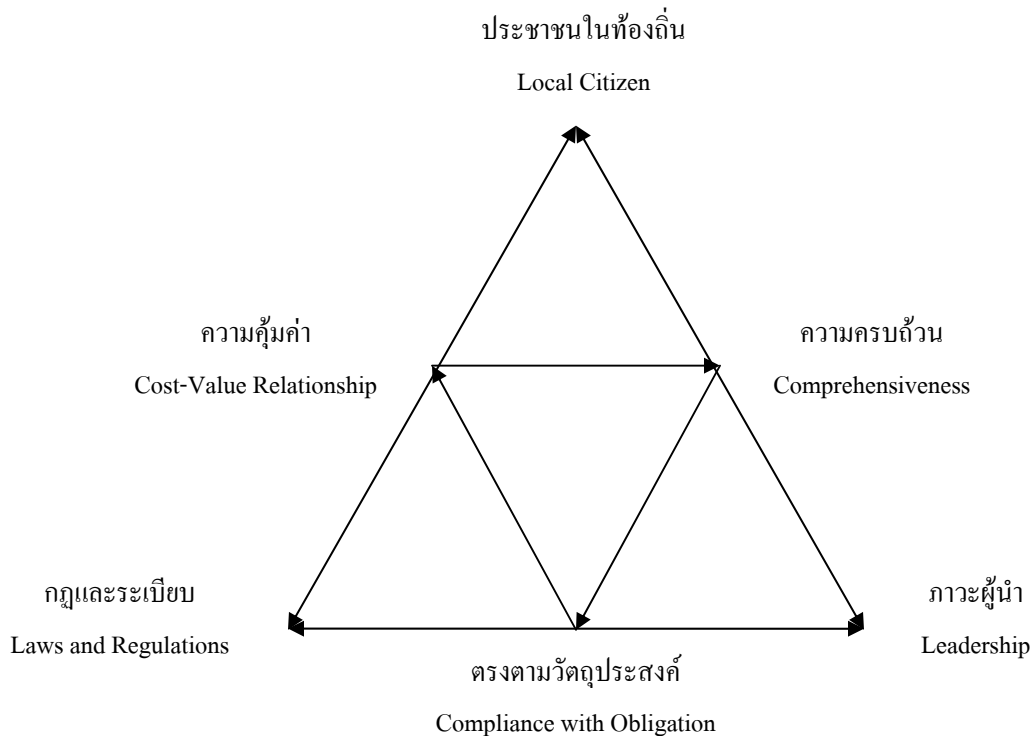

การพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย

Developing Model for Local Fiscal Management in Thailand

พรชัย จีระเวช *

บทคัดย่อ

ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการบริหารการคลังของ อปท. ในประเทศไทยในปัจจุบัน และสามารถสังเคราะห์เป็นตัวแบบสามเหลี่ยมการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อปท. (The Triangular Model in Local Expenditure Management: Triple LC) ซึ่งอธิบายความสัมพันธ์ ปัจจัย หรือกลไกที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่น (Local Citizen) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร อปท. (Leadership) กฎและระเบียบ (Laws and Regulations) ที่ทำให้การบริหารรายจ่ายของ อปท. มีความครบถ้วน (Comprehensiveness) ความตรงตามวัตถุประสงค์ (Compliance with Obligation) และความคุ้มค่า (Cost-Value Relationship) พร้อมทั้งได้จัดทำข้อเสนอแนะ/ข้อควรระวังของการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อปท. ให้สอดคล้องกับตัวแบบข้างต้น



ทั้งนี้ ผู้วิจัยเชื่อว่าการศึกษาดังกล่าว จะช่วยให้ได้ตัวแบบบริหารการคลังรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับ อปท. ในประเทศไทย และการเชื่อมและประสานนโยบายการบริหารการคลังของรัฐบาลและ อปท. ผ่านตัวแบบการบริหารการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเสนอให้มีการศึกษาตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้าในการบริหารการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป

ABSTRACT

This Study is intended to develop the fiscal management model for local authorities in Thailand. The study has analyzed the limitations of local fiscal management in present and data collected from the in-depth interviews with the local councilors, local government executives and staffs, and stakeholders by concentrating on the expenditures. As the result, the study has synthesized the outcome of the study into “the Triangular Model in Local Expenditure Management : Triple LC”.

The model can be used to explain the related mechanism between the local citizen, leadership of the local government officials and the laws and regulations involved which would create the Comprehensiveness, Compliance with Obligation and Cost-Value Relationship for the expenditure management of the local governments. In addition, the study also provides proposals and awareness inline with the proposed model.

In conclusion, it is believed that the study has developed an appropriate model for fiscal management for the Thai local governments. The suggested model should create efficiency in bridging the central government policy with local government fiscal managements. Lastly, it is strongly recommended that the further study to determine the appropriated developing strategic model for local government is needed to maintain the efficiency of the fiscal management of the local government.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ด้านการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปัจจุบัน พบว่ามีข้อจำกัดบางประการที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อบทบาทการคลังของ อปท. ที่เพิ่มขึ้น และปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น

1. การเพิ่มขึ้นของการจัดสรรรายได้ให้ อปท. เพิ่มขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทำให้ อปท. มีรายได้เพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม โดยมีแนวโน้มที่จะพึ่งพาการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลมากกว่าการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง ประกอบกับ เชื่อว่า มี อปท. จำนวนหนึ่งได้นำเงินไปใช้จ่ายโดยไม่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายไว้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ อย่างเหมาะสม

2. การกระจายอำนาจด้านภารกิจให้ อปท. จนถึงปัจจุบัน ทำให้ อปท. มีปริมาณเงินและอิสระในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้จ่ายในภารกิจขนาดใหญ่ในอนาคต เช่น ภารกิจด้านการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ขนาดของการใช้จ่ายของ อปท. จะมีขนาดใหญ่มากขึ้น แต่เนื่องจาก เชื่อว่า อปท. บางแห่งยังมีความพร้อมไม่เพียงพอ และมีการกำหนดความรับผิดชอบที่ยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนและควบคุมการใช้จ่ายที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส และความมีประสิทธิภาพ และการใช้จ่ายที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์

3. ประสิทธิภาพและความพร้อมในการบริหารการคลังของ อปท. ในระบบปฏิบัติงานยังมีความไม่สมบูรณ์ในบางประเด็น โดยในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า อปท. ยังมีข้อบกพร่องบางอย่างที่สำคัญ เช่น การจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่เหมาะสมตามฐานภาษี และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน การวางแผนและการจัดทำงบประมาณยังไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาได้ตามภารกิจและหน้าที่ การบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณยังมีการวางแผนการใช้จ่ายเงินไม่เหมาะสมและมีการใช้จ่ายเกินความสามารถในการหารายได้ และการควบคุมภายในที่ยังไม่เป็นมาตรฐานและได้รับความสนใจเท่าที่ควร เป็นต้น

