

การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นผ่านวิถีความเป็น
พลเมือง กรณีศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน
และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่

The Reinforcement of Local Fiscal Health through
the Idea of Citizenship: the comparative study between
U-mong Municipality, Lamphun Province and
Don Kaew Subdistrict Administration Organization

ณัฐกรณ์ จันทร์หอม¹ และวรพงษ์ ตระการศิรินนท์²

Natthakon Chanhom³ and Worrapong Trakarnsirint⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็ง
ทางการคลังที่เหมาะสมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาผ่านกรณีศึกษาแบบ
ผสมผสานโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามจำนวน 400 ชุด และ
การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสนทนากลุ่ม จำนวน 8 ราย รวมถึงการ
ประยุกต์ใช้วิธีการ The 10-Point Test of financial condition ของ Ken W. Brown
(1993) เพื่ออธิบายถึงสถานะความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง
สองแห่งคือเทศบาลตำบลอุโมงค์และองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วในเชิงเปรียบเทียบ
ควบคู่กันไปกับการแสดงให้เห็นมิติความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังกับความ
เป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล:
natthakon02@gmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200 อีเมล:
worrapongt@hotmail.com

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai
50200, Thailand. E-mail: natthakon02@gmail.com

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai
50200, Thailand. E-mail: worrapongt@hotmail.com

สำหรับ ผลการศึกษาพบว่า (1) ประชาชนของทั้งพื้นที่เทศบาลตำบลอุโมงค์ และ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว เป็นพลเมืองที่มุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อสังคม (Personally Responsible Citizens) (2) ด้านความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้วมีความเข้มแข็งทางการคลังที่มากกว่าเทศบาลตำบลอุโมงค์ (3) ความเป็นพลเมืองของประชาชนมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ การที่ประชาชนทำหน้าที่ของพลเมืองโดยการไม่หลบเลี่ยงภาษีจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรที่เพียงพอกับการบริหารจัดการเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นเองได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาที่มีข้อเสนอแนะ ดังนี้ (1) ควรปรับปรุงด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองเพิ่มขึ้น (2) ปลูกฝัง สร้างความตระหนักและความเข้าใจถึงความสำคัญของการชำระภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนในชุมชนท้องถิ่น

คำสำคัญ การคลังท้องถิ่น, ความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น, ความเป็นพลเมือง, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

This article aims to provide appropriate fiscal health reinforcement to local administrative organizations. The study employed mixed research method. For the quantitative method, questionnaires were used to collect data from 400 respondents. It also adopted the qualitative methods by focus group discussion with 8 informants and the 10-points Test of financial condition, initiated by Ken. W. Brown (1993), in order to compare fiscal health reinforcement and illustrate the relation between fiscal reinforcement and citizenship of citizen in two local administrative organizations, which were U-mong Subdistrict Municipality in Lamphun Province and Don Kaew Subdistrict Administration Organization in Chiang Mai Province.

The findings show that: (1) most of citizen in both U-mong Subdistrict Municipality and Don Kaew Subdistrict Administration Organization can be

regarded as “Personally Responsible Citizens”; (2) Regarding to fiscal health reinforcement, the Don Kaew Subdistrict Administration Organization was relatively stronger than the U-mong Subdistrict Municipality and; (3) the idea of citizenship was of great significance and highly correlated with the reinforcement of local fiscal health. When the moral attitudes of the people in deterring tax evasion and their commitment to civic responsibly are upheld it, in many ways, can facilitate and support local administrative organizations to allocate adequate resources to local people.

Last but not least, the study suggests that: (1) the central government should improve the law and regulations to facilitate local administrative organizations to gain more revenue; (2) enhancing awareness and better understanding of local tax payers about paying tax to local administrative organizations for better administration and improving public services to local people efficiently.

Keywords Local Fiscal, Local Fiscal Health, Citizenship, Local government

1. บทนำ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีความหลากหลาย มีความหมายที่แตกต่าง รวมไปถึงรูปแบบที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามที่ Cheema & Rondinelli (Eds.) (2007) ได้แบ่งวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจ ออกเป็น 3 ช่วง กล่าวคือ ในช่วงแรก (ทศวรรษที่ 1980-1990) เป็นช่วงที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการกระจายอำนาจภายในระบบราชการ ถัดมาในช่วงที่สอง (ระหว่างกลางทศวรรษที่ 1980-กลางทศวรรษที่ 1990) เป็นช่วงที่มีการมุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ในการจัดบริการสาธารณะ และทรัพยากรให้แก่ตัวแทนของท้องถิ่นและเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะมากขึ้น

ในช่วงที่สาม (ปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา) ที่ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนและมีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นไปทั่วโลก กล่าวคือ เป็นช่วงระยะเวลาที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคมในกระบวนการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มากขึ้น โดยมีเป้าหมายว่า อปท. ที่ดี และยึดหลักการกระจายอำนาจนั้นมิได้

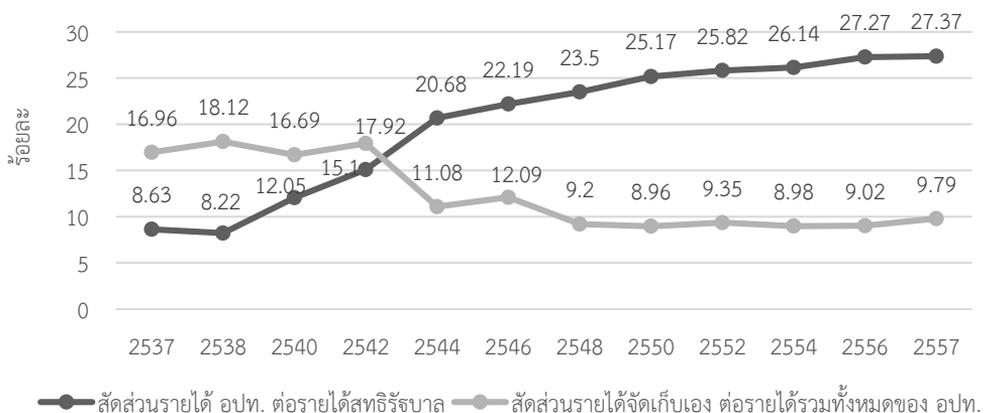
หมายถึงแต่เพียง อปท. ที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กว้างขวางเท่านั้น แต่ อปท. เหล่านี้จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen-Centered) เป็น อปท. ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ (Shah & Shah, 2006) และช่วงเวลาดังกล่าวนี้ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555)

สำหรับ การกระจายอำนาจของประเทศไทย เริ่มปรากฏเด่นชัดภายหลังจากที่มีเหตุการณ์ทางการเมืองเกิดขึ้นในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระแสการปฏิรูปการเมืองและเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งของการจัดตั้งสภาาร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ในทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่ต่อเนื่องฉบับอื่นๆ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2556) นอกเหนือจากการกระจายอำนาจ หน้าที่ และภารกิจ ให้กับ อปท. แล้ว การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในองค์การและการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 ฉบับที่ 2) มาตรา 30 ได้กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ด้านการคลังของ อปท. ที่ผ่านมาของประเทศไทยกลับอ่อนแอลงหรือมีขีดความสามารถที่พึ่งพาตนเองลดลงที่สะท้อนผ่านสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อรายได้รวมทั้งหมดของ อปท. มีแนวโน้มลดลง (ดังแสดงในแผนภาพที่ 1) หลังจากการจากประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่ “ยิ่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ท้องถิ่นกลับยิ่งอ่อนแอลง” เพราะหากเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังที่แท้จริงแล้วสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่อ รายได้รวมทั้งหมดของ อปท. ควรต้องเพิ่มสูงและรูปภาพดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึงอาการของการติดกับดักที่เรียกว่า Hamilton’s Paradox ที่รัฐบาลส่วนกลางเข้าไปให้ความช่วยเหลือ อปท. จนทำให้ อปท. ไม่ได้ให้ความสนใจหรือตระหนักถึงความสามารถในการพึ่งพาตนเองที่ลดน้อยถอยลงเรื่อยๆ แต่กลับมุ่งให้ความสนใจและเรียกร้องเพียงแค่สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น

ต่อรายได้สุทธิรัฐบาลที่เพิ่มมากขึ้นผ่านเงินจัดสรรและเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 เท่านั้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2556)

แผนภาพที่ 1 สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิรัฐบาล และรายได้จัดเก็บของ อปท. ต่อรายได้รวมของ อปท. พ.ศ. 2537-2557



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2559a, 2559b, 2559c, 2559d, 2559e)

นอกจากนี้ การพัฒนาสู่การเป็นรัฐแบบสมัยใหม่ (Modern state) ทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่มุ่งเน้นการพึ่งพาบริการสาธารณะตามกลไกของรัฐมากกว่าการกระตือรือร้น (Active) ที่จะพึ่งพาตนเองหรือร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ระหว่างคนในชุมชน/ท้องถิ่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2552) จากสภาพความอ่อนแอของทั้งภาคประชาชนและอปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอ่อนแอด้านการคลังท้องถิ่นที่ปรากฏขึ้นเรื่อยมานับตั้งแต่ พ.ศ. 2544 หรือกว่า 20 ปีนี้ ความเป็นพลเมืองของคนในสังคมอาจนำไปสู่ทางออกและสามารถเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของ อปท. ให้ฟื้นคืนมาได้ในอีกทางหนึ่ง

ประเด็นดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และ วลัยพร รัตนเศรษฐ (2557) ซึ่งได้อธิบายความสำคัญของพลเมืองที่มีนัยยะต่อการพัฒนาสังคมและประเทศชาติไว้ กล่าวโดยสรุปได้สามประการได้แก่ ประการแรก พลเมืองสามารถช่วยพัฒนา และปรับปรุงการบริหารราชการทั้งในระดับส่วนกลางและชุมชน/ท้องถิ่น เพื่อมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะในรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนและมีความชอบธรรม ประการที่สอง เป็นการปรับเปลี่ยนการมีส่วนร่วมทางการเมือง/การบริหารราชการ

