงินประมาณ 524.05 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 681.5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จัดเก็บเองสูงที่สุด มีรายได้จัดเก็บเองเฉลี่ยประมาณ 4,056.79 บาทต่อหัวประชากร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จัดเก็บเองน้อยที่สุดประมาณ 39.8 บาท

ค่าเฉลี่ยรายได้จากภาษีจัดสรรต่อหัวประชากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวนประมาณ 3,395.23 บาท (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 1,113.54 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับภาษีจัดสรรจากรัฐบาลมากที่สุดเป็นจำนวนเงินประมาณ 7,58.77 บาทต่อหัวประชากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรายได้จากภาษีจัดสรรน้อยที่สุด เป็นเงินประมาณ 1,752.06 บาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้รับเงินอุดหนุนเฉลี่ย 3,546.35 บาทต่อหัวประชากร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 1,090.63 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนมากที่สุดเฉลี่ย 6,875.45 บาทต่อหัวประชากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนน้อยที่สุดเฉลี่ยเป็นเงินประมาณ 1,497.5 บาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีรายได้ทั้งหมดตลอดช่วงปีงบประมาณ 2555-2559 เฉลี่ยเป็นจำนวนเงินประมาณ 7,476.74 บาทต่อหัวประชากร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 2,207.71 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้รวมสูงสุดประมาณ 18,313.71 บาทต่อหัวประชากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้รวมน้อยที่สุด เป็นเงินประมาณ 3,670.19 บาท

ค่าเฉลี่ยของรายจ่ายรวมระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เป็นจำนวนเงินประมาณ 6,751.82 บาทต่อหัวประชากร (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 2,188.13 บาท) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายรวมสูงสุด เป็นเงินประมาณ 13,356.7 บาทต่อหัวประชากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายจ่ายน้อยที่สุด มีรายจ่ายประมาณ 3,589.7 บาทต่อหัวประชากร

ตารางที่ 4.3 ค่าเฉลี่ยข้อมูลด้านการเงินและการคลังต่อหัวประชากรของกลุ่มตัวอย่างระหว่าง
ปีงบประมาณ 2555-2559

หน่วย: บาทต่อหัวประชากร					
ข้อมูลด้านการเงิน และการคลัง	จำนวนกลุ่ม ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
สินทรัพย์รวม	81	12,551.67	8,375.7	4,257.62	53,242.23
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	81	5,120.43	2,507.65	2,090.06	17,498.62
ลูกหนี้ภาษี	81	18.04	64.94	0.00	509.4
สินทรัพย์หมุนเวียน	81	5,709.23	2,995.05	2,466.54	21,948.73
สินทรัพย์สุทธิ	81	10,916.44	7,267.88	3,445.89	45,241.36
หนี้สินหมุนเวียน	81	1,110.5	644.54	375.06	3,834.49
หนี้สินไม่หมุนเวียน	81	524.74	954.51	0.00	4,166.38
เงินสะสมทั้งหมด	81	4,952.43	2,759.03	1,872.43	19,072.95
รายได้จัดเก็บเอง	81	524.05	681.5	39.8	4,056.79
รายได้จากภาษีจัดสรร	81	3,395.23	1,113.54	1,752.06	7,558.77
รายได้จากเงินอุดหนุน	81	3,546.35	1,090.63	1,497.5	6,875.45
รายได้รวม	81	7,476.74	2,207.71	3,670.19	18,313.71
รายจ่ายรวม	81	6,751.82	2,188.13	3,589.7	13,356.7

หมายเหตุ: ผู้วิจัยได้ปรับฐานค่าเงินของข้อมูลการเงินและการคลังต่างๆ ในแต่ละปีงบประมาณ โดยใช้ปี 2558 เป็นปีฐาน

4.2 ผลการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ระดับของความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบวิธีวิจัยของงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการวิเคราะห์ระดับสถานะทางการคลังในแต่ละด้านโดยการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้จำนวน 81 แห่ง ระยะเวลา 5 ปีงบประมาณ (2555-2559) เท่านั้น ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลทางการเงินและการคลังต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ระดับคะแนนของแต่ละตัวชี้วัด ทั้งนี้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวม ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าเฉลี่ยสูงสุด ค่าเฉลี่ยต่ำสุด และค่าเฉลี่ยเพื่อแบ่งจุดควอไทล์แสดงอยู่ในตารางที่ 4.4 และนำไปสู่ผลการจัดลำดับสถานะทางการคลัง ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 4.5

ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสามารถอธิบายสรุปแยกออกเป็นแต่ละประเด็น ได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)

การประเมินสถานะสภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการเงินและการคลังที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวนี้สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมของตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดที่ระดับคะแนน = 0.3651 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1354) คะแนนสูงสุดคือ 0.7782 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0575 โดยที่จุดแบ่งเพื่อการจัดลำดับควอไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 คือ 0.3712 คะแนน และจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 คือ 0.4461 คะแนน ตามลำดับ

ในการจัดลำดับคะแนนของตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสด พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่ว่าง ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.7782 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2669) รองลงมาคือ เทศบาล 20 อำเภอตอยสะเก็ด 0.6375 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.3984) และ เทศบาล 28 อำเภอแมริม 0.6204 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2422) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 อันดับสุดท้ายได้แก่ เทศบาล 46 อำเภอสารภี ได้ระดับคะแนน 0.1504 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0915) เทศบาล 34 อำเภอสันทราย ค่าเฉลี่ย 0.1097 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1032) และเทศบาล 41 อำเภอหางดง มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดเกี่ยวกับสภาพคล่องเงินสดน้อยที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง คะแนนเฉลี่ย 0.0575 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0531)

4.2.2 ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)

การวิเคราะห์สถานะทางการคลังด้านความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมเพื่อประเมินสถานะความยั่งยืน

ทางงบประมาณที่ระดับคะแนน 0.2112 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0823) คะแนนสูงสุดคือ 0.5241 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0726 โดยที่จุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 ควอไทล์ที่ 2 คือ 0.1931 และควอไทล์ที่ 3 คือ 0.2749 คะแนน ตามลำดับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 50 อำเภอจอมทอง ได้ค่าเฉลี่ย 0.5241 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1176) รองลงมาคือเทศบาล 9 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.45 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0937) และเทศบาล 7 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.3776 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0905) ตามลำดับ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าเฉลี่ยคะแนนความยั่งยืนทางงบประมาณน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ เทศบาล 14 อำเภอ แม่แจ่ม มีค่าเฉลี่ย 0.0876 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0629) องค์การบริหารส่วนตำบล 75 อำเภอแม่วาง ค่าเฉลี่ย 0.0753 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0707) องค์การบริหารส่วนตำบล 71 อำเภออมก๋อย ได้ค่าเฉลี่ย 0.0726 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0517) ตามลำดับ

4.2.3 ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (Long-Term Solvency)

ผลการวิเคราะห์สถานทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง สรุปได้ว่ามีค่าเฉลี่ย 0.8275 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1797) ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.9932 คะแนน และมีค่าต่ำสุดคือ 0.2552 คะแนน สำหรับจุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 คือ 0.7715 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 จุดแบ่งคือ 0.8968 คะแนน และ จุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 คือ 0.9419 คะแนน ตามลำดับ

ผลการจัดระดับความยั่งยืนทางการเงินระยะยาวเปรียบเทียบกับในกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาครั้งนี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับคะแนนสูงที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง ค่าเฉลี่ย 0.9932 คะแนน รองลงมาคือ เทศบาล 39 อำเภอสันทราย ค่าเฉลี่ย 0.9821 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0188) และองค์การบริหารส่วนตำบล 71 มีค่าเฉลี่ย 0.9802 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0144) ตามลำดับ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับความยั่งยืนทางการคลังน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ เทศบาล 4 อำเภอสันกำแพง ค่าเฉลี่ย 0.3352 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2306) เทศบาล 17 อำเภอดอยสะเก็ด ค่าเฉลี่ย 0.166 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1089) และเทศบาล 41 อำเภอหางดง ค่าเฉลี่ย 0.2552 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2844) ตามลำดับ

4.2.4 การรักษาระดับการให้บริการ (Service-Level Solvency)

การวิเคราะห์ความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง พบว่า ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างคือ 0.2297 คะแนน (ส่วน

เบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1631) ค่าคะแนนสูงสุดคือ 0.8241 คะแนน และค่าต่ำสุดคือ 0.0130 คะแนน โดยมีจุดแบ่งลำดับควอไทล์ที่ 1 ที่ 0.1278 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 จุดแบ่งที่ 0.1812 คะแนน และจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 อยู่ที่ระดับ 0.2717 คะแนน

สำหรับการจัดลำดับคะแนนของตัวชี้วัดการรักษาระดับการให้บริการ ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีศักยภาพในการรักษาระดับการให้บริการได้ดีที่สุดใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ เทศบาล 41 อำเภอหาดง มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่ 0.8241 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0738) ลำดับรองลงมาคือ เทศบาล 6 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.7154 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0342) และเทศบาล 1 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.6442 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0194) ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแนวโน้มศักยภาพในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะอยู่ในระดับน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 70 อำเภออมก๋อย ค่าเฉลี่ย 0.0391 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0199) องค์การบริหารส่วนตำบล 81 อำเภอกัลยาณิวัฒนา ค่าเฉลี่ย 0.0314 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0304) และองค์การบริหารส่วนตำบล 71 อำเภออมก๋อย ค่าเฉลี่ย 0.013 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0189) ตามลำดับ

ตารางที่ 4.4 ผลสรุปทางสถิติในภาพรวมสำหรับการประเมินระดับสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559

ประเภทข้อมูลทางสถิติ	CI1	CI2	CI3	CI4
จำนวน อปท. (n)	81	81	81	81
ค่าเฉลี่ย (Mean)	0.3651	0.2112	0.8275	0.2297
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	0.1354	0.0823	0.1797	0.1631
ค่าต่ำสุด (Minimum)	0.0575	0.0726	0.2552	0.0130
ค่าสูงสุด (Maximum)	0.7782	0.5241	0.9932	0.8241
ค่าควอไทล์ จุดแบ่ง Q1 (P25 th)	0.2662	0.1543	0.7715	0.1278
(quartile จุดแบ่ง Q2 (P50 th)	0.3712	0.1931	0.8968	0.1812
ranking) จุดแบ่ง Q3 (P75 th)	0.4461	0.2479	0.9419	0.2717

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินคลั่งระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการจัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 1	เมือง	0.1525	0.0619	1	0.2380	0.0815	3	0.7917	0.0666	2	0.6442	0.0194	4
เทศบาล 2	เมือง	0.3277	0.0662	2	0.3547	0.1341	4	0.3383	0.3221	1	0.3196	0.0290	4
เทศบาล 3	แม่แตง	0.3712	0.2224	2	0.1285	0.0403	1	0.8668	0.0544	2	0.2273	0.0067	3
เทศบาล 4	สันกำแพง	0.5219	0.1334	4	0.1544	0.1031	2	0.3352	0.2306	1	0.3681	0.0365	4
เทศบาล 5	สันทราย	0.2438	0.0299	1	0.2178	0.0468	3	0.3955	0.2018	1	0.2796	0.0272	4
เทศบาล 6	เมือง	0.2393	0.1589	1	0.3032	0.0953	4	0.9375	0.0545	3	0.7154	0.0342	4
เทศบาล 7	เมือง	0.2124	0.0204	1	0.3776	0.0905	4	0.8760	0.0459	2	0.2742	0.0186	4
เทศบาล 8	เมือง	0.3719	0.0894	3	0.3008	0.0436	4	0.9262	0.0313	3	0.3632	0.0163	4
เทศบาล 9	เมือง	0.3915	0.2987	3	0.4500	0.0937	4	0.7338	0.1284	1	0.5992	0.1722	4
เทศบาล 10	เมือง	0.2609	0.0692	1	0.2843	0.0319	4	0.9193	0.0394	3	0.2580	0.0228	3
เทศบาล 11	จอมทอง	0.4430	0.0891	3	0.1127	0.0848	1	0.9626	0.0013	4	0.3252	0.0214	4
เทศบาล 12	จอมทอง	0.2966	0.1010	2	0.1925	0.0359	2	0.9401	0.0301	3	0.1782	0.0022	2
เทศบาล 13	แม่แจ่ม	0.4323	0.1380	3	0.1869	0.0695	2	0.9670	0.0146	4	0.5270	0.0361	4
เทศบาล 14	แม่แจ่ม	0.2036	0.1452	1	0.0876	0.0629	1	0.8228	0.1090	2	0.1408	0.0148	2
เทศบาล 15	เขียงดาว	0.3384	0.0475	2	0.3258	0.0917	4	0.7685	0.0511	1	0.4926	0.0263	4
เทศบาล 16	เขียงดาว	0.4607	0.2051	4	0.2297	0.0408	3	0.9241	0.0553	3	0.2717	0.0128	3
เทศบาล 17	ดอยสะเก็ด	0.2477	0.1931	1	0.1660	0.1089	2	0.3075	0.3218	1	0.4139	0.0164	4
เทศบาล 18	ดอยสะเก็ด	0.2662	0.0966	1	0.1905	0.0499	2	0.8687	0.1338	2	0.1812	0.0168	2
เทศบาล 19	ดอยสะเก็ด	0.3845	0.1323	3	0.2344	0.0627	3	0.9635	0.0182	4	0.2299	0.0108	3

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินคลั่งระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการจัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 20	ดอยสะเก็ด	0.6375	0.3984	4	0.2474	0.0339	3	0.9728	0.0287	4	0.1896	0.0069	3
เทศบาล 21	ดอยสะเก็ด	0.3772	0.1144	3	0.2908	0.1294	4	0.9261	0.0727	3	0.1732	0.0156	2
เทศบาล 22	ดอยสะเก็ด	0.6022	0.2294	4	0.1428	0.0294	1	0.9729	0.0202	4	0.1360	0.0066	2
เทศบาล 23	ดอยสะเก็ด	0.3470	0.1297	2	0.1710	0.0380	2	0.9339	0.0248	3	0.1528	0.0171	2
เทศบาล 24	ดอยสะเก็ด	0.2965	0.1512	2	0.1785	0.0730	2	0.7674	0.1241	1	0.1482	0.0261	2
เทศบาล 25	แม่แตง	0.5054	0.1708	4	0.2201	0.0542	3	0.6360	0.1571	1	0.3881	0.0213	4
เทศบาล 26	แม่ริม	0.3022	0.1261	2	0.2922	0.0470	4	0.6537	0.1126	1	0.3996	0.0322	4
เทศบาล 27	แม่ริม	0.5120	0.1995	4	0.3454	0.0710	4	0.9672	0.0146	4	0.2651	0.0103	3
เทศบาล 28	แม่ริม	0.6204	0.2422	4	0.2691	0.0666	4	0.8950	0.1591	2	0.1309	0.0659	2
เทศบาล 29	ฝาง	0.4212	0.0863	3	0.2769	0.0436	4	0.3587	0.2722	1	0.6096	0.0579	4
เทศบาล 30	พร้าว	0.5665	0.2000	4	0.2593	0.0940	4	0.8013	0.0675	2	0.4209	0.0254	4
เทศบาล 31	พร้าว	0.5612	0.2436	4	0.1693	0.0501	2	0.8539	0.1007	2	0.1159	0.0121	1
เทศบาล 32	สันป่าตอง	0.3375	0.1441	2	0.2056	0.1420	3	0.6916	0.0327	1	0.5177	0.0228	4
เทศบาล 33	สันกำแพง	0.2744	0.0613	2	0.1661	0.0961	2	0.8697	0.0487	2	0.1396	0.0207	2
เทศบาล 34	สันทราย	0.1097	0.1032	1	0.2486	0.0506	4	0.3453	0.2710	1	0.2226	0.0118	3
เทศบาล 35	สันทราย	0.2679	0.1868	2	0.1748	0.0693	2	0.7715	0.0452	1	0.0611	0.0494	1
เทศบาล 36	สันทราย	0.2680	0.0821	2	0.1516	0.0423	1	0.5435	0.4585	1	0.1601	0.0262	2
เทศบาล 37	สันทราย	0.3571	0.1083	2	0.2479	0.0263	3	0.7821	0.0454	2	0.2186	0.0223	3
เทศบาล 38	สันทราย	0.2873	0.1581	2	0.1966	0.0750	3	0.7494	0.3776	1	0.1499	0.0238	2

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินคลั่งระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการจัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 39	สันทราย	0.6109	0.1743	4	0.3600	0.0866	4	0.9821	0.0118	4	0.2671	0.0127	3
เทศบาล 40	หางดง	0.4115	0.1710	3	0.1931	0.0852	2	0.7653	0.1020	1	0.2593	0.0149	3
เทศบาล 41	หางดง	0.0575	0.0531	1	0.1737	0.0517	2	0.2552	0.2844	1	0.8241	0.0738	4
เทศบาล 42	ฮอด	0.4092	0.1764	3	0.1035	0.1100	1	0.7414	0.3639	1	0.3519	0.0307	4
เทศบาล 43	สารภี	0.2589	0.0880	1	0.1354	0.0462	1	0.8068	0.0723	2	0.3749	0.0277	4
เทศบาล 44	สารภี	0.2467	0.0923	1	0.3007	0.2517	4	0.8884	0.0598	2	0.2339	0.0343	3
เทศบาล 45	สารภี	0.2034	0.1302	1	0.2997	0.0974	4	0.8287	0.0499	2	0.2330	0.0260	3
เทศบาล 46	สารภี	0.1504	0.0915	1	0.1399	0.0583	1	0.6481	0.1192	1	0.1960	0.0262	3
เทศบาล 47	ไชยปราการ	0.4024	0.1410	3	0.2409	0.0703	3	0.7317	0.0776	1	0.2293	0.0065	3
เทศบาล 48	แม่แตง	0.2469	0.2147	1	0.2069	0.0555	3	0.9063	0.0748	3	0.1781	0.0205	2
เทศบาล 49	แม่แตง	0.3784	0.1700	3	0.3216	0.0782	4	0.9468	0.0306	4	0.0736	0.1457	1
อบต. 50	จอมทอง	0.3017	0.0856	2	0.5241	0.1176	4	0.9025	0.0498	3	0.1331	0.0106	2
อบต. 51	แม่แจ่ม	0.4711	0.0918	4	0.1517	0.0394	1	0.9143	0.0482	3	0.1059	0.0380	1
อบต. 52	แม่แตง	0.3579	0.0916	2	0.1543	0.0379	1	0.9435	0.0362	4	0.0842	0.0179	1
อบต. 53	แม่ริม	0.1959	0.0932	1	0.1789	0.0418	2	0.8968	0.0390	2	0.1573	0.0249	2
อบต. 54	สะเมิง	0.4403	0.1047	3	0.1283	0.0700	1	0.9153	0.0143	3	0.0438	0.0357	1
อบต. 55	สะเมิง	0.4646	0.2829	4	0.1105	0.0727	1	0.9366	0.0426	3	0.1238	0.0459	1
อบต. 56	ฝาง	0.3889	0.2649	3	0.2042	0.1039	3	0.9103	0.0531	3	0.0468	0.0402	1
อบต. 57	ฝาง	0.4038	0.1070	3	0.2330	0.0263	3	0.9474	0.0178	4	0.1145	0.0042	1