4. การขาดการประสานนโยบายและการบริหารการคลังของรัฐบาล และอปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่ต้องการใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในอนาคตอันใกล้นี้ ขนาดภาคการคลังของ อปท. ทั้งหมดจะมีขนาดประมาณ 1 ใน 3 ของภาคการคลังประเทศ ซึ่งหากขาดการประสานนโยบายและการบริหารการคลังของรัฐบาลและ อปท. แล้ว น่าจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ความสำคัญของเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่า ปัจจุบัน รูปแบบการบริหารการคลังของ อปท. ได้มีการเตรียมการปรับปรุงหรือพัฒนาขีดความสามารถที่เหมาะสมสอดคล้องกับบทบาทการคลังของ อปท. ที่มี การขยายตัวในลักษณะดังกล่าว แล้วหรือไม่ และในกรณีที่มีการดำเนินการไปบ้างแล้ว ยังมีช่องว่างหรือโอกาสในการพัฒนารูปแบบการบริหารการคลังของ อปท. ให้ดียิ่งขึ้นอย่างไร

ผู้วิจัยเห็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาและให้ความสำคัญในเรื่องของตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ที่เหมาะสม ในฐานะเป็นภาคการคลังที่มีขนาดเป็น 1 ใน 3 ของภาคการคลังของประเทศ และเป็นผู้จัดเก็บรายได้และใช้จ่ายขนาดใหญ่อีกรายหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการขยายตัวและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจของประเทศ และรูปแบบวิธีการประสานการบริหารการคลังของ อปท. ให้สอดคล้องกับการบริหารการคลังของประเทศ และเทียบเท่ามาตรฐานสากล โดยมีสมมติฐานหรือคำถามเพื่อการวิจัยที่สำคัญ ได้แก่ หนึ่ง ปัจจุบัน อปท. มีตัวแบบการบริหารการคลังที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ และมีข้อจำกัดอย่างไร สอง ลักษณะและรูปแบบของการบริหารการคลังที่ดีสำหรับ อปท. ในสากล มีอะไรบ้าง สาม ตัวแบบการบริหารการคลังที่คิดว่าเหมาะสมสำหรับ อปท. ในประเทศไทยเป็นอย่างไร สี่ ทำอย่างไร จึงจะทำให้ อปท. มีตัวแบบการบริหารการคลังที่เหมาะสมกับขนาดและสถานะของตนเอง และห้า มีความเป็นไปได้อย่างไร ในการใช้ตัวแบบการบริหารการคลังเป็นวิธีการประสานการบริหารการคลังของรัฐบาลและ อปท.

วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษาเรื่องการพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและข้อจำกัดในการบริหารการคลังของ อปท. ในปัจจุบัน และศึกษาวิเคราะห์ลักษณะที่สำคัญและรูปแบบของการบริหารการคลังที่ดีสำหรับ อปท. และสามารถสังเคราะห์และพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ในประเทศไทย รวมทั้งสามารถเชื่อมโยงและประสานนโยบายและการบริหารการคลังในการสนับสนุนนโยบายและการบริหารการคลังของประเทศ

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษาถึงการพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ประเทศไทย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ของการบริหารการคลังของ อปท. ในปัจจุบันและข้อจำกัดของการบริหารแต่ละด้าน การจัดการภาครัฐในรูปแบบของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ องค์ประกอบที่ส่งผลต่อความเหมาะสมของการบริหารรายจ่ายของ อปท. ลักษณะของตัวแบบที่เหมาะสมในการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อปท. โดยผู้วิจัย ดำเนินการศึกษาในช่วงเดือนธันวาคม 2548 – กันยายน 2549 ภายหลังการสอบผ่านโครงร่างวิทยานิพนธ์แล้ว

วิธีดำเนินการวิจัย

รูปแบบการวิจัยเรื่องนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นวิธีที่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้อย่างแท้จริง จึงจะทำให้ได้ผลลัพธ์จากงานวิจัยที่เหมาะสม เนื่องจากต้องการติดตามรายละเอียดที่ลึกซึ้งเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ลงลึก ซึ่งไม่สามารถได้ข้อมูลดังกล่าวด้วยการสัมภาษณ์แบบปกติ โดยในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกลุ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยไม่รวม อปท. ที่เป็นเมืองพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยกำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการศึกษาอยู่ในเขตภาคกลาง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจและมีรายได้ของประชากรอยู่ในระดับที่สูงของประเทศ โดยพิจารณาจากสถิติของรายได้ของประชากรในจังหวัดหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมในจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) ที่อยู่ในลำดับต้นของประเทศ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เลือกจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง และจังหวัดสมุทรสาคร เป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีเศรษฐกิจแบบผสมผสานระหว่างภาคอุตสาหกรรม ภาคการท่องเที่ยว และภาคการเกษตร

และจังหวัดสุพรรณบุรีเป็นตัวแทนของจังหวัดที่มีภาคเศรษฐกิจเป็นภาคการเกษตร โดยมีขอบเขตของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ตามจังหวัดต่างๆ โดยในจังหวัดฉะเชิงเทรา ประกอบด้วย อบจ. ฉะเชิงเทรา เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา และอบต. บางพระ จังหวัดระยองประกอบด้วย อบจ. ระยอง เทศบาลนครระยอง และอบต. มาบข่า จังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วย อบจ. สมุทรสาคร เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน และ อบต. อำแพง และจังหวัดสุพรรณบุรี ประกอบด้วย อบจ. สุพรรณบุรี เทศบาลตำบลสามชุก และ อบต. บ้านแหลม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นกลุ่มที่มีความเหมือนกันภายใต้รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นและถูกระเบียบว่าด้วยท้องถิ่น ดังนั้น ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาแบบเฉพาะเจาะจงในกลุ่มการเมือง กลุ่มผู้บริหาร กลุ่มเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่แตกต่างกันใน 4 กลุ่ม รวม 37 คน โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ ประกอบด้วย การสำรวจเอกสาร (Documentary Study) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสังเกต (Observation)

ส่วนขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารของ อปท. ที่ศึกษา การสัมภาษณ์เชิงลึก นักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในพื้นที่ของ อปท. ที่เป็นกลุ่มศึกษาทั้ง 3 ประเภท ใน 4 จังหวัด โดยขออนุญาตแบบเป็นทางการ แต่ในการดำเนินการสัมภาษณ์นั้น ผู้สัมภาษณ์ใช้บรรยากาศการสัมภาษณ์ด้วยการสนทนาแลกเปลี่ยนแบบเป็นกันเอง และการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวใช้อุปกรณ์บันทึก ได้แก่ สมุดบันทึก เครื่องคอมพิวเตอร์แบบพกพา เครื่องบันทึกเสียง กล้องถ่ายภาพ โดยได้ขออนุญาตผู้ให้สัมภาษณ์ทุกครั้ง รวมทั้งทำการบันทึกสังเกตการณ์ สังเกตลักษณะ วิธีการ รูปแบบ และกระบวนการที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคิดและบริหารงานด้านการคลังของ อปท. ซึ่งผู้วิจัยเข้าไปเข้าสังเกตการทำงานแบบไม่มีส่วนร่วมในบางกิจกรรม เช่น การใช้จ่ายงบประมาณ การทำประชาคม เป็นต้น บางครั้งผู้วิจัยไม่สามารถเข้าร่วมได้ ก็ใช้วิธีการสังเกตจากสภาพแวดล้อมและปฏิกิริยาของผู้ให้สัมภาษณ์ ในท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) ของข้อมูลทั้งหมด โดยวิธีตรวจสอบคือ การสอบแหล่งของข้อมูลด้วยการพิจารณาจากแหล่งข้อมูลบุคคลที่แตกต่างกันใน 4 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น และดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยจัดกลุ่ม เรียบเรียงข้อมูล จัดลำดับตามเนื้อหาที่ต้องการศึกษา และวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้แนวทางการพัฒนาตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ในประเทศไทย โดยประยุกต์ใช้ข้อมูลที่รวบรวมมาได้ผนวกรวมกับทฤษฎี

แนวคิดในการจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ทั้งในส่วนของการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ หลักธรรมาภิบาล การบริหารการคลัง ตลอดจนงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยพบว่าลักษณะหลักการและรูปแบบสำคัญของการบริหารการคลังของ อปท. ในสากล เป็นการให้ความสำคัญกับรายจ่ายเป็นปัจจัยหลักที่มีอิทธิพลในการบริหารการคลัง เนื่องจากท้องถิ่นเป็นส่วนราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด สามารถรับรู้ความต้องการ และต้องปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดภารกิจหน้าที่ที่ต้องกระทำและควรกระทำไว้ ซึ่งการที่ส่วนราชการในระดับท้องถิ่นจะตอบสนองความต้องการต่อประชาชนที่ใกล้ชิดกับตนเองได้ดีที่สุด คือ การใช้จ่าย และการใช้จ่ายดังกล่าวจะเป็นปัจจัยที่ไปกำหนดวิธีการจัดหารายได้หรือเงินทุน และวิธีบริหารการคลัง เพื่อมาผลิตสินค้าและบริการให้ประชาชนได้เหมาะสมที่สุด โดยอาจได้รับการสนับสนุนหรืออุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อให้ทำภารกิจตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดรายจ่าย โดยต้องมีการจัดทำแผนหรือยุทธศาสตร์เป็นตัวกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นและความต้องการ ในลักษณะของการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกโครงการ และตรวจสอบการใช้จ่าย

นอกจากนี้ การบริหารการคลังของท้องถิ่นในสากลเป็นลักษณะความสัมพันธ์ของการสร้างรายได้ การควบคุมรายจ่าย และความสมดุลทางการเงิน โดยเป็นองค์ประกอบของการบริหารการคลัง ประกอบด้วย การบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย การบริหารดุลการคลัง เป็นหลัก ซึ่งแหล่งรายได้ในท้องถิ่นจะเชื่อมโยงกับขนาดของฐานรายได้ โดยรัฐบาลสามารถเพิ่มรายได้ผ่านการปรับปรุงการบริหารด้านภาษีและการเพิ่มอัตราภาษีภายใต้กรอบกฎหมาย และในส่วนของแหล่งรายได้ภายนอก จะมีความเชื่อมโยงกับเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง และรายได้จากการกู้ยืม ซึ่งอาจนำไปสู่ภาระผูกพันในอนาคต ในขณะที่การควบคุมรายจ่าย จะเกี่ยวข้องกับจำนวนและขอบเขตของบริการสาธารณะที่หน่วยปกครองท้องถิ่นต้องจัดสรรตามกฎหมาย และต้นทุนในการดำเนินการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังรวมถึงต้นทุนในการบริหาร และการใช้หนี้ที่ได้ก่อไว้ในอดีต ส่วนความสมดุลของรายรับและรายจ่าย จะรวมกันออกมาเป็นส่วนของดุลการเงิน ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบรายรับรายจ่าย ซึ่งจะต้องพิจารณาทั้งในส่วนของคุณในแต่ละปี และแนวโน้มที่จะเกิดในอนาคต รวมถึงเสถียรภาพของดุลการเงินเปรียบเทียบระหว่างปีด้วย

ผู้วิจัยพบว่า โครงสร้างของหน่วยงานบริหารการคลังสากลที่สำคัญ คือ การเป็นหน่วยงานที่ต้องดูแลและประสานงานในการบริหาร พร้อมให้คำแนะนำด้านนโยบายการคลัง และด้านอื่น เช่น นโยบายด้านหนี้และการลงทุน ต่อผู้บริหารหน่วยปกครองท้องถิ่น เป็นต้น นอกเหนือจากการบริหารการคลังโดยปกติ ซึ่งมีการแบ่งหน่วยงานภายในออกเป็น 5 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบัญชี ฝ่ายงบประมาณ ฝ่ายประเมิน ฝ่ายจัดซื้อ และฝ่ายคลัง นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกเพื่อตรวจสอบความถูกต้องทั้งนี้ ฝ่ายงบประมาณ เป็นผู้ช่วยสำหรับผู้บริหารด้านการเงินในเรื่องการจัดทำงบประมาณ โดยมักมีความรู้ความสามารถอื่นนอกเหนือจากด้านการคลัง เช่น การวางรูปแบบการบริหาร และการวางแผนการจัดการ เป็นต้น

มิติที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารการคลังสากล คือ การเตรียมการเพื่อรองรับแรงกดดันทางการคลังด้านรายจ่ายและด้านรายได้ โดยมีลำดับขั้นในการลดรายจ่าย โดยเริ่มจากการลดรายจ่ายด้านบุคลากร ลดรายจ่ายด้านการดำเนินงานทั่วไป ลดรายจ่ายด้านหน้าที่ ลดรายจ่ายที่เป็นโครงการ ลดรายจ่ายในการมีส่วนร่วมในมลรัฐและรัฐบาลกลาง และลดรายจ่ายลงทุน ตามลำดับ ในขณะที่การเพิ่มรายได้ เป็นการเพิ่มอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมในโครงสร้างภาษีและค่าธรรมเนียมเดิม การเพิ่มฐานภาษี การเพิ่มค่าธรรมเนียมในท้องถิ่น กู้ยืมเงิน และขายทรัพย์สิน ในขณะที่รับความช่วยเหลือจากมลรัฐและรัฐบาลกลาง

ผู้วิจัยพบว่ารูปแบบและข้อจำกัดของการบริหารการคลังของ อปท. ในประเทศไทยที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่มาจากกระบวนคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังของ อปท. ในปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการให้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่าย และการบริหารรายจ่ายให้เสร็จตามแผนเพียงอย่างเดียว จึงทำให้กระบวนการกำหนดรายจ่ายและการบริหารรายจ่ายได้รับความสนใจน้อยกว่าด้านรายได้ ซึ่งแตกต่างจากระบบคิดของการคลังของท้องถิ่นในสากลที่ให้ความสำคัญกับเป้าหมาย ผลสำเร็จ และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยให้รายจ่ายเป็นตัวตั้งแล้วจึงกำหนดรายได้และทรัพยากรที่จะใช้เพื่อให้เกิดผลตามต้องการ อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้งมีความประหยัด และคำนึงถึงผลสะท้อนกลับจากการดำเนินการด้วย

