

เงินของเทศบาลหายไป (ไหน)? บทวิเคราะห์กรณีเทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงิน แก่ส่วนราชการภูมิภาค¹

วีระศักดิ์ เครือเทพ²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลเพื่อเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการภูมิภาคที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่งและจากกรณีตัวอย่างเทศบาลจำนวน 3 แห่ง ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลมากกว่าร้อยละ 82 ได้ให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้เป็นจำนวนเงินรวม 170.3 และ 133.7 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจทัศนคติและข้อมูลจากกรณีตัวอย่างบ่งชี้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าการดำเนินงานของส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้เข้าซ้อนกับภารกิจหลักของเทศบาล ขาดความโปร่งใส และมีแนวโน้มที่ส่วนราชการภูมิภาคจะใช้อำนาจหน้าที่เพื่อโน้มน้าวให้เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การศึกษาในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนของส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องและควรมีการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการภูมิภาคที่เกื้อหนุนต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นและสอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐที่มีธรรมาภิบาลต่อไป

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่น, การคลังเทศบาล
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ บทความนี้ประมวลขึ้นจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล” สนับสนุนเงินทุนวิจัยโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคม-ธันวาคม 2553 ผู้เขียนขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

² อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Where Has the Municipal Money Gone? An Analysis of How and How Much Municipal Governments Subsidize Regional Activities

Weerasak Krueathep³

Abstract

This article presents the results of a survey of 2009 and 2010 Thai municipal budgets. The sample consists of 972 municipalities of various sizes and socioeconomic characteristics throughout Thailand. Additionally, in-depth case studies were conducted in three municipalities. The findings show that about 82 percent of the municipalities contributed funding to programs undertaken by provincial administration agencies, totalling 170.3 and 133.7 million baht in fiscal 2009 and 2010, respectively. The findings indicate that municipalities view provincial administration programs as lacking transparency, as well as duplicating or overlapping with local government jurisdictions. This raises the issue of role conflict between local authorities and provincial administration, which exercises the power of oversight over many local government expenditures. On the one hand, provincial administration can abuse its power by pressuring municipalities for fiscal support; on the other hand, municipalities can bribe provincial authorities by providing fiscal support in exchange for loosening regulatory control. This research calls for (i) redefinition of the roles and authority of provincial administration agencies, and (ii) readjustment of the local-provincial fiscal relationship in order to promote local autonomy and good governance.

Keywords: Intergovernmental Fiscal Relations, Municipal Finance
Local Government Supervision

³ Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

บทนำ

โดยปกติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีทางเลือกในการดำเนินการกิจให้บรรลุเป้าหมายได้หลายประการ นับตั้งแต่การลงมือดำเนินการเอง การจ้างเหมาภาคเอกชน/ภาคชุมชนให้ดำเนินการแทน การดำเนินงานผ่านเครือข่ายความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ การให้เงินอุดหนุนแก่ภาคประชาสังคม หรือการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการเพื่อให้ดำเนินการกิจให้⁴ ทั้งนี้ สัดส่วนของการใช้ทางเลือกในการดำเนินงานชนิดต่างๆ แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น แต่ทว่าทางเลือกที่ อปท. ให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการ ภูมิภาคได้รับการกล่าวถึงและมีการอภิปรายถกเถียงกันในวงกว้างเมื่อไม่นานมานี้⁵

ในปัจจุบัน ส่วนราชการภูมิภาคที่มีหน้าที่กำกับดูแล อปท. ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ ต่างริเริ่มและดำเนินโครงการโดยการขอรับการสนับสนุนด้านการเงินและบุคลากรจาก อปท. เป็นจำนวนมาก บ่อยครั้งที่ อปท. ให้การสนับสนุนเนื่องจากเป็นโครงการที่มีประโยชน์และสอดคล้องกับภารกิจหลักขององค์กร แต่บางครั้งก็กลับพบว่าโครงการเหล่านี้มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของ อปท. และ/หรือมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่มากนัก อีกทั้งยังก่อให้เกิดแรงตึงตัวด้านการเงินและงบประมาณแก่ อปท. มากขึ้น คำถามหลักในเรื่องนี้ก็คือส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้ขอรับเงินสนับสนุนจาก อปท. ในแต่ละปีเป็นจำนวนเท่าใด? เงินเหล่านี้ถูกใช้ไปในโครงการลักษณะใด? และนอกจากนี้ การที่ส่วนราชการภูมิภาคซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแล อปท. โดยตรงทำการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจาก อปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับการตรวจสอบจากส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้ ถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการบริหารการปกครองที่มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด?

บทความนี้จึงนำเสนอผลการสำรวจข้อมูลในปัจจุบันว่าเทศบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับดูแล อปท. ในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด จัดสรรให้กับโครงการประเภทใดบ้าง และเทศบาลที่ให้การสนับสนุนทางการเงินดังกล่าวมีทัศนคติในเรื่องนี้เช่นใด ต่อจากนั้นจะนำเสนอบทวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลในการขอรับเงินอุดหนุนดังกล่าวผ่านมุมมองทาง

⁴ รายละเอียดทางเลือกในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ่านได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550), Krueathep (2007) เป็นต้น

⁵ อาทิ รายงานการประชุมคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครั้งที่ 2/2552 วันที่ 2 มีนาคม 2552 เป็นต้น

รัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน การศึกษาในครั้งนี้ใช้ข้อมูลงบประมาณในปี 2552 และ 2553 จากเทศบาลจำนวน 972 แห่งและจากกรณีตัวอย่างเทศบาล 3 แห่ง ผู้เขียนใช้เทศบาลเป็นหน่วยวิเคราะห์เนื่องจากเป็น อบท. ที่มีภารกิจและข้อมูลการเงินการคลังที่รวบรวมไว้ชัดเจนมากกว่า อบท. รูปแบบอื่นๆ ความเข้าใจที่ได้รับสามารถนำไปสู่การพัฒนารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง อบท. กับส่วนราชการภูมิภาคที่ส่งเสริมความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local autonomy) และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลต่อไป

บททวนวรรณกรรม

โดยทั่วไปนั้น การจัดสรรงบประมาณของ อบท. เพื่อเป็นเงินอุดหนุนสำหรับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นแบ่งออกเป็นหลายประเภท ประเภทแรกเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามแนวนโยบายของรัฐบาล อาทิ เงินอุดหนุนเพื่อเป็นอาหารกลางวัน/อาหารเสริมให้แก่นักเรียนในโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ฯลฯ ประเภทที่สองเป็นเงินอุดหนุนที่ อบท. จัดสรรให้แก่ภาคชุมชนหรือกลุ่มประชาสังคม เพื่อให้กลุ่มเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมตามเป้าหมายในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น เงินอุดหนุนประเภทที่สามเป็นเงินที่จ่ายให้แก่ อบท. แห่งอื่นเพื่อให้เกิดการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน หรือเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ อบท. ที่มีศักยภาพทางการเงินที่ด้อยกว่า และประเภทสุดท้ายเป็นเงินอุดหนุน อบท. ที่จัดสรรให้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มีที่ตั้งในพื้นที่หรือปฏิบัติงานดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อใช้ในการดำเนินงานทั่วไป

หากกล่าวเพียงเฉพาะกรณีในส่วนราชการภูมิภาคขอรับการสนับสนุนทางการเงินจาก อบท. แนวปฏิบัติในส่วนนี้มีขั้นตอนเริ่มต้นจากการที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำหนังสือขอรับการสนับสนุนส่งถึงผู้บริหารของ อบท. โดยจะมีการอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นในการขอรับการสนับสนุน รายละเอียดโครงการ และงบประมาณที่ต้องการทั้งนี้ในทางปฏิบัติ โครงการหนึ่งๆ ที่จะดำเนินการโดยส่วนราชการจะใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงมีการปันส่วนการขอรับเงินอุดหนุนจาก อบท. หลายๆ แห่งที่ตั้งอยู่

ในพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันของส่วนราชการนั้นๆ หากผู้บริหารของ อบท. เห็นชอบสนับสนุนก็จะนำโครงการดังกล่าวบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น (แผนสามปี) และข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอให้แก่สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คณะผู้บริหาร อบท. และ/หรือสภาท้องถิ่นอาจให้ความเห็นชอบต่อการขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากส่วนราชการเหล่านั้นหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับศักยภาพทางการเงินของ อบท. และประโยชน์ที่ อบท. คาดว่าจะได้รับจากการสนับสนุนโครงการนั้นๆ

เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ดังกล่าวโดยใช้มุมมองทางรัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันในความหมายใหม่ตามกรอบการวิเคราะห์หิ้งค์การ (Agency Problem)⁶ จะเห็นถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้น้อย 4 ประการ (1) ปัญหาความขัดกันในการทำหน้าที่ตรวจสอบ (accountability dilemma) (2) ปัญหาการตรวจสอบได้ทางการเมือง (political accountability) (3) ปัญหาความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินโดยส่วนราชการภูมิภาค (spending transparency) และ (4) ปัญหาความชอบธรรมในการแสดงบทบาทหน้าที่ (legitimacy and governance) ปัญหาด้านแรกเกิดจากการที่ส่วนราชการภูมิภาคที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและกำกับดูแล อบท. ขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรที่เป็นผู้รับการตรวจสอบ ในด้านหนึ่งอาจเกิดการใช้อำนาจตรวจสอบไปในทางที่มีขอบ (abuse monitoring power) โดยการกลั่นแกล้ง อบท. ถ้าหากว่า อบท. ไม่ให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคนั้นๆ และในอีกด้านหนึ่ง การให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคอาจทำให้เกิดความหย่อนยานในการทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบ อบท. โดย อบท. ที่เกี่ยวข้องอาจใช้ช่องทางการให้เงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจเจรจาต่อรองกับส่วนราชการภูมิภาคได้

ประเด็นต่อมาเป็นเรื่องความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ทางการเมืองของ อบท. ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจาก อบท. มิได้มีบทบาทหลักในการดำเนินโครงการที่ได้ให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค จึงมีอาจทราบได้ว่าโครงการเหล่านั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่เพียงใดและ/หรือสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของ อบท. ที่เป็นเจ้าของเงินงบประมาณเหล่านั้นหรือ

⁶ คำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก เช่น North (1990), Williamson (1996) เป็นต้น

ไม่ ปัญหาประการที่สามได้แก่ความโปร่งใสในการใช้จ่ายเงินอุดหนุน ทั้งนี้เนื่องจากเงินที่ อปท. ให้การอุดหนุนอยู่นอกกระบบงบประมาณของส่วนราชการภูมิภาค (off-budget) จึงมิได้อยู่ภายใต้ระเบียบหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การพัสดุหรือการรายงานผลและการตรวจสอบตามปกติ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดธรรมาภิบาลในการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นได้ และประการสุดท้ายเป็นเรื่องความชอบธรรมในการดำเนินการกิจของรัฐ กล่าวคือเงินอุดหนุนที่ อปท. จัดสรรให้แก่ส่วนราชการภูมิภาคอาจนำไปสู่การดำเนินโครงการที่มีได้สอดคล้องกับการกิจหลักของส่วนราชการภูมิภาคหลังจากที่มีการกระจายอำนาจถ่ายโอนภารกิจลงไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ดังนั้นเป็นต้น