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินคลั่งระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการจัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด			สภาพคล่องงบประมาณ			สภาพคล่องระยะยาว			ระดับการให้บริการ		
		(Cash Solvency)			(Budget Solvency)			(Long-term Solvency)			(Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
อบต. 58	แม่อาয়	0.2775	0.1021	2	0.1251	0.0521	1	0.8905	0.0597	2	0.0683	0.0125	1
อบต. 59	แม่อาয়	0.1933	0.1001	1	0.1244	0.0255	1	0.8695	0.0525	2	0.1278	0.0122	1
อบต. 60	แม่อาয়	0.1727	0.0595	1	0.1886	0.0399	2	0.8445	0.0729	2	0.1115	0.0060	1
อบต. 61	แม่อาয়	0.5288	0.1282	4	0.1876	0.0291	2	0.9687	0.0262	4	0.1353	0.0064	2
อบต. 62	พรวัว	0.4445	0.1806	3	0.2282	0.0799	3	0.9435	0.0299	4	0.1660	0.0226	2
อบต. 63	สันป่าตอง	0.3335	0.1158	2	0.1466	0.0509	1	0.9387	0.0225	3	0.1519	0.0080	2
อบต. 64	สันกำแพง	0.3115	0.1451	2	0.2880	0.0495	4	0.9088	0.0458	3	0.2104	0.0123	3
อบต. 65	สันกำแพง	0.3683	0.1427	2	0.1854	0.1436	2	0.9245	0.0459	3	0.0914	0.0198	1
อบต. 66	ฮอด	0.4461	0.1763	3	0.2117	0.0805	3	0.9334	0.0413	3	0.0754	0.0087	1
อบต. 67	ดอยเต่า	0.5329	0.0790	4	0.1665	0.0287	2	0.9672	0.0123	4	0.0954	0.0317	1
อบต. 68	ดอยเต่า	0.4223	0.1992	3	0.1137	0.0364	1	0.9501	0.0517	4	0.1451	0.0187	2
อบต. 69	ดอยเต่า	0.4579	0.0796	4	0.1487	0.0341	1	0.9789	0.0085	4	0.0971	0.0235	1
อบต. 70	อมก๋อย	0.4242	0.0939	3	0.1128	0.0347	1	0.9419	0.0280	3	0.0391	0.0199	1
อบต. 71	อมก๋อย	0.4633	0.1508	4	0.0726	0.0517	1	0.9802	0.0144	4	0.0130	0.0189	1
อบต. 72	ไชยปราการ	0.1585	0.0961	1	0.1603	0.0330	2	0.8227	0.0907	2	0.0894	0.0102	1
อบต. 73	แม่ว่าง	0.7782	0.2669	4	0.2411	0.0764	3	0.9932	0.0078	4	0.2651	0.0243	3
อบต. 74	แม่ว่าง	0.2191	0.1273	1	0.1552	0.0383	2	0.8672	0.1352	2	0.0806	0.0155	1
อบต. 75	แม่ว่าง	0.5657	0.2302	4	0.0753	0.0707	1	0.9746	0.0178	4	0.1848	0.0158	3
อบต. 76	แม่ว่าง	0.3560	0.3334	2	0.1482	0.0308	1	0.9698	0.0244	4	0.2061	0.0287	3

ตารางที่ 4.5 ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 และการจัดลำดับควอไทล์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด			สภาพคล่องงบประมาณ			สภาพคล่องระยะยาว			ระดับการให้บริการ		
		(Cash Solvency)			(Budget Solvency)			(Long-term Solvency)			(Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
อบต. 77	แม่ออน	0.2040	0.1448	1	0.2239	0.0675	3	0.8257	0.1377	2	0.2625	0.0120	3
อบต. 78	แม่ออน	0.4811	0.2943	4	0.1874	0.0144	2	0.9273	0.0596	3	0.1475	0.0372	2
อบต. 79	แม่ออน	0.4567	0.0848	4	0.2193	0.0584	3	0.9504	0.0084	4	0.2304	0.0405	3
อบต. 80	แม่ออน	0.3883	0.0541	3	0.2077	0.0955	3	0.9337	0.0326	3	0.1436	0.0132	2
อบต. 81	กัลยาณิวัฒนา	0.3729	0.1903	3	0.2404	0.0972	3	0.7161	0.3534	1	0.0314	0.0304	1

หมายเหตุ: (1) อบต. = องค์การบริหารส่วนตำบล

(2) เนื่องจากข้อมูลเป็นการเปรียบเทียบสถานะทางการเงินการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เป็นข้อมูลด้านการเงินและการคลังซึ่งมีความอ่อนไหวในทางการเมืองสูง ผู้วิจัยจึงไม่เปิดเผยชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.5 กลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์

จากผลการศึกษาที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้ ผู้วิจัยได้นำไปวิเคราะห์เพื่อการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ในระดับสูงกว่าจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 หรือมีคะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไปเพื่อเป็นกรณีศึกษาในการวิจัยช่วงที่ 2 อย่างไรก็ตามจากผลการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับควอไทล์ที่ 4 หรือระดับสูงสุดในทุกมิติของตัวชี้วัด และเช่นเดียวกันกับระดับคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด การศึกษาครั้งนี้พบเช่นกันว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในควอไทล์ที่ 4 หรือระดับน้อยมากทุกตัวชี้วัด ด้วยเหตุนี้การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นจึงต้องพิจารณาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนตัวชี้วัดอยู่ในระดับสูงทุกตัวชี้วัดมากที่สุด ระดับปานกลาง และอยู่ในระดับน้อยที่สุดทุกตัวชี้วัดเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งผลการคัดเลือกสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับช่วงที่สูงกว่าจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 (สูงกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป) เป็นจำนวนมากที่สุดในแต่ละตัวชี้วัด ตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 4.6 ได้แก่ เทศบาล 27 อำเภอแม่ริม มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.5120, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1995) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.3454, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.071) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.9672, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0146) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย = 0.2651, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0103) ตามลำดับ

เทศบาล 39 อำเภอสันทราย มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.6109, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1743) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.36, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0866) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.9821, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0118) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย = 0.2671, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0127) ตามลำดับ

องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.7782, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2669) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับมาก (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.2411, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0764) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.9932, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0078) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับมาก (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย = 0.2651, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0243) ตามลำดับ

องค์การบริหารส่วนตำบล 79 อำเภอแม่ออน มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.4567, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0848) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับมาก (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.2193, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0584) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับมากที่สุด (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 ขึ้นไป, ค่าเฉลี่ย = 0.9504, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0084) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับมาก (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย = 0.2304, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0405) ตามลำดับ

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลางของแต่ละตัวชี้วัดเป็นจำนวนมากที่สุด (มีคะแนนตัวชี้วัดอยู่ระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 2 และ 3 มากที่สุด) ตามตารางที่ 4.7 ได้แก่ เทศบาล 37 อำเภอสันทราย มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระหว่างค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50 (ค่าเฉลี่ย = 0.3571, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1083) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระหว่างค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75 (ค่าเฉลี่ย = 0.2479, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0263) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่อยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.7821, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0454) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย = 0.2186, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0223) ตามลำดับ

อบต. 80 อำเภอแม่ออน มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระหว่างค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75 (ค่าเฉลี่ย = 0.3883, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0541) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระหว่างค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75 (ค่าเฉลี่ย = 0.2077, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0955) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่อยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50-75, ค่าเฉลี่ย =

0.9337, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0326) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-, ค่าเฉลี่ย = 0.1436, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0132) ตามลำดับ

(3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับคะแนนเฉลี่ยน้อยที่สุดต่ำกว่าจุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25) เป็นจำนวนมากที่สุดในแต่ละตัวชี้วัด ตามรายละเอียดที่แสดงในตารางที่ 4.8 ได้แก่ เทศบาล 14 อำเภอแม่แจ่ม มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.2036, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1452) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.0876, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0629) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับน้อย (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.8228, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1090) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับน้อย (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.1408, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0148) ตามลำดับ

เทศบาล 36 อำเภอสันทราย มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับน้อย (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.2680, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0821) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.1516, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0423) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.5435, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.4585) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับน้อย (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.1601, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0262) ตามลำดับ

องค์การบริหารส่วนตำบล 59 อำเภอแม่เมาะ มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.1933, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1001) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดความยั่งยืนทางงบประมาณอยู่ในระดับน้อยที่สุด (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.1244, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0255) ค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดสภาพคล่องระยะยาวอยู่ในระดับน้อย (คะแนนอยู่ในช่วงเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25-50, ค่าเฉลี่ย = 0.8695, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0525) และค่าเฉลี่ยตัวชี้วัดศักยภาพความพร้อมในการให้บริการอยู่ในระดับน้อยมาก (คะแนนน้อยกว่าค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25, ค่าเฉลี่ย = 0.1278, และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0122) ตามลำดับ

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สุ่มคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยในช่วงที่ 2 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดประเภทเทศบาลคือ เทศบาล 39 อำเภอสันทราย และ

ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับปานกลาง ได้แก่ เทศบาล 37 อำเภอสันทราย และ อบต. 80 อำเภอแม่อน และสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะทางการคลังที่ยั่งยืนแต่ละตัวชีวิตอยู่ในระดับน้อยที่สุด ได้แก่ เทศบาล 36 อำเภอสันทราย และ องค์การบริหารส่วนตำบล 59 อำเภอแม่อาว ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ในระดับสูงที่สุดในแต่ละมิติของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 27	แม่ริม	0.5120	0.1995	4	0.3454	0.0710	4	0.9672	0.0146	4	0.2651	0.0103	3
เทศบาล 39*	สันทราย	0.6109	0.1743	4	0.3600	0.0866	4	0.9821	0.0118	4	0.2671	0.0127	3
อบต. 73*	แม่ว้าง	0.7782	0.2669	4	0.2411	0.0764	3	0.9932	0.0078	4	0.2651	0.0243	3
อบต. 79	แม่ฮอน	0.4567	0.0848	4	0.2193	0.0584	3	0.9504	0.0084	4	0.2304	0.0405	3

หมายเหตุ: * อปท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์

ตารางที่ 4.7 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ในระดับปานกลางในแต่ละมิติของตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 37*	สันทราย	0.3571	0.1083	2	0.2479	0.0263	3	0.7821	0.0454	2	0.2186	0.0223	3
อบต. 80*	แม่ฮอน	0.3883	0.0541	3	0.2077	0.0955	3	0.9337	0.0326	3	0.1436	0.0132	2

หมายเหตุ: * อปท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์

ตารางที่ 4.8 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคะแนนอยู่ในระดับต่ำที่สุดในแต่ละมิติของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	สภาพคล่องเงินสด (Cash Solvency)			สภาพคล่องงบประมาณ (Budget Solvency)			สภาพคล่องระยะยาว (Long-term Solvency)			ระดับการให้บริการ (Service Solvency)		
		ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ควอไทล์
เทศบาล 14	แม่แจ่ม	0.2036	0.1452	1	0.0876	0.0629	1	0.8228	0.1090	2	0.1408	0.0148	2
เทศบาล 36*	สันทราย	0.2680	0.0821	2	0.1516	0.0423	1	0.5435	0.4585	1	0.1601	0.0262	2
อบต. 59*	แม่ฮ้อย	0.1933	0.1001	1	0.1244	0.0255	1	0.8695	0.0525	2	0.1278	0.0122	1

หมายเหตุ: * อปท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์, เนื่องจากเทศบาล 14 และ อบต. 59 มีบริบทที่คล้ายกัน นักวิจัยจึงเลือกเทศบาล 36 ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างเป็นกรณีศึกษาในการสัมภาษณ์

4.3 ผลการศึกษาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ประมวลผลจากข้อมูลรายละเอียดจากรายงานทางการเงินของ อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ซึ่งเป็นกรอบเวลาของการศึกษาครั้งนี้ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานทางการคลังอยู่ในระดับดีที่สุด ปานกลาง และน้อยที่สุด ตามลำดับ โดยผู้วิจัยได้สรุปรายละเอียดทางการเงินของ อบท. และใช้ข้อมูลที่ได้เหล่านั้นมาประมวลเป็นผลการศึกษาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้กับ อบท. ตามบริบทของกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษาโดยจำแนกเป็นประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 4.3.1 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง
- 4.3.2 บริบททางด้านบทบาทและหน้าที่
- 4.3.3 การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่น
- 4.3.4 นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางการคลัง
- 4.3.5 การเฝ้าระวังสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3.1 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

บริบททั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) จำแนกตามสถานะทางการคลังพิจารณาจากลักษณะของพื้นที่ บริบทการเมืองในพื้นที่ ลักษณะทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมและประเพณี ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภา อบท.) และปัญหาสำคัญหรือแรงกดดันในพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ผู้วิจัยประมวลผลจากการสัมภาษณ์ โดยผลการศึกษาที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 4.9)

1) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังดีที่สุด

เทศบาล 39 มีบริบททั่วไปของพื้นที่เป็นเทศบาลตำบลที่มีลักษณะพื้นที่กึ่งเมือง-กึ่งชนบท (Semi-Urban Area) พื้นที่เขตติดต่อกับเทศบาลเมือง บริบททางการเมืองมีการแข่งขันกันสูงแต่ไม่มีความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกลุ่มการเมือง ลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นการค้าขายที่ร้านค้าจะมีที่ตั้งอยู่ริมทางถนนสายหลัก ประเภทร้านค้ามีความหลากหลายแต่เป็นรายย่อยและมีขนาดเล็ก นอกจากนี้ในพื้นที่ยังมีสำนักงานของหน่วยงานหรือส่วนราชการต่างๆ ตั้งอยู่ ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณี เป็นแบบคนพื้นเมืองเชียงใหม่ มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือมีความเห็นที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ และปัญหาสำคัญในพื้นที่ได้แก่ (1) ความต้องการพัฒนาระบบในการสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่; (2) การปรับปรุงและพัฒนาระบบไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่; และ (3) ปัญหาการเกิดอุทกภัยน้ำหลากในฤดูฝน

อบต. 73 ลักษณะของพื้นที่เป็นชุมชนชนบท (Rural Area) บริบททางการเมืองมีการแข่งขันสูง และมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นการเกษตรปลูกหัวหอม ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณีเป็นแบบคนพื้นเมืองเชียงใหม่ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบต. ส่วนใหญ่มีความเห็นที่ไม่ตรงกัน สำหรับปัญหาสำคัญในพื้นที่ ได้แก่ (1) เรื่องการขนถ่ายผลผลิตทางการเกษตรซึ่งเป็นสินค้าหลักของพื้นที่ที่ค่อนข้างมีความอ่อนไหวต่อระยะเวลาการขนส่ง; (2) ผลผลิตหลักทางการเกษตรของพื้นที่มีราคาตกต่ำเนื่องจากถูกสินค้าเกษตรประเภทเดียวกันจากประเทศจีนเข้ามาตีตลาด; และ (3) ปัญหาเรื่องยาเสพติดในพื้นที่ทั้งการเสพและการขาย

2) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการเมืองระดับปานกลาง

เทศบาล 37 ลักษณะพื้นที่เป็นกึ่งเมือง-กึ่งชนบท (Semi-Urban Area) ด้านการเมืองมีความหลากหลายของกลุ่มการเมือง มีการแข่งขันสูง และมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม เศรษฐกิจในพื้นที่เป็นการเลี้ยงสัตว์ โดยเฉพาะโรงเลี้ยงไก่ที่มีอยู่หลายแห่ง และมีการเกษตรทำการเพาะปลูก ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณีเป็นแบบผสมระหว่างชุมชนไทยพุทธและคริสต์ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบต. พบว่ามีความเห็นทั้งที่ตรงกันและไม่ตรงกันเท่าๆ กัน และปัญหาสำคัญหรือเร่งด่วนในพื้นที่ ได้แก่ (1) ปัญหาเรื่องปากท้องของประชาชน; (2) ความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่; และ (3) การสื่อสารกับชาวบ้าน

อบต. 80 ลักษณะพื้นที่รับผิดชอบเป็นชนบท (Rural Area) บริบททางการเมืองในพื้นที่มีความขัดแย้งกันต่ำ เพราะเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ด้านเศรษฐกิจประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทำนาและไร่ข้าวโพด มีการทำปศุสัตว์เลี้ยงวัวนม ในพื้นที่เป็นที่ตั้งของสหกรณ์โคนม ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณีเป็นแบบคนพื้นเมือง ไทยจีน และไทยญวน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบต. ค่อนข้างจะมีความเห็นที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่ สำหรับปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนในพื้นที่ ได้แก่ (1) ปัญหาขยะมูลฝอย; (2) ปัญหาภัยแล้ง; และ (3) ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับถนนในหมู่บ้าน

3) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการเมืองระดับต่ำ

เทศบาล 36 มีพื้นที่รับผิดชอบที่เป็นชานเมือง (Sub-Urban Area) ที่ชุมชนมีลักษณะของการพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีถนนสายหลักสำหรับการเดินทางระหว่างจังหวัดเชียงใหม่-เชียงรายตัดผ่านในพื้นที่รับผิดชอบ บริบททางการเมืองในพื้นที่มีการแข่งขันกันระหว่าง