ผลสรุปข้อจำกัดด้านรายได้ของ อปท. ซึ่งพบจากการสำรวจเอกสารในงานวิจัยนี้ คือ การมีข้อมูลด้านรายได้ที่ไม่สมบูรณ์ ขาดความน่าเชื่อถือ และไม่สามารถนำไปประกอบการวางแผนทางการคลังได้ดี ในขณะที่โครงสร้างและรูปแบบการจัดเก็บภาษีฐานทรัพย์สินของ อปท. ขาดความชัดเจน ไม่สอดคล้องกับขนาดความต้องการพื้นฐานและภารกิจหน้าที่ มีฐานรายได้แคบ และการประเมินมีปัญหาการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุน ไม่ได้คำนึงถึงรายได้รวมและภารกิจหน้าที่ที่จำเป็น และรัฐบาลกลาง

ควบคุมอำนาจในการจัดเก็บ และกำหนดประเภทและอัตราภาษีท้องถิ่น ในขณะที่ อปท. ขาดความชำนาญ และมีแนวโน้มจัดเก็บรายได้เองลดลง โครงสร้างการจัดสรรรายได้ไม่จูงใจในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี ส่วนประชาชนยังขาดความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่น ในขณะที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียฐานคะแนนเสียง โดยมีข้อเสนอให้สร้างความเข้าใจให้ประชาชนและจัดระบบอุปถัมภ์

ส่วนผลสรุปข้อจำกัดด้านรายจ่ายของ อปท. ที่มาจากวิธีการเดียวกัน พบว่า อปท. ไม่สามารถใช้ข้อมูลด้านรายจ่าย เป็นเครื่องชี้วัดในการพัฒนาเมืองได้ ในขณะที่ขาดข้อมูลในการวิเคราะห์และบริหารจัดการให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในขณะที่ ปัจจัยในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ต้องพึ่งพิงรัฐบาลอยู่มาก โดยระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณถูกกำหนดจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีความล่าช้าและยุ่งยาก ส่วนผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจเหนือสภาท้องถิ่น ในขณะที่ อปท. จำลองรูปแบบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในอดีตมาใช้กับระบบงบประมาณท้องถิ่นทำให้ไม่สามารถวัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจนได้ ระบบงบประมาณใช้ลักษณะการต่อยอดจากปีที่ผ่านมา โดยขาดการใช้เหตุผล รวมทั้งมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณระหว่างปีเกิดขึ้นบ่อย นอกจากนี้ อปท. ขาดการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติงาน และขาดการคำนึงถึงประสิทธิภาพด้านต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ

ทั้งนี้ เมื่อประมวลผลสรุปข้อจำกัดด้านรายได้และรายจ่ายของ อปท. ร่วมกับการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายประจำ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ภายใต้กรอบแนวคิดที่ให้ความสำคัญของรายจ่ายของ อปท. ในฐานะที่เป็นปัจจัยนำเข้าของการบริหารการคลังของ อปท. แล้วพบว่า ตัวแบบการบริหารการคลังของ อปท. ในประเทศไทย เป็นความสัมพันธ์ของการกำหนดนโยบายรายจ่ายและการบริหารรายจ่ายของ อปท. ที่ประกอบด้วยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดท่างบประมาณรายจ่ายประจำปี และการบริหารงบประมาณ เพื่อให้สามารถกำหนดความต้องการใช้จ่ายของ อปท. ที่สามารถผลิตสินค้าและบริการได้ตรงตามความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทเป็นสำคัญ และมีความจำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยมีแนวทางหรือวิธีการจัดทำที่สามารถถ่ายทอดความต้องการดังกล่าวได้อย่างเป็นระบบชัดเจน และตรงตามวัตถุประสงค์ของ อปท. และต้องมีการจัดหาสินค้าและบริการของ อปท. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความคุ้มค่า

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารการคลังในลักษณะดังกล่าวให้มีความครบถ้วน ตรงตามวัตถุประสงค์ และมีความคุ้มค่า อปท. ควรให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชน การสอบทานภารกิจของฝ่าย

ประจำ การมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร การจัดทำยุทธศาสตร์ การกลั่นกรองของบุคคลที่ 3 การควบคุมรายจ่ายประจำ การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร การควบคุมราคา การพัฒนาความยืดหยุ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน

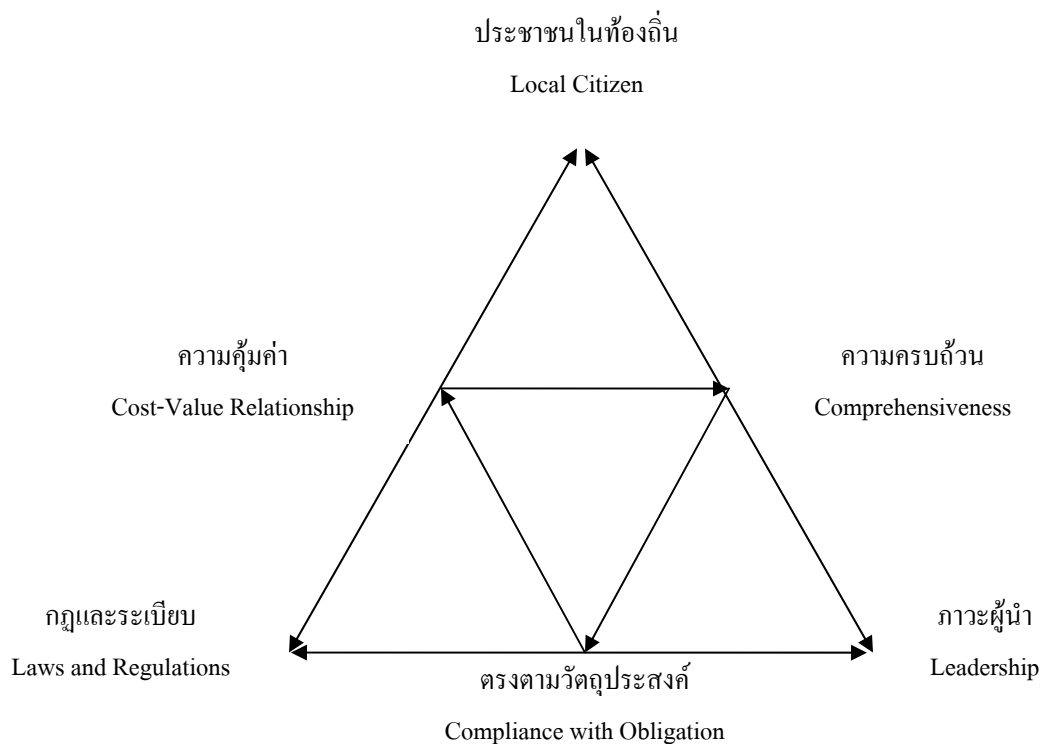
ในขณะเดียวกัน งานวิจัยพบว่า การกระจายตัวของกลุ่มตัวแทนที่ไม่ทั่วถึง การแปลงนโยบายรัฐบาลยังไม่แท้จริง การไม่ได้สร้างเป้าหมายสูงสุดร่วมกันระหว่างนายก อบท. และประชาชน การคัดเลือกโครงการที่ไม่ใช้เหตุผล การแปลงวัตถุประสงค์ไม่ถูกต้อง การบูรณาการแผนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายประจำไม่ชัดเจน ความสับสนในวิธีการจัดทำงบประมาณ การเบี่ยงเบนของปฏิบัติจากวัตถุประสงค์ที่แท้จริง การขาดวิจยารณญาณในการยึดเกณฑ์มาตรฐาน การบริหารสภาพคล่องไม่ทันเวลา และความไม่ชัดเจนในการวัดความสำเร็จในทางปฏิบัติ เป็นอุปสรรคหรือข้อบกพร่องของตัวแบบการบริหารการคลังลักษณะดังกล่าว สรุปได้ตาม ตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ข้อเสนอแนะและข้อควรระวังของการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อบท.