แผ่นดินของคนในสังคมจากการมีส่วนร่วมระดับประชาชนสู่ระดับพลเมือง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของการจัดทำนโยบาย งบประมาณ และกฎหมายให้สอดคล้องการพัฒนาพลเมือง เพื่อมุ่งสู่การเป็นพลเมืองที่เข้มแข็ง (Active Citizen) กล่าวคือ พลเมืองที่มีความกระตือรือร้น ความรับผิดชอบ และความเสียสละต่อสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญยิ่งขึ้น และประการสุดท้าย การเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งนั้น พลเมืองสามารถเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถพัฒนาหรือสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

การบริหารงานภาครัฐภายใต้การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารงานภาครัฐมีแนวโน้มที่ดีขึ้นแล้วนั้น พลเมืองยังจะทำให้มีความตระหนักในความเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน (Self-Government) ที่จะต้องร่วมมุ่นกันพัฒนาประเทศชาติให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี (2555) ที่ได้กล่าวว่าจะเห็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาทางการคลังของ อปท. ในประเทศไทย และเป็นการสร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมืองเพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้ง เพื่อลดปัญหาการหลบหลีกและการเลี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่ อปท. เป็นต้น

หากพิจารณา อปท. ที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองและสามารถเป็นแบบอย่างให้กับประชาชนในพื้นที่อื่นได้จะพบว่าเทศบาลตำบลอุโมงค์ (ทต.อุโมงค์) อำเภอเมืองจังหวัดลำพูนมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยอุโมงค์สร้างพลเมืองเพื่อใช้สำหรับการเป็นต้นแบบในการเผยแพร่การสร้างพลเมืองให้กับประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) รวมถึง การได้รับรางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีในช่วงพ.ศ. 2552-2557 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ในช่วงพ.ศ. 2552-2557 และ อปท. อีกแห่งหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว (อบต.ดอนแก้ว) อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ นับว่าเป็นอีกหนึ่งพื้นที่ที่ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่สามารถนำไปเป็นแบบอย่างได้เช่นเดียวกับประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ โดยสะท้อนผ่านการได้รับรางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีในช่วง พ.ศ. 2552-2557 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และรางวัลพระปกเกล้าด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม ในช่วง พ.ศ. 2552-2557 อบต.ดอนแก้ว ยังมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยดอนแก้วสร้างสุข เพื่อใช้สำหรับการทำกิจกรรมต่างๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ที่มีความช่วยเหลือเกื้อกูลกันในสังคมและการให้ความสำคัญของประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดกิจกรรมที่สร้างความตระหนัก จิตสำนึก และการพัฒนาความเป็นพลเมือง

และการพัฒนาทางด้านสุขภาพกายและจิตให้กับประชาชนทั้งในและนอกพื้นที่เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอุโมงค์สร้างพลเมือง

ความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นและความเป็นพลเมืองของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ อบท. นับว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศ ความเข้มแข็งทางการคลังเปรียบเสมือนสิ่งที่แสดงถึงสถานะด้านความสามารถหรือศักยภาพในจัดบริการสาธารณะและการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองได้ และในขณะเดียวกัน ความเป็นพลเมืองในมิติทางการคลังท้องถิ่นของประชาชนที่มีองค์ประกอบด้านความรู้ในหน้าที่พลเมือง ทักษะคติ และการมีส่วนร่วมทางการคลังท้องถิ่นในฐานะผู้มอบทรัพยากร (ผู้เสียภาษี) จะเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยหนุนเสริมการพัฒนาสถานะทางการคลังของ อบท. ให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งศึกษาเชิงเปรียบเทียบในด้านความเป็นพลเมืองในมิติทางการคลังท้องถิ่น ความเข้มแข็งทางการคลัง ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองกับความเข้มแข็งทางการคลัง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อบท. ให้เกิดความเข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลกลางสู่การพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาความเป็นพลเมืองของประชาชนใน ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว
- (2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นกับความเป็นพลเมืองของประชาชนใน ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว
- (3) เพื่อเสนอแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมของ อบท.

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงระดับความเป็นพลเมืองของประชาชนในตำบลอุโมงค์ และ ตำบลดอนแก้ว
- (2) ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น กับความเป็นพลเมือง
- (3) สามารถเป็นตัวแบบการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับ อบท. อื่นได้

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

(1) ศึกษาความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และประชาชนในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว

(2) ศึกษาความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

(1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว ช่วงปี พ.ศ. 2559-2560

(2) เก็บข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2559 - มีนาคม พ.ศ. 2560

4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาความเป็นพลเมืองและความเข้มแข็งทางการคลังในเขตพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

5. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้อยู่บนพื้นฐานการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านความเป็นพลเมืองของประชาชนและการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังของ อบต. โดยในส่วนของความเป็นพลเมืองของประชาชนผู้เขียนได้ประยุกต์การศึกษความเป็นพลเมืองตามหลักการศึกษความเป็นพลเมืองของ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมหะหมัด และ Eugenie Merieau (2555) ที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาด้านคุณลักษณะความเป็นพลเมืองของประชาชน ที่มีองค์ประกอบ 3 ส่วนได้แก่ (1) ค่านิยมที่เน้นวัฒนธรรม (Traditional Values) (2) การมีความรู้เกี่ยวกับความเป็นพลเมือง (Civic Knowledge) และ (3) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) รวมถึงการประยุกต์การศึกษความเป็นพลเมืองตามหลักการศึกษความเป็นพลเมืองของ Westheimer & Kahne (2004) ที่เน้นการศึกษาประเภทความเป็นพลเมืองของประชาชนได้แก่ (1) พลเมืองที่เน้นความรับผิดชอบในฐานะปัจเจก (Personally Responsible Citizen) (2) พลเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Citizen) และ (3) พลเมืองที่เน้นความยุติธรรมในสังคม (Justice-Oriented Citizen)

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ใช้กรอบการศึกษาความเป็นพลเมืองตามหลักการศึกษามากของ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์ และ Eugenie Merieau (2555) เพื่อใช้เป็นหลักในการศึกษาคูณลักษณะความเป็นพลเมืองของประชาชน และใช้หลักการศึกษามากของ Westheimer & Kahne (2004) เพื่อใช้เป็นหลักในการศึกษาประเภทความเป็นพลเมืองของประชาชนควบคู่ไปกับหลักการศึกษาคูณลักษณะความเป็นพลเมืองของ ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหษณ์ และ Eugenie Merieau (2555) เพื่อให้การศึกษาความเป็นพลเมืองสามารถอธิบายได้อย่างครอบคลุมมากที่สุด

สำหรับ ในด้านความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น ผู้เขียนได้ศึกษาการวิเคราะห์และประเมินความเข้มแข็งทางการคลังจากมุมมองของนักวิชาการหลายท่าน อาทิ Howell & Stamm (1979) มีทัศนะในการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของท้องถิ่นที่เน้นความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (Revenue performance) ระดับการใช้จ่าย (Spending performance) และภาระหนี้ระยะยาว (Debt performance) ส่วน Brown (1993) มีทัศนะที่ว่า การวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังท้องถิ่นควรประกอบด้วย การพิจารณาเงินสดหมุนเวียนที่เพียงพอ (Cash solvency) งบประมาณที่เพียงพอ (Budget solvency) งบประมาณที่เพียงพอในระยะยาว (Long-run solvency) และการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอ (Service-level solvency) ด้วยวิธีการวิเคราะห์และประเมินจาก 10 ตัวชี้วัดในตัวชี้วัดทางการคลังทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ตัวชี้วัดด้านรายได้ (Revenue indicator) ตัวชี้วัดด้านรายจ่าย (Expenditure indicator) ตัวชี้วัดด้านการบริหารจัดการ (Operational indicator) ตัวชี้วัดด้านหนี้ (Debt indicator) และตัวชี้วัดด้านหนี้คงค้าง (Unfunded liability indicator) ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ Groves & Valente (1994) และ Miller (2001) ที่มีทัศนะว่าการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. ควรวิเคราะห์และประเมินใน 4 มิติ ได้แก่ การมีเงินสดหมุนเวียนที่เพียงพอ (Cash solvency) งบประมาณที่เพียงพอ (Budget solvency) งบประมาณที่เพียงพอในระยะยาว (Long-run solvency) และการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอ (Service-level solvency) ส่วน Hendrick (2004) มีทัศนะว่าการศึกษาสถานะทางการคลังของท้องถิ่น ควรมุ่งเน้นวิเคราะห์และประเมินลักษณะด้านสภาพแวดล้อมของรัฐบาลท้องถิ่น (Properties of government's environment) ความสมดุลระหว่างโครงสร้างทางการคลังกับสภาพแวดล้อม และลักษณะโครงสร้างทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (Properties of the government's fiscal structure) ส่วน Wang (2010) เห็นว่าการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการวิเคราะห์และประเมินเชิงระบบที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า

(Financial input monitoring) ใช้จ่ายด้านกระบวนการ (Financial process monitoring) และใช้จ่ายนำออก (Financial output monitoring)