กลุ่ม แต่ไม่มีความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกลุ่ม ลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นการพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ประเภทบ้านจัดสรรที่มีอัตราการขยายตัวที่ค่อนข้างสูง ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณีมีความหลากหลายผสมผสานกันระหว่างคนพื้นเมืองเชียงใหม่ คนต่างถิ่น และรวมถึงชาวต่างชาติที่ย้ายเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่โดยเฉพาะในหมู่บ้านจัดสรรหลายแห่งในพื้นที่ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบท. มีความเห็นที่ทั้งตรงกันและไม่ตรงกัน และปัญหาสำคัญในพื้นที่ ได้แก่ (1) การจัดระบบการจราจรในพื้นที่เนื่องจากมีถนนสายหลักระหว่างจังหวัดตัดผ่านกลางชุมชน ทำให้แยกออกเป็น 2 ฝั่งค่อนข้างห่างกัน; (2) ความสัมพันธ์ระหว่างคนรุ่นเก่า-รุ่นใหม่ และระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่ในชุมชนดั้งเดิม กับผู้ที่ย้ายมาใหม่ ทำให้หลายๆ ครั้งการจัดงานประเพณีต่างๆ ส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน; และ (3) ปัญหาด้านเศรษฐกิจที่ชาวบ้านขาดทักษะในการบริหารการเงินครัวเรือน

อบต. 59 ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทอยู่ห่างไกลจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ค่อนข้างมาก เป็นพื้นที่ที่มีบริบททางการเมืองที่มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มแต่ไม่มีการขัดแย้งระหว่างกันที่รุนแรง ด้านเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรทำนาข้าว และเป็นพื้นที่ที่มีโรงสีข้าวเป็นจำนวนมากที่สุดพื้นที่หนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ด้านสังคม วัฒนธรรมและประเพณี ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองไทยพุทธและมีชนกลุ่มน้อยลาหู่-คริสเตียน ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบท. ส่วนใหญ่มีความเห็นที่ตรงกัน ปัญหาสำคัญในพื้นที่ ได้แก่ (1) การแย่งใช้น้ำระหว่างเกษตรกรทำนา กับสวนส้ม; (2) ความลำบากในการสร้างถนนในพื้นที่สูงบนภูเขา; และ (3) การส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนได้มีอาชีพเสริมที่ยังไม่ปรากฏผลที่เป็นรูปธรรมมากนัก

ตารางที่ 4.9 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

1. บริบททั่วไป	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
1.1 ลักษณะของพื้นที่	กิ่งเมือง-กิ่งชนบท พื้นที่ติดต่อกับเทศบาลเมือง	ชนบท	กิ่งเมือง-กิ่งชนบท	ชนบท	พื้นที่ชานเมืองเป็นชุมชนที่มีการพัฒนาทางด้านอสังหาริมทรัพย์ค่อนข้างสูง มีถนนสายหลักข้ามจังหวัดตัดผ่านกลางพื้นที่	ชนบท
1.2 บริบทการเมืองในพื้นที่	มีการแข่งขันสูง	มีการแข่งขันกันสูง มีความขัดแย้งกันสูง	หลายกลุ่มการเมืองแข่งขันสูง มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม	ความขัดแย้งต่ำ กลุ่มการเมืองเดียวกัน	มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มแต่ไม่มีความขัดแย้งกัน	มีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มแต่ไม่มีความขัดแย้งกัน
1.3 ลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่	ค้าขายบนถนนสายหลัก มีความหลากหลายแต่เป็นขนาดเล็ก/รายย่อย และมีส่วนราชการต่างๆ ตั้งอยู่	การเกษตร พืชไร่ หั่วหอม	เลี้ยงสัตว์ โรงเลี้ยงไก่ และการเกษตรเพาะปลูก	เกษตรกรรมทำนาและไร่ข้าวโพด ปลูกสัตว์ เลี้ยงวัวนม มีสหกรณ์โคนมในพื้นที่	ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ บ้านจัดสรร	การเกษตรทำนาข้าว ด้านอุตสาหกรรมมีโรงสีข้าวจำนวนมากที่สุดพื้นที่หนึ่งในเชียงใหม่
1.4 ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และประเพณี	คนพื้นเมืองเชียงใหม่	คนพื้นเมืองเชียงใหม่	ชุมชนไทยพุทธ และชุมชนคริสต์เตียน	คนพื้นเมือง ไทยเชื้อ ไทยญวน	คนพื้นเมือง และคนต่างถิ่น/ชาวต่างชาติที่ย้ายเข้ามาอยู่ในพื้นที่	ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองไทยพุทธ และมีชนกลุ่มน้อยลาหู่-คริสต์เตียน

1. บริบททั่วไป	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา อบท.	มีความเห็นที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่	มีความเห็นที่ไม่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่	มีความเห็นทั้งที่ตรงกันและไม่ตรงกันเท่าๆ กัน	มีความเห็นตรงกันเป็นส่วนใหญ่	มีความเห็นทั้งที่ตรงกันและไม่ตรงกันเท่าๆ กัน	มีความเห็นที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่
1.6 ปัญหาสำคัญ/เร่งด่วนในพื้นที่ในช่วงระหว่างปี 2555-2559	1. ระบบการสื่อสารกับชาวบ้าน 2. ระบบไฟฟ้าส่องสว่างในพื้นที่ 3. ภัยพิบัติ (น้ำท่วม/น้ำหลากในฤดูฝน)	1. การขนถ่ายสินค้าเกษตรในพื้นที่ 2. สินค้าเกษตรราคาตกต่ำ 3. ยาเสพติด	1. เรื่องปากท้องของประชาชน 2. ความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ 3. การสื่อสารกับชาวบ้าน	1. ขยะมูลฝอย 2. ภัยแล้ง 3. โครงสร้างพื้นฐานถนนในหมู่บ้าน	1. ระบบการจราจรในพื้นที่เนื่องจากมีถนนสายหลักตัดผ่านกลางชุมชน ทำให้แยกออกเป็น 2 ฝั่งค่อนข้างห่างกัน 2. ความสัมพันธ์ของคนรุ่นเก่า-รุ่นใหม่ และผู้ที่ย้ายมาอยู่ใหม่ 3. ปัญหาด้านเศรษฐกิจชาวบ้านบริหารการเงินไม่เป็น	1. การแย่งใช้น้ำระหว่างเกษตรกรทำนา กับสวนส้ม 2. ความลำบากในการสร้างถนนในพื้นที่สูงบนภูเขา 3. การส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีอาชีพเสริมยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมมากนัก

ที่มา: ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยนักวิจัย

4.3.2 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังที่ดีที่สุด

เทศบาล 39 มีแนวทางของผู้บริหาร อบท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) การสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม ถนน โดยส่วนใหญ่การดำเนินการจะขอความช่วยเหลือจาก อบจ. และได้รับการช่วยเหลือค่อนข้างมาก (2) การดำเนินการด้านระบบไฟฟ้าส่องสว่างโดยเฉพาะการเพิ่มจุดไฟส่องสว่างให้ครอบคลุมพื้นที่ และ (3) การดำเนินการเกี่ยวกับระบบประปาในชุมชน ด้วยการเพิ่มจุดให้บริการครอบคลุมทุกหมู่บ้านมากยิ่งขึ้น

สำหรับบทบาทด้านความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มข้นใน 5 ลำดับแรก ได้แก่ (1) อำเภอ เนื่องจากเทศบาลฯ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนั้นต้องให้ความร่วมมือกับอำเภออย่างสม่ำเสมอ (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะการได้รับงบประมาณในการทำถนน โดยสำหรับ อบท. แห่งนี้ ในพื้นที่จะมีสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นคนในพื้นที่ และมีความสัมพันธ์ที่ดีมากกับ อบจ. เชียงใหม่ (3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อการได้รับสนับสนุนงบประมาณ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน อาคารศูนย์เด็กเล็ก การสร้างประปาขนาดกลาง (4) โรงเรียนผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ โดยเป็นทาง อบท. ที่จะอนุเคราะห์โรงเรียนเรื่องต่างๆ เช่น รถขนของ ฯลฯ เทศบาลฯ และตัวของนายก อบท. เอง ก็เป็นผู้แทนร่วมบอร์ดบริหารโรงเรียนอีกด้วย และ (5) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ โดยเป็นความร่วมมือในลักษณะของการทำ MOU กับคณะต่างๆ ด้านการวิจัย วิชาการ ร่วมกิจกรรมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย และรวมถึงการที่ผู้บริหาร อบท. เป็นศิษย์เก่าๆ ของสถาบันการศึกษาแห่งนี้ด้วยเช่นกัน การร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ทำให้ อบท. สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้เป็นอย่างมาก สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ เทศบาลแห่งนี้ได้ให้ความร่วมมือกับทุกหน่วยงานเมื่อได้มีการประสานงานกัน นอกจากจะติดขัดจริงๆ เท่านั้น

อบต. 73 แนวทางของผู้บริหาร อบท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากเป็นนโยบายหลักของผู้บริหาร อบท. โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ในพื้นที่ (2) การส่งเสริมอาชีพเกษตรกรในพื้นที่ การปรับปรุงดิน และ (3) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การปรับสภาพที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ เป็นต้น

ในประเด็นความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมืออย่างเข้มข้นกับ (1) อำเภอ เพื่อดำเนินการต่างที่เป็นการตอบสนองต่อนโยบายของรัฐ (2) พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่ (พมจ.เชียงใหม่) ในการทำงานด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ (3) โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพประจำตำบล (รพ.สต.) และ อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) ด้านการดูแล สุขภาวะของประชาชน และ (4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับโครงการที่เกี่วกับศักยภาพของ อบต. อย่างไรก็ตามความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้แบ่งเบาภาระงบประมาณได้น้อยเพราะส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือในการดำเนินการร่วมกัน สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงาน ร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นนั้น อบต. แห่งนี้ได้มีการดำเนินการโดยอาศัยเครือข่ายในการแนะนำ และดึง โครงการมาทำในพื้นที่

2) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับปานกลาง

เทศบาล 37 มีแนวทางของผู้บริหาร อบท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับโครงการตามคำสั่งของรัฐบาล เช่น นโยบายเร่งด่วน โครงการที่รัฐบาลกลาง/ส่วนภูมิภาคขอความร่วมมือ ทั้งนี้เพื่อที่จะไม่มีปัญหากับรัฐบาลหรือส่วนราชการอื่นๆ จึงต้องทำตามไว้อ่อน โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในชุมชน เช่น ถนน ไฟฟ้า ระบบประปา เป็นต้น (2) คุณภาพชีวิตประชาชน การจัดให้มีโรงพยาบาล อบรมให้ความรู้ โรงเรียนนวัตกรรม และบริการสุขภาพต่างๆ และ (3) ความปลอดภัยในชุมชน โดยเฉพาะการใช้รถใช้ถนน มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดโดยเฉพาะบริเวณจุดเสี่ยง

สำหรับบทบาทด้านความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มข้นตามลำดับได้แก่ (1) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ด้านวิชาการต่างๆ และนักศึกษาฝึกงานมาช่วยและเรียนรู้งานด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ การประสานงา และโครงการที่เกี่วกับภาพเทศบาลฯ (3) บริษัทเอกชน ขอความอนุเคราะห์ในงานต่างๆ ของเทศบาล (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เรื่องการดูแลสุขภาวะของประชาชน การร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ทำให้ อบท. สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการได้เป็นอย่างมากเนื่องจากจะได้รับความร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุนโดยไม่ต้องใช้งบประมาณของ อบท. เอง สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ คือจะติดตามดูในเว็บไซต์ สื่อออนไลน์ หรือดูข่าว หากรู้แหล่งความช่วยเหลือในเรื่องใดก็จะไปขอความช่วยเหลือในเรื่องนั้นๆ

อบต. 80 มีแนวทางแนวทางของผู้บริหาร อบท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากในชุมชนยัง

ไม่มีความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐานฯ โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) เรื่องน้ำสำหรับการอุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) การสร้าง ซ่อมแซม และปรับปรุงถนนในพื้นที่ และ (3) การส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่

สำหรับบทบาทด้านความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มข้นเรียงตามลำดับ ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โครงการที่เกี่วข้องของ อบต. (2) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เรื่องการดูแลสุขภาพของประชาชน (3) องค์กรพัฒนาเอกชน เช่น มูลนิธิริรักษ์ไทย งานสภาเด็ก การอบรมให้กับสมาชิกสภาเด็ก และ (4) พมจ.เชียงใหม่ เรื่องการดูแลสุขภาพผู้ยากไร้ บ้านผู้ยากไร้ อย่างไรก็ตาม การร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ช่วยแบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้น้อย เพราะหน่วยงานที่มาร่วมกันทำงานในลักษณะของการสนับสนุนวิทยากรหรือบุคลากรที่มีความรู้ สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ อบท. จะเน้นความต้องการในพื้นที่เป็นหลักและทำงานกับทุกหน่วยที่มาช่วยหากชาวบ้านได้รับประโยชน์ และจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ เป็นผู้ประสานงานหลักต่อไป

3) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับต่ำ

เทศบาล 36 มีแนวทางของผู้บริหาร อบท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ โดยให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากเป็นชุมชนที่กำลังพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการอยู่อาศัยเป็นเรื่องที่จำเป็นมากขึ้น (2) ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และ (3) การจัดเก็บรายได้และการหารายได้ของเทศบาลฯ

สำหรับบทบาทด้านความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มข้นใน 5 ลำดับแรกได้แก่ (1) อำเภอเนื่องจากเทศบาลฯ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (2) ท้องถิ่นจังหวัด เป็นการเชื่อมต่อข้อมูลด้านนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกับจังหวัด (3) คณะเทคนิคการแพทย์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมทำวิจัยเพื่อพัฒนาด้านสุขภาพในชุมชน (4) มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เรื่องผู้สูงอายุ และ (5) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องภาพงบประมาณเทศบาลฯ การร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทำให้เทศบาลสามารถลดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ส่วนใหญ่จะเป็นความร่วมมือในเรื่องที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน และเทศบาลฯ จะใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการก่อน

อบต.59 มีแนวทางของผู้บริหาร อบท. ที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการเร่งด่วนของชาวบ้าน โครงการที่ผู้บริหาร อบท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะถนน (2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ (3) การส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในชุมชน

สำหรับบทบาทด้านความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า อบท. ได้มีความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ อย่างเข้มข้นใน 5 ลำดับแรกได้แก่ (1) พมจ. เชียงใหม่ ในงานเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ (2) ศูนย์พัฒนาราษฎรบนพื้นที่สูง จ.เชียงใหม่-การช่วยเหลือผู้ยากไร้ (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในด้านการทำถนน-เส้นทางคมนาคม (4) กรมทางหลวงชนบท ในด้านการก่อสร้างสะพาน และ (5) บ้านหยาดฝน/บ้านมิตรไมตรี ซึ่งเป็นงานด้านการดูแลผู้พิการ, ส่งเสริมอาชีพ, และซ่อมแซมบ้านประชาชน การร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ทำให้ อบท. สามารถแบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้มาก โดยเฉพาะในกรณีการดูแลสุขภาพและส่งเสริมอาชีพ สำหรับแนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ จะมีลักษณะของการต้องมาบูรณาการร่วมกัน โดย อบท. จะเก็บข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ให้ และจะเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกต่างๆ เหล่านี้

4) แนวทางการพัฒนาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของ อบท. ที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของตนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่ จากกรณีตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ พบว่า อบท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกรณีศึกษาแม้ว่าจะมีสถานะทางการคลังที่แตกต่างกัน แต่ทุกแห่งยังคงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น ถนน ไฟฟ้า หรือระบบชลประทาน-น้ำประปา เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ยังคงเป็นความจำเป็นและความต้องการหลักของประชาชนในพื้นที่ สำหรับความร่วมมือกันกับหน่วยงานอื่นจะช่วยแบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้ในระดับหนึ่งและน่าจะแบ่งเบาได้มากขึ้นหากระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เปิดโอกาสให้ อบท. และหน่วยงานอื่นๆ สามารถร่วมมือกันหรือแบ่งปันทรัพยากรระหว่างกันได้อย่างเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าความจำเป็นเร่งด่วนและซับซ้อนเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นปัญหาสำคัญของพื้นที่ที่กำลังมีการเปลี่ยนผ่านหรือการขยายตัวสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ดังปรากฏในกรณีเทศบาล 36 ซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณชานเมือง (sub-urban area) ที่กำลังพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว และประชากรที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยมีความหลากหลายมากขึ้น สำหรับข้อเสนอแนะแนวทางใน

การพัฒนาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษากรณีตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่

4.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งมอบอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากร เช่น งบประมาณ กำลังคน หรือเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะ อปท. ที่พื้นที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองและมีการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว ควรได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในปริมาณที่เหมาะสมและเร่งด่วน เพื่อรับมือกับความหลากหลายอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรที่มีความหลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น

4.2) การผ่อนคลายข้อจำกัดด้านระเบียบกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ด้วยกัน และรวมถึงการลดข้อจำกัดด้านร่วมมือกับส่วนราชการอื่น หน่วยงาน องค์กร หรือเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ เพื่อยกระดับความเข้มข้นของความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันให้กว้างขวางได้มากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การลดภาระทางงบประมาณ และเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่จำเป็นสำหรับบริบทของพื้นที่รับผิดชอบ .