	ความเหมาะสมของรายจ่าย		
	ความครบถ้วน	ความตรงตามวัตถุประสงค์	ความคุ้มค่า
ข้อเสนอแนะ	● การมีส่วนร่วมของประชาชน ● การสอบทานภารกิจของฝ่ายประจำ ● การมีวิสัยทัศน์ของผู้บริหาร	● การจัดทำยุทธศาสตร์ ● การกลั่นกรองของบุคคลที่ 3 ● การควบคุมรายจ่ายประจำ ● การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร	● การควบคุมราคา ● การพัฒนาความยืดหยุ่น ● การมีส่วนร่วมของประชาชน

	ความเหมาะสมของรายจ่าย		
	ความครบถ้วน	ความตรงตามวัตถุประสงค์	ความคุ้มค่า
ข้อควรระวัง	● การกระจายตัวของกลุ่มตัวแทน ● การแปลงนโยบายรัฐบาล ● การสร้างเป้าหมายสูงสุดร่วมกัน	● การคัดเลือกโครงการ ● การแปลงวัตถุประสงค์ ● การบูรณาการแผน ● การใช้วิธีงบประมาณ ● การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์	● การชี้เกณฑ์มาตรฐาน ● การบริหารสภาพคล่อง ● การวัดความสำเร็จ

ดังนั้น เพื่อให้งานวิจัยมีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยจึงสังเคราะห์ตัวแบบสามเหลี่ยมการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อปท. (The Triangular Model in Local Expenditure Management : Triple LC) เป็นตัวแบบที่สามารถนำมาใช้อธิบายความสัมพันธ์ปัจจัยหรือกลไกที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ประชาชนในท้องถิ่น (Local Citizen) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร อปท. (Leadership) กฎและระเบียบ (Laws and Regulations) ที่ทำให้การบริหารรายจ่ายของ อปท. มีความครบถ้วน (Comprehensiveness) ความตรงตามวัตถุประสงค์ (Compliance with Obligation) และความคุ้มค่า (Cost-Value Relationship) โดยปรากฏตัวแบบตามรูปที่ 1



รูปที่ 1 ตัวแบบสามเหลี่ยม Triple LC

จากรูปที่ 1 ตัวแบบสามเหลี่ยม Triple LC สามารถอธิบายลักษณะสำคัญของความเหมาะสมของรายจ่ายของ อปท. โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ภาวะผู้นำของผู้บริหาร อปท. กฎและระเบียบ เพื่อความครบถ้วน ความตรงตามวัตถุประสงค์ และความคุ้มค่า ดังนี้

1. เพื่อให้การใช้จ่ายของ อปท. สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน ผู้บริหาร อปท. ต้องมีความเป็นผู้นำท้องถิ่น นำพาท้องถิ่นสู่ความเจริญ ซึ่งบริหารต้องมีความตระหนักในการเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์เชิงรุกและสามารถทำความเข้าใจในเป้าหมายสูงสุดกับประชาชนได้ โดยต้องจัดให้ อปท. รวบรวมความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม แปลงเป็นนโยบายของผู้บริหาร และสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล โดยได้รับการสอบทานภารกิจที่ต้องกระทำจากฝ่ายประจำ ในขณะที่ประชาชนในพื้นที่ต้องมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายของ อปท. ดังกล่าว โดยประชาชนต้องรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น และเข้าใจนโยบายของรัฐบาล จึงจะสามารถ

สื่อสารและมีส่วนร่วมในการจัดทำความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งอยู่ในรูปของการมีส่วนร่วมทางตรงหรือทางอ้อมผ่านกลุ่มตัวแทน และมีการกระจายตัวของกลุ่มตัวแทนประชาชนอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของปัจจัยในกระบวนการนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลซึ่งกันและกัน

2. สำหรับการแปลงความครบถ้วนให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของ อปท. ในการบริหารรายจ่ายนั้น ผู้บริหาร อปท. ต้องมีภาวะผู้นำเพื่อสามารถแปลงวิสัยทัศน์ให้ถูกต้อง และต้องรับผิดชอบต่อเป้าหมายขององค์กร และพร้อมให้สาธารณชนตรวจสอบได้ รวมทั้งต้องคำนึงถึงความมั่นคงของฝ่ายบริหารในทางการเมือง ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจในการบริหารรายจ่าย โดยการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายดังกล่าวของ อปท. ได้ ต้องมีการทำยุทธศาสตร์อย่างแท้จริง มีการคัดเลือกโครงการด้วยเหตุผลกำหนดขอบเขตและขนาดของแผนเพื่อเน้นคุณภาพของยุทธศาสตร์ โดยต้องมีการบูรณาการแผนที่มีการวิเคราะห์ในภาพรวมแทนการแยกส่วน รวมทั้งต้องระมัดระวังในการใช้ความเข้มแข็งทางการเมืองท้องถิ่น และการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามาเป็นตัวตั้งในการกำหนดความต้องการให้ตรงตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งการสร้างวัฒนธรรมการปฏิบัติงานระหว่างอปท. และราชการส่วนภูมิภาค พร้อมๆกับการที่ประชาชนในท้องถิ่น ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว ด้วยการพัฒนาบทบาทและความสำคัญในการกลั่นกรองความต้องการและแผนงาน และคำนึงถึงความเหมาะสมและคุณสมบัติที่จำเป็นในการเข้าร่วมทำงานในลักษณะของไตรภาคี ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหาร อปท. ในฐานะผู้นำท้องถิ่นต้องสามารถสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างประชาชน หน่วยงานภายในองค์กร และหน่วยงานข้างเคียง ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของปัจจัยในกระบวนการนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลซึ่งกันและกัน

3. นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้ อปท. สามารถส่งมอบสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างครบถ้วนโดยมีความคุ้มค่าและบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ต้องใช้งบประมาณเข้ามาช่วยในการบริหารภายในองค์กร ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบ โดยคำนึงถึงการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยไม่แยกออกจากกันเพื่อให้เห็นภาพรวมสอดคล้องกับการวิเคราะห์แผนแบบบูรณาการ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการใช้ประโยชน์ของข้อมูล ภายใต้การใช้วิธีการงบประมาณที่เหมาะสมกับ อปท. และการปันส่วนต้นทุน ประกอบกับการมีวินัยในการพิจารณาและใช้งบรายจ่ายประจำเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าซึ่งวัดโดยความมีมาตรฐานและความเหมาะสมในการกำหนดราคากลาง การควบคุมราคาเพื่อเน้นคุณภาพ การให้ภาคเอกชนเข้ามาทำงานแทน การคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบต่อประชาชนในแง่การมีส่วนร่วมและผลลัพธ์จากการดำเนินงาน ความทันเวลาในการใช้จ่าย โดยมีความยืดหยุ่นในการบริหารสภาพคล่อง ประกอบกับการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินของ อปท. ซึ่งมี

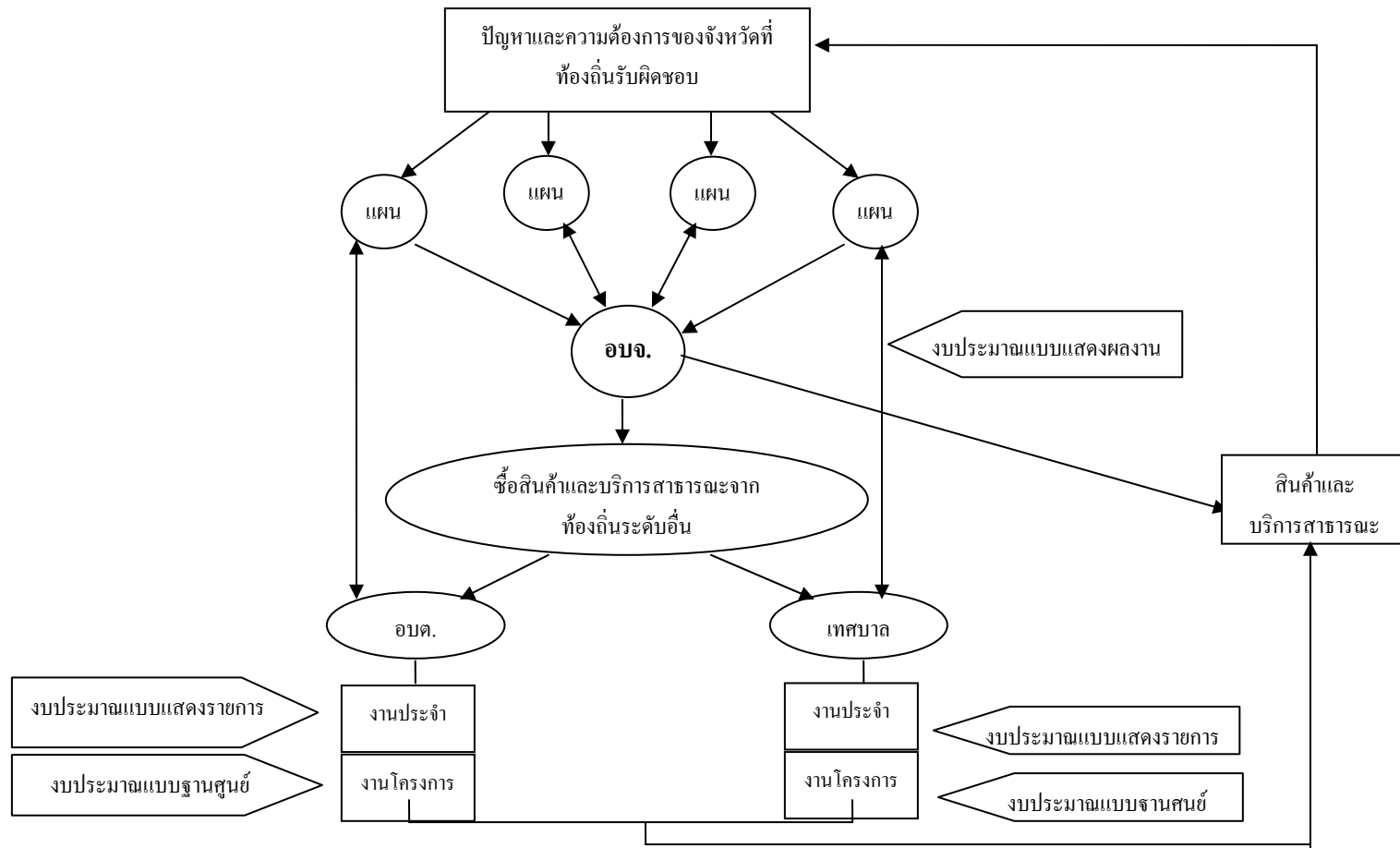
ทางเลือกในการระดมทุนและการประสานแผนการใช้จ่ายเงินระหว่าง อปท. โดยมีการควบคุมภายใน และการวัดความสำเร็จด้วยการประเมินผล ซึ่ง ประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสมด้วยทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของปัจจัยในกระบวนการนี้จะเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลซึ่งกันและกัน

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาด้วยตัวแบบสามเหลี่ยม Triple LC

- **การพัฒนาความครบถ้วน** อปท. ควรพัฒนาเรื่องปัจจัยนำเข้าในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยใช้วิธีการเข้าด้านข้าง (Lateral Entry) ในขั้นตอนการนำนโยบายของท้องถิ่น โดยเจาะเข้าไปที่ประชาชน ทั้งที่เป็นกลุ่มประชาคม หรือกลุ่มย่อยในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจแนวคิดของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับความดำรงอยู่ของกลุ่มดังกล่าว เพื่อให้กลุ่มประชาชนดังกล่าวรับรู้แนวคิดและช่วยเป็นตัวกลางขับเคลื่อนทิศทางเศรษฐกิจไปพร้อมๆกับประเทศ ภายใต้บริบทของสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ควรกำหนดกรอบสัดส่วนของประชาชนแต่ละกลุ่มหลักที่มีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่น (prominent group) เพื่อสร้างความทั่วถึงในการรวบรวมความต้องการให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของจังหวัด

- **การพัฒนาความตรงตามวัตถุประสงค์** กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาท้องถิ่นทั้งจังหวัดเป็นหน่วยเดียวกัน ในลักษณะที่ อบจ. เป็นหน่วยงาน”การวางแผนและบริหารการคลัง และงบประมาณ อปท. ในจังหวัด” สำหรับภาพรวมการใช้จ่ายของท้องถิ่นในจังหวัด โดยพัฒนาแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม (synergize) โดยให้มีการจัดทำแผนพัฒนาในลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ หรือ แผนกลยุทธ์โดยให้มีสัดส่วนของเนื้อหาและงบประมาณใกล้เคียงมากที่สุด ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กิจกรรม และงบประมาณ รวมทั้งแนวทางการประเมินผลที่ชัดเจน ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ อบจ. ใช้วิธีงบประมาณแบบแสดงผลงาน และมองเทศบาลและ อบต. เป็นหน่วยในการใช้จ่ายเงินหน่วยหนึ่ง เพื่อวัตถุประสงค์ในการบริหาร ในขณะที่ เทศบาลและ อบต. ใช้วิธีการงบประมาณแบบแสดงรายการสำหรับงานประจำเพื่อใช้ในการควบคุม และใช้วิธีการงบประมาณฐานศูนย์สำหรับงานโครงการลงทุนต่างเพื่อเน้นการสร้างสรรค์