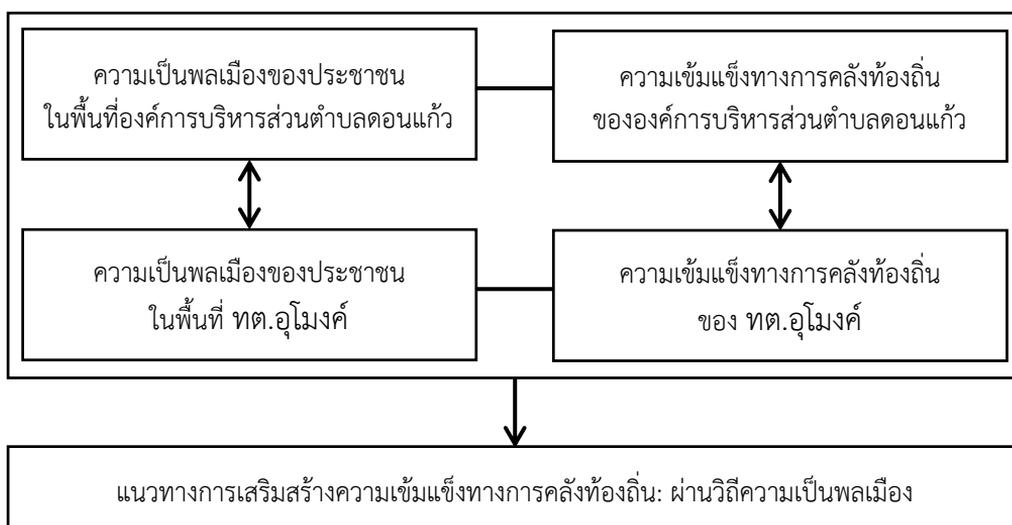
นอกจากนี้ ยังมีสถาบันจัดอันดับที่เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติที่ได้มีการวิเคราะห์ ประเมิน และจัดอันดับสถานะทางการคลังของ อปท. ดังเช่น Moody's Investor Service (2008) ที่ใช้วิธีการจัดอันดับรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลกด้วยวิธีการประเมินเครดิตเบื้องต้น (Baseline Credit Assessment) โดยการวิเคราะห์ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ 6 ด้าน ประกอบด้วย สภาพแวดล้อมในการดำเนินงาน (Operating environment) กรอบการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Institutional framework) สถานะทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial position and performance) โครงสร้างหนี้ (The debt profile) การบริหารจัดการที่ดี (Governance and management practice) และพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Economic fundamentals) ส่วน สถาบันจัดอันดับ Standard and Poor's Rating Services (2013) ใช้การวิเคราะห์ ประเมิน และจัดอันดับ โดยพิจารณาจาก 7 ปัจจัย ได้แก่ กฎเกณฑ์และการดำเนินงาน (Institution framework) สภาวะเศรษฐกิจ (Economy) การบริหารจัดการ (Management) ความยืดหยุ่นด้านงบประมาณ (Budgetary flexibility) ผลการดำเนินงานด้านงบประมาณ (Budgetary performance) การบริหารสภาพคล่อง (Liquidity) และการบริหารหนี้และข้อผูกพันทางงบประมาณ (Debt and contingent liabilities) ของ อปท. หรือรัฐบาลท้องถิ่น

ในบริบทของประเทศไทยมีการศึกษาสถานะทางการคลังยังอยู่ในวงจำกัด เช่น จรัส สุวรรณมาลา (2542) ที่เห็นว่าการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังท้องถิ่น ควรพิจารณาด้านสภาพคล่อง (Liquidity) การจัดบริการสาธารณะที่เพียงพอ (Service adequacy) ความยั่งยืนทางการคลัง (Financial stability) และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Operational efficiency) ซึ่งคล้ายคลึงกับการวิเคราะห์ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ที่มีทัศนะว่าการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. ควรวิเคราะห์และประเมินใน 4 มิติ ได้แก่ การมีเงินสดหมุนเวียนที่เพียงพอ (Cash solvency) งบประมาณที่เพียงพอ (Budget solvency) งบประมาณที่เพียงพอในระยะยาว (Long-run solvency) และการให้บริการสาธารณะที่เพียงพอ (Service-level solvency) จากตัวอย่างผลงานที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์สถานะทางการคลังจะต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีความหลากหลายและมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

อย่างไรก็ตาม เพื่อแก้ปัญหาข้อจำกัดของข้อมูล ได้มีงานของ Krueathep (2010, 2014) ซึ่งได้ใช้แนวทางการประเมินสถานะทางการคลังด้วยการวิเคราะห์เจาะจงไปที่ส่วน

ต่างๆ ของความสามารถในการหารายได้ (Revenue-Raising Capacity) กับการคาดการณ์ความต้องการทางด้านรายจ่าย (Expenditure Need) เพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังของ อปท. ด้วยข้อจำกัดเดียวกัน ผู้เขียนจึงได้นำหลักการและวิธีการวิเคราะห์และประเมินสถานะหรือความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของ Ken W. Brown (1993) มาประยุกต์ใช้ เนื่องจากเป็นหลักการการวิเคราะห์และประเมินอย่างง่าย ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายใต้ข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลทางการคลังของ อปท. กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง ดังนั้น กรอบแนวคิดการวิจัยครั้งนี้สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 2 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย



6. วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสาน ทั้งการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ประกอบ ซึ่งประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาความเป็นพลเมืองตามหลักการศึกษาของ ฌีวดี บุรีกุล, รัชต์ แสงมหะหมัด และ Eugenie Merieau (2555) และ Westheimer & Kahne (2004) รวมถึงการเปรียบเทียบความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นโดยประยุกต์ใช้วิธีการจัด

อันดับความเข้มแข็งทางการคลัง The 10-Point Test of financial condition ตามแนวคิดของ Ken W. Brown (1993) ดังนี้

6.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

ในส่วนของ การวิจัยเชิงเอกสารเป็นการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ แนวคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็งทางการคลัง แนวคิดความเป็นพลเมือง การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การคลังท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ หนังสือกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย อาทิ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0808.2/ ว1657 คู่มือรูปแบบและกระจายอำนาจประเภทรายรับ-รายจ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2556 เป็นต้น

6.2 การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research)

ขั้นตอนการวิจัยเชิงสำรวจประกอบด้วย 2 ส่วน ดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง

อปท.	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล				
	เชิงปริมาณ (แบบสอบถาม) (ชุด)	เชิงคุณภาพ (สนทนากลุ่ม) (คน)			รวม (คน)
		กลุ่มผู้นำภาค พลเมือง	กลุ่มผู้บริหาร อปท.	กลุ่มข้าราชการ อปท.	
อบต.ดอนแก้ว	200	2	1	1	4
ทต.อุโมงค์	200	2	1	1	4
รวมกลุ่มตัวอย่าง	400	4	2	2	8

(1) การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือสำหรับการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม ได้แก่

- (1.1) ประชาชนในเขตพื้นที่ ทต.อุโมงค์ อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน
- (1.2) ประชาชนในเขตพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่

โดยกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ มีจำนวน 200 ชุด และกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว มีจำนวน 200 ชุด รวมจำนวนทั้งสิ้น 400 ชุด โดยประยุกต์ใช้หลักการกำหนดกลุ่มตัวอย่างของ Yamane (1967) บนค่าความเชื่อมั่นที่ 0.05 ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและระยะเวลาในการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามจึงไม่สามารถเก็บข้อมูลโดยแบบสอบถามตามหลักการกำหนดกลุ่มของ Yamane (1967) ผู้เขียนจึงนำประชากรของ อปท. ทั้ง 2 แห่ง มารวมกัน ซึ่งมีจำนวนรวมกันทั้งสิ้น 22,053 คน แล้วนำมาเปรียบเทียบกับหลักการกำหนดกลุ่มตัวอย่างของ Yamane (1967) บนค่าความเชื่อมั่นที่ 0.05 กลุ่มตัวอย่างการศึกษาจึงเท่ากับ 400 ชุด ผู้เขียนจึงแบ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยแบบสอบถามแห่งละ 200 ชุด ฉะนั้นการวิจัยเชิงปริมาณโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบสอบถามของผู้เขียนรวมทั้งสิ้น 400 ชุด และเพื่อแก้ไขปัญหาเชิงปริมาณดังกล่าว ผู้เขียนจึงได้ใช้การศึกษาในเชิงคุณภาพเพื่อวิเคราะห์ยืนยันความน่าเชื่อถือของผลการศึกษาในเชิงปริมาณลำดับต่อไป

(2) การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบบันทึกการสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นเครื่องมือสำหรับการเก็บข้อมูลดังกล่าว เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) (ดังแสดงในตารางที่ 1) จำนวน 8 คน ดังนี้

(2.1) กลุ่มผู้นำภาคพลเมือง จำนวน 4 คน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มแม่บ้านประจำหมู่บ้าน และกลุ่มแหล่งเรียนรู้

(2.2) กลุ่มผู้บริหาร อปท. จำนวน 2 คน ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร ทต.อุโมงค์ /อบต.ดอนแก้ว และข้าราชการการเมืองฝ่ายสภา ทต.อุโมงค์ /อบต.ดอนแก้ว

(2.3) กลุ่มข้าราชการ อปท. ด้านการคลัง จำนวน 2 คน ประกอบด้วย ผู้อำนวยการกองคลัง ข้าราชการผู้ที่เกี่ยวข้องงานด้านการคลัง

6.3 การศึกษาความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

สำหรับการการวัดความเป็นพลเมืองในมิติเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจด้านการคลัง ผู้เขียนใช้วิธีการวัดระดับแบบสถิติพรรณนา โดยมีเกณฑ์การประเมินที่แบ่งเป็น 3 ช่วง ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ที่ผู้เขียนได้ตั้งขึ้นมาเอง เพื่อเป็นหลักในการแสดงให้ทราบถึงระดับความเป็นพลเมืองในมิติความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ของอปท. กรณีศึกษา ดังตารางที่ 2 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 เกณฑ์การประเมินความเป็นพลเมืองในมิติเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่น

ช่วงคะแนน	ความหมาย
67-100	ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่นในระดับมาก
34-66	ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่นในระดับปานกลาง
0-33	ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่นในระดับน้อย

6.4 การวิเคราะห์และการเปรียบเทียบความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น

โดยประยุกต์ใช้วิธีการจัดอันดับความเข้มแข็งทางการคลัง The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) ซึ่งมีรายละเอียดตัวชี้วัดและการประเมินดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 ตัวชี้วัดทางการคลัง 6 ประการ

ตัวชี้วัดที่	ตัวชี้วัดทางการคลัง	ความหมาย
1	รายได้ทั้งหมด / จำนวนประชากร	ค่าน้อย แสดงถึงความสามารถที่จะหารายได้เพิ่มขึ้น
2	รายได้จากการจัดเก็บเอง / รายได้ทั้งหมด	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานภายนอก
3	รายได้จากเงินอุดหนุน / รายได้ทั้งหมด	ค่าน้อย แสดงว่าท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน
4	รายจ่ายงบลงทุน / รายจ่ายทั้งหมด	ค่าน้อย แสดงว่ามีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ
5	รายได้ทั้งหมด / รายจ่ายทั้งหมด	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีฐานะการคลังที่เกินดุล
6	รายจ่ายงบบุคลากร / รายจ่ายทั้งหมด	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีทรัพยากรเพียงพอรองรับการขาดรายได้ในระยะสั้น

ทั้งนี้ ในส่วนของนิยาม หรือความหมายของตัวแปรในแต่ละอัตราส่วน มีรายละเอียด ดังนี้

(1) รายได้จากการจัดเก็บเอง หมายถึง รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน + ภาษีบำรุงท้องที่ + ภาษีป้าย + อากรฆ่าสัตว์ + อากรรังนกอีแอ่น) + รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร (ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต + รายได้จากทรัพย์สิน + รายได้จากสาธารณูปโภค + รายได้เบ็ดเตล็ด)

(2) รายได้ทั้งหมด หมายถึง รายได้จากการจัดเก็บเอง + รายได้จากการจัดเก็บให้ (ภาษีมูลค่าเพิ่ม + ภาษีธุรกิจเฉพาะ + ภาษีสุรา + ภาษีสรรพสามิต + ค่าภาคหลวงแร่ +

ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม + ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ + ภาษีการพนัน + รายได้จากภาษีที่รัฐแบ่งให้ (ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ) + เงินอุดหนุนทั่วไป + เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(3) เงินอุดหนุน หมายถึง เงินอุดหนุนทั่วไป + เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ + เงินอุดหนุนอื่นๆ

(4) รายจ่ายงบลงทุน หมายถึง ค่าครุภัณฑ์ + ค่าที่ดินและค่าก่อสร้าง + ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร + รายจ่ายเพื่อการลงทุนอื่นๆ

(5) รายจ่ายทั้งหมด หมายถึง รายจ่ายทั้งหมดทุกหมวดของ อปท.