4.3) อปท. ควรมีการสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network competency) และทักษะด้านการประสานความร่วมมือ (collaborative skill) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือกัน (collaboration) ในลักษณะที่แต่ละหน่วยรับฟังและนำแนวคิดจากมุมมองที่หลากหลายของบุคคล หน่วยงาน หรือภาคีเครือข่ายต่างๆ มาบูรณาการสร้างความรู้ใหม่เพื่อการต่อยอดจนนำไปสู่วิธีการแก้ปัญหาใหม่ๆ แนวทาง หรือนวัตกรรมในการทำงานแบบใหม่ร่วมกัน ระหว่าง อปท. และภาคีเครือข่ายในด้านต่างๆ อย่างเข้มข้นและยั่งยืนในระยะยาว

ตารางที่ 4.10 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามระดับสถานะทางการคลัง

2. บทบาทและหน้าที่ของ อปท. ต่อชุมชน	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
2.1 แนวทางของผู้บริหาร อปท. ในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่	ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่	ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากเป็นนโยบายหลักของผู้บริหาร อปท.	ให้ความสำคัญกับโครงการตามคำสั่งของรัฐบาล เช่น นโยบายเร่งด่วน โครงการที่รัฐบาลกลาง/ส่วนภูมิภาคขอความร่วมมือ เพื่อที่จะไม่มีปัญหากับรัฐบาลต้องทำตามไว้ก่อน	ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากในชุมชนยังไม่มีความพร้อมในโครงสร้างพื้นฐานฯ	ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากเป็นชุมชนที่กำลังพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว	ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือไฟฟ้า เป็นต้น เนื่องจากโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการเร่งด่วนของชาวบ้าน
2. 2 โครงการที่ผู้บริหาร อปท. ให้ความสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559	1. สร้าง ปรับปรุงซ่อมแซม ถนน โดยขอความช่วยเหลือจาก อบจ. และได้รับการช่วยเหลือค่อนข้างมาก 2. ไฟฟ้า การเพิ่มจุดไฟส่องสว่างให้ครอบคลุมพื้นที่	1. โครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ประปา ไฟฟ้า ในพื้นที่ 2. การส่งเสริมอาชีพเกษตรกรในพื้นที่ การปรับปรุงดิน 3. การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การปรับสภาพที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ	1. โครงสร้างพื้นฐาน 2. คุณภาพชีวิตประชาชน การจัดให้มีรถพยาบาล อบรมให้ความรู้ โรงเรียน นวัตกรรม และบริการสุขภาพต่างๆ 3. ความปลอดภัยในชุมชน โดยเฉพาะการ	1. เรื่องน้ำอุปโภคบริโภค และการเกษตร 2. ถนนในพื้นที่ 3. การส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชนในพื้นที่	1. โครงสร้างพื้นฐานเนื่องจากการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ทำให้การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เพื่อรองรับการอยู่อาศัยเป็นเรื่องที่จำเป็นมากขึ้น 2. คุณภาพชีวิตของประชาชน	1. โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะถนน 2. การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ 3. การส่งเสริมอาชีพ

2. บทบาทและหน้าที่ของ อปท. ต่อชุมชน	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	3. ประชา เพิ่มจุดให้ ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน มากยิ่งขึ้น		ใช้รถใช้ถนน มีการ ติดตั้งกล้องวงจรปิด		3. การจัดเก็บรายได้และ การหารายได้ของ เทศบาลฯ	
2.3 ความร่วมมือกับหน่วยงาน และองค์กรอื่นๆ ในช่วงระหว่าง ปีงบประมาณ 2555-2559	1. อำเภอ เนื่องจาก เทศบาลฯ อยู่ภายใต้การ กำกับดูแล ดังนั้นต้องให้ ความร่วมมือกับอำเภอ 2. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ โดยเฉพาะการได้รับ งบประมาณในการทำ ถนน มี สจ. ซึ่งเป็นคน ในพื้นที่ มีความสัมพันธ์ ที่ดีมากกับ อบจ. เชียงใหม่ 3. กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น ได้รับ สนับสนุนงบประมาณ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน อาคารศูนย์เด็กเล็ก การ สร้างประปาขนาดกลาง	1. อำเภอ เป็นการ ตอบสนองต่อนโยบาย ของรัฐ 2. พมจ.เชียงใหม่ การ พัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชน 3. รพ.สต. และ อสม. ด้านการดูแลสุขภาพ 4. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ โครงการที่เกินศักยภาพ ของ อบต.	1. มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ด้านวิชาการต่างๆ และนักศึกษาฝึกงาน 2. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ การ ประสานงานฯ และ โครงการที่เกิน ศักยภาพเทศบาลฯ 3. บริษัทเอกชน ขอ ความอนุเคราะห์ใน งานต่างๆ ของ เทศบาล 4. สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้าง เสริมสุขภาพ (สสส.) เรื่องการดูแลสุขภาพ ของประชาชน	1. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ โครงการที่เกิน ศักยภาพของ อบต. 2. สำนักงานกองทุน สนับสนุนการสร้าง เสริมสุขภาพ (สสส.) เรื่องการดูแลสุขภาพ ของประชาชน 3. องค์กรพัฒนา เอกชน เช่น มูลนิธิรักษ์ ไทย งานสภาเด็ก การ อบรมให้กับสมาชิก สภาเด็ก 4. พมจ.เชียงใหม่ เรื่องการดูแลสุขภาพ บ้านผู้ยากไร้	1. อำเภอ เนื่องจาก เทศบาลฯ อยู่ภายใต้การ กำกับดูแล 2. ท้องถิ่นจังหวัด เป็น การเชื่อมต่อข้อมูลด้าน นโยบายของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น และกับจังหวัด 3. คณะเทคนิค การแพทย์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมทำวิจัยเพื่อพัฒนา ด้านสุขภาพในชุมชน 4. มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เรื่องผู้สูงอายุ 5. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่ ในเรื่อง	1. พมจ.เชียงใหม่- งานผู้สูงอายุ 2. ศูนย์พัฒนาราชภู มพันธ์ที่สูง จ. เชียงใหม่-การ ช่วยเหลือผู้ยากไร้ 3. องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่-ทำ ถนน 4. กรมทางหลวง ชนบท การขอสร้าง สะพาน 5. บ้านหยาดฝน/บ้าน มิตรไมตรี-ดูแลผู้พิการ , ส่งเสริมอาชีพ, และ ซ่อมแซมบ้าน ประชาชน

2. บทบาทและหน้าที่ของ อปท. ต่อชุมชน	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	4. โรงเรียนศรีสังวาลย์ เชียงใหม่ (โรงเรียนผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ) อนุเคราะห์โรงเรียนเรื่องต่างๆ เช่น รถขนของ ฯลฯ เทศบาลฯ เป็นผู้แทนร่วมบอร์ดบริหารโรงเรียน 5. มหาวิทยาลัยแม่โจ้ ทำ MOU กับคณะต่างๆ ด้านการวิจัย วิชาการ ร่วมกิจกรรมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ผู้บริหารเป็นศิษย์เก่าๆ				ที่เกิณคัยภาพ งบประมาณเทศบาลฯ	
2.4 ความร่วมมือในข้อ (2.3) กับ การแบ่งเบาภาระทางงบประมาณ ของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	แบ่งเบาภาระทาง งบประมาณได้มาก บางหน่วยช่วยลด	แบ่งเบาภาระ งบประมาณได้น้อย	แบ่งเบาภาระทาง งบประมาณได้มาก เพราะไม่ต้องใช้	แบ่งเบาภาระทาง งบประมาณได้น้อย เพราะหน่วยงานที่มา ร่วมกันทำงานใน	แบ่งเบาภาระทาง งบประมาณได้ปานกลาง	แบ่งเบาภาระทาง งบประมาณได้มาก โดยเฉพาะในกรณีการ

2. บทบาทและหน้าที่ของ อปท. ต่อชุมชน	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
			งบประมาณของเทศบาลฯ	ลักษณะของการสนับสนุนวิทยากรหรือบุคลากรที่มีความรู้		ดูแลสุขภาพและส่งเสริมอาชีพ
2.5 แนวทางในการสร้างความร่วมมือและการทำงานร่วมกันกับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ	ทุกหน่วยงานเมื่อประสานมาเทศบาลฯ ก็จะมาช่วยด้วย นอกจากจะติดขัดจริงๆ เท่านั้น	อาศัยเครือข่ายในการแนะนำ และดึงโครงการมาทำในพื้นที่	ดูตาม internet สื่อออนไลน์ หรือดูข่าว หากรู้แหล่งก็จะไปขอความช่วยเหลือในเรื่องนั้นๆ	- เน้นความต้องการในพื้นที่เป็นหลักทำงานกับทุกหน่วยที่มาช่วยหากชาวบ้านได้รับประโยชน์ - มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ เป็นผู้ประสานงาน	- กรณีอาศัยความร่วมมือจะเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะด้าน - ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการก่อน	ต้องมาบูรณาการร่วมกัน โดย อปท. จะเก็บข้อมูลพื้นฐานในพื้นที่ให้ และจะเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

ที่มา: นักวิจัยประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

4.3.3 การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่างและแนวทางในการพัฒนา

1) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังที่ดีที่สุด

เทศบาล 39 พบว่ามีแนวทางการส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่ด้วยการสนับสนุนกลุ่มอาชีพต่างๆ ซึ่งก็มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จ แต่ก็มีความพยายามผลักดันให้เกิดความต่อเนื่อง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่ และบทบาทของ อบท. ในการสนับสนุนได้แก่ (1) การสนับสนุนกลุ่มอาชีพในชุมชน (2) การส่งเสริม และพัฒนากลุ่มอาชีพให้ยั่งยืนเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วยการจัดอบรม ให้ความรู้ และพัฒนากลุ่มอาชีพ (3) สนับสนุนการค้าขายในพื้นที่ ด้วยการออกเทศบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และจัดการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อการดูแลธุรกิจเหล่านั้นให้ถูกสุขลักษณะ

ในส่วนของนโยบายผู้บริหาร อบท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ จะเน้นความพยายามในการจัดเก็บให้ครบถ้วนที่สุดตามระเบียบโดยมีเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ เป็นข้าราชการ 1 คน และมีลูกจ้างมาช่วยเสริมการทำงาน อย่างไรก็ตามแนวทางการพิจารณารายได้เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ เทศบาลฯ จะให้ความสำคัญกับรายได้ภาษีจัดสรรมากกว่ารายได้จากส่วนอื่น

ความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 มีงบประมาณที่เพียงพอมาโดยตลอด โดยเฉพาะการสนับสนุนจาก อบจ. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การใช้งบประมาณของ อบท. ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ส่วนใหญ่จะเป็น (1) รายจ่ายประจำ (2) เรื่องผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้พิการ และ (3) รายจ่ายจ่ายโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ตามลำดับ และนอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อบท. (กรณีถ้าทำได้อย่างอิสระ) ได้แก่ (1) ซื้อที่ดินเพิ่มเพื่อขยายสำนักงานฯ ให้กว้างขึ้น ให้อาคารสถานที่มากขึ้น ลดความแออัดของสำนักงาน (2) พัฒนาระบบไฟฟ้าให้มีความคงทนและประหยัดมากยิ่งขึ้น และ (3) ทำสวนสาธารณะ เพราะในพื้นที่ยังไม่มี และมีพื้นที่ในชุมชนที่สามารถพัฒนาให้เป็นสวนสาธารณะได้แต่ยังมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ

อบต. 73 แนวทางการส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจคือการมีความพยายามจะปรับแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มพืชเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ โดยปรับบทบาทของ อบท. เป็นการประสานความช่วยเหลือเกษตรกร กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่คือการเกษตรพืชไร่ และบทบาทของ อบท. ในการสนับสนุนกลุ่มอาชีพการเกษตรกลุ่มพืชเศรษฐกิจในพื้นที่จะเน้นส่งเสริมด้านความปลอดภัยของสินค้าเกษตร

นโยบายผู้บริหาร อบท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในพื้นที่ อบต. จะอาศัยแนวทางที่กำหนดโดยส่วนกลางในการจัดเก็บรายได้ และสำหรับแนวทางการพิจารณารายได้เพื่อ

กำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. จะพิจารณารายได้จากเงินอุดหนุนเป็นหลัก ความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 มีน้อย/ไม่พอกับความจำเป็น เพราะความต้องการของชาวบ้านมีมากกว่างบประมาณ นอกจากนี้การใช้งบประมาณของ อบท. ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานเนื่องจากยังเป็นความจำเป็นของพื้นที่ สำหรับในประเด็นความเห็นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อบท. กรณีถ้าทำได้อย่างอิสระ ผู้บริหาร อบท. ต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ ด้วยการทำศูนย์จัดเก็บสินค้าเพื่อกักตุนสินค้าและปล่อยออกในเวลาที่เหมาะสมเพื่อรักษามูลค่าในการแข่งขัน

2) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับปานกลาง

เทศบาล 37 มีแนวทางการส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่โดยการเป็นตัวกลางประสานระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการที่จะมารับซื้อผลิตภัณฑ์จากชุมชน กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่และบทบาทของ อบท. ในการสนับสนุน ได้แก่ (1) การทำไร่นา ซึ่ง อบท. ได้ดำเนินการสนับสนุนพันธุ์พืช (2) ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ โดยดำเนินการให้ความรู้ และสนับสนุนงบประมาณได้บางส่วน (3) ค้าขาย แต่กรณีนี้ อบท. ไม่ได้สนับสนุน เอกชน/ร้านค้าดูแลกันเอง อย่างไรก็ตามชุดโครงการที่ (1) และ (2) ไม่ได้มีการต่อยอดเนื่องจากปัญหาทางด้านงบประมาณของเทศบาลฯ ที่มีไม่เพียงพอ

ในด้านนโยบายผู้บริหาร อบท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในพื้นที่ ได้มีการมอบหมายให้กองคลังเป็นหลักในการดำเนินการจัดเก็บให้เรียบร้อย ทำให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และมีแนวทางการพิจารณารายได้เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. โดยให้ความสำคัญกับเงินอุดหนุนเป็นหลัก ความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 มีงบประมาณที่เพียงพอมาโดยตลอดเพราะส่วนมากจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างต่อเนื่อง การใช้งบประมาณของ อบท. ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของ (1) โครงสร้างพื้นฐาน (2) การพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยเฉพาะผู้สูงอายุ และ (3) การพัฒนาระบบการศึกษาของศูนย์เด็กเล็กเนื่องจากเป็นเรื่องเด่นของ อบท. แห่งนี้ ตามลำดับ ทั้งนี้หาก อบท. สามารถที่จะก่อกำหนดได้อย่างอิสระ ผู้บริหารมีความเห็นว่าจะก่อกำหนดเพื่อการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในตำบล เพราะมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำซึ่งมีศักยภาพในการพัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้

อบต. 80 ยังไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ เคยทำโครงการส่งเสริมการเกษตรปลอดสารเพื่อจำหน่ายแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนเคยชินกับการใช้สารเคมี กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่ คือ เกษตรกรรมทำนา พืชไร่ และปลูกพืชหลังฤดูการทำนา และการปศุสัตว์และบทบาทของ อบท. ในการสนับสนุนคือการให้คำแนะนำ และช่วยประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาช่วยให้ความรู้หรือส่งบุคลากรมาดูแล

ในด้านนโยบายผู้บริหาร อบท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในพื้นที่ มีแนวทางคือให้พยายามจัดเก็บให้ทั่วถึงแม้ว่าจะเก็บได้ไม่มาก การพิจารณารายได้เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. แห่งนี้ให้ความสำคัญกับภาษีจัดสรร เนื่องจากเป็น อบท. ที่มีประชากรมากที่สุดในอำเภอนี้ และ 5 ปีที่ผ่านมาถูกตัดงบอุดหนุน ความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 มีน้อยและไม่พอกับความจำเป็น และการใช้งบประมาณในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ส่วนใหญ่จะเป็นในเรื่องของงานผู้สูงอายุ โครงสร้างพื้นฐาน และการส่งเสริมอาชีพ สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อบท. หากทำได้อย่างอิสระ ผู้บริหาร อบท. มีความเห็นว่าจะนำไปใช้ในเรื่องของ (1) ส่งเสริมอาชีพให้ชาวบ้าน (2) โครงสร้างพื้นฐาน และ (3) พัฒนาเรื่องการท่องเที่ยวในพื้นที่ เนื่องจากเป็นทางผ่านไปยังสถานที่ท่องเที่ยวอื่นๆ ที่มีชื่อเสียงในอำเภอ

3) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับต่ำ

เทศบาล 36 มีแนวทางในการพยายามส่งเสริมการส่งเสริมทางเศรษฐกิจและพัฒนากลุ่มอาชีพเสริมต่างๆ ด้วยการสนับสนุนจากสถาบันวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่างๆ แต่ยังขาดความยั่งยืน เพราะไม่สามารถหาตลาดรองรับได้ โดยมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่และบทบาทในการสนับสนุนของ อบท. ได้แก่ (1) กลุ่มอาชีพต่างๆ ในชุมชน โดย อบท. จะช่วยให้สามารถเริ่มต้นและมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง (2) พัฒนาอาชีพในพื้นที่ให้มีความยั่งยืน สร้างความแตกต่างในตัวผลิตภัณฑ์ และ (3) ส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ อบท. สนับสนุนการออมที่ต่อเนื่องของกลุ่มอาชีพ

ในด้านนโยบายผู้บริหาร อบท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยพยายามจัดเก็บให้ได้ครอบคลุมมากที่สุด มีการพัฒนาระบบแผนที่ภาษี ในปี 2559 ทำให้ อบท. ได้รับรางวัลจัดเก็บภาษีดีเด่น การพิจารณารายได้เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลฯ ให้ความสำคัญกับรายได้จากภาษีจัดสรร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 พบว่า มีน้อย/ไม่พอกับความจำเป็น เพราะความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่มีเยอะมากกว่างบประมาณของเทศบาลฯ นอกจากนี้การใช้จ่ายงบประมาณในช่วงปีดังกล่าวส่วนใหญ่คือ (1) โครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากพื้นที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะในด้านอสังหาริมทรัพย์ (2) รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรของเทศบาล และ (3) การส่งเสริมสุขภาพโดยเฉพาะผู้สูงอายุ ตามลำดับ สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อบท. หากทำได้อย่างอิสระ ผู้บริหาร อบท. มีความเห็นว่าจะนำไปใช้ในเรื่องของ (1) การจัดตั้งสถานธนาถบาล เพื่อช่วยเหลือประชาชน และสร้างรายได้ให้กับทางเทศบาล (2) ทำตลาดเทศบาล เพราะในพื้นที่ยังไม่มีร้านค้า (3) ทำสวนสาธารณะของเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้ทำกิจกรรมต่างๆ เช่น การออกกำลังกาย ร่วมกัน

อบต.59 มีแนวทางการส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่โดยสนับสนุนกลุ่มอาชีพในตำบลด้วยการประสานงานกับหน่วยอื่นในการพัฒนา กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่และบทบาทของ อบต. ในการสนับสนุน ได้แก่ (1) ทำนาและการเกษตร โดย อบต. สนับสนุนการใช้น้ำเพื่อการเกษตร (2) กลุ่มอาชีพต่างๆ โดย อบต. สนับสนุนวิชาการ ประสานกับหน่วยงานภายนอกเพื่อยกระดับและพัฒนา และ (3) ธุรกิจโรงสีข้าว แต่การสนับสนุนจาก อบต. ในด้านนี้ยังไม่มีชัดเจน

ในด้านนโยบายผู้บริหาร อบต. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่มีความพยายามจัดเก็บอย่างเต็มที่ตามระเบียบที่กำหนดไว้ แนวทางการพิจารณารายได้เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. แห่งนี้จะพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นหลักในการตั้งงบประมาณ ความเพียงพอของงบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 จะสลับกันไประหว่างเพียงพอ-ไม่เพียงพอในแต่ละปีงบประมาณ ทั้งนี้งบประมาณส่วนใหญ่ของ อบต. ในระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 จะถูกนำไปใช้ในโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อบต. หากดำเนินการได้อย่างอิสระ คือ (1) พัฒนาระบบน้ำประปาในพื้นที่ (2) ทำโรงฆ่าสัตว์ เนื่องจากปัจจุบันทำแบบกระจายตามหมู่บ้าน มีปัญหาเรื่องสุขอนามัย และ (3) ทำโรงรับจำนำเพราะต้องการให้ชาวบ้านมีแหล่งเงินกู้ในยามฉุกเฉิน

4) แนวทางในการพัฒนาการวางนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นโดย อบต.

