

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้มี ๓ ประการคือ

- (๑) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๓) เพื่อเสนอรูปแบบการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิจัยโดยลำดับดังนี้

๔.๑ ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

๔.๒ เชิงปริมาณ

๔.๓ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยนี้

๔.๑ ผลการวิจัยเชิงคุณภาพ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (The Semi – Structured Interview) ครอบคลุมวัตถุประสงค์ทั้ง ๓ ข้อ โดยเรียงคำถามตามกรอบแนวคิดหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ประเด็นคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีข้อมูลดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ สภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ข้อนี้ต้องการศึกษาว่าสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการรายได้ การบริหารจัดการรายจ่ายในรูปของแผนงาน โครงการและงบประมาณและงบประมาณตลอดจนการใช้จ่ายตามข้อบัญญัติท้องถิ่นตลอดจนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

๑.๑ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

หมายถึงการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยมีคำถามเพื่อการวิจัยว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังตามหลักนิติธรรมอย่างไรให้ผู้ให้ข้อมูลได้ให้ความเห็นดังนี้

ปัญหาในปัจจุบันคือกฎหมายการคลังท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันกำหนดประเภทของรายได้ให้ท้องถิ่นไม่เพียงพอเนื่องจากมีฐานภาษีน้อยมีเพียง ๓ ประเภทคือภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย หากจะให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นสามารถพึ่งตนเองได้อาจต้องมีการเพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งตามหลักแล้วเป็นส่วนที่ต้องใช้บริการจากท้องถิ่นแต่ไม่ได้เสียอะไร ซึ่งหากมีการเก็บภาษีนี้ก็จะเป็นธรรมกับท้องถิ่นมากขึ้น ภาษีตัวนี้ก็จะย้อนกลับมาพัฒนาท้องถิ่นหากกฎหมายนี้ออกมาใช้ ท้องถิ่นก็จะพัฒนาขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงนโยบาย ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่

ยังคงใช้หลักเกณฑ์ของปี ๒๕๒๔ อยู่คือยังเก็บไร่ละ ๕ บาท กรมการปกครองซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์นี้ ซึ่งทำให้ภาษีประเภทนี้ไม่มีการพัฒนา ประเด็นนี้ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจเชิงนโยบายของกรมการปกครอง แต่ส่วนภาษีประเภทอื่นกำลังร่วมมือกับ กระทรวงการคลังในการพัฒนาอยู่ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานคลังของท้องถิ่นยังมีปัญหาในด้านหลัก นิติธรรมอยู่^๑

ปัจจุบันกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เพียงสาม ประเภทซึ่งนับเป็นฐานภาษีที่แคบมาก ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่ต้องดูแลประชาชน ในจำนวนสามประเภท นั้นกฎหมายก็ยังกำหนดอัตราที่ต่ำเกินไปเช่นภาษีบำรุงท้องที่ มีตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ยังไม่ได้ปรับปรุงหรือ ปรับปรุงก็เพียงเล็กน้อยไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นการบังคับใช้กรณี ไม่ชำระภาษีให้ท้องถิ่นไปบังคับชำระหนี้ด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินกับประชาชน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ในการปฏิบัติ^๒

การทำงานของเทศบาลจะต้องอยู่บนพื้นฐานของระเบียบกฎหมายซึ่งเป็นหลักปฏิบัติทั่วไป ของราชการอยู่แล้วอย่างการจัดเก็บภาษีจะเก็บอะไร เท่าใดเราจะต้องแจ้งหลักเกณฑ์และปฏิบัติให้ เป็นแนวเดียวกันแต่ขณะนี้ปัญหาในเชิงหลักนิติธรรมในด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ที่ปัญหาในเรื่องรายได้ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีไม่กี่ประเภทในขณะที่มีการเพิ่ม ความรับผิดชอบในการดูแลประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากรายได้จะมาจากภาษีน้อยประเภทแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ยังล้าสมัยอีกด้วย เช่นภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งคงใช้อัตราของปี ๒๕๒๔ ซึ่งบัดนี้เวลา ผ่านไปถึง ๓๔ ปีแล้ว สภาพการณ์ต่างๆเปลี่ยนแปลงไปมาก ทำให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้ไม่เพียงพอ กับการปฏิบัติการกิจการตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นในทางปฏิบัติก็เป็นเรื่องที่ยากลำบากเช่น การประเมินภาษีโรงเรือนที่ดำเนินการให้ตรงกับความเป็นจริงได้ยากเนื่องจากระเบียบมีช่องว่างเช่น หอพักแจ้งในสัญญาให้เช่า ๑,๕๐๐ บาทแต่ไปเพิ่มในส่วนตู้เสื้อผ้าหรืออุปกรณ์อื่นๆ รวมแล้วอาจเป็น ๒,๕๐๐ หรืออ้างว่ามีคนอยู่ไม่เต็มแต่ก็ไม่ได้แจ้งผู้ประเมินว่าในช่วงเวลาใดที่ไม่มีผู้เช่า จำนวนที่ห้อง เราก็คิดตามอัตราที่มีผู้เช่า ผู้เสียภาษีก็จะมาอุทธรณ์ ซึ่งเราก็จะพิจารณาตามข้อเท็จจริงเช่นในช่วงที่ เกิดน้ำท่วมห้องพักได้รับความเสียหาย พิจารณาจากสภาพอาคารก็พอจะเห็นได้ก็มีการลดหย่อนกันไป ภาษีอื่นๆเช่นภาษีป้ายก็ต้องเก็บโดยไม่มีการละเว้นไม่เช่นนั้นจะถูกร้องเรียน^๓