(6) รายจ่ายบุคคลากร หมายถึง เงินเดือน + ค่าจ้างประจำ + ค่าจ้างชั่วคราว

(7) จำนวนประชากร หมายถึง ประชากรที่อยู่ในพื้นที่

ขั้นตอนที่หนึ่ง ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อมูลทางการคลังของ ทต.อุโมงค์ และ อปท. ปี พ.ศ. 2559-2560 และนำเอาวิธีการจัดอันดับทางการคลัง

The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) มาประยุกต์ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับฐานข้อมูลที่มีและสามารถวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นตามข้อจำกัดของข้อมูล โดยใช้ตัวชี้วัดทางการคลังจำนวน 6 ประการ ดังตารางที่ 3 ข้างต้น

ขั้นตอนที่สอง ผู้เขียนได้คำนวณหาค่าอัตราส่วนของ ทต.อุโมงค์ และ อปท. ดอนแก้ว ในแต่ละตัวชี้วัดทั้ง 6 ตัวชี้วัด

ขั้นตอนที่สาม นำผลการคำนวณในแต่ละอัตราส่วนของ ทต.อุโมงค์ และ อปท. ดอนแก้ว มาเทียบกับค่าพึงปรารถนาในแต่ละอัตราส่วนของ อปท. ทั้ง 2 แห่ง

ขั้นตอนสุดท้าย วิเคราะห์เปรียบเทียบและประเมินผลตามค่าพึงปรารถนาในแต่ละตัวชี้วัดตามแนวคิดของ Ken W. Brown (1993)

7. ผลการศึกษา

7.1 ผลการศึกษาความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อปท. ดอนแก้ว มีข้อค้นพบดังนี้

ประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อปท. ดอนแก้ว มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นในระดับปานกลาง โดยประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 62.83 และประชาชนในพื้นที่ อปท. ดอนแก้ว มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 62.17 รายละเอียดดังตารางที่ 4

ทั้งนี้ ประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ มีค่านิยมและทัศนคติหลักใน 3 ประเด็นคือ ประเด็นแรก “ประชาชนทุกคนล้วนมีหน้าที่ในการชำระภาษีให้กับท้องถิ่น” ประเด็นที่สอง “การชำระภาษีให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถทำให้ท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งด้านการคลังได้” และประเด็นที่สาม “ผู้ที่ไม่รู้หรือไม่ทราบเกี่ยวกับการชำระภาษีให้แก่ อบต. ถือเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นการจัดเก็บภาษี” ส่วนประชาชนในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว มีค่านิยมและทัศนคติหลักใน 3 ประเด็นคือ ประเด็นแรก “ผู้ที่ไม่ชำระภาษีให้กับท้องถิ่น เป็นผู้ที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม” ประเด็นที่สอง “ประชาชนทุกคนล้วนมีหน้าที่ในการชำระภาษีให้กับท้องถิ่น” และประเด็นที่สามคือ “การชำระภาษีให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถทำให้ท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งด้านการคลังได้” ซึ่งถึงแม้ประชาชนของทั้งสองพื้นที่ จะมีค่านิยมและทัศนคติที่แตกต่างกันในบางประเด็น แต่ประชาชนทั้งสองพื้นที่ที่มีค่านิยมและทัศนคติร่วมกันคือการชำระภาษีให้กับ อบต. สามารถทำให้ท้องถิ่นของตนเกิดความเข้มแข็งได้ ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดได้ ดังตารางที่ 5

ด้านการมีส่วนร่วมทางการคลังท้องถิ่นถือได้ว่าประชาชนทั้งสองพื้นที่มีลักษณะของการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในประเด็นดังกล่าวที่เหมือนกันโดยส่วนใหญ่คือ การให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและชำระภาษีอย่างสม่ำเสมอ, ยินดีประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการชำระภาษี ได้อย่างทั่วถึง, การชักชวนเพื่อนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและชำระภาษี และเข้าร่วมรับฟัง และแสดงความคิดเห็นในการประชุมหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งสามารถแสดงรายละเอียดดังตารางที่ 6

ดังนั้น กล่าวสรุปโดยภาพรวมได้ว่า ประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีคุณลักษณะความเป็นพลเมืองที่จัดอยู่ในประเภทพลเมืองที่มุ่งเน้นความรับผิดชอบในฐานะปัจเจก (Personally Responsible Citizen) เหมือนกัน เนื่องจาก ประชาชนโดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นในการรับผิดชอบต่อชุมชน ชำระภาษี ปฏิบัติตามกฎหมาย และทำกิจกรรมในลักษณะที่รับผิดชอบต่อสังคมในระดับบุคคลมากกว่า การเป็นสมาชิกกลุ่มองค์กรชุมชนและการเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง ของ อบต.

ตารางที่ 4 คุณลักษณะความเป็นพลเมืองด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

หน่วย: จำนวนตัวอย่าง (ร้อยละของจำนวนตัวอย่าง)

คุณลักษณะความเป็นพลเมือง ในมิติทางการคลังท้องถิ่น	ผลการประเมิน			
	ทต.อุโมงค์		อบต.ดอนแก้ว	
	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง
1. ด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น และภาษีท้องถิ่น				
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ภาษีที่จัดเก็บจากบ้านเรือน บ้านเช่า ตึกแถว อาคารพาณิชย์/ร้านค้า เป็นต้น	179 (89.5%)	21 (10.5%)	170 (85.0%)	30 (15.0%)
1.2 ทต.อุโมงค์/ อบต.ดอนแก้วมีงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร มากกว่า งบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนก่อสร้าง	68 (34.0%)	132 (66.0%)	54 (27.0%)	146 (73.0%)
1.3 เจ้าของบ้าน บ้านเช่า ตึกแถว อาคารพาณิชย์/ร้านค้า หรือทรัพย์สิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ต้องยื่นแบบแสดงรายการต่อเจ้าหน้าที่ อปท. ระหว่างเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ของทุกปี	151 (75.5%)	49 (24.5%)	147 (73.5%)	53 (26.5%)
1.4 ประชาชนต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่ ให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดเท่านั้น	157 (78.5%)	43 (21.5%)	160 (80.0%)	40 (20.0%)
1.5 เจ้าของที่ดิน/ผู้ครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน (ภ.บ.ท. 5) และชำระภาษีปีละครั้ง ระหว่างเดือนมกราคม - วันที่ 30 เมษายนของทุก ๆ ปี	158 (79.0%)	42 (21.0%)	144 (72.0%)	46 (28.0%)
1.6 ที่ดินว่างเปล่า หรือไม่ได้ทำประโยชน์จะต้องเสียภาษีเป็น 2 เท่า ของอัตราปกติ	66 (33.0%)	134 (67.0%)	69 (34.5%)	131 (65.5%)
1.7 อปท. ต้องเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ประชาชนทราบ ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540	152 (76.0%)	48 (24.0%)	166 (83.0%)	34 (17.0%)
1.8 ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้า หรือสิ่งห่อหุ้ม หรือบรรจุสินค้า ต้องเสียภาษีป้ายให้แก่ อปท.	76 (38.0%)	124 (62.0%)	97 (48.5%)	103 (51.5%)
1.9 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) เป็นรายได้ที่ อปท. สามารถจัดเก็บเองได้	124 (62.0%)	76 (38.0%)	112 (56.0%)	88 (44.0%)
ค่าเฉลี่ยของจำนวนตัวอย่าง (ร้อยละ)	62.83%	37.13%	62.17%	37.83%

ตารางที่ 5 คุณลักษณะความเป็นพลเมืองด้านค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

หน่วย: จำนวนตัวอย่าง (ร้อยละของจำนวนตัวอย่าง)

คุณลักษณะความเป็นพลเมือง ในมิติทางการคลังท้องถิ่น	ผลการประเมิน			
	ทต.อุโมงค์		อบต.ดอนแก้ว	
	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง
2. ด้านค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นและภาษีท้องถิ่น				
2.1 ท่านเห็นว่าประชาชนทุกคนล้วนมีหน้าที่ในการชำระภาษีให้กับท้องถิ่น	185 (92.5%)	15 (7.5%)	177 (88.5%)	23 (11.5%)
2.2 ท่านเห็นว่าผู้ที่ไม่ชำระภาษีให้กับท้องถิ่น เป็นผู้ที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม	166 (83.0%)	34 (17.0%)	193 (96.5%)	7 (3.5%)
2.3 ท่านเห็นว่า การชำระภาษีให้ อบท. ได้รับประโยชน์น้อยกว่าการชำระภาษีให้กับรัฐบาลกลาง	79 (39.5%)	121 (60.5%)	84 (42.0%)	116 (58.0%)
2.4 ท่านเห็นว่า การชำระภาษีให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถทำให้ท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็งด้านการคลังได้	182 (91.0%)	18 (9.0%)	174 (87.0%)	26 (13.0%)
2.5 ท่านเห็นว่า ผู้ที่ไม่รู้ หรือไม่ทราบเกี่ยวกับการชำระภาษีให้แก่ อบท. ถือเป็นบุคคลที่ได้รับการยกเว้นการจัดเก็บภาษี	180 (90.0%)	20 (10.0%)	134 (67.0%)	66 (33.0%)