ทั้งนี้ ได้แสดงความสัมพันธ์ตามรูปที่ 2



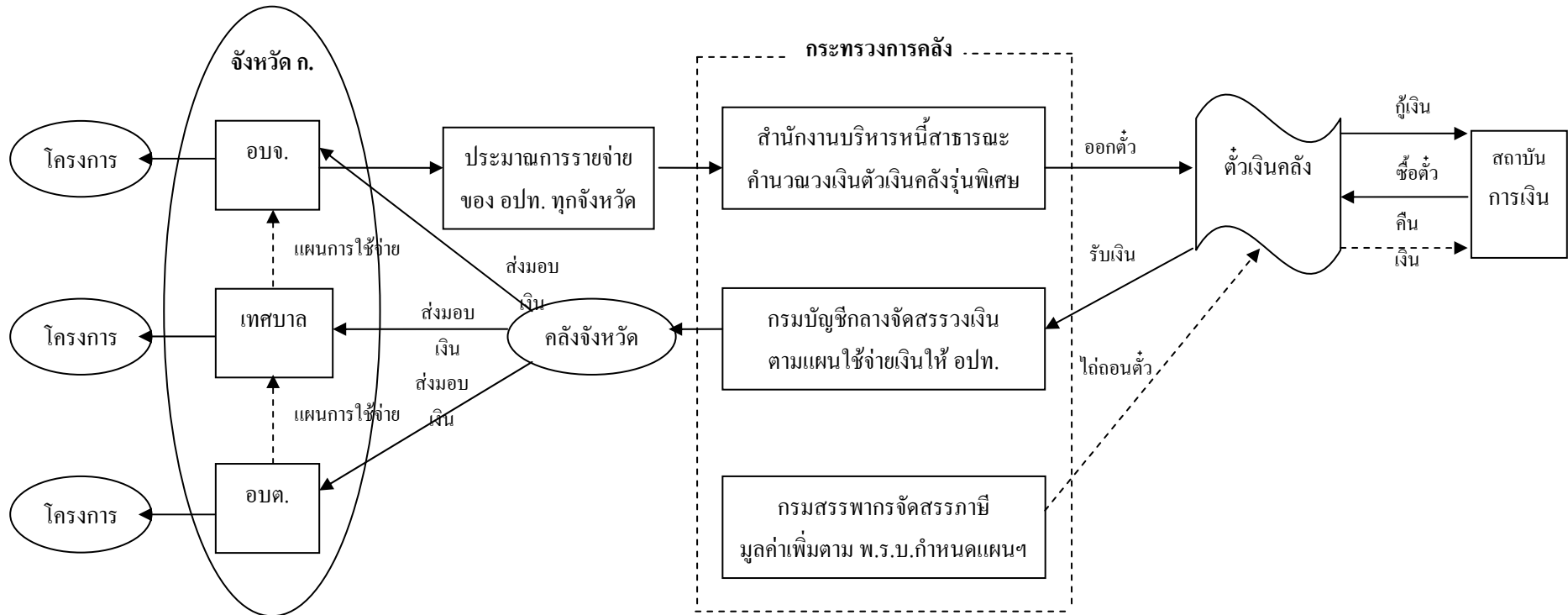
รูปที่ 2 แนวคิดการพัฒนาการบริหารการคลังของ อปท. ในภาพรวมของจังหวัด

(Macro Local Fiscal Management Concept)

● **การพัฒนาความคุ้มค่า** กระทรวงการคลัง ควรออกกฎหมายเพื่อดูแลบริหารสภาพคล่องของ อปท. โดยใช้แนวคิดการนำเงินในอนาคตมาใช้จ่ายได้ โดยรัฐบาลออกตราสารหนี้เพื่อปรับความสม่ำเสมอของสภาพคล่องให้ อปท. เพื่อมาจ่ายให้ อปท. ในสัดส่วนที่อ้างอิงกับรายได้ที่ อปท. คาดว่าจะได้รับจากการจัดสรรภาษีตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ทั้งปี เพื่อให้ อปท. มีเงินในการใช้จ่ายในโครงการพัฒนาได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ทันเวลา ทั้งนี้ ต้องมีกลไกการปันส่วนต้นทุนทางการเงินที่เกิดขึ้น เปรียบเทียบกับค่าเสียโอกาสที่ท้องถิ่นไม่ต้องเสียไปจากการได้เงินล่าช้า และจัดทำโครงการตามวัตถุประสงค์ไม่ทัน โดยแนวทางการพัฒนานี้ คือ การออกตราสารหนี้หรือ ตัวเงินคลังโดยกระทรวงการคลัง เพื่อระดมเงินมาจ่ายให้ อปท. นำไปลงทุนตามโครงการ ไปพลางก่อน ในลักษณะที่เป็น “ตัวเงินคลังเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่น” เฉพาะเงินได้ส่วนที่ อปท. จะได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เท่านั้น และเมื่อ อปท. ได้รับการจัดสรรเมื่อใด ให้รัฐบาลตัดโอนหักยอดกับตัวเงินคลังดังกล่าวได้

สำหรับความสัมพันธ์ของระบบตัวเงินคลังดังกล่าวปรากฏตามรูปที่ 3 ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการในลักษณะนี้มีประโยชน์ ดังนี้

- (1) ช่วยให้ อปท. สามารถจัดทำโครงการได้ทันเวลาในงบประมาณที่วางแผนไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งประชาชนรู้เห็นและร่วมตัดสินใจด้วย
- (2) กระตุ้นให้ประชาชนและนายก อปท. เกิดความตระหนักในการ “เลือก” โครงการพัฒนาในท้องถิ่นได้อย่างมีเหตุผลด้านต้นทุนและผลประโยชน์มากขึ้น
- (3) ช่วยให้ อปท. มีวินัยทางการคลังในการใช้จ่ายเงินดีขึ้นโดยจะทำให้รายการค่าใช้จ่ายค้างจ่ายในงบการเงินลดลง โดยสามารถใช้งบประมาณรายจ่ายซึ่งเป็นงบลงทุนได้ตรง งบประมาณและบรรลุวัตถุประสงค์ได้
- (4) กระตุ้นให้ อปท. เร่งรัดการจัดทำประมาณการกระแสเงินสดจ่ายตามภารกิจและโครงการลงทุนที่มีความเป็นไปได้และใกล้เคียงความเป็นจริง
- (5) ช่วยให้รัฐบาลสามารถคาดการณ์กระแสเงินสดภาครัฐได้ชัดเจนขึ้น เพราะจะทราบแผนการใช้จ่ายเงินของ อปท. และสามารถควบคุมกระแสเงินสดที่จะต้องจ่ายให้ อปท. ได้ อย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ แทนการให้เป็นก้อน และกระจุกตัวอยู่ปลายปีงบประมาณ