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บได้ในอัตราไร่ละ ๕ บาท ถ้าทำสวนเก็บในอัตราไร่ละ สิบสองบาท ห้าสิบสตางค์ แต่ถ้าไม่ได้ทำอะไรเลยปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่าก็เก็บยี่สิบห้าบาท ซึ่งเป็นอัตราตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ คือให้นาราคาปานกลางนั้นมาใช้ แต่นโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถ้าให้ออกไป สสำรวจและประเมินใหม่โดยใช้ราคาประเมินของกรมที่ดินเป็นหลักแล้วใช้การคำนวณตามสูตรที่ กำหนด แต่เมื่อคำนวณแล้วประชาชนจะเสียภาษีอยู่ในอัตราไร่ละประมาณ ๓,๐๐๐ บาท แต่ก็ยังเป็น เพียงนโยบายเพราะราคานี้ประชาชนรับไม่ได้แน่นอน ถ้าเสียภาษีอัตรานี้พวกลูกค้าเช่ามีต้องเก็บค่าเช่า กันไร่ละเป็นหมื่นหรือ ในขณะที่ขายข้าวได้ไร่ละเท่าใด คงเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก^๔

^๑ สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^๒ สัมภาษณ์นายเสกสรรค์ ไกรสต์, นายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^๓ สัมภาษณ์นายสุฤษ ไซยชิต, ปลัดเทศบาลตำบลบางนมโค อำเภอสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^๔ สัมภาษณ์นางภคพร กระพี้, ผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลบางนมโค, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องรายได้เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เพียงสามประเภทคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย นอกจากนั้นก็เป็นค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับซึ่งเป็นรายได้เพียงเล็กน้อย ยิ่งกรณีที่ในท้องถิ่นนั้นไม่ใช่พื้นที่ธุรกิจ ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมหรือบริษัทห้างร้านท้องถิ่นนั้นก็ยิ่งได้ภาษีน้อยจนไม่เพียงพอกับการทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ทำ อีกประการหนึ่งกฎหมายการคลังท้องถิ่นก็ใช้มานานแทบไม่ได้มีการปรับปรุงมาสามสิบสี่สิบปี จะปรับปรุงก็เพียงเล็กน้อยเท่านั้นเช่นกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่กำหนดอัตราที่นาให้เก็บไร่ละ ๕ บาทมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ นอกจากนั้นจะเป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ซึ่งที่ผ่านมามีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ไม่มีความชัดเจนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลหรือแต่ละปีก็มีหลักเกณฑ์ที่ไม่แน่นอน ทำให้ท้องถิ่นประมาณการรายได้ค่อนข้างลำบาก^๕

รายได้ของท้องถิ่นอาจแบ่งเป็นสามส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บเองมีสามประเภทได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย นอกนั้นก็เป็นค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ส่วนที่สองเป็นรายได้ที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่ประจำในภูมิภาคจัดเก็บแล้วแบ่งให้เช่นภาษี VAT ภาษีสรรพสามิต อีกส่วนหนึ่งคือเงินอุดหนุนซึ่งก็ยังแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ผ่านมามีการศึกษาพบว่าระบบกฎหมายเกี่ยวกับการคลังยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากซึ่งขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เริ่มตั้งแต่ตัวกฎหมายที่อาจจะล้าสมัยเพราะไม่ได้มีการปรับปรุงหรือปรับปรุงน้อยมากในรอบหลายสิบปีที่ผ่านมา ซึ่งทำให้ท้องถิ่นมีรายได้คงที่ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆทุกปีสุดท้ายท้องถิ่นไม่มีงบประมาณไปพัฒนาให้เป็นไปตามแผนงานหรือความจำเป็นของท้องถิ่นไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ก็ทราบว่าไม่ค่อยมีความแน่นอนชัดเจนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาล ถ้ารัฐบาลประชานิยม ก็มักจะใช้จ่ายในโครงการใหญ่ของรัฐเพื่อการสร้างฐานเสียง อาจแบ่งให้ท้องถิ่นน้อยหรืออีกกรณีคือแบ่งอย่างไม่เป็นธรรมขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของแต่ละท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติที่ควบคุมงบประมาณ อันนี้เห็นว่าไม่ค่อยสอดคล้องกับหลักนิติธรรม^๖

สภาพปัญหาของท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมหรือกฎหมายนั้นมีความเห็นว่ายังมีปัญหาทั้งด้านรายได้และรายจ่าย ในด้านรายได้ก็อย่างที่ทราบกันคือมีกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้ให้ท้องถิ่นเพียงสามประเภทซึ่งถือว่าน้อยมากนอกจากนั้นอัตราการจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนดให้เก็บก็ยังคงอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเนื่องจากเป็นอัตราที่กำหนดไว้นานแล้ว เกือบทั้งหมดคิดว่าเกินกว่าสามสิบปีขึ้นไปโดยไม่ได้มีการปรับปรุงอะไรหรือปรับปรุงเล็กน้อยๆ ตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ยิ่งในกรณีของท้องถิ่นในชนบทที่ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจไม่มีบริษัทธุรกิจใหญ่ๆหรือโรงงานอุตสาหกรรมยิ่งแทบไม่มีรายได้ไปพัฒนาท้องถิ่นหรือมีก็น้อยมาก^๗

^๕ สัมภาษณ์นายธัชชนนท์ แสงบุญ, ปลัดเทศบาลตำบลมหาพรหมณ์, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^๖ สัมภาษณ์ ผศ.ประสงค์ รักวาทีน, อดีตประธานสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น, ๒๔ มกราคม ๒๕๕๘.