บริบททางเศรษฐกิจของพื้นที่กลุ่มตัวอย่าง อบต. ส่วนใหญ่เป็นด้านการเกษตรปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ อย่างไรก็ตามมีบางพื้นที่อื่นได้แก่ กรณีเทศบาล 39 ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังที่ดีที่สุด มีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นการค้าขนาดเล็ก และเทศบาล 36 ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างจาก อบต. ที่มีสถานะทางการคลังที่ยั่งยืนน้อยที่สุดมีลักษณะของเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นด้านอสังหาริมทรัพย์บ้านจัดสรรและการค้าขายขนาดเล็ก โดยทั้ง 2 อบต. มีที่ตั้งที่มีลักษณะคล้ายกันคือเป็นพื้นที่เขตติดต่อกับบริเวณเขตชุมชนเมือง จากกรณีกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นในเบื้องต้นได้ว่าลักษณะทางเศรษฐกิจอาจจะไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สถานะทางการคลังของ อบต. มีความยั่งยืน แต่ประเด็นที่สำคัญกว่าคือแนวทางการกำหนดนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของพื้นที่โดยผู้บริหาร อบต. ที่เหมาะสมกับการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ซึ่งจะต้องอาศัยแนวคิดแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ที่ผู้บริหาร อบต. จะต้องก้าวข้ามข้อจำกัดของระเบียบหรือวิธีคิดในแบบระบบราชการ

ในประเด็นคำถามเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่ของ อบต. นั้น พบว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งหมดได้มีกิจกรรมในการส่งเสริมเศรษฐกิจในพื้นที่ อย่างไรก็ตามจากข้อมูลที่ได้ จะเห็นได้ว่ายังมีข้อสังเกตในประเด็นของความยั่งยืนที่เกิดขึ้นกับกิจกรรมการส่งเสริมทางเศรษฐกิจที่ไม่ต่อเนื่อง การสนับสนุนฯ ยังคงมีลักษณะเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่เป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรหรือ

สนับสนุนจากหน่วยงานอื่นๆ ตามปีงบประมาณ ไม่มีการวางแผนระยะยาวและไม่มีการพัฒนาหรือค้นหาตลาด (market) เพื่อรองรับหรือจัดจำหน่ายสินค้าที่ผลิตได้ในชุมชน ลักษณะที่ปรากฏเช่นนี้แสดงให้เห็นว่า อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทุกแห่งไม่ว่าจะมีสถานะทางการคลังอยู่ในระดับใดไม่ได้มีแนวคิดแบบการตลาด (marketing) ในการผลิตและจัดจำหน่ายสินค้าหรือบริการของชุมชนได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว

ประเด็นต่อมา โดยหลักการแล้วเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ขยายตัวหรือเติบโตมากขึ้นจะทำให้เกิดการพัฒนารายได้ซึ่งจะเป็นแหล่งของรายได้ อปท. ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่เหมาะสมกับความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ในพื้นที่ อย่างไรก็ตามจากข้อมูลของผู้บริหาร อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยพบว่าในด้านของนโยบายภาษีท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่างไม่ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการพึ่งพารายได้จัดเก็บเอง และโอกาสในการพัฒนารายได้จัดเก็บเองต่างๆ ให้กลายเป็นแหล่งรายได้หลัก เนื่องจาก อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทุกระดับสถานะทางการคลัง ยังคงต้องพึ่งพารายได้จากภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนเป็นหลักในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

สำหรับในประเด็นของการใช้งบประมาณ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังอยู่ในระดับปานกลางและระดับต่ำส่วนใหญ่งบประมาณที่ได้รับจะไม่เพียงพอต่อรายจ่ายเพื่อการพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสำหรับ อปท. ที่ผู้บริหารได้ให้ข้อมูลว่ามีงบประมาณที่เพียงพอ ในกรณีเทศบาล 39 และเทศบาล 37 ก็ยังคงมีข้อสังเกตว่าได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งอื่นๆ ไม่ใช่จากการหารายได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ผลการสัมภาษณ์ยังแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของการใช้งบประมาณท้องถิ่นในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและรายจ่ายประจำเป็นหลัก ซึ่งก็เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ของ อปท. ด้วยเช่นกัน

ข้อสังเกตประเด็นสุดท้าย ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในหลักคิดของการใช้ประโยชน์จากการก่อกำเนิดเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ ซึ่งสะท้อนจากผลการศึกษาว่ามีแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากการก่อกำเนิดหากทำได้อย่างอิสระเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ และแม้ว่าจะมีบาง อปท. ที่แสดงให้เห็นแนวคิดของการพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจในบางประเด็น แต่โครงการต่างๆ เหล่านั้นส่วนใหญ่ยังคงมีลักษณะเป็นโครงการพื้นฐานทั่วไป เช่น การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยว การจัดตั้งสถานธนาณูปถัมภ์ หรือการจัดตั้งตลาดสด ซึ่งโครงการเหล่านี้ยังไม่มีความโดดเด่นในเชิงของการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจที่อาจจะยังไม่ตอบโจทย์ของการพัฒนารายได้ในพื้นที่ได้อย่างยั่งยืนมากนัก

จากข้อสรุปที่ได้จากผลการศึกษาข้างต้น ในประเด็นของการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาสู่ความยั่งยืนทางการคลัง ดังต่อไปนี้

4.1) ควรส่งเสริมในด้านกรอบคิดแบบผู้ประกอบการและกรอบคิดทางด้านการตลาดให้กับ อปท. เพื่อสามารถสร้างกรอบคิดหรือนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดประโยชน์หรือสร้างรายได้

ให้กับชุมชนได้อย่างทั่วถึงต่อประชาชนทุกกลุ่ม และต่อเนื่องไปยังความสามารถในการคิดวิเคราะห์เพื่อการสร้างช่องทางจำหน่าย การผลิตสินค้าหรือบริการของชุมชนที่เป็นที่ต้องการของตลาด และรวมถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2 การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสหรือผ่อนคลายข้อจำกัดของขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการลงทุนโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้ ทั้งนี้การอาจมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเศรษฐกิจท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกหลักในการทำงานรวมถึงการควบคุมทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายของพื้นที่ และในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

4.3 ควรส่งเสริมให้ อปท. เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์การลงทุน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม หรือการวางแผนธุรกิจและการลงทุน เป็นต้น

4.4 รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรทำงานร่วมกันกับ อปท. ในการสนับสนุนด้านการตลาดให้กับสินค้าชุมชนอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสหรือเป็นตัวประสานให้ธุรกิจเอกชนที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพเข้ามาช่วยเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นส่วนหนึ่งในร่วมทำงานกับ อปท. และชุมชน โดยอาจใช้กลไกทางด้านการลดหย่อนภาษีให้กับกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นเป็นสิ่งจูงใจให้มาช่วยผลักดันสินค้าชุมชนให้เข้าสู่ตลาดหรือสามารถแข่งขันในวงกว้างได้ดียิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.11 การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

3. นโยบายทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
3.1 แนวทางการส่งเสริมกิจกรรมเศรษฐกิจในพื้นที่	มีการสนับสนุนกลุ่มอาชีพต่างๆ ซึ่งก็มีทั้งประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จ มีความพยายามผลักดันให้เกิดความต่อเนื่อง	มีความพยายามจะปรับแนวทางการส่งเสริมอาชีพให้กับกลุ่มพืชเศรษฐกิจหลักของพื้นที่ โดยปรับบทบาทเป็นการประสานความช่วยเหลือเกษตรกร	เป็นตัวกลางประสานระหว่างชุมชนกับผู้ประกอบการที่จะมารับซื้อผลิตภัณฑ์จากชุมชน	ไม่มีความชัดเจนในการส่งเสริมทางเศรษฐกิจ เคยทำโครงการส่งเสริมการเกษตรปลอดสารเพื่อจำหน่ายแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะประชาชนเคยชินกับการใช้สารเคมี	พยายามส่งเสริมและพัฒนากลุ่มอาชีพเสริมต่างๆ ด้วยการสนับสนุนจากสถาบันวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่างๆ แต่ยังคงมีความยั่งยืน เพราะไม่สามารถหาตลาดรองรับได้	สนับสนุนกลุ่มอาชีพในตำบลด้วยการประสานงานกับหน่วยอื่นในการพัฒนา
3.2 กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญในพื้นที่ และบทบาทของ อปท. ในการสนับสนุน	1. การสนับสนุนกลุ่มอาชีพในชุมชน 2. การส่งเสริม และพัฒนากลุ่มอาชีพให้ยั่งยืนเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดอบรมให้ความรู้ และพัฒนากลุ่มอาชีพ 3. การค้าขายในพื้นที่ออกเทศบัญญัติ และการทำงานของ	1. สนับสนุนกลุ่มอาชีพการเกษตรกลุ่มพืชเศรษฐกิจในพื้นที่ เน้นส่งเสริมด้านความปลอดภัยของสินค้าเกษตร	1. ทำไร่นานา สนับสนุนพันธุ์พืช แต่ยังไม่มีการต่อยอด 2. ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ ให้ความรู้ และสนับสนุนงบ 1 และ 2 ไม่ได้รับการต่อยอด เนื่องจากงบประมาณไม่มี 3. ค้าขาย แต่ อปท. ไม่ได้สนับสนุน	1. เกษตรกรรม ทำนา พืชไร่ อปท. สนับสนุนให้คำแนะนำ และช่วยประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มาช่วยให้ความรู้หรือส่งบุคลากรมาดูแล 2. พืชหลังฤดูทำนา 3. ปศุสัตว์	1. กลุ่มอาชีพในชุมชน อปท. ช่วย ให้สามารถเริ่มต้นและมีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง 2. พัฒนาอาชีพในพื้นที่ให้มีความยั่งยืน สร้างความแตกต่างในตัวผลิตภัณฑ์ 3. ส่งเสริมกลุ่มออมทรัพย์ การออมที่ต่อเนื่องของกลุ่มอาชีพ	1. ทำนาและ การเกษตร อปท. สนับสนุนการใช้น้ำเพื่อการเกษตร 2. กลุ่มอาชีพต่างๆ อปท. สนับสนุนวิชาการ ประสานกับหน่วยงานภายนอก เพื่อยกระดับและพัฒนา

3. นโยบายทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ของ อปท.	สถานะการคลังดีที่สุดใน		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อ การดูแลธุรกิจให้ถูก สุขลักษณะ		เอกชน/ร้านค้าดูแล กันเอง			3. โรงสี แต่การ สนับสนุนจาก อปท. ไม่ชัดเจน
3.3 นโยบายผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในพื้นที่	พยายามจัดเก็บให้ ครบถ้วนที่สุดตาม ระเบียบ แต่ก็ยังเน้นใน เรื่องของภาษีจัดสรร มากกว่า มี จนท.จัดเก็บ เป็น ข้าราชการ 1 คน และมี ลูกจ้างมาช่วยเสริมการ ทำงาน	อาศัยแนวทางของ ส่วนกลางที่กำหนดให้ใน การจัดเก็บ	ให้กองคลังเป็นหลัก ดำเนินการจัดเก็บให้ เรียบร้อย ทำให้ ถูกต้องและเป็น ปัจจุบัน	พยายามจัดเก็บให้ ทั่วถึงแม้ว่าจะเก็บได้ ไม่มาก และมีแผนที่ จัดทำแผนที่ภาษี	พยายามจัดเก็บให้ได้ ครอบคลุมมากที่สุด มี การพัฒนาระบบแผนที่ ภาษี ในปี 2559 ได้รับ รางวัลจัดเก็บภาษีดีเด่น	พยายามจัดเก็บ อย่างเต็มที่ตาม ระเบียบที่กำหนดไว้
3.4 แนวทางการพิจารณารายได้ เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่าย ประจำปีของ อปท.	ภาษีจัดสรร	รายได้จากเงินอุดหนุน	รายได้จากเงินอุดหนุน	ภาษีจัดสรร เนื่องจาก เป็น อปท. ที่มี ประชากรมากที่สุดใน อำเภอนี้ และ 5 ปีที่ ผ่านมามีถูกตัด งบอุดหนุน	รายได้จากภาษีจัดสรร	รายได้จากเงิน อุดหนุน

3. นโยบายทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
3.5 ความเพียงพอของ งบประมาณต่อการพัฒนาพื้นที่ ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555- 2559	มีงบประมาณที่เพียงพอ มาโดยตลอด โดยเฉพาะ การสนับสนุนจาก อบจ. และกรมส่งเสริมฯ	มีน้อย/ไม่พอกับความ จำเป็น เพราะความ ต้องการของชาวบ้านมี มากกว่างบประมาณ	มีงบประมาณที่ เพียงพอมาโดยตลอด ส่วนมากจะได้รับเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจมา อย่างต่อเนื่อง	มีน้อย/ไม่พอกับความ จำเป็น	มีน้อย/ไม่พอกับความ จำเป็น เพราะความ ต้องการของชาวบ้านใน พื้นที่มีเยอะมาก	มีน้อย-มาก สลับกัน ไปในแต่ละ ปีงบประมาณ
3.6 การใช้งบประมาณของ อปท. ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559	1. รายจ่ายประจำ 2. เรื่องผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส และผู้ พิการ 3. โครงสร้างพื้นฐาน ต่างๆ	1. ด้านโครงสร้าง พื้นฐาน เนื่องจากเป็น ความจำเป็นของพื้นที่	1. โครงสร้างพื้นฐาน 2. การพัฒนาคุณภาพ ชีวิตโดยเฉพาะ ผู้สูงอายุ 3. การศึกษาศูนย์เด็ก เล็ก เนื่องจากเป็น เรื่องเด่นของ อปท. แห่งนี้	1. งานผู้สูงอายุ 2. โครงสร้างพื้นฐาน 3. ส่งเสริมอาชีพ	1. โครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากพื้นที่มีการ พัฒนาอย่างรวดเร็ว 2. รายจ่ายเกี่ยวกับ บุคลากรของเทศบาล 3. การส่งเสริมสุขภาพ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ	1. โครงสร้างพื้นฐาน 2. โครงการเกี่ยวกับ ผู้สูงอายุ
3.7 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ ประโยชน์จากการก่อหนี้ของ อปท. (กรณีถ้าทำได้อย่างอิสระ)	1. ซื้อที่ดินเพิ่มเพื่อขยาย สำนักงานฯ ให้กว้างขึ้น ให้อาคารสถานที่มีมาก ขึ้น ลดความแออัดของ สำนักงาน 2. พัฒนาระบบไฟฟ้าให้ มีความคงทนและ ประหยัดมากยิ่งขึ้น	1. การแก้ไขปัญหาเรื่อง พืชเศรษฐกิจในพื้นที่ ต้องการทำศูนย์จัดเก็บ สินค้าเพื่อกักตุนสินค้า และปล่อยออกในเวลา ที่เหมาะสมเพื่อรักษา มูลค่าในการแข่งขัน	1. พัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยวในตำบล เพราะมีพื้นที่อ่างเก็บ น้ำซึ่งมีศักยภาพใน การพัฒนาให้เป็น แหล่งท่องเที่ยวได้	1. ส่งเสริมอาชีพให้ ชาวบ้าน 2. โครงสร้างพื้นฐาน 3. พัฒนาเรื่องการ ท่องเที่ยวในพื้นที่ เนื่องจากเป็นทางผ่าน ไปยังสถานที่ท่องเที่ยว	1. จัดตั้งสถานธนาถบาล เพื่อช่วยเหลือประชาชน และสร้างรายได้เทศบาล 2. ทำตลาดเทศบาล เพราะในพื้นที่ยังไม่มี 3. ทำสวนสาธารณะของ เทศบาล เพื่อให้ ประชาชนได้ทำกิจกรรม	1. พัฒนาระบบ น้ำประปาในพื้นที่ 2. ทำโรงฆ่าสัตว์ เนื่องจากปัจจุบันทำ แบบกระจัดกระจาย ตามหมู่บ้าน มี ปัญหาเรื่อง สุขอนามัย

3. นโยบายทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	3. ทำสวนสาธารณะ เพราะในพื้นที่ยังไม่มี และมีพื้นที่ในชุมชนที่ พัฒนาได้แต่ไม่มี งบประมาณ			อื่นๆ ที่มีชื่อเสียงใน อำเภอนี้	ต่างๆ เช่น การออก กำลังกาย ร่วมกัน	3. ทำโรงรับจำนำ ให้ชาวบ้านมีแหล่ง เงินกู้

ที่มา: ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยนักวิจัย

4.3.4 บริบทนโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังของกลุ่มตัวอย่าง และแนวทางในการพัฒนา

1) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังที่ดีที่สุด

เทศบาล 39 ผู้บริหาร อปท. ไม่ได้เข้าใช้ข้อมูลด้านการคลัง เนื่องจากกลัวว่าระบบจะมีปัญหาหากผู้บริหารเข้าใช้ระบบด้วยตนเอง แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันเนื่องจากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน แนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายใน อปท. มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน มีการแต่งตั้งดำเนินการและรายงานให้นายกทราบ