เพื่อเป็นการบรรเทาปัญหาข้างต้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) จึงได้ออกประกาศเรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 4 ประการคือ (ก) อปท. สามารถให้การสนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคได้ในการกิจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสาธารณสุข (ข้อที่ 1) (ข) โครงการที่จะขอรับการสนับสนุนจะต้องสอดคล้องกับการกิจของ อปท. และได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี (ข้อ 2 (1)) (ค) กำหนดขนาดวงเงินที่ อปท. สามารถให้การอุดหนุนแก่ส่วนราชการได้ อาทิ เทศบาลขนาดใหญ่ให้เงินอุดหนุนได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ไม่รวมรายรับจากเงินอุดหนุน) เทศบาลขนาดเล็กอุดหนุนได้ไม่เกินร้อยละ 3 (ข้อ 5, 6 และ 7) เป็นต้น และ (ง) ส่วนราชการจะต้องแสดงเหตุผลและรายละเอียดโครงการให้ชัดเจน และเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วต้องแสดงรายละเอียดการใช้จ่ายเงินและผลสำเร็จในการดำเนินการให้ อปท. ได้รับทราบ (ข้อ 3)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีประกาศดังกล่าวบังคับใช้ในปัจจุบันแล้ว แต่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ยังมีอาจนิ่งนอนใจได้ว่าปรากฏการณ์ที่ส่วนราชการภูมิภาคยึดถือปฏิบัติ นั้นยังคงอยู่ในกรอบของการดำเนินการกิจหน้าที่ที่ดี มีเหตุผล และมีความโปร่งใสในการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของ กกถ. ด้วยเหตุนี้การสำรวจในขั้นต้นเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจึงมีความจำเป็นยิ่ง ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ทราบถึงสถานะและขนาดความรุนแรงของปัญหาในปัจจุบันแล้ว ยังมีส่วนช่วยประเมินถึงประสิทธิผล

ของประกาศ กกค. ดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ การสำรวจในครั้งนี้มีขอบเขตรวม เฉพาะเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้กับส่วนราชการภูมิภาคที่มีหน้าที่โดยตรงตาม กฎหมายกระจายอำนาจและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล อปท.⁷ ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอบ้านนา สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอบ้านนา และศูนย์อำนาจ การต่างๆ ที่จังหวัดหรืออำเภอบ้านนาจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ⁸ และจะสำรวจว่าเทศบาลที่ ตอบแบบสำรวจมีทัศนคติเช่นใดต่อการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการต่างๆ ดังกล่าว

ระเบียบวิธีวิจัยและการเก็บข้อมูล

การสำรวจในครั้งนี้มีการดำเนินการหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การพัฒนารอบ วิเคราะห์ การพัฒนาแบบสำรวจ การทดสอบและประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดย ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง⁹ และมีการนำไป ทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายจำนวน 24 แห่ง (pilot test) จากนั้นจึงดำเนินการ สำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ (mail survey) ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยผู้เขียนได้ส่งแบบสำรวจให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (2,008 แห่ง) และได้รับแบบสำรวจ ส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือมีอัตราตอบกลับ (response rate) ร้อยละ 48.4 ของ เทศบาลทั้งหมด จากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้มาลงรหัส (coding) และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (cleansing) ข้อมูลหลักในส่วนนี้มาจากเทศบาลผู้ปฏิบัติงานประมาณรายจ่าย ประจำปีและรายงานทางการเงินของเทศบาล ในภาพรวมนั้นเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ แสดงดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

⁷ อาทิ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 พ.ร.บ.สภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติเฉพาะ

⁸ การสำรวจในครั้งนี้ไม่รวมเงินอุดหนุนบางประเภทที่เทศบาลจัดสรรให้เนื่องจากเป็นภารกิจที่เทศบาลดูแลรับผิดชอบและตรวจสอบการ ใช้จ่ายได้โดยตรง หรือเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานที่มีได้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ทุนให้ทุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เบี้ย ยังชีพที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วย ผู้ด้อยโอกาส เงินอุดหนุนให้แก่กลุ่มอาชีพ ภาคประชาสังคม ประชาคมหมู่บ้าน เงินอุดหนุนเป็นค่า อาหารกลางวันหรืออาหารเสริม (นม) ให้แก่นักเรียนในโรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เงินทุนการศึกษาเด็กนักเรียน เงินอุดหนุนโรงเรียนเพื่อ ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมการศึกษาของเด็ก เงินอุดหนุนให้แก่สถานีอนามัยเพื่อจัดโครงการส่งเสริมสุขภาพและการสาธารณสุข เงินอุดหนุนศูนย์ บริการสาธารณสุขมูลฐาน เงินสนับสนุนอาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน (อสม.) เงินอุดหนุนกองทุนหลักประกันสุขภาพ เงินอุดหนุนสำนักงาน เกษตรอำเภอ/ตำบลหรือศูนย์เทคโนโลยีการเกษตรประจำอำเภอ/ตำบล เงินสนับสนุนอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) และเงิน อุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ เพื่อดำเนินโครงการหรือจัดบริการสาธารณะร่วมกัน

⁹ ได้แก่ พ.ต.ท.สุรเดช สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สัมภาษณ์วันพุธที่ 28 กรกฎาคม 2553 เวลา 12.00-13.00 น. คุณสุวรรณี กลิ่นหอม หัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงิน เทศบาลนครนนทบุรี สัมภาษณ์วันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-10.45 น. คุณรัตนจิตรณ์ มงคลจันท์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี สัมภาษณ์วันจันทร์ที่ 2 สิงหาคม 2553 เวลา 9.00-11.00 น. และ คุณเจษฎา จิราสุคนธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ข้อมูล ณ ธันวาคมที่ 27 กรกฎาคม 2553

ตารางที่ 1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสำรวจจำแนกตามประเภทของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	ร้อยละสะสม	จำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลในแต่ละประเภท
เทศบาลนคร	25	1.2	12	1.2	48.0
เทศบาลเมือง	142	7.1	88	9.1	62.0
เทศบาลตำบล	1,841	91.7	872	89.7	47.4
รวมทั้งหมด	2,008	100.0	972	100.0	48.4

หมายเหตุ: ข้อมูลจำนวนเทศบาลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่

30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุด)

การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางสถิติ (ANOVA Test) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 พบว่าเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจมีความแตกต่างจากเทศบาลทั่วไปในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่การปกครอง (ตร.กม.) (ยกเว้นกรณีของเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไปเล็กน้อย) (ดูผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 9 ภาคผนวกท้ายบทความ) เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่เฉลี่ย 34.1 ตร.กม. นอกจากนี้ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 55.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 (ค่า SD = 98.7 ล้านบาท) เทศบาลนครมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 677.3 ล้านบาทต่อปี เทศบาลเมืองมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 186.5 ล้านบาทต่อปี และเทศบาลตำบลมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 33.2 ล้านบาทต่อปี

และเพื่อเป็นการเพิ่มความหมายในเชิงลึกให้กับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ผู้เขียนจึงใช้การศึกษาแนวผสม (mixed methods) โดยการศึกษากรณีตัวอย่างของเทศบาลจำนวน 3 แห่ง เพื่อต้องการอธิบายว่าสาเหตุใดถึงทำให้เทศบาลแต่ละแห่งมีทัศนคติให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคที่แตกต่างกัน กรณีแรกเป็นเทศบาลที่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคในระดับปานกลาง กรณี

ที่สองเป็นเทศบาลที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน (และในด้านอื่นๆ) แก่ส่วนราชการภูมิภาคต่างๆ ครั้งตามที่ได้รับการร้องขอ และกรณีสุดท้ายเป็นเทศบาลที่ให้การสนับสนุนทางการเงินเท่าที่จำเป็น โดยที่มีได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่เทศบาลมากเกินไป ทั้งนี้ เทศบาลทั้ง 3 แห่งตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองของจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออก ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์กรณีตัวอย่างได้มาจากแบบสำรวจ ข้อมูลจากเอกสารทางราชการและของเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ภาพรวมเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้แก่ส่วนราชการภูมิภาค

ในปีงบประมาณ 2552 มีเทศบาลจำนวน 867 แห่งหรือประมาณร้อยละ 89.2 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค มีวงเงินรวมกัน 170.253 ล้านบาท หรือเฉลี่ยเทศบาลแห่งละ 1.96 แสนบาทต่อปี หรือราวร้อยละ 0.50 ของขนาดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล ส่วนในปีงบประมาณ 2553 จำนวนเทศบาลและวงเงินรวมที่เทศบาลให้การอุดหนุนมีปริมาณลดน้อยลง มีเทศบาลจำนวน 794 แห่งหรือร้อยละ 81.7 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่ให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค และมีวงเงินอุดหนุนรวมกัน 133.723 ล้านบาท (ลดลงราวร้อยละ 21.5) หรือเฉลี่ยเทศบาลแห่งละ 1.68 แสนบาทต่อปี ทั้งนี้ เทศบาลนครได้ให้เงินอุดหนุนราว 2 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ยหรือประมาณร้อยละ 0.3 ของรายจ่ายรวมของเทศบาลนคร และตัวเลขเพิ่มสูงขึ้นเป็น 2.2 ล้านบาทโดยเฉลี่ยในปี 2553 และส่งผลให้ภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 0.4 ของงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนคร ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลได้ให้การอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคทั้ง 3 แห่งในสัดส่วนที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ จากข้อมูลในตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่าขนาดของเงินอุดหนุนที่ส่วนราชการภูมิภาคทั้งสามแห่งขอรับจากเทศบาลมีสูงถึงประมาณจังหวัดละ 1.78 ถึง 2.27 ล้านบาทต่อปีในระหว่างปีงบประมาณ 2552 และ 2553 (ทั้งนี้ยังไม่นับรวมเงินอุดหนุนที่ส่วนราชการเหล่านี้ขอรับจาก อบจ. และ อบต. ที่มีจำนวนอีกเกือบ 6 พันแห่ง) ซึ่งนับได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่มากพอสมควร

ตารางที่ 2 ภาพรวมของเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้แก่ส่วนราชการภูมิภาค
ระหว่างปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553

ประเภท ของเทศบาล	เทศบาลอยู่ด้วย	ปีงบประมาณ 2552				ปีงบประมาณ 2553				% เปลี่ยนแปลงเงิน อุดหนุน ปี 52 - 53
		เทศบาลที่ได้รับเงินอุดหนุน	จำนวนเงินอุดหนุน รวม (ล้านบาท)	จำนวนเงินอุดหนุนต่อเทศบาล (ล้านบาท)	% ของงบประมาณรายจ่ายของ เทศบาล	เทศบาลที่ได้รับเงินอุดหนุน	จำนวนเงินอุดหนุน รวม (ล้านบาท)	จำนวนเงินอุดหนุนต่อเทศบาล (ล้านบาท)	% ของงบประมาณรายจ่ายของ เทศบาล	
เทศบาลทั้งหมด	972	867	170.253	0.196	0.501	794	133.723	0.168	0.395	-21.5%
1. เทศบาลนคร	12	9	18.040	2.004	0.268	8	17.878	2.235	0.385	11.5%
2. เทศบาลเมือง	88	68	24.720	0.364	0.189	61	15.029	0.246	0.167	-32.2%
3. เทศบาลตำบล	872	790	127.493	0.161	0.531	725	100.815	0.139	0.414	-13.8%