^๗ สัมภาษณ์นายอมรพันธ์ ตรีเมฆ, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้ซุง อำเภอกุฉินารายณ์ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเมื่อกฎหมายกำหนดประเภทของรายได้เพียงไม่กี่อย่าง ก็ทำให้เรามีรายได้้น้อยมาก จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นพื้นที่การเกษตรทำนา กฎหมายกำหนดให้เราเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้เพียงไร่ละห้าบาท เขตขององค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียง ๑๑ ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่เก็บภาษีได้ไม่กี่พันไร่ดังนั้นเงินในส่วนนี้จึงมีไม่มากนัก ส่วนภาษีป้ายก็ยังน้อย เพราะส่วนใหญ่เป็นบ้านอยู่อาศัยมีร้านค้าเพียงไม่กี่ร้าน ส่วนใหญ่ก็เป็นร้านเล็กๆในหมู่บ้านก็ไม่น่าจะเก็บได้อย่างไร ภาษีป้ายแทบเก็บไม่ได้เลย ภาษีโรงเรือนที่น่าจะเป็นหลักในแง่รายได้ แต่ในพื้นที่ก็มีโรงงานเล็กๆ อยู่แห่งสองแห่ง ก็เก็บได้น้อย ดังนั้นรายได้ส่วนใหญ่ก็มาจากรัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้กับเงินอุดหนุน ซึ่งก็มีแค่ปีละสิบกว่าล้านบาท จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุมที่เป็นรายจ่ายประจำ แล้วก็เหลือเป็นงบลงทุนไม่มากนัก โครงการสาธารณูปโภคก็มีการบำรุงรักษาซ่อมแซมกันทุกปี เหลือเงินทำโครงการใหม่ตามที่ประชาคมตำบลเสนอขอมาน้อยมาก กว่าจะทำถนนได้สักสายใช้เวลาหลายปี เพราะแต่ละปีทำได้เพียงไม่กี่ร้อยเมตร เพราะงบประมาณมีแค่นั้นและชาวบ้านก็มีปัญหาเฉพาะหน้าให้องค์การบริหารส่วนตำบลช่วยเหลืออยู่บ่อยๆเช่นวันนี้ก็มีการแจ้งว่ามีไฟไหม้โรงเหล็กก็ต้องช่วยเหลือแต่ไม่ทราบจะทำได้อย่างไรเพราะไม่ได้บรรจุอยู่ในแผน^๙

ในกรณีของสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมหรือการใช้กฎหมาย นั้นเห็นว่ามีปัญหาในการบริหารการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น นอกเหนือจากการมีฐานภาษีที่แคบมากแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งคือปัญหาการค้างชำระภาษีซึ่งกรณีนี้กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการเร่งรัดไม่ให้มีภาษีค้างชำระโดยการให้ใช้มาตรการทางปกครองคือให้ท้องถิ่นดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระเพื่อมาหักเงินที่ค้างชำระ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙-ผู้สัมภาษณ์) ในทางปฏิบัติ ดำเนินการได้ยากเป็นการสร้างปัญหาให้แก่ผู้ปฏิบัติค่อนข้างมาก เพราะเราไม่คุ้นเคยกับวิธีการแบบนี้ แต่มีบางที่ที่เคยดำเนินการ เทศบาลคิดว่าจะส่งนิติกรไปดูงานจากเทศบาลที่เคยดำเนินการ แต่ก็คิดว่าน่าจะใช้กฎหมายเดิมคือเทศบาลเพียงแจ้งดำเนินคดีกับผู้ไม่ชำระภาษี ส่วนการดำเนินการทางคดีควรเป็นเรื่องของอัยการกับศาลภาษีอากร^{๑๐}

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นมีความล้าสมัยเนื่องจากไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขมาเป็นเวลานานมาก เช่น พระราชบัญญัติ รายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕^{๑๑} พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐^{๑๒} ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.๒๕๐๘ (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่๓) พ.ศ. ๒๕๔๓^{๑๓}

^๙สัมภาษณ์นายเชาวลิต หามนตรี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้ซุง อำเภอยุทัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐}สัมภาษณ์นางสาวสิริกานต์ สิทธิชนแก้ว, ปลัดเทศบาลตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๑๑}แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช๒๔๗๕ (ฉบับที่๓) พุทธศักราช๒๔๘๕ (ฉบับที่๔) พ.ศ.๒๕๓๔ (ฉบับที่๕) พ.ศ. ๒๕๔๓.

^{๑๒}พระราชบัญญัติภาษีป้ายพ.ศ.๒๕๑๐(ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๓๔พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่๓) พ.ศ.๒๕๔๓.

^{๑๓}พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่พ.ศ.๒๕๐๘ (ฉบับที่๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่๓) พ.ศ.๒๕๔๓.

สรุปได้ว่า ในส่วนของสภาพปัญหาด้านหลักนิติธรรมนั้นอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- ๑) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของการรายได้หลักคือ ภาษีเพียงสามประเภท ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป
- ๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรดังกล่าวล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว
- ๓) มาตรการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในด้านภาษีอากรไม่เหมาะสม เป็นการสร้างปัญหาให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดให้กับผู้ปฏิบัติ
- ๔) ระเบียบเกี่ยวกับพัสดุและการเงินไม่มีความชัดเจนเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจได้มากเกินไปซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการละเว้นการปฏิบัติเนื่องจากเกรงกระทบกับฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น

ตารางที่ ๔.๑ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๑

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๑	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม	๙	๑,๙,๑๒,๑๔,๑๖,๑๗,๑๘,๑๙,๒๘	

๑.๒ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

หมายถึงการปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ มีคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ การไม่ทำให้เสียหายหรือการละเมิดจริยธรรมตลอดจนการไม่กระทำความผิดวิชาชีพนิยมได้แก่พฤติกรรมที่สวนทางหรือขัดแย้งกับองค์ประกอบของวิชาชีพนิยมโดยการมีจรรยาบรรณวิชาชีพการยึดมั่นในความถูกต้องดีงามและความซื่อสัตย์สุจริตซึ่งมีประเด็นคำถามสองประเด็นคือสภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมเป็นอย่างไรและท่านคิดว่าผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการคลังควรมีหลักธรรมตามหลักพระพุทธศาสนาข้อใดบ้างจึงจะทำให้การบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการร้องเรียนพบว่ามีผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนการเข้าดำเนินการรับเหมาโครงการเองโดยใช้ตัวแทนนายหรือหน้าของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเครือข่ายของผู้บริหารท้องถิ่น แต่เรื่องนี้โดยข้อเท็จจริงก็ยากที่จะตรวจสอบได้เนื่องจากได้เนื่องจากการมีการศึกษาระเบียบมาเป็นอย่างดี มีการกีดกันโดยการข่มขู่หรือใช้กำลังมิให้คู่แข่งเข้าซื้อแบบหรือเข้ายื่นซองสอบราคาหรือประกวดราคาได้^{๑๓}

^{๑๓} หมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้ายื่นประมูลงานประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