ตารางที่ 6 คุณลักษณะความเป็นพลเมืองด้านการมีส่วนร่วมทางคลังท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์และ อบต.ดอนแก้ว

หน่วย: จำนวนตัวอย่าง (ร้อยละของจำนวนตัวอย่าง)

คุณลักษณะความเป็นพลเมือง ในมิติทางการคลังท้องถิ่น	ผลการประเมิน			
	ทต.อุโมงค์		อบต.ดอนแก้ว	
	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง
3. ด้านการมีส่วนร่วมทางการคลังท้องถิ่น				
3.1 ท่านเข้าร่วมรับฟัง และแสดงความคิดเห็นในการประชาคมหมู่บ้านอย่างสม่ำเสมอ	138 (69.0%)	62 (31.0%)	121 (60.5%)	79 (39.5%)
3.2 ท่านมีการชักชวนเพื่อนไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและชำระภาษี	168 (84.0%)	32 (16.0%)	152 (76.0%)	48 (24.0%)

คุณลักษณะความเป็นพลเมือง ในมิติทางการคลังท้องถิ่น		ผลการประเมิน			
		ทต.อุโมงค์		อบต.ดอนแก้ว	
		ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง	ถูกต้อง	ไม่ถูกต้อง
3.3	ท่านไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งและชำระภาษีอย่าง สม่ำเสมอ	197 (98.5%)	3 (1.5%)	195 (97.5%)	5 (2.5%)
3.4	ท่านยินดีประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง และการชำระภาษี ได้อย่างทั่วถึง	175 (87.5%)	25 (12.5%)	169 (84.5%)	31 (15.5%)
3.5	ท่านยินดีเข้าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการ ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของ อบท. อย่าง สม่ำเสมอ	98 (49.0%)	102 (51.0%)	87 (43.5%)	113 (56.5%)
3.6	ท่านยินดีที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ของ อบท. เป็นประจำทุกปี	92 (46.0%)	108 (54.0%)	93 (48.5%)	103 (51.5%)

7.2 การวิเคราะห์และการเปรียบเทียบความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น โดย
ประยุกต์ใช้วิธีการประเมินความเข้มแข็งทางการคลัง The 10-Point Test of financial
condition (Brown, 1993) โดยมีรายละเอียดข้อมูลงบประมาณดังตารางที่ 7 และ 8

ตารางที่ 7 งบประมาณรายจ่ายประจำปีพ.ศ. 2559-2560 ของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.
ดอนแก้ว

หน่วย: พันบาท (ร้อยละ)

รายการ	ทต.อุโมงค์			อบต.ดอนแก้ว		
	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	เฉลี่ย	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	เฉลี่ย
รายรับ (Revenue)						
1. รายได้จากการ จัดเก็บเอง	12,905.15 (10.31%)	16,043.35 (14.04%)	14,474.25 (12.18%)	3,002.15 (3.56%)	4,419.113 (4.25%)	3,710.64 (3.91%)
1.1 หมวดภาษีอากร	10,839.56 (8.66%)	13,513.30 (11.83%)	12,176.43 (10.25%)	1,767.78 (2.10%)	2,760.74 (2.66%)	2,264.26 (2.38%)
1.2 หมวด ค่าธรรมเนียม	1,001.66 (0.80%)	1,716.56 (1.50%)	1,359.11 (1.15%)	529.73 (0.63%)	712.25 (0.69%)	620.99 (0.66%)
1.3 หมวดรายได้จาก ทรัพย์สิน	456.91 (0.37%)	479.05 (0.42%)	467.98 (0.39%)	417.89 (0.50%)	462.77 (0.45%)	440.33 (0.47%)
1.4 หมวดรายได้จาก สาธารณูปโภค และพาณิชย์	- (0.00%)	- (0.00%)	- (0.00%)	145.63 (0.17%)	221.18 (0.21%)	183.40 (0.19%)

รายการ	ทต.อุโมงค์			อบต.ดอนแก้ว		
	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	เฉลี่ย	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	เฉลี่ย
1.5 หมวดรายได้ เบ็ดเตล็ด	607.01 (0.49%)	334.41 (0.29%)	357.69 (0.37%)	141.11 (0.17%)	262.16 (0.25%)	201.64 (0.21%)
1.6 หมวดรายได้จาก ทุน	- (0.00%)	- (0.00%)	- (0.00%)	- (0.00%)	- (0.00%)	- (0.00%)
2. รายได้จากเงิน จัดสรร	48,149.82 (38.48%)	49,542.36 (43.36%)	48,846.09 (40.92%)	25,894.50 (20.70%)	44,080.44 (42.42%)	34,987.47 (36.56%)
3. รายได้จากเงิน อุดหนุน	64,076.38 (51.21%)	48,667.57 (42.60%)	56,371.97 (46.90%)	55,450.28 (65.74%)	55,422.87 (53.33%)	55,436.57 (59.54%)
รวม (1)+(2)+(3)	125,131.36 (100.00%)	114,253.29 (100.00%)	119,692.32 (100.00%)	84,346.94 (100.00%)	103,922.45 (100.00%)	94,134.69 (100.00%)
รายจ่าย (Expenditure)						
4. รายจ่ายประจำ	76,410.43 (62.25%)	108,439.98 (97.53%)	92,425.20 (79.89%)	36,024.95 (62.10%)	78,659.62 (77.56%)	57,342.28 (69.83%)
4.1 งบกลาง	5,362.01 (4.37%)	30,022.58 (27.00%)	17,692.29 (15.69%)	1,401.41 (2.42%)	14,829.55 (14.62%)	8,115.48 (8.52%)
4.2 งบบุคลากร	24,982.54 (20.35%)	26,251.82 (23.61%)	25,617.18 (21.98%)	16,956.15 (29.23%)	24,646.96 (24.30%)	20,801.55 (26.76%)
4.3 งบดำเนินงาน	22,194.90 (18.08%)	22,322.45 (20.08%)	22,258.68 (19.08%)	14,942.90 (25.76%)	27,111.94 (26.73%)	21,027.42 (26.24)
4.4 งบลงทุน	23,846.96 (19.43%)	29,820.11 (26.82%)	26,833.54 (23.12%)	2,709.48 (4.67%)	12,051.16 (11.88%)	7,380.32 (8.28%)
4.5 งบรายจ่ายอื่น	24.00 (0.02%)	23.00 (0.02%)	23.50 (0.02%)	15.00 (0.03%)	20.00 (0.02%)	17.50 (0.02%)
5. งบเงินอุดหนุน	46,346.74 (37.75%)	2,742.46 (2.47%)	24,544.60 (20.11%)	21,989.91 (37.90%)	22,758.47 (22.44%)	22,374.19 (30.17%)
รวม (4)+(5)	122,757.17 (100.00%)	111,182.44 (100.00%)	116,969.81 (100.00%)	58,014.86 (100.00%)	101,418.09 (100.00%)	79,716.48 (100.00%)

ที่มา: เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 ทต.อุโมงค์ และประกาศ ทต.อุโมงค์ เรื่อง รายงานรายรับ-รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ 2560 และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 อบต.ดอนแก้ว และเอกสารรายรับรายจ่ายตามงบประมาณประจำปี 2560 อบต.ดอนแก้ว

จากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นได้ว่า ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 12.18 ซึ่งมากกว่า อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 3.91 ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองโดยเฉลี่ยกับสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองในแต่ละปีของ อบท. ทั้งสองแห่ง พบว่า ในปี พ.ศ. 2559 ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโดยมีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 10.31 และในปี พ.ศ. 2560 ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนของรายได้จากการจัดเก็บเองสูงกว่าค่าเฉลี่ยโดยอยู่ที่ร้อยละ 14.04 ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2559 ร้อยละ 3.73

ส่วน อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ ทต.อุโมงค์ แต่รายได้จากการจัดเก็บมีลักษณะเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับ ทต.อุโมงค์ โดยปี พ.ศ. 2559 อบต.ดอนแก้ว มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองที่ร้อยละ 3.56 ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ 3.91 แต่ในปี พ.ศ. 2560 สัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นโดยอยู่ที่ร้อยละ 4.25 และเมื่อนำสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองของปีพ.ศ. 2559 และปี พ.ศ. 2560 ของ อบต.ดอนแก้ว มาเปรียบเทียบกับพบว่า รายได้จากการจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.69

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณารายได้จากการพึ่งพารัฐบาลกลาง เทศบาลอุโมงค์มีสัดส่วนรายได้จากการจัดสรรเฉลี่ยร้อยละ 40.92 มากกว่า อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายได้จากการจัดสรรเฉลี่ย 36.56 แต่ ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายได้จากการอุดหนุนเฉลี่ย 46.90 น้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายได้จากการอุดหนุนเฉลี่ยร้อยละ 59.54 ซึ่งหากเปรียบเทียบการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล (การจัดสรร + การอุดหนุน) ของ อบท. ทั้งสองแห่งพบว่า ทต.อุโมงค์ พึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางเฉลี่ยร้อยละ 87.82 ส่วน อบต.ดอนแก้ว มีรายได้จากการพึ่งพารัฐบาลกลางเฉลี่ยร้อยละ 96.10 ซึ่งกล่าวได้ว่า ทต.อุโมงค์ มีการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางน้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว สำหรับด้านรายจ่าย ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายจ่ายประจำโดยเฉลี่ยร้อยละ 79.89 ซึ่งมากกว่า อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายจ่ายประจำโดยเฉลี่ยร้อยละ 69.83 ส่วนรายจ่ายเงินอุดหนุนนั้น ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายจ่ายเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยร้อยละ 22.11 น้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนรายจ่ายเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยร้อยละ 30.17 เมื่อพิจารณาโดยรวม ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีสัดส่วนส่วนการใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ รองลงมาคือการใช้จ่ายจากงบเงินอุดหนุน เหมือนกัน