ประเด็นที่น่าสนใจคือประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ที่บังคับใช้ในช่วงต้นปีงบประมาณ 2553 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรเงินสนับสนุนของเทศบาลมากน้อยเพียงใด ข้อมูลจากตารางที่ 3 ด้านล่างชี้ให้เห็นว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้การสนับสนุนทางการเงินลดลงอย่างเห็นได้ชัดระหว่างปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553 หรือลดลงประมาณร้อยละ 32.2 และ 13.8 ตามลำดับ ในขณะที่เทศบาลนครได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นราวร้อยละ 11.5 โดยเฉลี่ย และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับขนาดการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายรวมระหว่างปี 2552 ถึง 2553 ซึ่งมีค่าเท่ากับร้อยละ -19.59, -13.85 และ 7.24 สำหรับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลตามลำดับแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าอัตราการเปลี่ยนแปลงของขนาดของเงินอุดหนุนและอัตราการเปลี่ยนแปลงในรายจ่ายรวมของเทศบาลมีทิศทางที่สวนทางกัน

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงขนาดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล
กับอัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้ส่วนราชการ
ภูมิภาค ระหว่างปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553

เทศบาล	อัตราการเปลี่ยนแปลง ของ จำนวนเงินอุดหนุน (%) ระหว่างปี 2552 - 2553	อัตราการเปลี่ยนแปลง ของ งบประมาณรายจ่าย รวม (%) ระหว่างปี 2552 - 2553	เปรียบเทียบทิศทางของ การเปลี่ยนแปลงอัตรา ทั้งสอง
เทศบาลทั้งหมด	-21.5%	5.0%	สวนทางกัน (-, +)
1. เทศบาลนคร	11.5%	-19.6%	สวนทางกัน (+ , -)
2. เทศบาลเมือง	-32.2%	-13.9%	สอดคล้องกัน (- , -)
3. เทศบาลตำบล	-13.8%	7.2%	สวนทางกัน (-, +)

เทศบาลนครมีรายจ่ายรวมเฉลี่ยลดลงแต่กลับให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการในสัดส่วนที่สูงขึ้น ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลมีขนาดของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น แต่ทำให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการลดน้อยลงโดยเฉลี่ย และเทศบาลเมืองให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคในสัดส่วนที่ลดลงมากกว่าการลดลงของงบประมาณรายจ่ายรวม ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลจัดสรรให้แก่ส่วนราชการภูมิภาคแห่งต่างๆ ไม่น่าจะเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในขนาดรายจ่ายรวมของเทศบาลระหว่างปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553 ซึ่งเป็นช่วงที่เทศบาลต่างประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจการคลัง แต่น่าจะเป็นผลมาจากการประกาศของ กก. เรื่องหลักเกณฑ์การให้การสนับสนุนการจัดบริการสาธารณะฯ ซึ่งมีผลในการช่วยชะลอ (deterrence effect) การขอรับเงินอุดหนุนของส่วนราชการภูมิภาคลงได้พอสมควร โดยเฉพาะกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

ประเด็นต่อมาคือข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะโครงการและจำนวนเงินที่ส่วนราชการภูมิภาคแห่งต่างๆ ขอรับการสนับสนุนจากเทศบาลแสดงดังตารางที่ 4 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าส่วนราชการเหล่านี้ได้รับเงินอุดหนุนระหว่าง 2.3 หมื่นบาทถึง 1.12 แสนบาทต่อโครงการต่อเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 และมักเป็นโครงการเกี่ยวกับกิจกรรมตามประเพณี งานรัฐพิธี กิจกรรมสำคัญทางศาสนาและวัฒนธรรม การกีฬา

การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การสังคมสงเคราะห์และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส และการบริหารจัดการทั่วไปของส่วนราชการเหล่านี้

ตารางที่ 4 ส่วนราชการภูมิภาคและภารกิจที่เทศบาลให้เงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2552 และ 2553

ที่	ส่วนราชการ	ลักษณะโครงการที่ขอรับการสนับสนุน	ปี 2552		ปี 2553	
			จำนวนเทศบาล	จำนวนเงินที่สนับสนุน	จำนวนเทศบาล	จำนวนเงินที่สนับสนุน
1	สำนักงานจังหวัด	การสาธารณสุข อนามัย ยาเสพติด และการกีฬา; ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรมประเพณี; การรักษาความสงบเรียบร้อย และการบรรเทาสาธารณภัย; สังคมสงเคราะห์ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส; บริหารจัดการ การพัฒนาระบบงานของสำนักงานจังหวัด	442	39,146,562.- (เฉลี่ยแห่งละ 88,566.88 บาท)	386	24,049,263.- (เฉลี่ยแห่งละ 62,303.79 บาท)
2	ที่ทำการปกครองอำเภอ	การสาธารณสุข อนามัย ยาเสพติด และการกีฬา; ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรมประเพณี; การรักษาความสงบเรียบร้อย และการบรรเทาสาธารณภัย; สังคมสงเคราะห์ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส; บริหารจัดการ การพัฒนาระบบงานของที่ทำการอำเภอ; ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	714	55,977,603.75 (เฉลี่ยแห่งละ 78,400.00 บาท)	608	38,712,563.- (เฉลี่ยแห่งละ 63,671.98 บาท)
3	สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ	การสาธารณสุข อนามัย ยาเสพติด และการกีฬา; ศาสนา การศึกษา วัฒนธรรมประเพณี; การรักษาความสงบเรียบร้อย และการบรรเทาสาธารณภัย; สังคมสงเคราะห์ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส; การบริหารจัดการและการพัฒนาระบบงานของสำนักงาน; ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	405	35,004,631.- (เฉลี่ยแห่งละ 86,431.19 บาท)	347	38,798,501.25 (เฉลี่ยแห่งละ 111,811.24 บาท)
4	ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด		342	33,043,655.32 (เฉลี่ยแห่งละ 96,618.87 บาท)	281	25,263,586.09 (เฉลี่ยแห่งละ 89,906.00 บาท)
5	ศูนย์รวมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง		308	7,080,932.- (เฉลี่ยแห่งละ 22,990.04 บาท)	282	6,898,815.- (เฉลี่ยแห่งละ 24,463.88 บาท)

ผลการสำรวจข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า (1) ส่วนราชการภูมิภาคขอรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลเพื่อนำไปดำเนินโครงการเกี่ยวกับการบริหารงานภายในมากพอควร (เฉลี่ยโครงการละ 2.9 – 3.8 หมื่นบาทต่อเทศบาล) โดยเป็นงานที่มีได้เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนมากนัก ข้อสังเกตในเรื่องนี้ก็คือการขอรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลเพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการหรือเพื่อการพัฒนาระบบงานของราชการส่วนภูมิภาคนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด กิจกรรมเหล่านี้ควรอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนภูมิภาคภูมิภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมาจากหน่วยงานต้นสังกัดแล้วหรือไม่? และ (2) ส่วนราชการเหล่านี้ยังคงดำเนินโครงการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นภารกิจที่เทศบาลรับผิดชอบโดยตรง อาทิ การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข การสร้างชุมชนเข้มแข็ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เฉลี่ยโครงการละ 3.9 ถึง 9.2 หมื่นบาทในปีงบประมาณ 2552 และเฉลี่ย 1.1 หมื่นบาทถึง 1.35 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2553) จึงมีข้อสังเกตว่าส่วนราชการเหล่านี้กำลังดำเนินการที่ซ้ำซ้อนกับเทศบาล และเป็นภารกิจที่นอกเหนือไปจากหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลหรือไม่? ผลสำรวจความคิดเห็นของเทศบาลที่มีต่อการขอรับเงินอุดหนุนของส่วนราชการภูมิภาคในลำดับต่อไปจะช่วยตอบข้อสงสัยเหล่านี้

ผลสำรวจความคิดเห็นของเทศบาลที่มีต่อการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการ

เพื่อให้ทราบว่าเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจมีทัศนคติเช่นใดต่อการขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนราชการภูมิภาค ผู้เขียนจึงได้สอบถามความคิดเห็นของเทศบาลโดยมีประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องจำนวน 7 ข้อดังนี้ (1) โครงการไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการภูมิภาค; (2) โครงการมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจหลักของเทศบาล; (3) โครงการไม่แสดงรายละเอียดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงาน; (4) โครงการดำเนินการได้อย่างลุล่วงและได้รับผลสำเร็จ; (5) ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเป็นรูปธรรม; (6) ส่วนราชการไม่ชี้แจงค่าใช้จ่ายเมื่อสิ้นสุดการดำเนินโครงการ; และ (7) ส่วนราชการใช้อำนาจทางอ้อมเพื่อให้เทศบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้ ทั้งนี้

คำถามข้อ 1, 2, 3, 6 และ 7 เป็นคำถามเชิงนิเสธ ส่วนคำถามข้อ 4 และ 5 เป็นคำถามเชิงนิมิต ผลการสำรวจความคิดเห็นแสดงดังตารางที่ 5 ต่อไปนี้¹⁰

ตารางที่ 5 การสำรวจความคิดเห็นของเทศบาลที่มีต่อการขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ

ระดับความเห็น	ข้อคำถาม	ข้อ 1	ข้อ 2	ข้อ 3	ข้อ 4	ข้อ 5	ข้อ 6	ข้อ 7
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ความถี่	85	72	98	34	69	91	94
	ร้อยละ	9.6%	8.0%	11.0%	3.8%	7.7%	10.2%	10.6%
ไม่เห็นด้วย	ความถี่	372	251	412	277	312	215	199
	ร้อยละ	42.0%	28.0%	46.3%	31.0%	34.9%	24.2%	22.4%
เห็นด้วย	ความถี่	363	424	304	499	386	346	356
	ร้อยละ	41.0%	47.3%	34.2%	55.9%	43.2%	38.9%	40.0%
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	ความถี่	66	149	76	83	127	237	241
	ร้อยละ	7.4%	16.6%	8.5%	9.3%	14.2%	26.7%	27.1%
รวม	ความถี่	886	896	890	893	894	889	890
	ร้อยละ	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

หมายเหตุ: ข้อคำถามโดยย่อมีดังนี้ 1. โครงการไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักของส่วนราชการภูมิภาค; 2. โครงการซ้ำซ้อนกับภารกิจหลักของเทศบาล; 3. โครงการไม่แสดงรายละเอียดที่ชัดเจน; 4. โครงการดำเนินการได้อย่างลุล่วงตามต้องการ; 5. ประชาชนในชุมชนได้รับประโยชน์จากโครงการอย่างเป็นรูปธรรม; 6. ส่วนราชการไม่ชี้แจงรายการค่าใช้จ่ายเมื่อสิ้นสุดโครงการ; และ 7. ส่วนราชการใช้อำนาจทางอ้อมเพื่อให้เทศบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้

ข้อมูลจากการสำรวจชี้ให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมิได้ปฏิเสธการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการ (ร้อยละ 51.6 ของเทศบาลไม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 1) และต่างเห็นว่าส่วนราชการที่ได้รับการสนับสนุนดำเนินงานได้สำเร็จ