บางกรณีมีการสั่งการให้ช่างผู้ควบคุมงานผ่านการตรวจงานให้และให้กรรมการตรวจรับตรวจรับงานให้ทั้งที่ไม่เป็นไปตามแบบ บางกรณีมีการข่มขู่ใช้กำลังเช่นเอาปืนมาวางขู่ผู้ซึ่งไม่ยอมตรวจรับให้ หรือใช้กำลังทำร้ายร่างกายผู้ซึ่งไม่ยอมทำเรื่องเบิกจ่ายให้ เมื่อเร็ว ๆ นี้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งผู้รับเหมาได้ทำร้ายร่างกายช่างผู้ควบคุมงานที่ไม่ยอมตรวจรับงานให้อย่างรุนแรง เคยมีกรณีถึงขั้นเจ้าหน้าที่บางคนต้องลาออกจากงาน แต่เมื่อสอบเข้ามาใหม่บรรจุไปอยู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ก็เจอเหตุการณ์ทำนองเดียวกันอีก มีกรณีเป็นที่น่าสนใจคิดว่าผู้บริหารท้องถิ่นยังมีระดับการศึกษาไม่สูงยังมีแนวโน้มของการไม่เคารพระเบียบกฎหมายและใช้ความรุนแรงมากกว่าผู้ที่มีความรู้มีการศึกษา อีกประการหนึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนายกเข้ากันได้ดี ไม่มีปัญหาการทุจริตมักเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ถ้านายกและปลัดเข้ากันไม่ได้ไม่ลงรอยกัน การทุจริตก็เกิดได้ยากเพราะต่างฝ่ายต่างคอยจับตามองอีกฝ่ายหนึ่ง แต่กรณีดังกล่าวก็ทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้นมีการร้องเรียนว่ามีการบรรจุหรือกำหนดให้ญาติ หรือพวกพ้องทำหน้าที่เกี่ยวกับพัสดุ บางกรณีเป็นเพียงลูกจ้างตามภารกิจหรือพนักงานจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งมิได้เป็นไปตามระเบียบราชการ แม้อาจเป็นประเด็นช่องว่างในทางกฎหมายแต่ก็ถือเป็นเรื่องสำคัญซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนในด้านคุณธรรมจริยธรรมในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๔}

ในด้านหลักคุณธรรมเป็นเรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนก็ดี แต่บางคนก็มีปัญหา เริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งส่วนใหญ่ก็ต้องมีการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีเพื่อให้ประชาชนยอมรับแต่บางส่วนก็เข้ามาด้วยวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้องซึ่งในส่วนนี้จะไม่ค่อยคำนึงถึงหลักคุณธรรมเท่าใดแต่ก็ได้รับเลือกหลายสมัย นักการเมืองท้องถิ่นประเภทนี้ไม่ได้หมายความว่าประชาชนยอมรับในคุณงามความดีแต่เป็นการยอมรับที่เกิดขึ้นจากการใช้อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ทำให้หลักนิติธรรมเกิดปัญหา หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่าด้วยบารมีและเครือข่ายของตัวเองเช่นรู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ ทุกอย่างสามารถควบคุมได้ บางรายคิดว่าตนเคยช่วยเหลือคนมามากก็เลยมีความผูกติดอยู่กับเรื่องระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อหลักธรรมาภิบาล^{๑๕}

ธรรมาภิบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งแต่ประการสำคัญอยู่ที่ตัวคน ผู้บริหารท้องถิ่นมีหลายประเภท บางคนเป็นผู้รับเหมา บางคนเป็นนักธุรกิจรวนล้นฟ้า บางคนเป็นผู้มีอิทธิพล บางคนก็ประเภทอดโซ ซึ่งอาจไม่สนใจเรื่องระบบหรือกฎหมาย แต่ก็ต้องพยายามหาตัวคานอำนาจให้ได้ เช่นข้าราชการต้องคานอำนาจกับนักการเมืองท้องถิ่นให้ได้แต่ผมคิดว่ามันก็ยาก ตัวผมไม่ใช่ผู้รับเหมาไม่ได้สนใจเรื่องผลประโยชน์ไม่ทำผิดกฎหมาย หลายคนคิดว่าเป็นนายกแล้วต้องรวน เป็นนายกแล้วต้องมีอำนาจถ้าคิดแบบนี้ก็จะเกิดปัญหาและความขัดแย้งในองค์กรสูง ในทัศนะของผมเห็นว่าคนสำคัญกว่าระบบ ระบบจะดีอย่างไร นำไปใช้กับโจรไปใช้กับผู้รับเหมา ไปใช้กับนักล่าผลประโยชน์หรือคนที่ไม่สนใจก็ไม่มีประโยชน์อะไร ธรรมาภิบาลเป็นเพียงนามธรรมเหมือนบทอาขยานใครๆ ก็ท่องได้แต่ปัญหาคือจะทำหรือไม่ทำแล้วผลจะเป็นอย่างไร เอาคนผิดมาดำเนินการได้หรือไม่ แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะไม่สำคัญ

^{๑๔}สัมภาษณ์ นายสันติ จิตต์ปราณีชัย ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๑๕}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

หรือไม่มีประโยชน์ อย่างน้อยก็มีแนวทางมีมาตรการควบคุมมีช่องทางให้ดำเนินการป้องกันและแก้ไข ในบางเรื่องดีกว่าไม่มีระบบอะไรเลย อีกอย่างหนึ่งการดำเนินการต้องทำให้ระบบรวมถึงการเมืองระดับชาติด้วย ส.ส.บางคนไม่เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องคุณธรรมนี้มันจบแล้ว^{๑๖}

เรื่องคุณธรรมมันเป็นเรื่องที่อยู่ในสามัญสำนึกของคนไม่ว่าเราจะวางระบบไว้ดีอย่างไร คนไม่มีคุณธรรมก็จะหาช่องทางของเขาไปจนได้กำหนดก็ตามไม่ทันแก้อีกอย่างเขาก็ไปอีกอย่าง กฎหมายก็ตามหลังเขาอยู่รำไป มันต้องแก้ที่ประชาชน ประชาชนต้องไม่ยอมให้คนไม่ดีมีอำนาจ^{๑๗}