สำหรับความคาดหวังของผู้บริหาร อปท. ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลัง ได้แก่ (1) มีความรู้ด้านการคลัง อปท. (2) ซื่อสัตย์ โปร่งใส การเบิกจ่ายจะต้องไม่ทำผิด เพราะ สตง. จะมาตรวจ และ (3) ให้ทำงานด้วยกันแบบครอบครัว ถ่ายทอดความรู้ด้านการคลังให้กับบุคลากรด้วยกัน ทั้งนี้บุคลากรที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความสอดคล้องกันระหว่างความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกองคลัง กับความคาดหวังของผู้บริหารในทุกประเด็นข้างต้น

อบต.73 ผู้บริหาร อปท. ไม่ได้เข้าใช้ข้อมูลด้านการคลัง และส่วนมากเป็นการสอบถามข้อมูลจากฝ่ายกองคลัง แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่จะมีความเห็นไม่ตรงกัน นอกจากนี้ อปท. ยังไม่เคยมีหน่วยตรวจสอบ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของสภา

สำหรับความคาดหวังของผู้บริหาร อปท. ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลังคือต้องเข้าใจผู้บริหารและบริบทของพื้นที่ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเป็นไปได้มากขึ้น เป็นไปตามความคาดหวัง แต่ก็ยังมีความเห็นขัดแย้งกันในบางเรื่อง ทั้งนี้บุคลากรสังกัดกองคลังในปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้บริหาร อปท. แต่ก็ยังมีความเห็นขัดแย้งกันในบางเรื่อง

2) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับปานกลาง

เทศบาล 37 ผู้บริหาร อปท. กับการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลการคลังของ อปท. ประกอบการตัดสินใจเรื่องการจัดทำงบประมาณ แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน เนื่องจากงบประมาณที่บริหารจัดการเองได้จริงๆ มีเพียง 4-5 ล้านบาทเท่านั้น เมื่อมีน้อยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจึงต้องพึ่งพาอาศัยกันเพื่อให้การใช้งบประมาณส่วนนี้กระจายไปอย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ สำหรับแนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายใน อปท. ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน แต่ยังไม่ดำเนินการเต็มที่ กำลังอยู่ในช่วงการพยายามจัดระบบ

ความคาดหวังของผู้บริหาร อปท. แห่งนี้ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลัง ได้แก่ (1) ต้องเข้าใจเรื่องระเบียบ มีความเป็นมืออาชีพ (2) รู้บริบทของเทศบาล สามารถปรับใช้กฎระเบียบให้เข้ากับบริบทของ

เทศบาลและ (3) ไม่ทุจริตหรือไม่ทำสิ่งที่เกินอำนาจ ทั้งนี้ในปัจจุบันผู้บริหารยังคงคาดหวังให้บุคลากรกองคลังพัฒนาเกี่ยวกับการทำความรู้จักกับบริบทของพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น

อบต. 80 ผู้บริหารไม่ได้ใช้ข้อมูลด้านการคลัง ส่วนมากผู้บริหารจะไปสอบถามกองคลังในเรื่องทั่วไปมากกว่า เช่น เงินได้รับโอนมาแล้วหรือไม่ เหลือเท่าไร หากจะเอาเงินสะสมออกมาใช้ต้องทำอย่างไร เป็นต้น แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันโดยเวลาจะใช้งบประมาณผู้บริหารกับสภาฯ จะหารือกันก่อน อย่างไรก็ตาม อบต. แห่งนี้ยังไม่มีระบบและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน แต่จะอาศัยหน่วยงานภายนอกมาตรวจสอบ เช่น สตง.

สำหรับความคาดหวังของผู้บริหาร อบต. ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลัง ได้แก่ (1) ต้องมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (2) เป็นคนที่ช่วยให้ผู้บริหารไม่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบทางด้านการคลังของ อบต. และ (3) ทุ่มเทเวลาในการทำงาน ทั้งนี้ความสอดคล้องกันระหว่างความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกองคลังกับความคาดหวังของผู้บริหารในประเด็นแรกยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง

3) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับต่ำ

เทศบาล 36 ผู้บริหาร อบต. ใช้ฐานข้อมูลการคลังประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การประเมินการจัดเก็บภาษี เพื่อหารายได้ของ อบต. โดยใช้ประเมินร่วมกับงานของฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข กองช่าง งานด้านผู้สูงอายุ เป็นต้น แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันโดยทุกครั้งที่มีการประชุมจะให้ ผอ.กองคลัง เข้าร่วมประชุมเพื่อนำเสนอข้อมูลสถานะทางการคลังกับสภาฯ ให้ตรวจสอบเสมอ อย่างไรก็ตาม อบต. ยังไม่มีความชัดเจนของแนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายในให้รองรับแล้ว เป็นผู้ดูแล แต่ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในตามกรอบจรรยาบรรณบุคลากร อบต. อยู่ในระหว่างการพัฒนาตรวจสอบภายใน แต่โดยหลักๆ จะเป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก เช่น สตง.

สำหรับความคาดหวังของผู้บริหาร อบต. ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลัง ได้แก่ (1) ต้องการพัฒนารายได้ให้มากขึ้นเพราะเป็นฝ่ายที่จะต้องดูแลการเงินการคลัง (2) มีความรู้ความสามารถทางด้านการคลัง และ (3) ต้องมีความสามารถในการใช้เครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินการคลังของ อบต. ทั้งนี้บุคลากรสังกัดกองคลังของเทศบาลในปัจจุบัน สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นไปตามความคาดหวังของผู้บริหาร อบต. เพราะสามารถมีรายได้จัดเก็บเองที่เกินเป้าหมาย บุคลากรมีความพร้อมในการทำงาน และการจัดทำแผนภาษีเกือบสมบูรณ์ 100% แล้ว

อบต.59 ผู้บริหาร อบต. ไม่ได้ใช้ข้อมูลใดๆ จากฐานข้อมูลทางการคลัง เนื่องจากไม่ทราบเกี่ยวกับระบบ แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ส่วนใหญ่มีความเห็น

ตรงกัน ไม่เคยถูกแปรญัตติตติงบา เลย สำหรับแนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายใน อบท. มีหน่วยตรวจสอบภายในเน้นความโปร่งใสในการทำงาน ความคาดหวังของผู้บริหาร อบท. แห่งนี้ที่มีต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่กองคลัง ได้แก่ (1) ต้องแม่นยำระเบียบเพื่อให้การทำงานไม่ผิดพลาด (2) การรายงานข้อมูลที่รวดเร็ว เพื่อไม่ให้เสียสิทธิในการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง และ (3) ต้องต้อนรับชาวบ้านให้ดีเมื่อมาติดต่อ อย่างไรก็ตามความสอดคล้องกันระหว่างความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานกองคลังกับความคาดหวังของผู้บริหารยังต้องปรับปรุงการรายงานข้อมูลที่รวดเร็วกว่านี้ และต้องพยายามตามข้อมูลจากกรมส่งเสริมฯ ให้ทัน และต้องดูแลระบบสารสนเทศทางการคลังให้ตีความคู่กันไปด้วย

4) แนวทางในการพัฒนาการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางด้านการคลัง

สถานะทางการคลังจะยั่งยืนได้ด้วยการที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญกับการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางด้านการคลัง ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในด้านการคลังอย่างใกล้ชิด ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบท. ที่มีสถานะทางการคลังแตกต่างกันแสดงให้เห็นว่า อบท. ต่างๆ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลการคลังของ อบท. เช่น ข้อมูลในระบบ E-LAAS มากนัก ส่วนใหญ่เป็นเพียงการให้ทางฝ่ายกองคลังซึ่งรับผิดชอบดูแลเป็นผู้นำเสนอรายงานให้รับทราบ และขาดการวิเคราะห์ทางวิชาการที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อยอดได้

สำหรับกรณีของเทศบาล 36 แม้ว่าจะเป็นกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การประเมินการจัดเก็บภาษี เพื่อหารายได้ของ อบท. โดยใช้ประเมินร่วมกับงานของฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข กองช่าง งานด้านผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่กรณีดังกล่าวนี้เป็น อบท. ที่มีสถานะทางการคลังที่อยู่ในระดับต่ำ จึงเป็นข้อสังเกตประการหนึ่งว่า อบท. อื่นๆ หากไม่ถึงจุดวิกฤตทางการเงินการคลัง ข้อมูลในระบบฯ อาจจะไม่ได้อยู่ในการพิจารณาหรือติดตามอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ายังคงเป็นการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับความยั่งยืนทางการคลังเป็นอย่างยิ่ง และแสดงให้เห็นว่า อบท. ยังไม่ได้มีการจัดระบบและใช้ประโยชน์จากข้อมูลสารสนเทศทางด้านการคลังเพื่อประกอบการตัดสินใจอย่างเหมาะสม

สำหรับประเด็นการตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น พบว่า อบท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทั้ง 2 ฝ่ายจะมีความเห็นที่ตรงกันในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ แต่ในเรื่องของการตรวจสอบภายในกลับพบว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังไม่ได้มีการจัดระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นระบบและมีความเข้าใจว่าการตรวจสอบการเงินการคลังของ อบท. เป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการดำเนินการโดยหน่วยงานตรวจสอบจากภายนอกอยู่แล้ว ดังนั้นด้วยแนวคิดเช่นนี้จึงอาจจะยังไม่สะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักความสำคัญในการควบคุมทางการเงินการคลังด้วยระบบกลไกภายในของ

ตนเอง ทำให้ยังไม่เป็นที่ปรากฏว่า อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างครั้งนี้ได้มีการวางแผนการดำเนินงานด้านการคลังทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางและมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผลอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงต่อไป

ประเด็นสุดท้ายในด้านของศักยภาพของฝ่ายการคลัง พบว่า ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่มีความคาดหวังต่อบทบาทของผู้ที่ทำงานด้านการคลังของ อปท. ในด้านการรู้ระเบียบราชการที่เกี่ยวข้องและต้องมีความซื่อสัตย์ ซึ่งทั้ง 2 คุณลักษณะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าเป็นไปตามความคาดหวัง แต่อย่างไรก็ตามในกรณีบทบาทเชิงรุก เช่น ความสามารถในการหาหรือพัฒนารายได้ในชุมชน การทำงานในเชิงรุกเพื่อให้ได้รับจัดสรรงบประมาณมากขึ้น และความเข้าใจบริบทของชุมชน ยังเป็นประเด็นที่ผู้บริหาร อปท. ที่มีสถานะทางการคลังในระดับปานกลางและต่ำยังให้ความเห็นว่าบุคลากรในสังกัดควรได้รับการพัฒนาให้มากยิ่งขึ้น

จากข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางด้านการคลังของ อปท. มีดังต่อไปนี้

4.1) ควรมีการพัฒนากระบวนข้อมูลการเงินการคลังของ อปท. ที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายตลอดเวลาที่ต้องการหรือแบบ real-time และควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดทำฐานข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อยอดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางนโยบายและการบริหารงานขององค์กร

4.2) ผู้บริหาร อปท. ควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล ซึ่งรวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์หรือประยุกต์ใช้ข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นเพื่อการวางนโยบายเศรษฐกิจในพื้นที่ และการบริหารงานในด้านต่างๆ ของ อปท. ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้องค์ความรู้ดังกล่าวควรขยายการพัฒนาไปยังฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ รวมถึงบุคลากรในทุกระดับด้วยเช่นกัน

4.3) การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการกำหนดนโยบายและการทำงานโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะต้องอยู่บนฐานข้อมูลของ อปท. และของพื้นที่ให้มากขึ้น

4.4) ควรมีการพัฒนาบุคลากรฝ่ายการคลังให้ยกระดับเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจชุมชนให้กับผู้บริหาร อปท. และสภาท้องถิ่น และปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังคนของฝ่ายกองคลังให้มีจำนวนบุคลากรประจำในจำนวนที่เหมาะสมและช่วยรับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง และบุคลากรเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาแนวคิดในการทำงานเชิงรุกที่ก้าวข้ามข้อจำกัดหรือแนวคิดแบบราชการ เพื่อให้การใช้งบประมาณ หรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมได้ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ตารางที่ 4.12 นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
4.1 ผู้บริหาร อปท. กับการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลการคลังของ อปท. เช่น E-LAAS	ไม่ได้ใช้ข้อมูลด้านการคลัง เนื่องจากกลัวว่าระบบจะมีปัญหาหากผู้บริหารเข้าใช้ระบบด้วยตนเอง รอการรายงานจากกองคลัง	ไม่ได้ใช้ ส่วนมากเป็นการสอบถามจากส่วนการคลัง	ใช้ประกอบการตัดสินใจเรื่องการจัดทำงบประมาณ	ไม่ได้ใช้ ส่วนมากผู้บริหารจะไปสอบถามเรื่องต่างๆ ไปมากกว่า เช่น เงินได้รับโอนมาแล้วหรือไม่ เหลือเท่าไรหากจะเอาเงินสะสมออกมาใช้ต้องทำอย่างไร เป็นต้น	ใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น การประเมินการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้ของ อปท. โดยใช้ประเมินร่วมกับงานของฝ่ายต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข กองช่าง งานด้านผู้สูงอายุ เป็นต้น	ไม่ได้ใช้ข้อมูลใดๆ เลย เนื่องจากไม่ทราบเกี่ยวกับระบบ
4.2 แนวคิดของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น เกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ	ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน เนื่องจากเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน	ส่วนใหญ่จะมีความเห็นไม่ตรงกัน	ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน เนื่องจากงบประมาณที่บริหารจัดการเองได้จริงๆ มีเพียง 4-5 ล้านบาทเท่านั้น เมื่อมีน้อยจึงต้องพึ่งพาอาศัยกัน	ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน เวลาจะใช้งบประมาณ ผู้บริหารกับสภา จะหารือกันก่อน	ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน ทุกครั้งที่มีการประชุมจะให้ ผอ.กองคลัง นำเสนอข้อมูลสถานะทางการคลังกับสภา ให้ตรวจสอบเสมอ	ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน ไม่เคยถูกแปรญัตติติดงาเลย
4.3 แนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายใน	มีคณะกรรมการตรวจสอบภายใน มีการ	ไม่เคยมีหน่วยตรวจสอบ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องของสภา	มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายใน แต่	ไม่มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน	ให้รองปลัดฯ เป็นผู้ดูแล แต่ยังไม่ มี จนท. ตรวจสอบภายในตาม	มีหน่วยตรวจสอบภายใน เน้นความโปร่งใส

4. นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางการคลังของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	แต่งตั้งดำเนินการและรายงานให้นายกทราบ		ยังไม่ดำเนินการเต็มที่ กำลังอยู่ในช่วงการพยายามจัดระบบ	อาศัยหน่วยงานภายนอกมาตรวจสอบ	กรอบจำนวนบุคลากรอยู่ในระหว่างการพัฒนา ระบบตรวจสอบภายใน แต่โดยหลักๆ จะเป็น การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก เช่น สตง.	
4.4 ความคาดหวังของผู้บริหารต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานกองคลัง	1. มีความรู้ด้านการคลัง อปท. 2. ซื่อสัตย์ โปร่งใส การเบิกจ่ายจะต้องไม่ทำผิด เพราะ สตง. จะมาตรวจ 3. ให้ทำงานด้วยกัน แบบครอบครัว ถ่ายทอดความรู้ด้านการคลัง ให้กับบุคลากรด้วยกัน	1. เข้าใจผู้บริหารและบริบทของพื้นที่ เพื่อให้การทำงานร่วมกัน เป็นไปได้ดีมากขึ้น	1. ต้องเข้าใจเรื่องระเบียบ ความเป็นมืออาชีพ 2. รู้บริบทของเทศบาล สามารถปรับใช้กฎระเบียบให้เข้ากับบริบทของเทศบาล 3. ไม่ทุจริต หรือไม่ทำสิ่งที่เกินอำนาจ	1. การจัดเก็บรายได้ 2. เป็นคนที่ช่วยให้ผู้บริหารไม่ทำผิดกฎหมายหรือระเบียบทางการคลังของ อปท. 3. ทุ่มเทเวลาในการทำงาน	1. ต้องการพัฒนารายได้ให้มากขึ้น เพราะเป็น กองที่จะต้องดูแลการเงินการคลัง 2. มีความรู้ความสามารถทางการคลัง 3. เครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องใช้งานเป็น	1. ต้องแม่นยำระเบียบ เพื่อให้การทำงานไม่ผิดพลาด 2. การรายงานข้อมูลที่รวดเร็ว เพื่อให้ไม่เสียสิทธิในการได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง 3. ต้องต้อนรับชาวบ้านให้ดี
4.5 ความสอดคล้องกันระหว่างความเป็นจริงในการปฏิบัติหน้าที่	ข้อ (1) เป็นไปตามความคาดหวัง	เป็นไปตามความคาดหวัง แต่ก็มี	ข้อ (1) เป็นไปตามความคาดหวัง	ข้อ (1) ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง	ข้อ (1) เป็นไปตามความคาดหวัง เพราะยอดจัดเก็บเองเกินเป้าหมาย	ข้อ (1) เป็นไปตามความคาดหวัง

4. นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางการคลังของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
ของหน่วยงานกองคลัง กับความคาดหวังของผู้บริหาร	ข้อ (2) เป็นไปตามความคาดหวัง ข้อ (3) เป็นไปตามความคาดหวัง	ความเห็นขัดแย้งกันในบางเรื่อง	ข้อ (2) ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ควรเข้าใจบริบทของเทศบาลให้มากกว่านี้ ข้อ (3) เป็นไปตามความคาดหวัง	ข้อ (2) เป็นไปตามความคาดหวัง ข้อ (3) เป็นไปตามความคาดหวัง	ข้อ (2) เป็นไปตามความคาดหวัง บุคลากรมีความพร้อม ข้อ (3) เป็นไปตามความคาดหวัง เพราะการจัดทำแผนที่ภาษีเกือบสมบูรณ์ 100% แล้ว	ข้อ (2) ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง ยังล่าช้าอยู่ และต้องพยายามตามข้อมูลจากกรมส่งเสริมฯ ให้ทัน และต้องดูแลระบบสารสนเทศให้ดี ข้อ (3) เป็นไปตามความคาดหวัง

ที่มา: ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยนักวิจัย

4.3.5 บริบทการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างและแนวทางในการพัฒนา

1) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังที่ดีที่สุด

เทศบาล 39 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังคือจะพยายามควบคุมให้อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจและกฎหมายที่มีอยู่ ผู้บริหาร อปท. ติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. อย่างน้อยประมาณ 1 ครั้งต่อสัปดาห์ หรือบางสัปดาห์ก็จะติดตามทุกวันหากมีประเด็นเร่งด่วน เพื่อให้ข้อมูลตรงกับระบบและเพื่อให้มีงานค้าง ความเห็นต่อความสำเร็จในการควบคุมทางการคลังตามนโยบายของผู้บริหาร อปท. แห่งนี้ถือว่าประสบความสำเร็จตามนโยบายของผู้บริหาร เพราะเน้นความถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และมีการอบรมเกี่ยวกับศักยภาพการทำงานและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง

อบต. 73 ไม่มีความชัดเจนในนโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง เพราะผู้บริหารมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยื่นอยู่กับกองคลังในการรายงานให้ทราบ การติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. จึงเกิดขึ้นนานๆ ครั้งเช่นกัน และแม้ว่าผู้บริหาร อปท. จะมีความเห็นว่าเป็นประสบความสำเร็จในการควบคุมทางการคลัง แต่ในทางปฏิบัติยังต้องมีการปรับปรุงในบางเรื่อง เนื่องจากยังคงมีความเห็นต่างระหว่างผู้บริหารกับกองคลัง ซึ่งยังไม่ตอบโจทย์การทำงานในพื้นที่ร่วมกัน

2) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับปานกลาง

เทศบาล 37 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังโดยเน้นการทำงานให้ถูกต้องตามระเบียบของหน่วยตรวจสอบภายนอก ผู้บริหาร อปท. กับการติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. ประมาณ 1 ครั้งต่อสัปดาห์ เพราะต้องการให้การทำงานไม่มีปัญหาในภายหลัง โดยเฉพาะกับหน่วยตรวจสอบจากภายนอก และมีความเห็นในส่วนของการควบคุมทางการคลังของ อปท. ว่าประสบความสำเร็จตามนโยบายผู้บริหาร เพราะระมัดระวังตัวกันตลอด

อบต. 80 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังค่อนข้างเข้มงวดในการใช้เงิน ใช้กับสิ่งที่จำเป็นในพื้นที่ไว้ก่อน ให้บุคลากรไปพัฒนาตนเองบ้าง ผู้บริหาร อปท. กับการติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. ดำเนินการนานๆ ครั้ง ขึ้นอยู่กับการรายงานของกองคลังโดยผู้บริหารจะตามเมื่อจำเป็นเท่านั้น และมีความเห็นในส่วนของการควบคุมทางการคลังของ อปท. ว่าประสบความสำเร็จแต่ยังต้องมีการปรับปรุงในบางเรื่อง

3) กลุ่มตัวอย่างสถานะทางการคลังระดับต่ำ

เทศบาล 36 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังไม่ชัดเจนแต่ชี้แจงว่ามีความพยายามในการควบคุมระบบการเงินการคลังด้วยความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ภายในเทศบาล

ผู้บริหาร อปท. กับการติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. ประมาณ 1 ครั้งต่อสัปดาห์ และถือว่าดำเนินการบ่อยครั้ง เพราะกองคลังต้องรายงานให้ทราบทุกวันด้วยเช่นกัน และความเห็นในส่วนของการควบคุมทางการเงินคลังของ อปท. ถือว่าประสบความสำเร็จตามความต้องการของผู้บริหาร แต่ยังคงต้องปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดเก็บรายได้ให้อยู่ในระดับดีมากขึ้น เพราะการดำเนินการในอดีตที่ผ่านมาบุคลากรไม่พอ

อบต.59 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินคลังเน้นความถูกต้องตามระเบียบและความโปร่งใส ผู้บริหาร อปท. ติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท. ประมาณเดือนละ 1 ครั้ง แต่ถ้าผู้บริหารอยากรู้ก็จะไปตามสอบถามทันที และความเห็นต่อความสำเร็จในการควบคุมทางการเงินคลังตามนโยบายของผู้บริหาร อปท. แห่งนี้ถือว่าประสบความสำเร็จแต่ยังต้องปรับปรุงบางเรื่อง เพราะบางครั้งเจ้าหน้าที่ใช้ระเบียบมากเกินไปทำให้ล่าช้าจนไม่ตอบสนองต่อการทำงาน

4) แนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการเงินคลังให้กับ อปท.

การเฝ้าระวังสถานะทางการเงินคลังที่จะนำไปสู่ความยั่งยืนทางการเงินคลัง อปท. ไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานคลังเป็นการบริหารที่เป็นไปตามสถานการณ์มากเกินไปเพราะอาจนำไปสู่ปัญหาทางด้านสถานะทางการเงินคลังที่ไม่ยั่งยืน นำไปสู่พฤติกรรมฉวยโอกาส (opportunistic behavior) จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ (morale hazard) ของตัวแสดงต่างๆ ในระบบการคลังท้องถิ่น ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่มีการควบคุมทางการเงินคลังโดยเน้นให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกในภายหลัง อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่ามี อปท. บางแห่งยังไม่มี ความชัดเจนในด้านนโยบายของผู้บริหารในประเด็นดังกล่าวนี้ โดยจะให้เป็นไปตามการรายงานของกองคลังหรือการไปสอบถามเองเมื่อต้องการทราบ

ทั้งนี้ อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลที่เกิดขึ้นกับฐานะทางการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณสัปดาห์ละ 1 ครั้ง และบางแห่งที่จะติดตามเดือนละ 1 ครั้ง และนานๆ ครั้ง อย่างไรก็ตามเมื่อสอบถามต่อเนื่องถึงระบบติดตามและการตรวจสอบทางการเงินคลังที่เหมาะสมหรือไม่นั้น อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่มีระบบที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับการรายงานจากกองคลังและในกรณีที่ต้องการทราบเท่านั้น และเมื่อสอบถามต่อเนื่องในประเด็นเกี่ยวกับความเห็นต่อความสำเร็จในการควบคุมทางการเงินคลังตามนโยบายของผู้บริหาร อปท. พบว่า ผู้บริหารของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความพึงพอใจต่อการดำเนินการควบคุมทางการเงินคลังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้ควบคู่กันกับการติดตามผลการดำเนินงานทางการเงินคลังของ อปท. ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการให้เจ้าหน้าที่กองคลังมารายงานหรือจะติดตามเมื่อต้องการทราบ ทำให้แสดงให้เห็นว่าการเฝ้าระวังทางการเงิน

คลังของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อาจจะยังมีการดำเนินการไม่อยู่ในระดับที่เข้มข้นมากนัก และไม่ได้มีการติดตามอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบมากนักด้วยเช่นกัน

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ข้อเสนอแนะแนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการเงินคลังให้กับ อปท. ได้แก่

4.1) ผู้บริหารของ อปท. จะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามรายงานทางการเงินการคลังอย่างใกล้ชิดและมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังของ อปท. ในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทางการเงินการคลังของ อปท. ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารฯ กับฝ่ายการคลังมีความสอดคล้องกัน และเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4.2) อปท. ควรออกแบบการจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยมีรายละเอียดนอกจากที่จะต้องระบุในรายงานการเงินการคลังตามระเบียบราชการ ในรายงานดังกล่าวนี้ก็อาจจะมีการเพิ่มรายละเอียดอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินการคลัง การวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลการเงินการคลังและโอกาสในการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การวิเคราะห์โอกาสในการหารายได้ หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้หากเพิ่มเติมไว้ในรายงานทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ผู้บริหาร อปท. ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 4.13 แนวทางการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

5. แนวทางการเฝ้าระวังสถานะ ทางการคลังของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
5.1 นโยบายของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง	พยายามควบคุมให้อยู่ ภายใต้ขอบเขตอำนาจ และกฎหมายที่มีอยู่	ไม่มีเป็นพิเศษ ขึ้นอยู่กับ รายงานของกองคลัง	เน้นการทำงานให้ ถูกต้องตามระเบียบ ของหน่วยตรวจสอบ ภายนอก	ค่อนข้างเข้มงวดใน การใช้เงิน ใช้จ่ายสิ่งที่ จำเป็นในพื้นที่ไว้ก่อน ให้บุคลากรไปพัฒนา ตนเองบ้าง	ไม่ชัดเจน แต่ชี้แจงว่ามี ความพยายามในการ ควบคุมระบบการเงิน การคลังด้วยความ ร่วมมือจากหน่วยงาน ต่างๆ ภายในเทศบาล	เน้นความถูกต้อง ตามระเบียบและ ความโปร่งใส
5.2 ผู้บริหาร อปท. กับการ ติดตามรายงานด้านการคลังของ อปท.	ประมาณ 1 ครั้งต่อ สัปดาห์	นานๆ ครั้ง ขึ้นอยู่กับ การรายงานของกองคลัง	ประมาณ 1 ครั้งต่อ สัปดาห์ เพราะ ต้องการให้การทำงาน ไม่มีปัญหาในภายหลัง โดยเฉพาะกับหน่วย ตรวจสอบจาก ภายนอก	นานๆ ครั้ง ขึ้นอยู่กับ การรายงานของกอง คลัง ผู้บริหารจะตาม เมื่อจำเป็นเท่านั้น	ประมาณ 1 ครั้งต่อ สัปดาห์	ประมาณเดือนละ 1 ครั้ง แต่ถ้าผู้บริหาร อยากรู้ก็จะไปตาม สอบถามทันที
5.3 ความเห็นต่อความสำเร็จใน การควบคุมทางการคลังตาม นโยบายของผู้บริหาร อปท.	ประสบความสำเร็จตาม นโยบายของผู้บริหาร เพราะเน้นความถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และมีการอบรม เกี่ยวกับศักยภาพการ	ประสบความสำเร็จแต่ ยังต้องมีการปรับปรุงใน บางเรื่อง เนื่องจากยังคง มีความเห็นต่างระหว่าง ผู้บริหารกับกองคลัง ซึ่ง ยังไม่ตอบโจทย์การ ทำงาน	ประสบความสำเร็จ ตามนโยบายผู้บริหาร เพราะระมัดระวังตัว กันตลอด	ประสบความสำเร็จแต่ ยังต้องมีการปรับปรุง ในบางเรื่อง	ประสบความสำเร็จ ตามแต่ยังต้องปรับปรุง และพัฒนาระบบการ จัดเก็บรายได้ให้อยู่ใน ระดับดีมากขึ้น ที่ผ่านๆ มาบุคลากรไม่พอ	ประสบความสำเร็จ แต่ยังต้องปรับปรุง บางเรื่อง เพราะ บางครั้งเจ้าหน้าที่ใช้ ระเบียบมากเกินไป ทำให้ล่าช้าจนไม่

5. แนวทางการเฝ้าระวังสถานะ ทางการคลังของ อปท.	สถานะการคลังที่ดีที่สุด		สถานะทางการคลังปานกลาง		สถานะทางการคลังระดับต่ำ	
	เทศบาล 39	อบต. 73	เทศบาล 37	อบต. 80	เทศบาล 36	อบต. 59
	ทำงานและข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง					ตอบสนองต่อการ ทำงาน

ที่มา: ประมวลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างโดยนักวิจัย

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผล

5.1 สรุปผลการศึกษา

งานวิจัยเรื่องการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลัง และสร้างแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจในประเทศไทย และแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินและการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 81 แห่ง จำแนกเป็นเทศบาล จำนวน 49 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 38 แห่ง โดยเป็นกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ตอบกลับข้อมูลด้านการเงินและการคลังให้กับการวิจัยครั้งนี้อย่างครบถ้วน ในช่วงระยะเวลา 5 ปีงบประมาณ (2555-2559) เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังใน 4 มิติ อันได้แก่ สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) และการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ตามลำดับ

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในลักษณะของการใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสนับสนุนผลของการวิจัยเชิงปริมาณ (mixed-method sequential explanatory design) ซึ่งระเบียบวิธีวิจัยประเภทนี้จะเป็นประโยชน์ในการขยายประเด็นจากผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อน ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกรณีศึกษาเพื่อนำไปสู่การนำเสนอแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้กับ อปท. ทั้งนี้ประชากรของการวิจัยครั้งนี้จะจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านระยะเวลา งบประมาณ และความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ ของผู้วิจัย อย่างไรก็ตามการจำกัดเฉพาะจังหวัดก็มีประโยชน์ในการควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่จังหวัด เช่น ระดับค่าครองชีพ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เป็นต้น

ผลการศึกษาในส่วนของการวิเคราะห์เชิงปริมาณเกี่ยวกับสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

การประเมินสถานะสภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการเงินและการคลังที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวนี้สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง

มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมของตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดที่ระดับคะแนน = 0.3651 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1354) คะแนนสูงสุดคือ 0.7782 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0575 โดยที่จุดแบ่งเพื่อการจัดลำดับควอไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 คือ 0.3712 คะแนน และจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 คือ 0.4461 คะแนน ตามลำดับ

การประเมินสถานะด้านความยั่งยืนทางงบประมาณ (*budget solvency*) พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง มีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมเพื่อประเมินสถานะความยั่งยืนทางงบประมาณที่ระดับคะแนน 0.2112 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0823) คะแนนสูงสุดคือ 0.5241 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0726 โดยที่จุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 ควอไทล์ที่ 2 คือ 0.1931 และควอไทล์ที่ 3 คือ 0.2749 คะแนน ตามลำดับ

การประเมินสถานะทางการเงินระยะยาว (*long-term solvency*) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง สรุปได้ว่ามีค่าเฉลี่ย 0.8275 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1797) ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.9932 คะแนน และมีค่าต่ำสุดคือ 0.2552 คะแนน สำหรับจุดแบ่งควอไทล์ที่ 1 คือ 0.7715 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 จุดแบ่งคือ 0.8968 คะแนน และ จุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 คือ 0.9419 คะแนน ตามลำดับ

การประเมินความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ (*service-level solvency*) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง 81 แห่ง พบว่า ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างคือ 0.2297 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1631) ค่าคะแนนสูงสุดคือ 0.8241 คะแนน และค่าต่ำสุดคือ 0.0130 คะแนน โดยมีจุดแบ่งลำดับควอไทล์ที่ 1 ที่ 0.1278 คะแนน ควอไทล์ที่ 2 จุดแบ่งที่ 0.1812 คะแนน และจุดแบ่งควอไทล์ที่ 3 อยู่ที่ระดับ 0.2717 คะแนน

ผลการจัดลำดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามตัวชี้วัดในแต่ละมิติข้างต้น ได้นำไปสู่การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่มีสถานะทางการคลังดีที่สุด ปานกลาง และต่ำ ตามลำดับ โดยจำแนกเป็นประเภทเทศบาล และ อบต. และเป็นกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยมีชุดคำถามที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งผลการศึกษาแนวทางการบริหารการคลังที่ยั่งยืนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของของ อปท. ที่เหมาะสม ได้แก่

(1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งเสริมอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากร เช่น งบประมาณ กำลังคน หรือเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะ อปท. ที่พื้นที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองและมีการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว ควร

ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานในปริมาณที่เหมาะสมและเร่งด่วน เพื่อรับมือกับความหลากหลายอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรที่มีความหลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น

(2) การผ่อนคลายข้อจำกัดด้านระเบียบกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ด้วยกัน และรวมถึงการลดข้อจำกัดด้านร่วมมือกับส่วนราชการอื่น หน่วยงาน องค์กร หรือเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ เพื่อยกระดับความเข้มข้นของความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันให้กว้างขวางได้มากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การลดภาระทางงบประมาณ และเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่จำเป็นสำหรับบริบทของพื้นที่รับผิดชอบ .