ดังนั้น จากข้อมูลดังตารางที่ 7 ดังกล่าวสรุปโดยภาพรวมได้ว่า ทต.อุโมงค์ มีสัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยมากกว่า อบต.ดอนแก้ว แต่มีลักษณะรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับ ทต.อุโมงค์ ส่วนรายได้จากการพึ่งพารัฐบาลกลางโดยรวมนั้น

อบต.ดอนแก้ว พึ้งพารายได้จากรัฐบาลกลางมากกว่า ทต.อุโมงค์ สำหรัด้านรายจ่าย ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำเหมือนกัน ทั้งนี้ สำหรัการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นโดยการประยุกต์ใช้วิธีการประเมิน The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) โดยการเปรียบเทียบระหว่าง ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2559-2560 ซึ่งรายละเอียดการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของ ทต.อุโมงค์ และอบต.ดอนแก้ว ดังตารางที่ 8

ตารางที่ 8 ผลการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว

ตัวชี้วัด	ข้อมูลทางการคลัง พ.ศ.2559-2560 โดยเฉลี่ยของ อบต.ดอนแก้ว	อัตราส่วน ของ อบต.ดอนแก้ว	ข้อมูลทางการคลัง พ.ศ. 2559-2560 โดยเฉลี่ยของ ทต.อุโมงค์	อัตราส่วน ของ ทต.อุโมงค์	ผลการประเมิน
1. รายได้ทั้งหมด / จำนวนประชากร	$\frac{94,134,698.43}{15,499}$	6,073.60	$\frac{119,692,328.25}{13,108}$	9,131.24	อัตราส่วน อบต.ดอนแก้ว มีน้อยกว่า
2. รายได้จากการจัดเก็บเอง / รายได้ทั้งหมด	$\frac{3,710,642.70}{94,134,698.43}$	0.039	$\frac{14,474,255.63}{119,692,328.25}$	0.121	อัตราส่วน ทต.อุโมงค์ มีมากกว่า
3. รายได้จากเงินอุดหนุน / รายได้ทั้งหมด	$\frac{55,436,577.50}{94,134,698.43}$	0.589	$\frac{56,371,977.28}{119,692,328.25}$	0.471	อัตราส่วน ทต.อุโมงค์ มีน้อยกว่า
4. รายจ่ายงบลงทุน / รายจ่ายทั้งหมด	$\frac{7,380,324.54}{79,716,482.47}$	0.093	$\frac{26,833,542.13}{116,969,812.64}$	0.229	อัตราส่วน อบต.ดอนแก้ว มีน้อยกว่า
5. รายได้ทั้งหมด / รายจ่ายทั้งหมด	$\frac{94,134,698.43}{79,716,482.47}$	1.181	$\frac{119,692,328.25}{116,969,812.64}$	1.023	อัตราส่วน อบต.ดอนแก้ว มีมากกว่า
6. รายจ่ายงบบุคลากร / รายจ่ายทั้งหมด	$\frac{20,801,558.79}{79,716,482.47}$	0.261	$\frac{25,617,185.37}{116,969,812.64}$	0.219	อัตราส่วน อบต.ดอนแก้ว มีมากกว่า

จากการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นด้วยวิธี The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) ดังตารางที่ 8 สามารถแปรผลการประเมินได้ว่า สำหรับตัวชี้วัดแรก อบต.ดอนแก้ว มีแนวโน้มความสามารถที่จะหารายได้มากกว่า ทต.อุโมงค์ ตัวชี้วัดที่สอง ทต.อุโมงค์มีความจำเป็นในการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากหน่วยงานภายนอกน้อยกว่าอบต.ดอนแก้ว ตัวชี้วัดที่สาม ทต.อุโมงค์มีการพึ่งพาเงินอุดหนุนน้อยกว่าอบต.ดอนแก้ว ตัวชี้วัดที่สี่ อบต.ดอนแก้ว มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอมากกว่า ทต.อุโมงค์ ตัวชี้วัดที่ห้า อบต.ดอนแก้ว มีฐานะทางการคลังที่เกินดุลมากกว่า ทต.อุโมงค์ ประการสุดท้าย ตัวชี้วัดที่หก อบต.ดอนแก้ว มีทรัพยากรเพียงพอรองรับการขาดรายได้ในระยะสั้นมากกว่า ทต.อุโมงค์ ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปได้ว่าจุดแข็งของ ทต.อุโมงค์ คือ การพึ่งพาเงินจากหน่วยงานภายนอกและเงินอุดหนุนน้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว ส่วนอบต.ดอนแก้ว มีจุดเด่นคือมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอ สามารถบริการจัดการงบประมาณที่มีสถานะเกินดุลมากกว่า และรองรับการขาดแคลนทรัพยากรเมื่อขาดรายได้ในระยะสั้นได้ดีกว่า ทต.อุโมงค์

ดังนั้น จากประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) โดยเปรียบเทียบระหว่าง ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว สรุปได้ว่า อบต.ดอนแก้ว มีสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่ดีกว่า ทต.อุโมงค์ เนื่องจากอบต.ดอนแก้ว มีคะแนนอัตราส่วนที่ดีกว่า ทต.อุโมงค์ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่หนึ่ง ตัวชี้วัดที่สี่ ตัวชี้วัดที่ห้า และตัวชี้วัดที่หก ส่วน ทต.อุโมงค์ มีคะแนนอัตราส่วนที่ดีกว่าอบต.ดอนแก้ว จำนวน 2 ตัวชี้วัด คือตัวชี้วัดที่สอง และตัวชี้วัดที่สาม ดังนั้น อบต.ดอนแก้ว จึงมีสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งกว่า ทต.อุโมงค์

7.3 ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นกับความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีข้อค้นพบดังนี้

จากการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ พบว่า ความเป็นพลเมืองของประชาชนมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลัง เนื่องจากความรับผิดชอบของประชาชนในการชำระภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้กับเทศบาล รวมถึงการเข้าร่วมประชาคมหมู่บ้านเพื่อเสนอแนวทางการพัฒนา แก้ไขปัญหา และการเป็นอาสาสมัครหรือจิตอาสาในด้านต่างๆ ของประชาชนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความเป็นพลเมืองของประชาชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมและช่วยให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการจัดการตนเอง

เพิ่มขึ้น และหากประชาชนมีความเป็นพลเมืองสูงขึ้นท้องถิ่นก็จะมี ความเข้มแข็งมากขึ้นตาม ดัชนีค่ากล่าวของผู้แทนฝ่ายบริหารของ ทต.อุโมงค์ ระหว่างการสนทนากลุ่มที่ปรากฏขึ้นว่า

“คุณสมบัติพลเมือง 8 ประการ มีอยู่หลายประการที่สอดคล้องกับความ รับผิดชอบถ้าประชาชนมีความเป็นพลเมืองสูงตามที่เราต้องการเรื่องเหล่านี้ก็จะ ไม่น่ามีปัญหา ประชาชนก็จะมีความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์ การมีส่วนร่วม กล่าวคือ ถ้าเขามาเสียภาษีก็แสดงว่าเขารับผิดชอบต่อตัวเองและเขาก็มีส่วนร่วม ในการพัฒนาพื้นที่ เพราะในขณะที่เราสอนเรื่องความเป็นพลเมืองให้ก้าวพ้น การเรียกร้อยสิทธิ์คือ คนเราโดยทั่วไปมักเรียกร้อยสิทธิ์ แต่ไม่เรียกร้อยความ รับผิดชอบต่อหน้าที่ที่เรามี ซึ่งสิ่งนี้ก็เหมือนกัน หน้าที่การเสียภาษีก็คือหน้าที่ที่ จะต้องทำ ดังนั้น ความเป็นพลเมืองก็จะเกี่ยวข้องกับการคลังแน่นอน ” (ผู้อำนวยการกองการศึกษา (ผู้แทนนายก ทต.อุโมงค์), การสนทนากลุ่มใน โรงเรียนเทศบาลอุโมงค์ 1, วันที่ 17 มีนาคม 2560)

สำหรับแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นพึงต้องปลูกฝัง และสร้างความตระหนักถึงความเป็นพลเมืองให้กับประชาชน ให้เห็นถึงความสำคัญของ ประโยชน์ส่วนรวมโดยการทำหน้าที่ของพลเมืองและสร้างการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีส่วนร่วม ของประชาชน ท้องถิ่นและองค์กรชุมชนร่วมกัน ดัชนีค่ากล่าวของข้าราชการส่วนงานกองคลัง ท่านหนึ่งที่ได้สะท้อนว่า

“พลเมืองมีส่วนที่ทำให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังได้ เปรียบดั่งน้ำมัน ยำมัน เช่น ถ้าคุณเสียภาษีเยอะ คุณก็จะได้สิ่งตอบแทนที่ออกไปในรูปแบบของ กิจกรรมสู่ชุมชนเยอะ เพราะฉะนั้นถ้าคุณเสียภาษีน้อย เทศบาลก็จะมึงบฯ ในการ บริหารจัดการน้อย ซึ่งตรงนี้เองก็จะทำให้เขาได้รู้จักหน้าที่” (หัวหน้าฝ่าย บริหารงานคลัง, การสนทนากลุ่มในโรงเรียนเทศบาลอุโมงค์ 1, วันที่ 17 มีนาคม 2560)

สำหรับการสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว พบว่า ความเป็น พลเมืองของประชาชนมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลัง เพราะหนึ่งในรายได้ ของ อบต.ดอนแก้ว มาจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งหากประชาชนในพื้นที่หลบเลี่ยงหรือ หลีกเลี่ยงการชำระภาษีแล้ว ก็อาจทำให้ อบต.ดอนแก้ว มีรายได้ลดน้อยลงและจำเป็นต้อง รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้น และในทางกลับกันถ้าประชาชนชำระภาษีให้กับ อบต.ดอนแก้ว มาก อบต.ดอนแก้ว ก็จะมึงบประมาณที่เพิ่มมากขึ้นตาม ซึ่งกลไกการมีส่วน ร่วมของประชาชนในการประชาคมหมู่บ้านถือเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะให้ประชาชนเต็มใจที่