เรื่องการปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเราต้องปลูกฝังสิ่งนี้ให้แก่เด็กและเยาวชนของเราให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ต้องถือว่าคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงของสังคมและของประเทศ ไม่ว่าเราจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดแต่ถ้าไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายก็ทำอะไรไม่ได้มากนัก แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายไม่สำคัญนะ มันต้องทำควบคู่กันไป ในประเทศที่เจริญแล้วประเทศที่มีการจัดอันดับความโปร่งใสอันดับต้นๆนั้น เห็นได้ว่าทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนมีระดับของคุณธรรมจริยธรรมสูง มีหลักธรรมอันหนึ่งที่คิดว่าสำคัญมากคือการมีหิริโอตตัปปะความละอายเกรงกลัวต่อบาป ถ้าคนในสังคมของเราทุกระดับมีคุณธรรมจริยธรรมตัวนี้อยู่รับรองว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะหายไปหมดและพวกผมคงไม่มีงานทำ แต่ในสังคมวัตถุนิยมแบบนี้มันก็เป็นเรื่องยากมากที่จะต่อสู้กับกิเลสความอยากได้ อยากมีอยากเป็น ทุกอย่างต้องใช้เงินและวัฒนธรรมของเรา ยิ่งไปยกย่องวัตถุนิยมและผู้มีอำนาจโดยไม่สนใจวิธีการหรือที่มาของมันว่าถูกต้องตามทำนองคลองธรรมหรือไม่ อันนี้เป็นปัญหาใหญ่มาก^{๑๘}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน อยู่ใกล้ชิดและเป็นที่พักของประชาชนตามปรัชญาของการปกครองท้องถิ่น ระบบธรรมาภิบาลในส่วนของระบบคุณธรรมเป็นเรื่องสำคัญมากเราต้องเสริมสร้างค่านิยมของการมีคุณธรรมในทุกเรื่องทุกภารกิจให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น ศรัทธาถ้าไม่เช่นนั้นในระยะยาวคิดว่าคงอยู่ได้ลำบากเพราะทุกสิ่งทุกอย่างอยู่ที่ประชาชนถ้าเขาไม่ยอมรับ ไม่เชื่อถือในระบบคุณธรรมเขาก็จะเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงเพราะฉะนั้นการยึดมั่นในระบบคุณธรรมจึงเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น^{๑๙}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันถูกตั้งข้อสังเกตจากสังคมค่อนข้างมากในเรื่องเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมไม่ว่าปัญหาเกี่ยวกับการใช้ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในทางที่ไม่ถูกต้องมีปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ บางที่ผู้บริหารท้องถิ่นก็เป็นผู้รับเหมาเสียเอง เป็นผู้มีอิทธิพลนักเลงหัวไม้ เคยมีขนาดว่าเอาปืนวางบนโต๊ะเพื่อข่มขู่ผอ.กองคลังให้ทำเรื่องเบิกจ่ายที่ผิดระเบียบ บางที่ก็มีการใช้กำลังทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ที่ไม่ยอมตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามแบบรูปราชการ ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งเมื่อเร็วๆนี้ผู้รับเหมาที่เข้ามาทำร้าย

^{๑๖} สัมภาษณ์นายปรีชา ด้สดุล, นายกเทศมนตรีตำบลบางนมโค อำเภอสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๑๗} สัมภาษณ์นายธงชัย ศรีจันแก้ว, นายกเทศมนตรีเมืองผักไห่ อำเภอดุสิต, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๑๘} สัมภาษณ์ นายสันติ จิตต์ปราณีชัย, ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๙} สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ สุขประเสริฐ, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคานหาม อำเภออุทัย, ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

ร่างกายช่าง ที่ไม่ยอมตรวจรับงานให้อย่างนี้เป็นต้น แต่ที่ตึกก็มีนะไม่ใช่จะเลวร้ายไปเสียหมด ก็คิดว่ามีแนวโน้มที่คนดีมีการศึกษาจะเข้ามาแทนที่ ก็เชื่อมั่นว่าคนมีการศึกษามีระดับคุณธรรมจริยธรรมสูงกว่า มีความละเอียดเกรงกลัวต่อการกระทำผิดทั้งศีลธรรมและกฎหมายมากกว่า^{๒๐}

ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายนอกจากนั้นเรื่องบางเรื่องแม้จะมีกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้แต่ก็ไม่สมควรอย่างกรณีเงินโบนัสของท้องถิ่นนี้คิดว่าไม่ค่อยถูกเพราะท้องถิ่นยังต้องการพัฒนาอีกมากควรคำนึงถึง)ประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตน องค์กรจึงจะสามารถตอบสนองกับประโยชน์ของประชาชน^{๒๑}

ระบบคุณธรรมนี้ไม่ใช่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะต้องยึดถือ แต่ทุกภาคส่วนรวมถึงประชาชนก็ต้องยึดมั่นในหลักคุณธรรมด้วยมันถึงจะอยู่กันได้ บางทีภาคประชาชนเองก็ทำไม่ถูก ไม่รู้จักหน้าที่หลักเล็งภาษีไม่ค่อยอยากจะทำแล้วทวงอีกก็ไม่จ่าย จะต้องให้ฟ้องร้องเป็นคดี จะให้มีการยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระภาษีเราก็ไม่อยากทำ อันนี้เป็นเรื่องคุณธรรมจริยธรรมอย่างหนึ่งที่จะต้องมีการปลูกฝังให้คิดถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม ภาษีที่จ่ายมาก็ย้อนกลับไปพัฒนาท้องถิ่นพัฒนาตัวท่านเอง บางทีอย่างภาษีโรงเรือนก็ไม่ค่อยจะจ่าย อ่างภาวะเศรษฐกิจไม่ดีบ้างซึ่งบางทีก็ไม่ค่อยตรงไปตรงมา^{๒๒}