(3) อปท. ควรมีการสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network competency) และทักษะด้านการประสานความร่วมมือ (collaborative skill) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือกัน (collaboration) ในลักษณะที่แต่ละหน่วยรับฟังและนำแนวคิดจากมุมมองที่หลากหลายของบุคคล หน่วยงาน หรือภาคีเครือข่ายต่างๆ มาบูรณาการสร้างความรู้ใหม่เพื่อการต่อยอด จนนำไปสู่วิธีการแก้ปัญหาใหม่ๆ แนวทาง หรือนวัตกรรมในการทำงานแบบใหม่ร่วมกัน ระหว่าง อปท. และภาคีเครือข่ายในด้านต่างๆ อย่างเข้มข้นและยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่นโดย อปท. ได้แก่

(4) ควรส่งเสริมในด้านกรอบคิดแบบผู้ประกอบการและกรอบคิดทางด้านการตลาดให้กับ อปท. เพื่อสามารถสร้างกรอบคิดหรือนโยบายทางด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดประโยชน์หรือสร้างรายได้ให้กับชุมชนได้อย่างทั่วถึงต่อประชาชนทุกกลุ่ม และต่อเนื่องไปยังความสามารถในการคิดวิเคราะห์เพื่อการสร้างช่องทางจำหน่าย การผลิตสินค้าหรือบริการของชุมชนที่เป็นที่ต้องการของตลาด และรวมถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(5) การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสหรือผ่อนคลายข้อจำกัดของขีดความสามารถในการวางนโยบายและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการลงทุนโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้ ทั้งนี้การอาจมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเศรษฐกิจท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกหลักในการทำงานรวมถึงการควบคุมทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายของพื้นที่ และในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

(6) ควรส่งเสริมให้ อปท. เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์การลงทุน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม หรือการวางแผนธุรกิจและการลงทุน เป็นต้น

(7) รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรทำงานร่วมกันกับ อปท. ในการสนับสนุนด้านการตลาดให้กับสินค้าชุมชนอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสหรือเป็นตัวประสานให้ธุรกิจเอกชนที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพเข้ามาช่วยเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นส่วนหนึ่งในร่วมทำงานกับ อปท. และชุมชน โดยอาจใช้กลไกทางด้านการลดหย่อนภาษีให้กับกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นเป็นสิ่งจูงใจให้มาช่วยผลักดันสินค้าชุมชนให้เข้าสู่ตลาดหรือสามารถแข่งขันในวงกว้างได้ดียิ่งขึ้น

ข้อเสนอเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางด้านการคลังของ อปท. ได้แก่

(8) ควรมีการพัฒนากระบวนข้อมูลการเงินการคลังของ อปท. ที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายตลอดเวลาที่ต้องการหรือแบบ real-time และควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดทำฐานข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อยอดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายและการบริหารงานขององค์กร

(9) ผู้บริหาร อปท. ควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล ซึ่งรวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์หรือประยุกต์ใช้ข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นเพื่อการวางแผนยุทธกิจในพื้นที่ และการบริหารงานในด้านต่างๆ ของ อปท. ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้องค์ความรู้ดังกล่าวควรขยายการพัฒนาไปยังฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ รวมถึงบุคลากรในทุกระดับด้วยเช่นกัน

(10) การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการกำหนดนโยบายและการทำงานโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะต้องอยู่บนฐานข้อมูลของ อปท. และของพื้นที่ให้มากขึ้น

(11) ควรมีการพัฒนาบุคลากรฝ่ายการคลังให้ยกระดับเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจชุมชนให้กับผู้บริหาร อปท. และสภาท้องถิ่น และปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังคนของฝ่ายกองคลังให้มีจำนวนบุคลากรประจำในจำนวนที่เหมาะสมและช่วยรับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง และบุคลากรเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาแนวคิดในการทำงานเชิงรุกที่ก้าวข้ามข้อจำกัดหรือแนวคิดแบบราชการ เพื่อให้การใช้งบประมาณ หรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมได้ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังให้กับ อปท. ได้แก่

(12) ผู้บริหารของ อปท. จะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามรายงานทางด้านการคลังอย่างใกล้ชิด และมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังของ อปท. ในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทางการคลังของ อปท. ควบคู่กันไปด้วย

เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารฯ กับฝ่ายการคลังมีความสอดคล้องกัน และเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(13) อปท. ควรออกแบบการจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยมีรายละเอียดนอกจากที่จะต้องระบุในรายงานทางการเงินการคลังตามระเบียบราชการ ในรายงานดังกล่าวนี้ก็อาจจะมีการเพิ่มรายละเอียดอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินการคลัง การวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินการคลังและโอกาสในการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การวิเคราะห์โอกาสในการหารายได้ หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงิน เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้หากเพิ่มเติมไว้ในรายงานทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ผู้บริหารอปท. ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน

5.2 อภิปรายผล

งานวิจัยนี้ได้ประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เพื่อการวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการใช้ข้อมูลทางการเงินการคลัง 5 ปี ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555 – 2559 ซึ่งประกอบด้วย การประเมินใน 4 มิติ ประกอบด้วย สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) และการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ตามลำดับ การประเมินด้วยตัวชี้วัดดังกล่าวกับกลุ่มตัวอย่าง อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังในบริบทของ อปท. ในประเทศไทย แม้ว่าตัวชี้วัดต่างๆ เหล่านี้จะถูกพัฒนาบนพื้นฐานแนวคิดของนักวิชาการในต่างประเทศ เช่น Wang et al. (2007) และ Maher & Nollenberger (2009) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยบริบทของการก่อหนี้โดย อปท. ในประเทศไทย ที่ข้อกฎหมายยังไม่ให้อำนาจแก่อปท. ประเภตองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับในทางปฏิบัติและในเชิงเทคนิคนั้น อปท. ต่างๆ ได้มีบริบทของการก่อหนี้ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยอาศัยวิธีการงบประมาณ ซึ่งทำให้รายจ่ายบางรายการมีลักษณะของการเป็นหนี้ผูกพันหรือภาระที่คาดการณ์ได้ว่าเป็นการก่อหนี้ในอนาคต (contingent liability) ดังนั้นตัวชี้วัดในด้านความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวในงานของนักวิชาการดังกล่าวซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับการก่อหนี้ตามกฎหมายเป็นหลัก อาจจะต้องมีการปรับปรุงต่อไปเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของงบประมาณที่มีลักษณะเดียวกันกับการก่อหนี้ของ อปท. ในงานวิจัยอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

สำหรับผลการศึกษาในส่วนของแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง พบว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับบริบทของ อปท. ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีคำตอบคล้อยกับทฤษฎีที่เสนอโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2559) และ Baker (2005) เนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่ยังคงต้องเน้นความสนใจไปที่การพัฒนาโครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นหลัก นอกจากนี้ ด้วยปัจจัยเชิงสถาบันและข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ตามแนวคิดที่นักวิชาการไทยและต่างประเทศได้นำเสนอ และรวมถึงแนวคิดของผู้บริหาร อปท. ที่อาจจะยังไม่ได้ประยุกต์ใช้แนวคิดด้านการตลาดและการวิเคราะห์การลงทุนอย่างเหมาะสม ดังนั้นกรอบคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความยั่งยืนทางการคลังในบริบทของประเทศไทย จึงยังเป็นประเด็นที่นักวิจัยหรือผู้ที่สนใจในการศึกษาประเด็นดังกล่าวนี้ ควรได้มีการศึกษาเพื่อที่จะพัฒนาแนวทางในการพัฒนาฯ ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศให้มากขึ้นต่อไปในอนาคต

5.3 ข้อเสนอแนะการศึกษาครั้งต่อไป

(1) การขยายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุม อปท. ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อให้มีกลุ่มตัวอย่างที่จำนวนมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ผลการศึกษาที่สามารถแสดงให้เห็นแนวโน้มสถานะทางการคลังของ อปท. ในภาพรวมของประเทศ และสามารถอ้างอิงผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังให้กับ อปท. ต่อไปในอนาคต

(2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนทางการคลังในแต่ละด้าน กับปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อระดับความยั่งยืนทางการคลัง เช่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง และความร่วมมือกันระหว่าง อปท. และส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ นักวิจัยอาจใช้การวิเคราะห์สถิติสหสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) หรืออาจใช้เทคนิคทางสถิติขั้นสูง เช่น การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุ (multiple regression) เป็นต้น

(3) ข้อมูลทางการเงินการคลังของ อปท. เป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมาก และการได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ทำได้ยากมากด้วยเหตุผลหลายๆ ประการ นักวิจัยอาจสร้างงานวิจัยพื้นฐานเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อปท. ในประเทศไทยขึ้นเอง อันจะเป็นประโยชน์มากในการทำวิจัยในประเด็นนี้ต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. (2554). ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง. ใน ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. บรรณาธิการ จรัส สุวรรณมาลา และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น และ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2555). การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแย่งชิง หักหลัง และสุมเสียง ภาค 4: รាយจ่ายภาครัฐ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2558). ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เพนไท.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2555). กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2559). การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย: สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติการณศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). การพัฒนากรอบความยั่งยืนด้านการคลัง. เข้าถึงได้จาก : <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002959&categoryID=CAT0000146> (วันที่ค้นข้อมูล 5 กรกฎาคม 2559).

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2555–2559. เข้าถึงได้จาก:
http://www.nesdb.go.th/main.php?filename=develop_issue (วันที่ค้นข้อมูล 5 กรกฎาคม 2559).
- Baker, D. L. (2005). Strategies for local government fiscal stability: Six strategies public managers must master to stabilize year-to-year variances in local government funding. *The Public Manager*, 34(4): 31-39.
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information system. *MIS Quarterly*, 11(3): 369-386.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9(6): 21-26.
- Burnside, C. (2004). Assessing new approaches to fiscal sustainability analysis. *World Bank, mimeo*.
- _____. (2005). Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook (Vol. 396). World Bank Publications.
- Callahan, R. F. (2012). Moving beyond magical thinking: Finding leadership, strategy, and fiscal sustainability in local government. *National Civic Review*, 101(1): 8-10.
- Chalk, N. A., & Hemming, R. (2000). Assessing fiscal sustainability in theory and practice (No. 00/81). International Monetary Fund.
- Chapman, J. I. (2008). State and local fiscal sustainability: The challenges. *Public Administration Review*, 68(s1): S115-S131.
- Crosby, A., & Robbins, D. (2013). Mission impossible: Monitoring municipal fiscal sustainability and stress in Michigan. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 25(3): 522-555.
- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. *World Bank Institute*, 3

- Flyvbjerg, B. (2011). "Case study". In Norman K. Denzin, & Yvonna S. Lincoln (eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4th ed.: 301-316. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Ianchovichina, I., Liu, L., & Nadu, T. (2006). Subnational Fiscal Sustainability Analysis: What can we learn from Tamil Nadu? *World Bank Working Paper*, 3947.
- Ivankova, N. V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2005). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field Methods*, 18(3): 3-20.
- Krueathep, W. (2014). Bad luck or bad budgeting: An analysis of budgetary roles underpinning poor municipal fiscal conditions in Thailand. *Public Budgeting & Finance*, 34(3): 51-72.
- Maher, C. S., & Nollenberger, K. (2009). Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test." *Government Finance Review*, 25(5): 61-66.
- Rodden, J. A. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3): 670-687.
- _____. (2006). *Hamilton's Paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. New York: Cambridge University Press.
- Rose, S. (2010). Institutions and fiscal sustainability. *National Tax Journal*, 63(4, Part1): 807-838.
- Rubin, I. (2015). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25-35.
- Stone, S. B., Singla, A., Comeaux, J., & Kirschner, C. (2015). A comparison of financial Indicators: The case of Detroit. *Public Budgeting & Finance*, 35(4): 90-111.
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y.S. (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. states. *Public Budgeting & Finance*, 27(2): 1-21.
- Ward, R. B., & Dadayan, L. (2009). State and local finance: Increasing focus on fiscal sustainability. *Publius: The Journal of Federalism*, 39(3): 455-475.

สัมภาษณ์

ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล 80 อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. (6 มกราคม 2563). สัมภาษณ์

นายกเทศมนตรี เทศบาล 37 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (6 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

นายกเทศมนตรี เทศบาล 39 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (8 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

นายกเทศมนตรี เทศบาล 36 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (8 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่. (13 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล 59 อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่. (16 มกราคม 2563). สัมภาษณ์.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แบบสัมภาษณ์

โครงการวิจัย “การสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.)

ผู้สัมภาษณ์:

ผู้ให้ข้อมูล:

ตำแหน่งผู้ให้ข้อมูล:

หน่วยงาน/องค์กร:

หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ:

วัน/เวลาให้สัมภาษณ์:

ส่วนที่ 1 บริบททั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ขอให้ท่านบรรยายโดยสรุปเกี่ยวกับบริบทของพื้นที่ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม/วัฒนธรรม/ประเพณี

ลักษณะการเมืองในพื้นที่:

.....

ลักษณะทางเศรษฐกิจในพื้นที่:

.....

สังคม/วัฒนธรรม/และประเพณี:

.....

1.2 บรรยายความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอย่างไร

☐ มีความเห็นที่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่

☐ มีความเห็นทั้งที่ตรงกันและไม่ตรงกันเท่าๆ กัน

☐ มีความเห็นที่ไม่ตรงกันเป็นส่วนใหญ่

1.3 ปัญหาสำคัญหรือประเด็นเร่งด่วนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้แก่อะไรบ้าง 3 ปัญหา และขอให้ท่านได้บรรยายถึงบริบทของปัญหาโดยสรุป

ลำดับที่ 1.....	ลำดับที่ 2.....	ลำดับที่ 3.....
<u>รายละเอียดโดยสรุป</u>	<u>รายละเอียดโดยสรุป</u>	<u>รายละเอียดโดยสรุป</u>

ส่วนที่ 2 บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อชุมชน

2.1 แนวทางของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ในพื้นที่สอดคล้องกับด้านใดมากที่สุด

☐ ให้ความสำคัญกับโครงการตามคำสั่งของรัฐบาล เช่น นโยบายเร่งด่วน โครงการที่รัฐบาลกลาง/ ส่วนภูมิภาคขอความร่วมมือ

☐ ให้ความสำคัญกับโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ เช่น ถนน ประปา หรือ ไฟฟ้า เป็นต้น

☐ ให้ความสำคัญกับโครงการด้านการพัฒนา เช่น ส่งเสริมอาชีพ คุณภาพชีวิต หรือสุขภาพ เป็นต้น

สาเหตุเพราะ.....

2.2 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับประเด็นหรือโครงการในพื้นที่ 3 ลำดับแรก และในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการในลักษณะใดบ้าง

ลำดับที่ 1.....	ลำดับที่ 2.....	ลำดับที่ 3.....
<u>การดำเนินการช่วงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาโดยสรุป</u>	<u>การดำเนินการช่วงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาโดยสรุป</u>	<u>การดำเนินการช่วงในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาโดยสรุป</u>

2.3 ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้ได้มีความร่วมมือกับองค์กร หน่วยงาน หรือภาคประชาสังคมใดๆ มากที่สุด 5 ลำดับแรก

ชื่อหน่วยงาน/องค์กร (และโปรดระบุประเภท เช่น อปท. ส่วนราชการ ประชาสังคม ฯลฯ)	ประเด็นและลักษณะของความร่วมมือ / กิจกรรมที่ทำร่วมกัน
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

2.4 ความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในข้อ 2.3 ช่วยแบ่งเบาภาระทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่? เพราะเหตุใด

- ☐ แบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้น้อย
- ☐ แบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้ในระดับปานกลาง
- ☐ แบ่งเบาภาระทางงบประมาณได้มาก

เหตุผลคือ.....

2.5 ขอให้ท่านสรุปแนวทางของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้เกี่ยวกับการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานและองค์กรที่ได้กล่าวถึงในข้อ 2.3

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ขอให้ท่านกล่าวถึงแนวทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่รับผิดชอบ

.....

.....

.....

.....

.....

3.2 กิจกรรมทางเศรษฐกิจใดที่มีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ใน 3 ลำดับแรก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทอย่างไรบ้างต่อกิจกรรมเหล่านี้

ลำดับที่ 1.....	ลำดับที่ 2.....	ลำดับที่ 3.....
<u>บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>	<u>บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>	<u>บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</u>

3.3 ขอให้ท่านอธิบายเกี่ยวกับนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ ว่ามีแนวทางอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

3.4 การกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้จะขึ้นอยู่กับรายได้จากแหล่งใดหรือรายได้ประเภทใดเป็นหลัก?

☐ รายได้จัดเก็บเอง

☐ รายได้จากภาษีจัดสรร

☐ รายได้จากเงินอุดหนุน

3.5 ในภาพรวมของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงระยะ 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา อยู่ในระดับใด?

- ☐ มีน้อย/ไม่พอกับความจำเป็น ☐ มีน้อย-มาก สลับกันไปในแต่ละปีงบประมาณ
- ☐ มีงบประมาณที่เพียงพอมาโดยตลอด

เหตุผลของคำตอบดังกล่าวคือ

.....

.....

.....

.....

3.6 ในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมางบประมาณส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้ถูกนำไปใช้ในด้านใดมากที่สุด 3 ลำดับแรก เพราะเหตุใด

ลำดับที่ 1.....	ลำดับที่ 2.....	ลำดับที่ 3.....
<u>เหตุผล</u>	<u>เหตุผล</u>	<u>เหตุผล</u>

3.7 ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้สามารถระดมทุนหรือก่อหนี้ได้อย่างเป็นอิสระ รายได้ดังกล่าวนี้จะถูกนำไปใช้ในด้านใดมากที่สุด 3 ลำดับแรก เพราะเหตุใด

ลำดับที่ 1.....	ลำดับที่ 2.....	ลำดับที่ 3.....
<u>เหตุผล</u>	<u>เหตุผล</u>	<u>เหตุผล</u>

ส่วนที่ 4 นโยบายด้านสถาบันและระบบปฏิบัติการทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ข้อมูลจากระบบสารสนเทศทางด้านการคลัง เช่น ระบบ E-LAAS หรือรายงานสถานะการเงินประกอบการตัดสินใจต่างๆ หรือไม่?

☐ ไม่ได้ใช้ข้อมูลด้านการคลังจากระบบสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้เลย

เหตุผลที่ไม่ได้ใช้เพราะ.....

☐ ใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น.....

เหตุผลที่ใช้เพราะ.....

4.2 แนวคิดของ ฝ่ายบริหาร กับ ฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการใช้จ่ายงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

☐ ส่วนใหญ่จะมีความเห็นไม่ตรงกัน

☐ มีความเห็นตรงกัน-ขัดแย้งกันในบางเรื่อง

☐ ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกัน

เหตุผลของคำตอบดังกล่าวคือ

.....

.....

4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้มีแนวทางในการจัดระบบการตรวจสอบภายในด้านการคลังอย่างไร

.....

.....

.....

4.4 ความคาดหวังของผู้บริหารที่มีต่อบทบาทของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานกองคลัง ได้แก่อะไรบ้าง?
(เรียง 3 ลำดับตามความสำคัญ)

ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3
เหตุผล	เหตุผล	เหตุผล

4.5 จากความคาดหวังในข้อ 4.4 ในการปฏิบัติจริง เป็นไปตามความคาดหวังของผู้บริหารหรือไม่ และแนวทางในการปรับปรุงให้ดีขึ้นควรเป็นอย่างไร

ลำดับที่ 1	ลำดับที่ 2	ลำดับที่ 3
☐ เป็นไปตามความคาดหวัง	☐ เป็นไปตามความคาดหวัง	☐ เป็นไปตามความคาดหวัง
☐ ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง	☐ ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง	☐ ไม่เป็นไปตามความคาดหวัง
<u>แนวทางในการปรับปรุงให้ดีขึ้น</u>	<u>แนวทางในการปรับปรุงให้ดีขึ้น</u>	<u>แนวทางในการปรับปรุงให้ดีขึ้น</u>

ส่วนที่ 5 แนวทางในการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 นโยบายของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการควบคุมการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรุปเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

5.2 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหรือติดตามรายงานด้านการคลังในเรื่องต่างๆ จากหน่วยงานกองคลังบ่อยครั้งแค่ไหน?

☐ ขึ้นอยู่กับการรายงานของกองคลัง ☐ ประมาณเดือนละครั้ง ☐ ประมาณ 1 ครั้งต่อสัปดาห์

เหตุผลของคำตอบดังกล่าวคือ.....

5.3 ในทางปฏิบัติ การควบคุมทางการเงินการคลังตามนโยบายของผู้บริหารถือว่าประสบความสำเร็จหรือไม่?

- ☐ ยังต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาอย่างใกล้ชิด
- ☐ ประสบความสำเร็จแต่ต้องมีการปรับปรุงในบางเรื่อง
- ☐ ประสบความสำเร็จตามนโยบายของผู้บริหาร

เหตุผลของคำตอบดังกล่าวคือ.....