¹⁰ การวิเคราะห์ความเที่ยง (reliability) ด้วยวิธีวิเคราะห์ปัจจัย (Factor Analysis) โดย Principal Component Analysis (PCA) (varimax rotation) ได้ค่า Factor สองตัว ซึ่งมีความสอดคล้องกับชุดคำถามที่มี 2 ลักษณะดังกล่าวแล้ว ชุดคำถามเชิงนิเสธมีค่า Eigen Value เท่ากับ 2.789 และชุดคำถามเชิงนิมิตมีค่า Eigen Value เท่ากับ 1.768 ทั้งนี้ค่า Factor Loads ของข้อคำถามแต่ละข้ออยู่ในระดับที่สูงพอสมควร (มากกว่า 0.60 ทุกข้อ) ดูตารางที่ 10 ในภาคผนวกท้ายบทความ สำหรับ Factor ตัวแรก (ชุดคำถามเชิงนิเสธ) มีความเที่ยงในระดับสูง (ค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .815, N = 872) และ Factor ตัวที่สอง (ชุดคำถามเชิงนิมิต) มีความเที่ยงในระดับสูงเช่นเดียวกัน (ค่า Cronbach's Alpha เท่ากับ .783, N = 892)

ลู่วง อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน (ร้อยละ 65.2 และ 57.4 ของเทศบาล กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 4 และ 5) อย่างไรก็ตาม เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าโครงการเหล่านี้มีความซ้ำซ้อนกับภารกิจของเทศบาล (ร้อยละ 63.9 ของเทศบาลเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 2) และเมื่อส่วนราชการดำเนินโครงการเสร็จแล้ว ไม่มีการชี้แจงรายการค่าใช้จ่ายให้แก่เทศบาลได้รับทราบ (ร้อยละ 65.6 ของเทศบาลเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 6) อีกทั้งยังคงมีกรณีในส่วนราชการภูมิภาคใช้อำนาจหน้าที่ในการโน้มน้าวให้เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (ร้อยละ 67.1 ของเทศบาลเห็นด้วยหรือเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำถามข้อ 7)

บทวิเคราะห์กรณีตัวอย่าง

เทศบาลกับการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค

เมื่อนำเสนอมาสู่จุดนี้ ประเด็นที่ควรวิเคราะห์ให้เกิดความชัดเจนก็คืออะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เทศบาลมีมุมมองที่แตกต่างกันต่อการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค? ปัจจัยบริบทด้านการเมืองและการบริหารของเทศบาลและความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและเทศบาลส่งผลต่อทัศนคติในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคหรือไม่ อย่างไร? และในกรณีที่เทศบาลให้ข้อมูลว่าส่วนราชการภูมิภาคใช้อำนาจหน้าที่ทางอ้อมเพื่อให้เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินดังคำถามข้อ 7 ของตารางที่ 5 นั้น ในทางปฏิบัติเกิดขึ้นเช่นใด? ดังนั้น ผู้เขียนจึงเลือกศึกษากรณีตัวอย่างจากเทศบาลจำนวน 3 แห่งที่มีแนวโน้มที่จะให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคในระดับสูง ปานกลาง หรือต่ำ โดยประเมินจากค่าเฉลี่ยของคำถามวัดระดับทัศนคติทั้ง 7 ข้อ ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1 ถึง 4 หากค่าเฉลี่ยเข้าใกล้ 1 แสดงถึงการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ และในทางตรงกันข้าม หากค่าเฉลี่ยเข้าใกล้ 4 แสดงถึงแนวโน้มที่เทศบาลจะให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคเท่าที่จำเป็น¹¹ กรณีตัวอย่างทั้งสามแห่งประกอบไปด้วย

¹¹ ทั้งนี้ ผู้เขียนได้แปลงค่าของคำถามข้อที่ 4 และ 5 ที่เป็นการถามเชิงนิยามให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับค่าของคำถามเชิงเนื้อหาแล้ว

1. เทศบาลที่มีทัศนคติสนับสนุนการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคในระดับปานกลาง จำนวน 1 แห่ง (เทศบาลตำบลตามนาย อำเภอเมือง มีค่าเฉลี่ยทัศนคติเท่ากับ 2.85)
2. เทศบาลที่มีทัศนคติเห็นด้วยอย่างยิ่งต่อการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาค จำนวน 1 แห่ง (เทศบาลตำบลเชื้อเพลิง อำเภอเมือง มีค่าเฉลี่ยทัศนคติเท่ากับ 1.43)
3. เทศบาลที่มีทัศนคติไม่สนับสนุนการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค จำนวน 1 แห่ง (เทศบาลตำบลรอบคอบ อำเภอเมือง มีค่าเฉลี่ยทัศนคติเท่ากับ 3.86)

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการควบคุมตัวแปรด้านแนวปฏิบัติที่ส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องปฏิบัติต่อเทศบาลในการขอรับเงินสนับสนุนในโครงการต่างๆ และในด้านขนาดขององค์กรเทศบาลและขนาดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติที่ต่างกันในการให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค ผู้เขียนจึงเลือกศึกษากรณีตัวอย่าง 3 แห่งที่เป็นเทศบาลตำบล มีที่ตั้งในพื้นที่อำเภอเดียวกัน (อำเภอเมืองของจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก) มีขนาดงบประมาณรายจ่าย จำนวนบุคลากร และขอบเขตการดำเนินการกิจใกล้เคียงกัน นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษาและผู้ที่ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์ ผู้เขียนจึงใช้ชื่อสมมติ (fictional name) สำหรับเทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่งดังกล่าว

เทศบาลตำบลตามนาย (ชื่อสมมติ)

เทศบาลตำบลตามนายมีพื้นที่การปกครอง 2.16 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 12,937 คน (สิงหาคม 2553) และมีที่ตั้งห่างจากที่ทำการอำเภอเมืองราว 1 กิโลเมตร ชุมชนตามนายเป็นพื้นที่กึ่งชนบทและเป็นชุมชนอยู่อาศัย ประกอบไปด้วยชุมชน 6 แห่ง มีกิจการพาณิชย์ขนาดกลางและเล็กในพื้นที่จำนวนประปราย ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการทำประมงชายฝั่ง การปศุสัตว์ ค้าขาย และอาชีพรับจ้างทั่วไป เทศบาลมีอัตรากำลัง 110 คน (full-time equivalent: FTE) มีขนาดงบประมาณ

รายจ่ายเท่ากับ 47.8 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2553 และมีรายได้จากภาษีท้องถิ่น และรายได้อื่นที่จัดเก็บเองราวร้อยละ 10.2 ของรายรับรวม ทั้งนี้วันสิ้นปีงบประมาณ 2552 (วันที่ 30 กันยายน 2552) มียอดเงินสะสม 23.97 ล้านบาท (หรือร้อยละ 50.2 ของงบประมาณรายจ่ายปี 2553) ทุนสำรองเงินสะสม 16.09 ล้านบาท และมีภาระหนี้ระยะยาวกับกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ประมาณ 3.5 ล้านบาท หากกล่าวโดยย่อ เทศบาลตำบลตามนายนมีฐานะทางการเงินที่ดีพอสมควร

ในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 เทศบาลตำบลตามนายนได้ให้เงินอุดหนุนแก่สำนักงานจังหวัด ที่ว่าการอำเภอเมือง และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นจำนวนเงินรวม 1.14 ล้านบาท และ 0.53 ล้านบาทตามลำดับ คิดเป็นร้อยละ 2.21 และ 1.11 ของงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 3.54 และ 1.91 ของรายได้รวมเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้โครงการและจำนวนเงินที่เทศบาลให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องมีรายละเอียดดังตารางที่ 6 ต่อไปนี้

ตารางที่ 6 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่จังหวัดและอำเภอของเทศบาลตำบลตามนายน
ปีงบประมาณ 2552 - 2553

ที่	โครงการ	ส่วนราชการ	จำนวนเงิน	
			ปี 2552	ปี 2553
1	จัดตั้งศูนย์ประสานงานและสนับสนุนการบริหารและพัฒนา อปท. ในจังหวัด	จังหวัด	30,000	30,000
2	พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)	จังหวัด	500,000	30,000
3	ขอรับการสนับสนุนค่าไฟฟ้า สำนักงานทะเบียนอำเภอเมือง	อำเภอ	100,000	100,000
4	ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	อำเภอ	150,000	40,000
5	ป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	อำเภอ	60,000	60,000
6	งานนมัสการพระพุทธเจ้า	อำเภอ	100,000	170,000
7	การจัดงานเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณี วันสำคัญของชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์	อำเภอ	100,000	100,000
8	จัดตั้งหนึ่งตำบลหนึ่งทีมกู้ภัย	อำเภอ	100,000	
รวมเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ 2 แห่ง			1,140,000	530,000
รายได้รวมของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) (บาท)			32,200,454	27,776,500
คิดเป็นร้อยละของรายได้ของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุน)			3.54	1.91
งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล (บาท)			51,586,231	47,776,500
คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่าย			2.21	1.11

เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางดังกล่าวมีข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการได้แก่ ประการแรกส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้ยังคงมีการดำเนินภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้บริการสาธารณะอยู่พอสมควร ประการต่อมาส่วนราชการเหล่านี้ขอรับการสนับสนุนทางงบประมาณจากเทศบาลเพื่อนำไปใช้ในงานบริหารและการพัฒนาระบบงานภายใน ซึ่งมีได้มีความเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง ข้อสังเกตทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นจึงนำไปสู่การตั้งคำถามว่าทำไมเทศบาลตำบลตามนายจึงมีท่าทีในทางบวกต่อการให้การสนับสนุนทางการเงินดังกล่าว? การวิเคราะห์ข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลสะท้อนให้เห็นถึงแง่มุมที่น่าสนใจหลายประการ ในด้านแรก คณะผู้บริหารของเทศบาลมองว่าการทำงานร่วมกันระหว่างภูมิภาคและเทศบาลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ มีเหตุมีผลและมีความจำเป็นในหลายกรณี โดยเฉพาะในโครงการที่เมื่อส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการแล้ว ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์โดยตรง หรือเป็นโครงการที่เทศบาลมิได้ดำเนินการหรือไม่ศักยภาพที่จะดำเนินการเอง เทศบาลจึงควรให้การสนับสนุนตามที่ได้รับการร้องขอ

ในประเด็นต่อมา มีความเป็นไปได้ที่ภูมิหลังของผู้บริหารเทศบาลส่งผลต่อการให้การสนับสนุนส่วนราชการภูมิภาค ในกรณีของเทศบาลตำบลตามนายนั้น นายกเทศมนตรีเคยเป็นกำนันมาก่อน และมีสมาชิกสภาเทศบาลหลายคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการภูมิภาค โดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอ จึงมีความเป็นไปได้ที่วัฒนธรรมการทำงานในสายงานปกครองแบบเจ้านายและลูกน้องจะส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันที่ลูกน้องควรขานรับและปฏิบัติตามนโยบายที่สั่งการมาจากเจ้านาย และในส่วนของฝ่ายประจักษ์นั้น ปลัดเทศบาลให้ความเห็นว่า “นาย (นายกเทศมนตรี) ว่าอย่างไร ก็เอาตามนั้น ผมเพียงแค่ว่าเรามีเงินพอหรือไม่ ก็แค่นั้น” ในช่วงที่ผ่านมา นั้น เทศบาลตำบลตามนายให้การสนับสนุนทางงบประมาณแก่จังหวัดและอำเภอรวยละ 90 ของจำนวนเงินที่ได้รับการร้องขอ

อย่างไรก็ดี เมื่อได้ให้การสนับสนุนทางงบประมาณไปแล้วนั้น เทศบาลคาดหวังว่าการปฏิบัติงานในอนาคตจะเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่ควรติดขัดหรือต้องประสบกับข้อจำกัดตามระเบียบทางราชการโดยไม่จำเป็น อีกทั้งไม่ควรถูกตรวจสอบหรือกลั่นแกล้งจากราชการส่วนภูมิภาคในประเด็นปัญหาที่เทศบาลไม่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้