ในท้องถิ่นก็มีการเมืองมีการแข่งขันกันสูง พอมีการเมืองเข้ามาก็ทำได้ทุกอย่างเพื่อจะเป็นใหญ่ แต่ที่นี้ก็ยังไม่ถึงขั้นใช้อิทธิพล ใช้ความรุนแรง จากการแข่งขันทางการเมืองก็กลายเป็นเรื่องส่วนตัวไป พออีกฝ่ายชนะอีกฝ่ายก็ไม่ร่วมมือคนที่เดือดร้อนคือประชาชน ท้องถิ่นกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหลายที่ที่เคยเป็นคู่แข่งกัน แม้กระทั่งผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเอง แข่งกันแล้วแพ้ก็ไปลงสมัครองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วจะทำงานด้วยกันได้อย่างไรมีงานอะไรอีกฝ่ายก็ไม่ไปร่วม อีกฝ่ายก็ไม่เชิญกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่ลงกันเพราะปัญหาการเมืองท้องถิ่นก็จะคอยจับผิดกัน เสนอโครงการอะไรไปสมาชิกสภาไม่เห็นด้วยมันก็ตกหมดชาวบ้านเสียประโยชน์ ในด้านคุณธรรมของผู้นำท้องถิ่น อันนี้คิดว่าสำคัญอย่างยิ่งอาจจะยิ่งกว่าตัวบทกฎหมายเสียด้วยซ้ำ คุณธรรมที่ผู้นำท้องถิ่นต้องมีคือความซื่อสัตย์และความเสียสละเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว^{๒๓}

^{๒๐} สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี, ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน, ๕ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๒๑} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๒๒} สัมภาษณ์นายเสกสรร ไกรสดับ, นายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๒๓} สัมภาษณ์นายสิงชัย เรืองขจ, กำนันตำบลพิตเพียน อำเภอมหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

สรุปได้ว่า สภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมมีดังนี้

๑) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ จ้าง ซึ่งบางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

๒) ภายในท้องถิ่นบางแห่งมีความขัดแย้งและแข่งขันกันสูง ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย ทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น

๓) ในด้านหลักคุณธรรมเป็นเรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนก็ดี แต่บางคนก็มีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม เริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้อง เมื่อเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ยึดหลักคุณธรรมมีการใช้อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้มักไม่ใช้หลักนิติธรรม หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่าด้วยบารมีและเครือข่ายของตัวเองเช่นรู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ

๔) ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง

๕) การปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเราต้องปลูกฝังสิ่งนี้ให้แก่เด็กและเยาวชนของเราให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ต้องถือว่าคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงของสังคมและของประเทศ ไม่ว่าเราจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดแต่ถ้าไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายก็ทำอะไรไม่ได้มากนักหลักธรรมอันหนึ่งที่คิดว่าสำคัญมากคือการมีหิริโอตตัปปะความละอายเกรงกลัวต่อบาป

หลักคุณธรรมเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานคลังโดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นทั้งนายก รองนายก ผู้อำนวยการกองคลังตลอดจนเจ้าหน้าที่และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีหิริโอตตัปปะ คือความละอายเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรม ถ้าทำได้จริงกฎหมายก็ไม่จำเป็น เพราะการทุจริตประพฤติมิชอบคงไม่เกิดขึ้น^{๒๔}

เราควรกำหนดมาตรฐานด้านคุณธรรมจริยธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมือนเช่นที่กำหนดในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเพราะแม้ว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนก็ตามแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นหน่วยงานของรัฐผู้บริหารก็ย่อมต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมต้องมีเรื่องของวินัยเข้ามาบังคับดั่งเช่นข้าราชการ แต่กฎหมายท้องถิ่นไม่ได้เขียนเรื่องวินัยซึ่งมีรากฐานมาจากหลักคุณธรรมในสังคมให้ชัดเจนและมีผลบังคับใช้ซึ่งสุดท้ายเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันเราต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมาย หลักธรรมที่เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นพึงมีโดยขาดไม่ได้คือความละอายเกรงกลัวต่อบาปหรือสิ่งที่ไม่ถูกต้องในพุทธศาสนาคือหลักหิริโอตตัปปะและหลักสปปุริสธรรมซึ่งกล่าวการเข้าใจเหตุ ผล กาลเทศะ ชุมชนซึ่งน่าจะประยุกต์ได้ดีกับผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๒๕}

^{๒๔} สัมภาษณ์นายสุชาติ ไชยจิต, ปลัดเทศบาลตำบลบางนมโค อำเภอสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๒๕} สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ประสค์ รักวาทิน, อดีตประธานสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

เรื่องคุณธรรมของผู้นำท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญที่สุดอันเป็นที่มาของทุกสิ่งทุกอย่าง หากผู้นำมีคุณธรรมก็จะผลักดันให้มีระบบที่มีคุณธรรม ผลักดันให้ผู้ปฏิบัติงานมีคุณธรรม ผลักดันให้ชุมชนและประชาชนมีคุณธรรม หลักคุณธรรมสำคัญก็คือการยึดหลักความถูกต้องละเอียดที่จะกระทำสิ่งไม่ถูกต้อง แม้การกระทำนั้นจะไม่มีใครรู้เห็น แต่ตัวเรารู้ รู้แล้วก็ไม่สบายใจติดค้างอยู่ในใจ ไม่มีความสุขสุดท้ายก็ไม่อยากทำสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ในพระพุทธศาสนาคือหลักหิริโอตตัปปะนั่นเอง^{๒๖}