จะชำระภาษี ผ่านการสร้างความเข้าใจและกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันในลักษณะของการทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ในชุมชน ซึ่งอาจพิจารณาความเห็นของผู้แทนกลุ่มผู้นำภาคพลเมืองที่ได้กล่าวว่า

“ถ้าจะพูดถึงความสัมพันธ์ของประชาชนในเรื่องพลเมืองกับการคลังท้องถิ่นนั้น มันสัมพันธ์กันอยู่แล้ว เพราะประชาชนถือเป็นผู้ที่จะต้องมีหน้าที่ในการเสียภาษีให้กับ อบต.ตามกฎหมายอยู่แล้ว เพื่อให้ อบต. มีงบประมาณไปบริหารจัดการและดำเนินโครงการต่างๆ ให้กับชุมชนตามที่ได้มีการทำประชาคมกันทุกปี” (ประธานชุมชนหมู่ที่ 4 บ้านป่าแะ, การสนทนากลุ่มในโรงพยาบาลชุมชนตำบลดอนแก้ว, วันที่ 5 มีนาคม 2560)

โดยแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับท้องถิ่นคือ การสร้างความตระหนักในหน้าที่ความเป็นพลเมือง การสร้างประโยชน์ส่วนรวมร่วมกันให้แก่ประชาชนทราบ และการปลูกฝังให้กับกลุ่มเด็กและเยาวชน เพื่อสร้างผู้ใหญ่ที่มีความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมในอนาคต รวมถึง การสร้างความเข้าใจถึงการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันของภาคประชาชน และ อบต. ร่วมกัน ดังความเห็นระหว่างการสนทนากลุ่มที่ว่า

“การที่จะทำให้การคลังของ อบต. มีความเข้มแข็งได้นั้น ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยการเสียภาษีให้กับท้องถิ่น เพื่อที่ อบต. จะได้นำเงินดังกล่าวไปพัฒนาคืนสู่ชุมชน และนอกจากการเสียภาษีของพี่น้องคนในชุมชนแล้ว การสร้างความเข้มแข็งในอีกทางหนึ่งก็คือการพยายามการปลูกฝังความเป็นพลเมืองให้กับเด็กรุ่นหลังให้เขามีจิตสำนึกการพัฒนาท้องถิ่นและสร้างให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้มากขึ้น” (ผู้อำนวยการกองคลัง, การสนทนากลุ่มใน อบต.ดอนแก้ว, วันที่ 8 มีนาคม 2560)

จากการสนทนากลุ่มในด้านความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นกับความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มองว่า ความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่มีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นในลักษณะการหนุนเสริมรายได้จากการจัดเก็บเองของ อบต. และการไม่หลบเลี่ยงภาษีภายใต้ความตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวมในท้องถิ่นและหน้าที่ความเป็นพลเมือง และแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นให้กับ อบต. คือการปลูกฝังและสร้างจิตสำนึกความเป็น

พลเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักถึงประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงการเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนร่วมกับ อปท.

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นกับความเข้มแข็งของประชาชนและแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นที่สะท้อนผ่านมุมมองของกลุ่มผู้นำภาคพลเมืองที่เป็นการสะท้อนเชิงปทัสสถาน (Normative Approach) เพราะในความเป็นจริงแล้ว ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จากการพึ่งพิงการจัดสรรและการหนุนจากรัฐบาลกลาง สำหรับรายได้จากการจัดเก็บเองในพื้นที่ถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายได้จากรัฐบาลกลางที่มอบให้กับท้องถิ่นดังที่ปรากฏในตารางที่ 7

ดังนั้น แม้ว่าความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่จะมีความสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นในมุมการชำระภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้ อปท. นำไปบริหารจัดการและจัดสินค้าและบริการสาธารณะ แต่งบประมาณส่วนดังกล่าวยังถือว่าเป็นส่วนน้อยและไม่มีผลมากพอที่ทำให้การบริหารท้องถิ่นของ อปท. สามารถบริหารจัดการและจัดสินค้าและบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองทั้งหมด

8. อภิปรายผล

1. ผลการศึกษาความเป็นพลเมืองในมิติทางการคลังท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นพลเมืองกับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว ที่พบว่า ประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีและการคลังท้องถิ่นร้อยละ 62.83 และ อบต.ดอนแก้ว มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีและการคลังท้องถิ่นร้อยละ 62.13 ซึ่งถือได้ว่าประชาชนในพื้นที่ ทต.อุโมงค์ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีและการคลังท้องถิ่นมากกว่าประชาชนในพื้นที่ อบต.ดอนแก้ว แต่เมื่อเทียบระดับเกณฑ์ประเมินความรู้ความเข้าใจภาษีและการคลังท้องถิ่นถือว่าประชาชนในพื้นที่ อปท. ทั้งสองแห่งมีความเป็นพลเมืองที่มีความเข้าใจด้านภาษีและการคลังท้องถิ่นในระดับเดียวกัน ส่วนค่านิยมและการมีส่วนร่วมในมิติทางการคลังท้องถิ่นของประชาชนทั้งสองพื้นที่มีลักษณะมุ่งเน้นการรับผิดชอบต่อชุมชน ชำระภาษี ปฏิบัติตามกฎหมาย และทำกิจกรรมรับผิดชอบต่อสังคมระดับปัจเจกที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งลักษณะความเป็นพลเมืองของประชาชนทั้งสองพื้นที่จึงเป็นพลเมืองประเภทมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อระดับปัจเจกบุคคลเป็นหลัก (Personally Responsible Citizens) เหมือนกัน ตามการจัดประเภทพลเมืองของ Westheimer & Kahne (2004) ในลักษณะการให้ความสำคัญในการ

มอบทรัพยากร (การชำระภาษี) ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการและจัดบริการสาธารณะรูปแบบต่างๆ ซึ่งการชำระภาษีให้กับ อปท. ดังกล่าวนั้นถือได้ว่า เป็นส่วนช่วยให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งด้านการคลังท้องถิ่นโดยการลดความพึ่งพิงงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลส่วนกลางและส่งเสริมการพึ่งพิงตนเองเพิ่มยิ่งขึ้น และเป็นการรับผิดชอบต่อชุมชน/ท้องถิ่นในฐานะพลเมืองในพื้นที่นั้นๆ สอดคล้องกับ ภาวิณี ช่วยประคอง และดารารัตน์ คำเป็ง (2553) ที่ได้สะท้อนความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่ที่ศึกษาที่ว่า ประชาชนยอมที่จะชำระค่าธรรมเนียมขยะเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากประชาชนได้มีความตระหนักถึงปัญหาของชุมชน รวมถึงการชำระค่าธรรมเนียมขยะของประชาชนแต่ละครั้ง เงินส่วนหนึ่งก็จะเป็นรายได้ของผู้มีรายได้น้อยในพื้นที่ จึงทำให้มีจำนวนของประชาชนที่หลบเลี่ยงการชำระค่าธรรมเนียมขยะลดลง

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีรายได้หลักจากการพึ่งพิงการอุดหนุนและการจัดสรรจากรัฐบาลโดยในช่วงปี พ.ศ.2559-2560 ทต.อุโมงค์ มีรายได้จากการจัดสรรเฉลี่ยร้อยละ 40.92 รายได้จากการอุดหนุนเฉลี่ยร้อยละ 46.90 และรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 12.18 เช่นเดียวกับ อบต.ดอนแก้ว ที่มีสัดส่วนการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลกลางโดย อบต.ดอนแก้ว มีรายได้จากการจัดสรรเฉลี่ยร้อยละ 36.56 รายได้จากการอุดหนุนเฉลี่ยร้อยละ 59.54 และรายได้จากการจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 3.91 เมื่อพิจารณาจากข้อมูลทางการคลังของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว ในช่วงปี พ.ศ. 2559-2560 กล่าวได้ว่า อปท. ทั้งสองแห่งพึ่งพิงรายได้จากการอุดหนุนเป็นหลัก รองลงมาคือรายได้จากการจัดสรร และแหล่งรายได้น้อยสุดคือรายได้จากการจัดเก็บเอง

ดังนั้น ลักษณะความเป็นพลเมืองของประชาชนประเภทมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อระดับปัจเจกบุคคลของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว จึงมีลักษณะสัมพันธ์กับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นตามหน้าที่พลเมืองบนฐานของความรู้ความเข้าใจ ค่านิยม และการมีส่วนร่วมทางภาษีการคลังท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การชำระภาษีและค่าธรรมเนียมให้กับ อปท. ก็ไม่ได้ส่งผลต่อความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นมากจนทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้โดยตนเองเพียงเพียงรายได้จากการจัดเก็บเองในพื้นที่ เพราะรายได้โดยมากมาจากการจัดสรรและอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐไทยที่มีลักษณะการรวมศูนย์กลางอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มุ่งเน้นการกระจายภารกิจ แต่ไม่มุ่งเน้นการพัฒนารายได้ของประชาชนฐานรากและขาดพัฒนาแหล่งรายได้ในท้องถิ่นจนนำไปสู่การติดกับดัก Hamilton's Paradox ที่ท้องถิ่นไม่พึ่งพาตนเองคอยแต่จะพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางตามทัศนะ จรัส สุวรรณมาลา (2556)

2. ผลการศึกษาเปรียบเทียบความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นโดยการประยุกต์ใช้การประเมินความเข้มแข็งทางการคลังด้วยวิธี The 10 - Point Test of financial condition ตามแนวคิดของ Ken W. Brown (1993) ระหว่าง ทต.อุโมงค์ กับ อบต.ดอนแก้ว ดังที่ปรากฏในตารางที่ 8 สถานะทางการคลังของ อบต.ดอนแก้ว โดยเฉลี่ยในช่วงปี พ.ศ. 2559-2560 มีข้อด้อยน้อยกว่า ทต.อุโมงค์ โดย อบต.ดอนแก้วมีจุดเด่นสี่ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดที่หนึ่งคือ อบต.ดอนแก้ว มีความสามารถที่จะหารายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า ทต.อุโมงค์ ตัวชี้วัดที่สี่ อบต.ดอนแก้ว มีการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอมากกว่า ทต.อุโมงค์ ตัวชี้วัดที่ห้า อบต.ดอนแก้ว มีฐานะทางการคลังที่เกินดุลดีกว่า ทต.อุโมงค์ และตัวชี้วัดที่หก อบต.ดอนแก้ว มีทรัพยากรเพียงพอรองรับการขาดรายได้ระยะสั้นดีกว่า ทต.อุโมงค์ ส่วน ทต.อุโมงค์ มีจุดเด่น สองตัวชี้วัดคือ ตัวชี้วัดที่สอง ทต.อุโมงค์ ไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินจากหน่วยงานภายนอกน้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว และตัวชี้วัดที่สาม ทต.อุโมงค์ ไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนมากกว่า อบต.ดอนแก้ว