อาทิ ในพื้นที่เทศบาลตำบลตามนายมีชาวบ้านตั้งบ้านเรือนลูกหลานที่สาธารณะมากกว่า 900 หลังคาเรือน แต่ชาวบ้านกลุ่มนี้ก็อยู่อาศัยกันมานานราว 50-60 ปี เมื่อเทศบาลเกิดขึ้นมาในภายหลัง การจะไปดำเนินการไล่ที่หรือจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมาย “ชาวบ้านอาจเกิดความไม่พอใจและไม่สู้จะเป็นธรรมกับประชาชนที่อยู่อาศัยมาก่อนมากนัก อีกทั้งฝ่ายการเมืองท้องถิ่นคงจะเสียฐานเสียงทางการเมืองได้”¹² ในกรณีเช่นนี้ ปลัดเทศบาลมองว่า “หากอำเภอหรือทางจังหวัดหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาตรวจสอบ คณะผู้บริหารของเทศบาลก็อาจมีความผิดหรือบกพร่องในหน้าที่ได้” ดังนั้นเป็นต้น

เทศบาลตำบลเชื้อเพลิง (ชื่อสมมติ)

เทศบาลตำบลเชื้อเพลิงตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดที่เลือกศึกษา มีพื้นที่ 12.5 ตารางกิโลเมตรโดยประมาณ มีประชากร 19,116 คน (เมษายน 2553) มีที่ตั้งห่างจากที่ว่าการอำเภอเมืองราว 5 กิโลเมตร ตำบลเชื้อเพลิงเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท ในด้านหนึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัย ย่านศูนย์การค้าและร้านค้าพาณิชย์ และเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการจำนวน 25 แห่ง ในอีกด้านหนึ่งเป็นพื้นที่ป่าชายเลนและพื้นที่เกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การทำประมง และอาชีพรับจ้าง เทศบาลมีอัตรากำลัง 112 คน (FTE) มีงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ 60.8 ล้านบาทในปี 2553 และมีรายได้ที่จัดเก็บเองจากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นราวร้อยละ 29.5 ของรายรับรวม ในวันสิ้นเดือนกรกฎาคม 2553 มียอดเงินสะสม 57.4 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 94.4 ของงบประมาณรายจ่ายปี 2553 มีทุนสำรองเงินสะสม 33.9 ล้านบาท และไม่มีภาระหนี้สินระยะยาว ดังนั้น จะให้เห็นว่าเทศบาลตำบลเชื้อเพลิงมีฐานะทางการเงินที่ดีมาก

ในปีงบประมาณ 2553 เทศบาลตำบลเชื้อเพลิงให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาค 2 แห่งซึ่งได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอเมือง และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ในการดำเนินโครงการต่างๆ เป็นจำนวนเงินรวม 7 แสนบาท คิดเป็นร้อยละ 1.15 ของงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลในปีงบประมาณ 2553 หรือคิด

¹² สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล วันพุธที่ 12 มกราคม 2554 ระหว่างเวลา 13.00-14.00 น.

เป็นร้อยละ 1.30 ของรายได้รวมเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ทั้งนี้โครงการและจำนวนเงินที่เทศบาลตำบลเชื้อเพลิงให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคทั้ง 2 แห่งแสดงดังตารางที่ 7 ต่อไปนี้

ตารางที่ 7 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่อำเภอและท้องถิ่นจังหวัดของเทศบาลตำบลเชื้อเพลิง ปีงบประมาณ 2553

ที่	โครงการ	ส่วนราชการ	ปี 2553
1	ขอรับการสนับสนุนค่าไฟฟ้า สำนักงานทะเบียนอำเภอเมือง	อำเภอ	100,000
2	ดูงานด้านสิ่งแวดล้อมและการบริการ	อำเภอ	150,000
3	ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	อำเภอ	60,000
4	ป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด	อำเภอ	40,000
5	ช่วยเหลือผู้ป่วยโรคเอดส์	อำเภอ	60,000
6	งานนมัสการพระพุทธรูปสำคัญ งานสงกรานต์ งานกาชาด	อำเภอ	170,000
7	จัดงานวัฒนธรรม ประเพณี และวันสำคัญของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์	อำเภอ	100,000
8	จัดตั้งศูนย์สนับสนุนการบริหารและพัฒนา อปท. ในจังหวัด	ท้องถิ่นจังหวัด	20,000
รวมเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ 2 แห่ง			700,000
รายได้รวมของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล)			54,000,000
คิดเป็นร้อยละของรายได้ของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุน)			1.30
งบประมาณรายจ่ายประจำปี			60,800,000
คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่าย			1.15

หมายเหตุ: เทศบาลให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกเฉพาะปีงบประมาณ 2553 จึงไม่มีข้อมูลในปีอื่นประกอบการวิเคราะห์

ในกรณีของเทศบาลตำบลเชื้อเพลิงนั้นได้ให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคคล้ายคลึงกับกรณีของเทศบาลตำบลตามายดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้น แต่จะให้การสนับสนุนเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าในปีงบประมาณ 2553 ทั้งนี้หากพิจารณาในเชิงเปรียบ

เทียบกันแล้วนั้น เทศบาลตำบลเชื้อเพลิงมีทัศนคติในการให้การสนับสนุนการทำงานของส่วนราชการภูมิภาคมากกว่ากรณีของเทศบาลตำบลตามนาย ดังที่ปลัดเทศบาลอธิบายว่า “เทศบาลของเราได้ให้การสนับสนุนทางงบประมาณและในด้านต่างๆ แก่ราชการส่วนภูมิภาคทั้ง 100 เปอร์เซ็นต์ตามที่ได้รับการร้องขอ เทศบาลของเรามีความสัมพันธ์ที่มากกว่าส่วนราชการต่างๆ”¹³

สาเหตุที่ทำให้เทศบาลให้การสนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคอย่างเต็มที่นี้เป็นเพราะมีปัจจัยเกื้อหนุนและปัจจัยผลักดันหลายประการ โดยพื้นฐานนั้น นายกเทศมนตรีเคยเป็นกำนันตำบลเชื้อเพลิงมาก่อน และมีอาชีพทำธุรกิจรับเหมาก่อสร้างรับประมูลงานจากส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด นายกเทศมนตรีจึงมีบุคลิกลักษณะและความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกื้อหนุนต่อการทำงานประสานกับส่วนราชการภูมิภาคเป็นอย่างดี ในทำนองเดียวกัน ปลัดเทศบาลและพนักงานอีกหลายท่านเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคก่อนที่จะโอนย้ายมาปฏิบัติงานกับเทศบาล ในกรณีของปลัดเทศบาลนั้นปฏิบัติงานอยู่ที่สำนักงานจังหวัดมาร่วม 20 ปีเศษก่อนที่จะโอนย้ายมาทำงานกับเทศบาล อีกทั้งคู่สมรสของปลัดเทศบาลยังเคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน ภูมิหลังอาชีพและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลและระหว่างหน่วยงานที่ก่อตัวมาเป็นเวลานานจึงเกื้อหนุนให้เทศบาลให้การสนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคเป็นอย่างดี

ในทางกลับกัน ผู้บริหารเทศบาลบางท่านมีทัศนคติว่าการปฏิบัติงานของเทศบาลยังคงต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะงานที่ต้องอาศัยเทคนิคประสบการณ์วิชาชีพเฉพาะ เทศบาลมิได้มีศักยภาพในด้านบุคลากรในการให้บริการใดๆ ด้านตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคจึงเป็นทางเลือกในการดูแลประชาชนที่มีความจำเป็นจะช่วยให้เทศบาลสามารถก้าวข้ามข้อจำกัดในด้านบุคลากร เทคนิคความรู้ และอุปกรณ์เครื่องมือได้นอกจากนี้ ปลัดเทศบาลตำบลเชื้อเพลิงให้ความเห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมากเกินไป การกำหนดนโยบายและการตัดสินใจในด้านต่างๆ ต้องฟังเสียงจากฝ่ายการเมืองและจากประชาชน ซึ่งบางครั้งก็มิได้เกิดขึ้นอย่างตรงไปตรงมาหรือมีเหตุมีผลมากเท่าที่ควร จนบ่อยครั้งที่ “ปลัดเทศบาลมีความ

¹³ สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล วันพฤหัสบดีที่ 13 มกราคม 2554 เวลา 10.00-11.00 น.

คิดที่อยากจะขอโอนย้ายกลับไปปฏิบัติงานในส่วนราชการภูมิภาคตามเดิม แต่ก็กระทำไม่ได้”¹⁴ ฉะนั้น การที่ให้ส่วนราชการภูมิภาคมีบทบาทหลักในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่จึงมีประโยชน์ เป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเทศบาล ปลอดจากการเมือง และส่งผลต่อเนื่องทำให้เทศบาลตำบลเชื่อฟังให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่นั่นเอง

ที่สำคัญไปกว่านั้น เทศบาลตำบลเชื่อฟังมิได้มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณเท่าใดนัก มีฐานภาษีท้องถิ่นที่เข้มแข็งอันเนื่องมาจากมีที่ตั้งของสถานประกอบการขนาดใหญ่หลายแห่งในพื้นที่ มีสัดส่วนของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง (own-source) ในระดับที่สูงกว่าเทศบาลทั่วไป (ราร้อยละ 29.5 ของรายรับรวมเทศบาล) อีกทั้งมีปริมาณเงินสะสมที่สูงพอสมควร จึงส่งผลให้เทศบาลตำบลเชื่อฟังมิได้มีฐานะทางการเงินที่ตึงตัวนักและยอมเอื้อหนุนให้เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคได้อย่างเต็มที่

อย่างไรก็ดี คณะผู้บริหารของเทศบาลตั้งข้อสังเกตว่าการดำเนินโครงการที่ส่วนราชการจังหวัดและอำเภอขอรับการสนับสนุนนั้น บางครั้งก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม เป็นการตักน้ำพริกละลายแม่น้ำ และเมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จก็มิได้มีการชี้แจงให้แก่เทศบาลได้รับทราบว่ามีค่าใช้จ่ายในรายการใดบ้าง จนผู้บริหารบางคนกล่าวว่า “เราตรวจสอบไม่ได้ จะถามก็ไม่กล้าถาม เราแทบไม่รู้อะไรเลย” แต่ถึงอย่างไรก็ดี ปลัดเทศบาลก็ให้ความเห็นว่า “เทศบาลจะช่วยเหลือส่วนราชการภูมิภาคทุกโครงการตามที่ได้รับการร้องขอ”¹⁵

เทศบาลตำบลรอบคอบ (เชื้อสมมติ)

เทศบาลตำบลรอบคอบตั้งอยู่ในอำเภอเมืองของจังหวัดเดียวกับกรณีตัวอย่างทั้งสองข้างต้น มีพื้นที่การปกครอง 14.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 10,236 คน (กันยายน 2553) มีที่ตั้งจากที่ว่าการอำเภอเมืองราว 5 กิโลเมตร ชุมชนรอบคอบเป็นชุมชนเมืองและที่อยู่อาศัย มีสถานประกอบการเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมขนาดใหญ่หลายแห่ง และมีพื้นที่บางส่วนเป็นพื้นที่การเกษตรและพื้นที่ป่าตามธรรมชาติ ประชาชน

¹⁴ สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล วันพฤหัสบดีที่ 13 มกราคม 2554 เวลา 10.00-11.00 น.