รูปที่ 3 ภาพความสัมพันธ์ของระบบตัวเงินคลังเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถให้ท้องถิ่น

ข้อเสนอเชิงการศึกษาต่อไป

1. การวิจัยครั้งนี้ มุ่งเน้นการวิจัยตัวแบบการบริหารการคลังด้านรายจ่ายของ อปท. 3 ประเภท คือ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยทำการรวบรวมข้อมูลจากบุคลากรภายในจังหวัดเป็นหลัก ซึ่งสามารถตอบคำถามในการศึกษาได้ แต่ทุก อปท. อยู่ในสภาพแวดล้อมอื่นอีก จึงควรจะได้รวบรวมข้อมูลจากบุคคลภายนอกด้วยทั้งในราชการส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด และส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้มุมมองมีความสมบูรณ์มากขึ้น

2. การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูล เนื่องจากมุ่งศึกษาวิจัยเฉพาะ อปท. ในภาคกลาง 4 จังหวัด ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีสภาพทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับแนวหน้าของประเทศและมีปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ที่คล้ายคลึงกัน ทำให้ขาดการศึกษา อปท. ในภาคอื่นที่มีบริบทที่แตกต่างกันทั้งในด้านสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งถ้าทำการศึกษา ก็จะทำให้มีความละเอียด ครบถ้วน และสมบูรณ์มากขึ้น

3. ควรมีการศึกษาและทดสอบตัวแปรต่างๆต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านตัวแบบการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นที่เหมาะสม ซึ่งถือเป็นปัจจัยนำเข้าในการบริหารการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพต่อไป เพื่อขยายผลทางด้านโจทย์ในการวิจัยร่วมกัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์ความรู้ทั้งในเชิงกว้างและเชิงลึก อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการความรู้ต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2522). การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2545). ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. (2548). การบริหารงบประมาณการเงินและบัญชีเบื้องต้น. เอกสารและสิ่งประกอบการเรียนรู้ หลักสูตรการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- จรรยา ชาญหา และคณะ. (2545). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชลธาร วิศรุตวงศ์ และคณะ. (2545). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 3 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : พิมพ์ศรี พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์.
- ณรงค์ สัจพันโรจน์. (2543). การจัดทำอนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ). กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- ดำรงศักดิ์ จันทโททัย. (2545). การบริหารชุมชนเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2542) การวิเคราะห์ความสามารถในการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้แผนปฏิบัติการพัฒนาเมืองภูมิภาคในช่วงแผนฯ 8 และแผนฯ 9. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารโลก. กรุงเทพฯ : เอกสารถ่ายสำเนา.
- _____. (2547) “ทุนทางสังคมและทุนทางวัฒนธรรมในระบบเศรษฐกิจและการจัดการยุคใหม่”. รวมบทความจากการประชุมวิชาการ ประจำปี 2547. มหาวิทยาลัยนเรศวร : เอกสารถ่ายสำเนา
- ตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงาน. (2545). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544. กรุงเทพฯ : ศุภสภา.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2545). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นวนน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. (2546). รายงานผลการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ปปช. และ The United States Agency for International Development ผ่านทางมูลนิธิธิดาเอเชีย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- พูนทรัพย์ ปิยะอนันต์. (2544, มิถุนายน). การเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายการกระจายอำนาจ. นิตยสารท้องถิ่น, 41(6), 39-47.
- ศูนย์วิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2546). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการดำเนินการประเมินผลการจัดสรรภาษีและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- สกนธ์ วัลญวัฒนา. (2543). รายงานฉบับสมบูรณ์ด้านระบบบริหารการเงิน การคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ : เอกสารถ่ายสำเนา.
- _____. (2547). เอกสารประกอบการเสนอ เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดประมาณการรายได้ภาษี (ใหม่). นครปฐม : เอกสารถ่ายสำเนา.
- ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, กรม. (2546). รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย (Final Report) โครงการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย. องค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส.
- _____. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด โครงสร้างภายนอก. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส.

- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด แนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545). **รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร**. กรุงเทพฯ : เอส แอล พลัปปลิเคชัน.
- _____. (2545). **กรอบความคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังและการกระจายอำนาจ: ทำไมเพื่อใคร และอย่างไร**. กรุงเทพฯ : เอส แอล พลัปปลิเคชัน.
- สมชัย ตั้งพงษ์ และคณะ. (2545). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 4 ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Fiscal Balance)**. กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สุเทพ เชาวลิติ. (2548). **การบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่**. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สุพิน เดชาคุปต์. (2548). **การจัดการปฏิบัติงาน : แนวคิด องค์ประกอบ และตัวแบบการศึกษา. รัฐศาสตร์-การบริหาร**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุภางค์ จันทวานิช. (2546). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อุดม ทุมโหมสิต. (2545). **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น : กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ : หอรัตนชัยการพิมพ์.
- Aronson, Richard J., Schwartz Els.. (1996). **Management policies in local government finance. International City/County Management Association ICMA University**. United State of America.
- Brown, Charles C. and Wallace E. Oates. 1987. Assistance to the Poor in a federal System. **Journal of Public Economics** 32 : 307-330.
- Campbell R McConnell, Stanley L. Brue and David A. Macpherson. (2003). **Contemporary labor Economics** (6th). McGram-hill.
- Dreze, Jean and Amartya Sen (1995): **India : Economic Development and social opportunity**, Oxford University Press, We Hon Street, Oxford.
- Government Finance Offices Associations. (1999). **Recommended Budget Practices : A Framework for Improved state and local Government Budgeting**, United State of America.

- Hughes, Owen E.. (1998). *Public Management Administration : An Introduction (2nd)*. United State of America : PALGRAVE.
- Igraham, Patricia W. and Romzek, Barbara S. Editor. *Issues Raised by Current Reform Effort, in New Paradigms for Government Issues for the changing Public Services*. Sanfrancisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.
- Kloha, Philip, Weissert, Carol S. and Kleine, Robert. *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*. *Public Administration Review*. May/June 2005, Vol. 65, No. 3 (p 313-323)
- Lewis, Pamela S. and Others. *Management Challenges in the 21st Cenntury*. Ohio: South-Western College Publishing, 2001.
- McMaster, James. (1994). *Urban Financial management : A Training Manual*. (3rd) The World Bank. Washington D.C.
- Mikesell, John L. (2003). *Fiscal Administration : Analysis and Applications for the Public Sector (6th)*. United State of America.
- Musgrave. Richard A. and Peggy B. Musgrave. (1989). **Public Finance in Theory and Practice**. 5th ed. Singapore : McGrow-Hill.
- Oates, Wallace E. (1972). **Fiscal Federalism**. New York : Harcourt Brace Jovanovich.
- Shah, Anwar, Jurgen von Hagen, Matthew Andrew, Mahesh Purohit, Richard M. Bird, and World Bank staffs. (2005). **Fiscal Management**. Washington D.C. : The World Bank.
- Wolman Harold. (1980). **Local Government Strategies to cope with fiscal pressure**. *Fiscal Stress and Public Policy*. United State of America.