ดังนั้น การประเมินความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นด้วยวิธี The 10-Point Test of financial condition (Brown, 1993) จึงกล่าวได้ว่า อบต.ดอนแก้ว มีสถานะทางการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็งดีกว่า ทต.อุโมงค์ เนื่องจากมีการบริหารจัดการงบประมาณที่ดีกว่า ทต.อุโมงค์ ยกเว้นด้านการพึ่งพาตนเองที่ ทต.อุโมงค์ มีการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางน้อยกว่า อบต.ดอนแก้ว

3. ผลจากการสนทนากลุ่มสำหรับแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังที่เหมาะสมกับ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว มีแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในลักษณะทางมองในเชิงปทัสสถานเหมือนกันคือ การเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยการสร้างจิตสำนึกและความตระหนักถึงความสำคัญของการชำระภาษีให้กับ อบต. การสร้างความเข้าใจและการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและสร้างความเป็นเจ้าของการพัฒนาาร่วมกันระหว่างภาคประชาชน และ อบต. ซึ่งสอดคล้องกับอักษรณัฏ วงศ์ปรีดี (2555) ที่ได้กล่าวว่า แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังที่นอกเหนือจากการแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้างทางรายได้ของท้องถิ่นแล้ว ความเป็นพลเมืองของประชาชนที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่พลเมืองสามารถช่วยให้ อบต. สามารถลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนของรัฐบาลลงได้ โดยการไม่หลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้กับ อบต. รวมถึงการเสียสละทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ ให้กับ อบต. ให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและรองรับต่อความต้องการของประชาชน

9. ข้อเสนอแนะ

สัดส่วนทางรายได้ รายจ่าย และความเป็นพลเมืองของประชาชนในพื้นที่นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งทางการคลังของ อปท. ซึ่งหากต้องการพัฒนาความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของ ทต.อุโมงค์ และ อบต.ดอนแก้ว และ อปท. อื่นให้เป็นอปท. ที่มีความเข้มแข็งทางการคลังในทิศทางที่ดีขึ้น ควรจะดำเนินการดังต่อไปนี้

9.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

(1) ควรมีการให้ความสำคัญด้านการกระจายอำนาจตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้กับอปท. ในการมุ่งปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมตามกรอบระยะเวลา มากกว่าการกำหนดไว้เพียงหลักการ รวมถึง การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ของรัฐบาลส่วนกลางที่เพิ่มขึ้นนั้น ต้องมีการถ่ายโอนเงินรายได้ของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้นตามความรับผิดชอบหรือภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามด้วย เพื่อไม่ให้ อปท. จำต้องแบกรับภาระทางการคลังจนทำให้ อปท. มีสถานะทางการคลังที่อ่อนแอลง

(2) ควรมีการปรับแก้หรือปรับปรุงโครงสร้างทางภาษี และเกณฑ์การมอบเงินอุดหนุนของ อปท. โดยการลดจำนวนเงินอุดหนุนให้กับ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังที่ดีหรือเข้มแข็งทางการคลังมาลง และนำเงินจำนวนที่ปรับลดลงดังกล่าวไปปรับเพิ่มให้ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังที่ไม่ดีนักหรือมีความเข้มแข็งทางการคลังน้อย เพื่อให้เกิดการจัดสรรและกระจายทรัพยากรอย่างเป็นธรรมให้ อปท. ที่มีสถานะความเข้มแข็งทางการคลังที่อ่อนแอให้ทัดเทียมกับ อปท. ที่มีสถานะความเข้มแข็งทางการคลังที่เข้มแข็งได้ รวมถึง การปรับปรุงการจัดเก็บภาษีของ อปท. ให้เป็นอัตราก้าวหน้ามากกว่าการเก็บอัตราก้าวหน้าต่อปี เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เป็นต้น โดยการกำหนดหลักเกณฑ์หรือหลักปฏิบัติที่ชัดเจนมากกว่าการใช้ดุลพินิจเป็นหลัก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดเก็บภาษีสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถคาดการณ์รายได้จากการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ได้ดีขึ้น

(3) ส่งเสริมการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นผ่านการกระจายการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาความเป็นเมืองของรัฐบาลไปยังในพื้นที่ของ อปท. ไปที่มีความเข้มแข็งทางการคลังที่อ่อนแอ เพื่อให้ อปท. นั้นๆ มีรายได้จากการจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาดังกล่าว นอกจากนี้ ควรมีการส่งเสริมให้ อปท. มีการทำรัฐพาณิชย์เพื่อเสริมสร้างการพึ่งพาตนเองและเป็นช่องทางหรือแหล่งรายได้ที่นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

(4) พัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยการปลูกฝังและสร้างความตระหนักด้านความเป็นพลเมือง เพื่อสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมโดยยึดถือประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญสู่การพัฒนาพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่เน้นการมีส่วนร่วมและพลเมืองที่เน้นความยุติธรรมในสังคม เพื่อเป็นการสร้างเสริมระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจัดการตนเองอย่างแท้จริง

(5) สร้างแนวทางให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น สามารถเข้าร่วมรับฟังการอภิปรายเกี่ยวกับข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สามารถร่วมเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงสามารถตรวจสอบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปีได้ เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของในการบริหารชุมชนท้องถิ่นและสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ อปท. ในลักษณะการบริหารแบบล่างขึ้นบน

9.2 ประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต

(1) ควรมีการพิจารณาในประเด็นการผลิตบริการหรือสินค้าสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนอกเหนือจากประเด็นการระดมทรัพยากรในรูปแบบภาษีอากร เช่น การร่วมบริจาคสมทบทุน การทอดผ้าป่าสามัคคี และการทอดกฐิน เพื่อใช้สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

(2) ควรมีการขยายขอบเขตด้านระยะเวลาของข้อมูลด้านงบประมาณที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ในลักษณะ Multi-Fiscal Year

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอมะเริ่ม จังหวัดเชียงใหม่

จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *การวางแผนกลยุทธ์ทางการเงินขององค์กรในภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน ภาควิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. (2556). *ก้าวข้ามกับดัก Hamilton's Paradox สู่จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมทะหมัด และ Eugenie Merieau. (2555). *ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย (Citizenship in Thailand)*. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13. จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_452.pdf.
- เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2560 เทศบาลตำบลอุโมงค์ จังหวัดลำพูน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2556). *ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย และข้อเสนอ*. รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประกาศเทศบาลตำบลอุโมงค์ เรื่องรายงานรายรับ-รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
- ภาวิณี ช่วยประคอง และดารารัตน์ คำเป็ง. (2553). *โครงการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ: เทศบาลเมืองน่าน อำเภอเมือง จังหวัดน่าน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจะสวยงามดังเทพิดาในนิทาน?*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *รายงานการศึกษาบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เสนอต่อสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559a). *ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาล*. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006829&categoryID=CAT0001183>.
- _____. (2559b). *ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิ*. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0000760>.
- _____. (2559c). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0011233&categoryID=CAT0001183>.

_____. (2559d). ภาพรวมของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายปี. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0000770>.

_____. (2559e). รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2559, จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0000769>.

องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว. (2560). เอกสารรายรับรายจ่ายตามงบประมาณประจำปี 2560. เชียงใหม่: องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว.

อัชกรณ วรงค์ปรีดี. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองผู้บริหารเทศบาล. *วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน*, 19 (1), 1-27.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ และวลัยพร รัตนเศรษฐ์. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ภาษาอังกฤษ

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 (December), 21-26.

Cheema, G., and Rondinelli, D. (Eds.). (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt1261v1>.

Groves, S. M., and Valente, M. G. (1994). *Evaluating financial condition: A handbook for local government*. Washington, D.C.: International City / County Management Association.

Hendrick, R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities. *Urban Affairs Review*, 40 (1), 78-114.

Howell, J. M., and Stamm, C. F. (1979). *Urban fiscal stress: A comparative analysis of 66 US cities*. MD: Lexington Books.

Kreathap, W. (2010). Measuring Municipal Fiscal Condition: the Application of U.S.-Based Measure to the Context of Thailand. *International Journal of Public Administration*, 33 (5), 233-239.

- Kreathap, W. (2014). Bad Luck or Bad Budgeting: An Analysis of Budgeting Role Underpinning Poor Municipal Fiscal Conditions in Thailand. *Public Budgeting & Finance*, 34 (3), 51-72.
- Miller, G. J. (2001). *Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities*. Cornwall Centre Publication Series. Newark, New Jersey: Joseph C. Cornwall Center for Metropolitan Studies.
- Moody's Investor Service. (2008). *Moody's rating methodology for regional and local governments (RLGs) outside the United States*. Retrieved August 25, 2017, from <http://www.logting.fo/files/casestate/12863/039.12%20Skjal%20K1.PDF>.
- Shah, A. and Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. In Shah, A. (Eds). *Local Governance in Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Standard and Poor's Rating Services. (2013). *Ratings direct. Criteria / Governments I U.S. Public Finance: U.S. Local Governments General Obligation Ratings: Methodology and Assumptions*. Retrieved August 25, 2017, from <http://www.nasra.org/Files/Topical%20Reports/Credit%20Effects/SandPlocal1309.pdf>.
- Wang, X. (2010). *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. 2nd Edition. New York: ME Sharp Inc.
- Westheimer, J. and Kahne, J. (2004). Educating the “good” Citizen: Political Choices and Pedagogical Goals. *Political Science and Politics*, 38 (2), 241-247.
- Yamane, T. (1967). *Statistics: An Introductory Analysis*. 2nd Edition. New York: Harper and Row.