¹⁵ อ้างแล้ว

ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างตามสถานประกอบการและโรงงานอุตสาหกรรม และประชาชนบางส่วนมีอาชีพเกษตรกรรม เทศบาลมีอัตราค่าจ้าง 121 คน (FTE) และมีงบประมาณรายจ่ายรวมเท่ากับ 51.5 ล้านบาทในปี 2553 มีรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นที่จัดเก็บเองราวร้อยละ 28.7 ของรายรับรวม ทั้งนี้ในวันสิ้นปีงบประมาณ 2552 มีเงินสะสม 1.94 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 3.8 ของงบประมาณรายจ่ายปี 2553) ลดลงจากยอดเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ 2552 ซึ่งมีจำนวน 9.38 ล้านบาทเป็นอย่างมาก และเทศบาลมีทุนสำรองเงินสะสม 9.24 ล้านบาท และไม่มีภาระหนี้ระยะยาวในวันสิ้นปีงบประมาณ 2552 หากกล่าวโดยย่อ ฐานะทางการคลังของเทศบาลตำบลรอบคอบในปีงบประมาณ 2552 ไม่เข้มแข็งนักเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลทั่วไป

ที่ผ่านมา นั้น เทศบาลตำบลรอบคอบได้ให้เงินสนับสนุนแก่สำนักงานจังหวัด และที่ทำการอำเภอเมืองราวร้อยละ 60-70 ของยอดเงินโครงการตามที่ได้รับการร้องขอ คิดเป็นจำนวนเงินรวม 1.73 ล้านบาท และ 0.72 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.88 และ 1.39 ของงบประมาณรายจ่ายรวมของเทศบาลในช่วงเวลาเดียวกัน หรือราวร้อยละ 3.72 และ 1.59 ของรายได้รวมเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) ทั้งนี้โครงการและจำนวนเงินที่เทศบาลตำบลรอบคอบให้การสนับสนุนส่วนภูมิภาคมีรายละเอียดดังตารางที่ 8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 8 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่จังหวัด อำเภอก และท้องถิ่นจังหวัดของเทศบาลตำบลรอบคอบ ปีงบประมาณ 2552 - 2553

ที่	โครงการ	ส่วนราชการ	จำนวนเงิน	
			ปี 2552	ปี 2553
1	ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	อำเภอก	60,000	
2	อบรมสมาชิก อปพร.	อำเภอก	100,000	
3	จัดงานวันสงกรานต์	อำเภอก	100,000	
4	สมาคมแม่บ้านมหาดไทยร่วมใจต้านภัยเอตส์	อำเภอก	60,000	
5	ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	อำเภอก	70,000	40,000
6	อุดหนุนไฟฟ้าสำนักทะเบียนอำเภอกเมือง	อำเภอก	300,000	100,000
7	จัดงานเกี่ยวกับวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา และพระมหากษัตริย์	อำเภอก	100,000	100,000
8	ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	อำเภอก		60,000
9	งานสำคัญทางศาสนา งานสงกรานต์ และงานกาชาด	อำเภอก		170,000
10	การช่วยเหลือผู้ป่วยเอตส์	อำเภอก		60,000
11	ศึกษาดูงานด้านสิ่งแวดล้อมและการบริการ	อำเภอก		150,000
12	พัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)	จังหวัด	918,000	
13	อุดหนุนกาชาดจังหวัด	จังหวัด	20,000	
14	อุดหนุนสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด	ท้องถิ่น จังหวัด		20,000
15	อุดหนุนกาชาดจังหวัด	ท้องถิ่น จังหวัด		20,000
รวมเงินอุดหนุนให้แก่ส่วนราชการ 3 แห่ง			<u>1,728,000</u>	<u>720,000</u>
รายได้รวมของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) (บาท)			46,494,092	45,312,000
คิดเป็นร้อยละของรายได้ของเทศบาล (ไม่รวมเงินอุดหนุน)			3.72	1.59
งบประมาณรายจ่ายประจำปี (บาท)			60,074,575	51,858,000
คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่าย			2.88	1.39

การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกกว่าทำไมเทศบาลตำบลรอบคอบจึงมีทัศนคติที่ไม่นิยมสนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคให้คำอธิบายที่น่าสนใจหลายประการ โดยทั่วไปนั้น คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลรอบคอบเห็นว่าการให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคเป็นสิ่งที่ดำเนินการได้ถ้าหากว่าโครงการที่ขอรับการสนับสนุนเหล่านั้นก่อให้เกิด

ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมแก่ประชาชนในพื้นที่ของเทศบาล (มิใช่ประชาชนทั่วไปในจังหวัดหรืออำเภอ) และเป็นกิจกรรมที่เทศบาลมิได้ดำเนินการจนนำไปสู่การใช้งบประมาณที่ซ้ำซ้อนกัน ในกรณีเช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการช่วยกันทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะในพื้นที่ถึงแม้ว่าเทศบาลจะได้ดำเนินการเองก็ตาม ส่วนโครงการที่เป็นงานประจำตามปกติของราชการส่วนภูมิภาค งานจัดเก็บข้อมูล หรือการพัฒนาระบบงานทั่วไป มักเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงานนั้นๆ และย่อมได้รับการจัดสรรงบประมาณมาให้จากหน่วยงานต้นสังกัดอยู่แล้ว จึงไม่ควรจะขอรับเงินสนับสนุนจากเทศบาลอีก

ตัวอย่างในกรณีนี้สามารถพิจารณาได้จากโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณงานทะเบียนสำนักทะเบียนอำเภอเมือง ซึ่งเริ่มต้นมาจากการที่งานทะเบียนราษฎรของอำเภอเมืองแห่งนี้มิได้ถ่ายโอนให้แก่เทศบาลตำบลรอบคอบ โดยทางอำเภอได้ให้เหตุผลว่าเทศบาลตำบลในพื้นที่จำนวน 5 แห่ง (จากเทศบาลทั้งหมด 9 แห่งที่ตั้งอยู่ในอำเภอเมือง ได้แก่ เทศบาลเมือง 1 แห่งและเทศบาลตำบล 8 แห่ง) ไม่มีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว สำนักทะเบียนอำเภอเมืองจึงต้องดำเนินการแทนเทศบาลต่างๆ โดยใช้พื้นที่อาคารของที่ทำการอำเภอเมือง และต้องจัดหาวัสดุอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และสาธารณูปโภคให้พร้อมเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้นอำเภอจึงปรับปรุงภูมิทัศน์อาคารสำนักงานใหม่และจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินจากเทศบาลต่างๆ ทั้ง 9 แห่ง ซึ่งได้ดำเนินการในปีงบประมาณ 2553 ในวงเงินทั้งสิ้น 3.942 ล้านบาท แบ่งเป็นค่าปรับปรุงภูมิทัศน์ 0.404 ล้านบาท ค่าวัสดุอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และสำนักงาน 2.547 ล้านบาท และที่เหลือเป็นค่าสาธารณูปโภคและค่าทำความสะอาดสำนักงาน 0.9 ล้านบาท

เทศบาลทั้ง 9 แห่งในอำเภอเมืองได้รับการร้องขอการสนับสนุนจากสำนักทะเบียนอำเภอเป็นจำนวนเงินที่แตกต่างกันไป เทศบาลตำบลทั้ง 5 แห่งที่ถูกระบุว่าไม่มีความพร้อมในการจัดตั้งสำนักทะเบียนราษฎร (นับรวมเทศบาลตำบลรอบคอบ) ได้รับการขอเงินอุดหนุนแต่ละ 529,520 บาท หรือราวร้อยละ 13.4 ของงบประมาณโครงการ เทศบาลเมืองได้รับการขอเงินอุดหนุน 332,600 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.4 ของงบประมาณโครงการ และเทศบาลตำบลที่มีสำนักทะเบียนของตนเองจำนวน 3 แห่ง

ได้รับการขอรับเงินอุดหนุนจำนวนเงิน 320,600 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.1 ของงบประมาณโครงการ และนอกจากการขอรับการสนับสนุนทางการเงินแล้ว สำนักทะเบียนอำเภอเมืองยังได้ขอให้เทศบาลแต่ละแห่งจัดส่งเจ้าหน้าที่จำนวน 2-4 คนผลัดกันไปปฏิบัติงานที่สำนักทะเบียนอำเภออีกด้วย

ในเรื่องนี้ ผู้บริหารเทศบาลตำบลรอบคอบตั้งข้อสังเกตว่าที่มาของโครงการดังกล่าวไม่สมเหตุผลผลตั้งแต่เริ่มต้น ขาดรายละเอียดที่มาของตัวเลขงบประมาณโครงการ ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานและผลที่คาดว่าจะได้รับที่เป็นรูปธรรม ขาดความเป็นธรรมในการกำหนดสัดส่วนการขอรับเงินอุดหนุนจากเทศบาลแต่ละแห่ง และไม่มี ความชัดเจนในเรื่องความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายเงิน ในประเด็นแรก ผู้บริหารเทศบาลตำบลรอบคอบเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความพร้อมในการถ่ายโอนงานทะเบียนราษฎรไม่เหมาะสม โดยที่คณะผู้บริหารมองว่าเทศบาลมีศักยภาพและมีความพร้อมที่จะดำเนินการเองได้ และจะมีประโยชน์ยังต่อการทำงานของเทศบาลที่สามารถเรียกข้อมูลประชากรมาใช้งานได้ทันทีถ้าหากงานทะเบียนราษฎรได้รับการถ่ายโอนมาอยู่กับเทศบาล และถ้าหากสำนักงานทะเบียนอำเภอเมืองมีความพร้อมมากกว่าเทศบาล แล้วนั้น ทำไมจึงยังคงต้องขอรับการสนับสนุนทางการเงินและบุคลากรจากเทศบาล ทั้งๆ ที่งานทะเบียนราษฎรเป็นภารกิจดั้งเดิมของกระทรวงมหาดไทยที่ดำเนินการโดยสำนักทะเบียนอำเภอมาเป็นเวลายาวนาน

ในประเด็นต่อมา ผู้บริหารเทศบาลตำบลรอบคอบเห็นว่าตัวเลขงบประมาณโครงการ 3.942 ล้านบาทสูงเกินไป โดยที่สำนักทะเบียนอำเภอก็มีได้อธิบายว่างบประมาณส่วนต่างๆ มีที่มาที่ไปเช่นใด นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ที่อำเภอจะขอรับการสนับสนุนจากเทศบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะใช้เป็นเหตุผลคัดค้านการถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่เทศบาล และเมื่อโครงการนี้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว เทศบาลบาลก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบการใช้จ่ายหรือการดำเนินงานได้มากนัก ถึงขั้นที่ปลัดเทศบาลกล่าวว่า “ใคร (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งไหน) จะกล้าเข้าไปตรวจสอบ”¹⁶

¹⁶ บทสัมภาษณ์ปลัดเทศบาล วันที่ 12 มกราคม 2554 ระหว่างเวลา 10.00-11.45 น.

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือการปันส่วนเงินสนับสนุนระหว่างเทศบาลแห่งต่างๆ ขาดความเป็นธรรม คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลรอบคอบเห็นว่าตัวเลขที่ขอรับการสนับสนุนจำนวน 529,520 บาทนั้นสูงเกินไป และไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงด้านประชากรและศักยภาพทางการคลังของเทศบาล เทศบาลตำบลรอบคอบมีประชากรจำนวน 10,236 คนและมีงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ 51.9 ล้านบาท ในทางตรงกันข้าม เทศบาลเมืองอีกแห่งหนึ่งได้รับการร้องขอเงินสนับสนุน 332,600 บาท ในขณะที่เทศบาลเมืองแห่งนี้มีประชากร 62,605 คน และมีขนาดงบประมาณรายจ่าย 529.87 ล้านบาทในปีเดียวกัน หรือในกรณีเทศบาลตำบลเชื้อเพลิงที่ยังมิได้มีการจัดตั้งสำนักทะเบียนราษฎรของเทศบาลเช่นกัน (กรณีตัวอย่างที่ 2 ในบทความนี้) มีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลรอบคอบราว 1 เท่าตัว และมีงบประมาณรายจ่ายมากกว่าเทศบาลตำบลรอบคอบประมาณร้อยละ 17 แต่ก็ได้รับการร้องขอเงินสนับสนุนจากสำนักทะเบียนอำเภอเมืองเป็นจำนวนเงิน 529,520 เท่ากันกับเทศบาลตำบลรอบคอบ ดังนั้น คณะผู้บริหารเทศบาลจึงเห็นว่าตัวเลขเงินอุดหนุนที่สำนักทะเบียนอำเภอกำหนดขึ้นไม่มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนมากนัก

จากความไม่ชัดเจนในด้านต่างๆ นี้ ผนวกกับความตึงตัวทางการเงินของเทศบาลเอง เทศบาลตำบลรอบคอบจึงตัดสินใจจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สำนักทะเบียนอำเภอเมืองเป็นจำนวนเงิน 3 แสนบาท (จากวงเงินที่ขอรับ 5.29 แสนบาท) โดยการโอนย้ายงบประมาณมาจากแผนงานสังคมสงเคราะห์ และเมื่อผู้เขียนตั้งคำถามกับผู้บริหารของเทศบาลตำบลรอบคอบว่าเทศบาลไม่จำเป็นต้องให้เงินสนับสนุนในโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ ก็ได้รับคำตอบดังนี้

“ที่พื้นที่นี้ส่วนภูมิภาคมักจะมองว่าท้องถิ่นได้เงินไปมากแล้วจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจ พอท้องถิ่นมีเงินมีคนแล้วก็คิดกันแต่ว่าต้องเอากลับไปช่วยส่วนภูมิภาคบ้าง บ่อยครั้งที่เราทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น หรือไม่นำโครงการไปบรรจุในเทศบัญญัติงบประมาณให้ ผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอก็จะสอบถามในที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดประจำเดือนว่าทำไมเทศบาลนั้นเทศบาลนี้ไม่บรรจุ

โครงการลงไปในพื้นที่ (สามปี) หรือเทศบัญญัติฯ ถูกถามเป็นรายเทศบาลเลย แล้วท่านก็พูดทำนองที่เล่นที่จริงว่า ‘เดี๋ยวก็ไม่เห็นต์ผ่านให้หรอก’ ผมถามว่าถ้าท่านผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอทำแบบนี้แล้ว ใครจะกล้าปฏิเสธไม่ให้เงินสนับสนุน”¹⁷

ในกรณีที่เทศบาลไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินตามที่มีการร้องขอ ทางจังหวัดหรืออำเภอก็จะตั้งเรื่องหรือชะลอเอกสารต่างๆ ของทางเทศบาล หรือในบางครั้งจะมีการโทรศัพท์สอบถามคำอธิบายเพิ่มเติมจากคณะผู้บริหารของเทศบาลว่าทำไมจึงมิได้บรรจุโครงการเหล่านั้นไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากเทศบาลสามารถอธิบายได้และส่วนราชการเหล่านั้นยอมรับในคำอธิบาย เรื่องต่างๆ ก็จะไปได้ด้วยดี ดังนั้นเป็นต้น และเมื่อได้ให้เงินสนับสนุนไปแล้ว เทศบาลตำบลรอบคอบก็จะหมั่นติดตามผลว่าการใช้จ่ายเงินอุดหนุนในส่วนของเทศบาลเป็นเช่นใดในที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัดประจำเดือน

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอข้อมูลเชิงปริมาณจากการสำรวจเทศบาล 972 แห่งและจากกรณีตัวอย่างของเทศบาลตำบลจำนวน 3 แห่งเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลโดยตรง ซึ่งได้แก่ จังหวัด อำเภอ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ การสำรวจในครั้งนี้พบว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างโดยเฉลี่ยให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคในการดำเนินโครงการต่างๆ เป็นจำนวนเงินราว 1.68 – 1.96 แสนบาทต่อปีในช่วงปีงบประมาณ 2552 และ 2553 โครงการเหล่านี้มีหลายประเภทตั้งแต่การจัดกิจกรรมสำคัญทางประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม กิจกรรมเชิงสัญลักษณ์ การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด กีฬา การสังคมสงเคราะห์ หรือแม้แต่การบริหารจัดการหรือการพัฒนากระบวนการภายในของส่วนราชการเหล่านี้

¹⁷ นอกจากนี้ ผู้บริหารของเทศบาลท่านนี้ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมว่าเคยพบเห็นในบางพื้นที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องให้การสนับสนุนเท่านั้น หากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานส่วนภูมิภาคเหล่านี้ก็จะส่งคนลงไปตรวจในพื้นที่ทันที

สัดส่วนเงินอุดหนุนที่มีจำนวนมากเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งที่มีอาจจะเลยได้ มิเช่นนั้นแล้วการใช้จ่ายทรัพยากรของท้องถิ่นโดยส่วนราชการภูมิภาคที่มีจำนวนหลายร้อยล้านบาทในแต่ละปีอาจมิได้ถูกใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าและมีได้สอดคล้องกับหลักการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล ทั้งนี้ ผลการสำรวจทัศนคติของเทศบาลสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มองว่าการเบิกจ่ายใช้เงินของส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้ยังไม่เปิดเผยหรือโปร่งใสมากเท่าที่ควร เทศบาลไม่สามารถตรวจสอบติดตามได้อย่างชัดเจนว่าส่วนราชการภูมิภาคมีการใช้จ่ายเงินเหล่านั้นอย่างไร หรือก่อให้เกิดประโยชน์กลับคืนแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ อีกทั้งเป็นโครงการที่มีความซับซ้อนกับการดำเนินการหลักของเทศบาล นอกจากนี้ มีความเป็นไปได้ที่ส่วนราชการภูมิภาคเหล่านี้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนไปในทางที่มีขอบในการขอรับเงินสนับสนุนจากเทศบาล

ทั้งนี้ บทวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกจากกรณีตัวอย่างเทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่ง นำมาซึ่งคำอธิบายที่สำคัญว่าทำไมเทศบาลจึงมีทัศนคติที่แตกต่างกันในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาค และช่วยเสริมคำอธิบายให้กับข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจได้อย่างน่าสนใจ ปัจจุบันแนวคิดทางการคลังท้องถิ่นประการหนึ่งที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมากคือแนวคิดการใช้ทรัพยากรส่วนกลาง (common-pool fiscal resources) ที่นำเสนอโดย Rodden (2006) ที่อธิบายว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในระดับที่สูง อาจนำไปสู่การมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยาน (fiscal indiscipline) มีการใช้งบประมาณแบบไม่รอบคอบหรือขาดประสิทธิภาพ หากเป็นไปตามแนวคิดดังกล่าวนี้ เราสามารถคาดการณ์ได้ว่าการที่เทศบาลให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคเป็นจำนวนมากอาจเป็นเพราะเทศบาลเหล่านั้นๆ มีการพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่มีความสัมพันธ์ที่เป็นระบบระหว่างโครงสร้างรายได้ของเทศบาลกับสัดส่วนการให้เงินอุดหนุนแก่ราชการส่วนภูมิภาค ในกรณีของเทศบาลตำบลเซือพัง ซึ่งมีสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเองราวร้อยละ 30 ของรายรับรวม แต่ก็ยังคงมีทัศนคติที่ให้การสนับสนุนแก่ส่วน

ราชการภูมิภาคในระดับสูงในทางกลับกัน เทศบาลตำบลรอบคอบมีสัดส่วนการหารายได้ของตนเองในระดับที่สูงเช่นกัน หรือประมาณร้อยละ 28.7 ของรายรับรวม แต่กลับมิได้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคมากนัก นอกจากนี้ กรณีตัวอย่างทั้ง 3 ยังให้คำอธิบายที่ชัดเจนว่าการที่เทศบาลให้การสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคหรือไม่นั้นไม่น่าจะขึ้นอยู่กับแนวปฏิบัติที่ส่วนราชการภูมิภาคเลือกใช้ต่อเทศบาล ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลทั้งสามแห่งตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอเมืองของจังหวัดเดียวกัน จึงย่อมได้รับผลจากแนวปฏิบัติของส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องที่ไม่แตกต่างกันมากนัก

คำอธิบายที่น่าจะมีความเป็นไปได้ที่ส่งผลให้เทศบาลแห่งต่างๆ มีท่าทีที่แตกต่างกันในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคในประการแรก ได้แก่ทัศนคติและความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้บริหารเทศบาลที่มีต่อส่วนราชการภูมิภาค ในกรณีของเทศบาลตำบลเชือพังนั้นผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่มีสายสัมพันธ์อันดีกับส่วนราชการภูมิภาค อีกทั้งปลัดเทศบาลและพนักงานจำนวนหนึ่งเคยปฏิบัติงานเป็นข้าราชการในหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคแห่งนั้นมา ส่วนเทศบาลตำบลตามนายนายกเทศมนตรีที่เคยเป็นกำนัน จึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามนโยบายและการสั่งการจากส่วนราชการภูมิภาคตามแบบแผนวัฒนธรรมที่เคยเป็นมา ในทางตรงกันข้าม เทศบาลตำบลรอบคอบมีผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่กล่าวได้ว่าเป็น “กลุ่มอำนาจใหม่” ที่มีฐานมาจากการเลือกตั้งมากกว่าการมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจเดิมในภูมิภาค เทศบาลจึงอาจมีแนวคิดทางการบริหารที่ค่อนข้างเป็นอิสระ (autonomy) จากการสั่งการของส่วนราชการภูมิภาค การที่เทศบาลตัดสินใจให้เงินสนับสนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคหรือไม่และเป็นจำนวนเงินเท่าใดจึงมักดำเนินการอย่างรอบคอบและให้คำนึงถึงประโยชน์สุดท้ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญนั่นเอง

นอกจากนี้แล้ว ปัญหาการทำงานที่เทศบาลชุกช่อนหรือนั่งทับไว้อาจเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลต่อท่าทีของเทศบาลในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาค ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลตามนายนที่คณะผู้บริหารเทศบาลและส่วนราชการภูมิภาคต่างรับรู้ว่ามีปัญหาหลักประการใดบ้างที่เทศบาลปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือยังไม่สามารถแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงได้ หากส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมาและเร่งรัดให้เทศบาลดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหา

ให้สำเร็จลุล่วงแล้ว ย่อมทำให้คณะผู้บริหารเทศบาลประสบกับความยุ่งยากหรืออาจต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบากมากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ การที่เทศบาลให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคจึงมีลักษณะของการเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาที่เทศบาลนั่งทับไว้ถูกเปิดคลื่อออกมานั่นเอง

ในประเด็นสุดท้าย ฐานะทางการคลังของเทศบาลอาจเป็นปัจจัยผลักดันที่ทำให้เทศบาลต้องดำเนินนโยบายงบประมาณด้วยความรอบคอบ จึงอาจเลือกที่จะให้หรือไม่ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ส่วนราชการภูมิภาคตามที่ได้รับคำร้องขอ ดังเช่นกรณีตัวอย่างของเทศบาลตำบลรอบคอบที่ในระหว่างปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553 มีสถานะทางการคลังที่มีได้มีความเข้มแข็งมากนัก คณะผู้บริหารของเทศบาลจึงตัดสินใจให้การอุดหนุนแก่ส่วนราชการภูมิภาคเท่าที่จำเป็น (ไม่เต็มจำนวนเงินที่ได้รับขอจากส่วนราชการ) และมีแนวนโยบายการคลังที่เข้มงวดเพิ่มมากขึ้นในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการอุดหนุนส่วนราชการ ดังนี้ เป็นต้น

หากสรุปในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่าเรื่องการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการกำหนดบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มงวดเกินไป ก็จะทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชน และอาจกลายเป็นบ่อเกิดของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลไปในทางที่ไม่เหมาะสมมากนักดังที่เนื้อหาในบทความนี้ได้นำเสนอไว้แล้วในทางกลับกัน หากมีการกำหนดขอบเขตในการกำกับดูแลที่ย่อนยานเกินไป ก็อาจกลายเป็นช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรไปในทางที่ไม่เหมาะสมได้เช่นกัน ในกรณีเช่นนี้ การสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลและการให้อิสระในการปฏิบัติงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นประเด็นเชิงนโยบายการกระจายอำนาจที่ต้องกำหนดขึ้นให้เหมาะสมต่อไป

บทเรียนที่ได้รับจากการสำรวจและการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้มีหลายประการ ประเด็นแรก ควรมีการปรับปรุงบทบาทหน้าที่ในเชิงสถาบันและในด้านวัฒนธรรมการทำงาน ทั้งในส่วนของการบริหารส่วนภูมิภาคและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย

เฉพาะการปรับบทบาทของส่วนราชการภูมิภาคให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือให้ส่วนราชการภูมิภาคมีบทบาทในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของ อบต. เป็นหลัก และจำกัดขอบเขตภารกิจเฉพาะในด้านการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล หรือในการประสานการวางแผนพัฒนาในระดับภูมิภาค ส่วนราชการภูมิภาคไม่ควรมีการกิจโดยตรงในการจัดบริการสาธารณะแข่งขันกับ อบต. แต่สามารถทำงานร่วมกับ อบต. ได้เฉพาะในภารกิจที่เกินกว่าศักยภาพที่ อบต. จะดำเนินการได้ หากสามารถ กำหนดบทบาทภารกิจของส่วนราชการภูมิภาคได้ดังนี้จะเชื่อได้ว่านำไปสู่การลดการ ขอบรับการสนับสนุนทางการเงินจากเทศบาลลงได้ เทศบาลจะมีงบประมาณสำหรับการ พัฒนาในพื้นที่มากขึ้น และเป็นการส่งเสริมให้การแสดงบทบาทหน้าที่ขององค์กรต่างๆ โดยเฉพาะส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้มากขึ้น

นอกจากนี้ ควรมีมาตรการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภูมิภาค ในการดูแลและตรวจสอบเทศบาล (และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ) ไปในทางที่ มิชอบ (abuse) ซึ่งถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งในทางรัฐประศาสนศาสตร์ใน ปัจจุบัน หากผู้กำกับดูแลมิได้ทำหน้าที่กำกับดูแลในขอบเขตที่เหมาะสมแล้ว การให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้กำกับดูแลดังเช่นที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้อาจก่อให้เกิดช่องว่างของการใช้อำนาจดังกล่าวไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสมได้ จากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้บริหารของเทศบาลบางท่านได้ให้ความเห็นว่าประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2552 เป็นสิ่งมีประโยชน์ แต่ยังคงมีข้อซึ่งประสิทธิผลในการลด ปริมาณการขอเงินอุดหนุนจากส่วนราชการภูมิภาค ทั้งนี้เป็นเพราะประกาศดังกล่าว กำหนดให้มีการขออนุมัติยกเว้นได้ อีกทั้งผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจอนุมัติในระดับพื้นที่ (คณะ อนุกรรมการอำนวยการการกระจายอำนาจจังหวัด) กลับเป็นผู้ที่ขอรับเงินอุดหนุนจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเอง ในอนาคตหากมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหน้าที่ เหล่านี้มิให้เกิดความทับซ้อนกัน (อำนาจกำกับดูแลและอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ) เชื่อได้ว่าจะทำให้ปัญหาการขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนราชการต่างๆ ลดน้อยลงได้

ในประเด็นสุดท้าย ควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานของเทศบาลให้เป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยในยุคใหม่ ซึ่งจะให้ความสำคัญต่อการตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ เน้นการทำงานที่มีความโปร่งใสและสุจริต และไม่ยึดติดกับวัฒนธรรมการทำงานตามนาย (ราชการส่วนภูมิภาค) ดังที่เคยเป็นมาตั้งแต่สมัยก่อนที่จะมีการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจ หากเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ สามารถสร้างฐานการเมืองท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและซื่อสัตย์สุจริต และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ตามสมควรแล้ว ก็จะเป็นเกราะคุ้มกันให้แก่เทศบาลได้เป็นอย่างดีในตัวเอง อันจะนำมาซึ่งการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของความเป็นอิสระของเทศบาลได้อย่างราบรื่น

อนึ่ง พึงระลึกว่าบทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ หากแต่ต้องการชี้ให้เห็นถึงช่องว่างและข้อจำกัดของการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานที่กำกับดูแลที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นหลัก ส่วนประเด็นเกี่ยวกับจำนวนเงินอุดหนุนที่มาเกี่ยวข้องถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในลำดับรองต่อจากประเด็นปัญหาการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วอาจดูแล้วไม่เหมาะสม หากเราสามารถปรับปรุงความสัมพันธ์ในด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นให้เป็นไปได้อย่างเหมาะสมแล้ว เชื่อได้ว่าปัญหาการร้องขอ (หรือการให้) เงินอุดหนุนที่ขาดความเหมาะสมเหล่านี้ย่อมลดน้อยลง จริงอยู่ว่าในระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ย่อมไม่อาจปฏิเสธถึงการทำงานร่วมกันระหว่างส่วนต่างๆ ทั้ง 3 ระดับนี้ได้ โจทย์สำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่าจะมีรูปแบบการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรทั้ง 3 ระดับในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนกันในการทำงานโดยไม่จำเป็น สิ่งเหล่านี้คือโจทย์ใหญ่ของประเทศในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากรัฐรวมศูนย์ไปสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีการกระจายอำนาจการจัดบริการสาธารณะและการปกครองตนเองสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ

กล่าวโดยสรุป บทความนี้สะท้อนให้เห็นว่าแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นโดยส่วนราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องควรได้รับการปรับปรุงโดยเร่งด่วน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ที่รับ

ผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ที่ควรร่วมกันพิจารณาหาทางป้องกันหรือปรับปรุงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคให้มีความเหมาะสมต่อไป การทำงานร่วมกันระหว่างส่วนราชการภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีประโยชน์หากมีการจัดรูปแบบการทำงานร่วมกันให้มีความเหมาะสม โปร่งใส สอดคล้องกับการบริหารงานที่มีธรรมาภิบาล และคำนึงถึงความเป็นอิสระของเทศบาล (local autonomy) ที่สามารถเลือกรูปแบบการดำเนินโครงการและการให้การสนับสนุนด้านต่างๆ ได้ตามความจำเป็นและศักยภาพขององค์กรโดยปราศจากแรงกดดันใดๆ เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานร่วมกันระหว่างเทศบาลกับส่วนราชการภูมิภาคก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมได้สมตามฐานะในช่วงระยะเวลาก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่การกระจายอำนาจที่มีความสมบูรณ์มากขึ้นต่อไปในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนวิจัย อันนำมาซึ่งการสำรวจข้อมูลและผลการศึกษาที่สำคัญในครั้งนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ภาษาอังกฤษ

Krueathep, W. 2007. Come Work With Me: Overview and Determinants of Local Government Networks. *Thai Journal of Public Administration*. 5 (1): 123-171.

- North, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Rodden, J. A. 2006. 2006. *Hamilton's Paradox: The promise and peril of fiscal federalism*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Williamson, O. E. 1996. *The Mechanisms of Governance*. New York, NY: Oxford University Press.

ภาคผนวก

ตารางที่ 9 ผลวิเคราะห์ค่าความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและเทศบาลทั่วไปในด้านประชากรและพื้นที่การปกครอง

ประชากรเทศบาล			กลุ่มตัวอย่างเทศบาล			ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ	
ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	T-Test จำนวนประชากร (Population)	T-Test พื้นที่การปกครอง (Service area)
เทศบาลนคร (25 แห่ง)	106,855 (52,589.9)	27.2 (16.6)	เทศบาลนคร (12 แห่ง)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)	F-Stat = .015 (p-value = .904)	F-Stat = .040 (p-value = .843)
เทศบาลเมือง (142 แห่ง)	26,854.1 (14,281.7)	18.9 (29.4)	เทศบาลเมือง (88 แห่ง)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)	F-Stat = 1.139 (p-value = .287)	F-Stat = 1.511 (p-value = .220)
เทศบาลตำบล (1,839 แห่ง)	6,869.9 (5,633.9)	36.2 (59.5)	เทศบาลตำบล (872 แห่ง)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)	F-Stat = 4.485 (p-value = .034)	F-Stat = 1.955 (p-value = .162)

หมายเหตุ (1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (2) สัญลักษณ์ ** หมายถึง $p\text{-value} < .05$

ข้อมูลในตารางข้างต้นชี้ให้เห็นว่าโดยทั่วไปแล้วนั้น กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไปเมื่อวิเคราะห์หาความแตกต่างในทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกันในด้านจำนวนประชากรนั้น เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่มีความแตกต่างกับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองแห่งอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น มีแนวโน้มที่จะมีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไป กล่าวคือ เทศบาลตำบลทั่วไปมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 6,870 คน ในขณะที่เทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่งนั้นมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน ($F\text{-Stat} = 4.485$, $p\text{-value} < .05$)

อย่างไรก็ดี ขนาดของความแตกต่างดังกล่าวมิได้สูงนัก อีกทั้งเมื่อพิจารณาในด้านพื้นที่การปกครองนั้น พบว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมิได้มีขนาดพื้นที่ที่แตกต่างจากเทศบาลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความเป็นตัวแทนของเทศบาลทั่วไปที่ดีพอสมควร มิได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันในด้านใดด้านหนึ่งอย่างเด่นชัดมากนัก

ตารางที่ 10 แสดงค่า Factor Loads ของข้อคำถามความคิดเห็นจากเทศบาล

คำถาม	Component	
	Factor 1 (ชุดคำถามเชิงนิเสธ)	Factor 2 (ชุดคำถามเชิงนิมาน)
ข้อ 1 (-)	.687	-.199
ข้อ 2 (-)	.742	-.256
ข้อ 3 (-)	.714	-.261
ข้อ 4 (+)	-.208	.883
ข้อ 5 (+)	-.236	.876
ข้อ 6 (-)	.780	-.071
ข้อ 7 (-)	.741	-.208

หมายเหตุ: วิเคราะห์ปัจจัยด้วยวิธี Principal Component Analysis และใช้ Varimax Rotation; (-) คำถามเชิงนิเสธ, (+) คำถามเชิงนิมาน