ในความเห็นคิดว่าการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักธรรมที่สามารถปรับประยุกต์ได้ดีคือหลักสัปปริสธรรม ๗ อันได้แก่ อัมมัญญุตาคือรู้จักเหตุรู้หลักการ มีความรู้ความสามารถในการวางแผน ในงานที่ปฏิบัติ ในกฎระเบียบ ในการบริหารคน ในการวิเคราะห์เหตุและผล เป็นผู้มีความเหตุผลและมีทักษะในการบริหาร อัตถัญญุตาคือรู้จักผลรู้จุดหมายมีการกำหนดเป้าหมายในการทำงาน ทุกครั้งมีวิสัยทัศน์กว้างไกลมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มองประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความสามารถในการป้องกันปัญหาที่จะเกิด มีความสามารถในการแก้ปัญหา มุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน มีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการและมีวิธีดำเนินงานอย่างฉลาด อัตถัญญุตาคือรู้ตนคือการหมั่นสำรวจข้อบกพร่องของตนเองอยู่เสมอยอมรับในความผิดพลาดพัฒนาตนเองปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มีความเป็นผู้นำ มีคุณธรรมสูง มีความรับผิดชอบ มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงมีวินัยในตนเองมีบุคลิกภาพดี มีมนุษยสัมพันธ์ ควบคุมอารมณ์ได้จิตใจมั่นคง มีความกระตือรือร้น เป็นตัวอย่างหรือแบบอย่างที่ดี ชยันตอดทน อุทิศเวลาให้กับงานและมีอุดมการณ์เชื่อมั่นในตนเอง

มัตตัญญุตาคือรู้จักประมาณคือมีความสามารถในการสื่อสารและบริหารเงินและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมมีความสามารถในการสร้างมาตรฐานในการทำงานมีความสามารถในการติดตามและประเมินผลในการทำงานและความยืดหยุ่นในการทำงาน กาลัญญุตาคือรู้จักเวลาคือรู้จักเวลาบริหารเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงต่อเวลาทำงานสำเร็จตรงตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นผู้รักษาระเบียบวินัย เป็นผู้ทันต่อเหตุการณ์อย่างสม่ำเสมอ เสมอต้นเสมอปลายและรู้จักกาลเทศะ ปริสสัญญุตาคือรู้ชุมชนและมีความรักในชุมชนที่อาศัย รู้ความต้องการของคนในชุมชน มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์ฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชน เป็นผู้นำในการสร้างอาชีพเป็นที่ยอมรับและนิยมของชุมชนและ เป็นตัวอย่างเป็นต้นแบบของชุมชน บุคคลปโรปรัญญุตาคือรู้จักบุคคล รู้จักเลือกใช้คนให้เหมาะสมกับงานเข้าใจเพื่อนร่วมงานสร้างขวัญและกำลังใจให้เพื่อนร่วมงานสนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมมีความสามารถในการจูงใจคนสร้างความสามัคคีในหมู่คณะเป็นกัลปญาณมิตรต่อเพื่อนร่วมงาน เป็นผู้ประสานงานที่ดี เป็นผู้ฟังที่ดี ให้เกียรติคนและยกย่องผู้อื่น จะเห็นได้ว่าหลักสัปปริสธรรม ๗ มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น^{๒๗}

มีความเห็นว่าหลักธรรมที่สามารถปรับประยุกต์ได้ดีนอกเหนือจากหลักสัปปริสธรรม ๗ แล้วหลักเรื่องหิริโอตตัปปะ ความละเอียดเกรงกลัวต่อบาปนาจะเป็นองค์ประกอบสำคัญเพิ่มเติมขึ้นเพราะ

^{๒๖} สัมภาษณ์นายธัชชนท์ แสงบุญ, ปลัดเทศบาลมหาพรหมณ์ อำเภอบางบาล, ๒๔ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๒๗} สัมภาษณ์พระสุทธิพงศ์เมธี, เจ้าคณะอำเภอสรีสวัสดิ์, ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘.

จะเก่งอย่างไร รอบรู้เหตุผล รู้คนรู้ประมาณอย่างไรแต่ถ้าไม่มีสำนึกในการละอายเกรงกลัวต่อบาปหรือข้อห้ามแล้ว ก็ย่อมไม่มีประโยชน์ กลับจะกลายเป็นโทษเพราะเก่งแต่โกงซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากอยู่ในเวลานี้ก็เพราะขาดหลักธรรมข้อนี้^{๒๘}

การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสิ่งสำคัญที่สุดคือคุณธรรมของผู้บริหารซึ่งต้องมีธรรมาภิบาลหากไม่มีอยู่ระบบจะดีอย่างไรก็คงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ อันนี้คงต้องมีการปลูกฝังตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน สังคมก็ต้องช่วยกันรณรงค์ปลูกฝังให้เด็กเยาวชนและประชาชนทุกส่วนยึดมั่นในระบบคุณธรรมโดยเฉพาะในหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบดูแลประชาชนยิ่งจะต้องมีระบบและมาตรฐานของคุณธรรม จริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาเพราะมีทั้งอำนาจและกฎหมายอยู่ในมือหากใช้อำนาจไม่ถูกทำนองคลองธรรมประชาชนก็เดือดร้อน สังคมก็เสียหายดังนั้นถ้าจะถามว่าอะไรคือแนวทางที่สำคัญที่สุดคือตัวผู้บริหารต้องมีคุณธรรม ต้องมีธรรมาภิบาลโดยเฉพาะเรื่องของการละอายที่จะกระทำความไม่ถูกต้องคือมีหิริโอตตัปปะ มีความเสียสละต่อส่วนรวม อย่างกรณีเงินโบนัสของท้องถิ่นนี้คิดว่าไม่ค่อยถูกเพราะท้องถิ่นยังต้องการพัฒนาอีกมากควรคำนึงถึง)ประโยชน์ส่วนรวมก่อนประโยชน์ส่วนตน องค์กรจึงจะสามารถตอบสนองกับประโยชน์ของประชาชน^{๒๙}

ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ช่างและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปลัด ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่การเงิน บุคคลเหล่านี้อาจมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับเงินทองและผลประโยชน์ ยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีงบประมาณมาก มีการซื้อจ้างและผลประโยชน์อันเกิดจากอำนาจหน้าที่ได้โดยง่าย แม้จะมีกฎหมายควบคุมแต่ก็ยังปรากฏเป็นข่าวให้เห็นอยู่เสมอถึงปัญหาการทุจริต ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถแก้ปัญหาได้ สิ่งสำคัญหรือสิ่งที่ต้องทำควบคู่กันไปคือการปลูกฝังคุณธรรมให้กับประชาชนให้ปฏิเสธสิ่งที่ไม่ถูกต้องทุกชนิด เมื่อประชาชนไม่เอาคนเลวก็อยู่ไม่ได้เลือกตั้งก็แพ้ ใช้จ่ายเงินก็เสียเปล่าไม่นานเขาก็ต้องเลิกแต่ถ้าใช้เงินแล้วชนะ ก็เป็นแรงหนุนให้การสะสมเงินโดยวิธีทุจริตมีมากขึ้นเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรของความชั่วร้ายไม่สิ้นสุด ในความเห็นคิดว่าหลักธรรมเพียงข้อเดียวเท่านั้นถ้าทำได้ปัญหาเกือบทุกอย่างแก้ได้หลักธรรมนั้นคือหิริโอตตัปปะ ความละอายความเกรงกลัวต่อสิ่งที่ไม่ถูกต้อง^{๓๐}

กฎหมายก็เป็นด้านหลักการควบคุมการทำหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากรด้านการคลังแต่คิดว่าไม่พอเพราะเมื่ออยู่นานๆก็จะเห็นช่องว่างของกฎหมาย ไม่ว่าจะแก้อย่างไรก็ยังมีช่องทางทุจริตได้ แต่สิ่งที่จะช่วยได้มากคือคุณธรรมที่เกิดจากการปลูกฝังที่ยาวนานให้เกิดความรู้สึกละอายใจเกรงกลัวบาปและผลกระทบของการกระทำชั่วนั้นเหมือนมีกฎหมายฝังอยู่ในใจ^{๓๑}

หลักธรรมที่ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังที่น่าจะเกี่ยวข้องโดยตรงน่าจะเป็นหลักสัปปุริสธรรม ๗ อันนี้คิดว่าตรงประเด็นที่สุดเราเคยศึกษากันในวิชาศีลธรรมตั้งแต่ยังเป็น

^{๒๘} สัมภาษณ์พระมหาบุญรอด มหาวิโร, เลขาเจ้าคณะอำเภอเมืองกาญจนบุรี, ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๒๙} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๓๐} สัมภาษณ์นายเกษมศักดิ์ สุทธิประเสริฐ, ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลหัวเวียง อ.เสนา อ.ดีตตสมาชิกสภาหัวเวียง อ.เสนา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๓๑} สัมภาษณ์นายธงชัย นัยเนตร, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลลาดชิด อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

นักเรียนแต่ถ้าเราจะวิเคราะห์เปรียบเทียบกันจะเห็นว่ามัญญธัมมาคือการวิเคราะห์ SWOT นั่นเอง ผู้บริหารจะวางแผนพัฒนาท้องถิ่นย่อมต้องรู้สาเหตุ จุดแข็งจุดอ่อน อัตถัญญตาคือการกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา อัตตัญญตา คือการหมั่นสำรวจตรวจสอบข้อบกพร่องข้อผิดพลาดของแผนงานโครงการซึ่งก็คือการติดตามประเมินผล มัตตัญญตา การรู้จักประมาณซึ่งก็คือการบริหารทรัพยากรหรืองบประมาณหรืองานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง กาลัญญตา การรู้จักเวลาคือการจัดทำแผนพัฒนาที่เหมาะสมกับเวลาและการเปลี่ยนแปลงอันเป็นบริบททางเศรษฐกิจและสังคม ปริสสัญญตา คือรู้ชุมชนซึ่งหมายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ บุคคลโปรปริญญตาการรู้จักบุคคลนั้นก็คือการบริหารงานบุคคลในการบรรลุเป้าหมาย^{๓๒}

สรุปประเด็นจากการสัมภาษณ์ได้ว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการใช้หลักกฎหมายเพียงด้านเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้แต่จำเป็นต้องใช้หลักธรรมเข้ามาร่วมด้วยโดยต้องปลูกฝังให้ยึดถือปฏิบัติทุกภาคส่วนทั้งผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังและประชาชนทุกภาคส่วน

๑) หลักคุณธรรมเป็นประเด็นสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานคลังโดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นถ้าทำได้จริงกฎหมายก็ไม่จำเป็น เพราะการทุจริตประพฤติมิชอบคงไม่เกิดขึ้น

๒) หลักธรรมที่เห็นว่าผู้นำท้องถิ่นพึงมีโดยขาดไม่ได้คือความละอายเกรงกลัวต่อบาปหรือสิ่งที่ไม่ถูกต้องในพุทธศาสนาคือหลักทิริโอตปปะและหลักสัปปริสธรรม ซึ่งน่าจะประยุกต์ได้ดีกับผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

๓) การใช้หลักกฎหมายเพียงด้านเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้การบริหารคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้แต่จำเป็นต้องใช้หลักธรรมเข้ามาร่วมด้วยโดยต้องปลูกฝังให้ยึดถือปฏิบัติทุกภาคส่วนทั้งผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังและประชาชนทุกภาคส่วน

๔) หลักคุณธรรมกับหลักกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องเชื่อมโยงกันกฎหมายที่ดีต้องมีรากฐานมาจากระบบคุณธรรมและเป็นเครื่องมือในการทำให้ระบบคุณธรรมมีผลในทางปฏิบัติ

ตารางที่ ๔.๒ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๒

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๒	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม	๑๖	๑, ๒, ๓, ๕, ๘, ๙, ๑๐, ๑๓, ๑๔, ๑๖, ๒๒, ๒๖, ๒๗, ๒๘, ๓๑, ๓๒	

^{๓๒} นายสมพงษ์ พานสุวรรณ, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๔ ตำบลลาดชิด อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

๑.๓ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส (transparency) ได้แก่ การมีกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้เป็นที่รับรู้กันได้โดยทั่วไป และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นได้โดยง่าย มีการตรวจสอบแต่ละขั้นตอน ภายใต้การควบคุมของกฎหมายที่ชัดเจน มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังนี้

มีเรื่องร้องเรียนมายังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปีละประมาณกว่า ๑๐๐ เรื่องในจำนวนนี้กว่าร้อยละ ๘๐ เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำโดยองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทที่มีจำนวนมากอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากเรื่องร้องเรียนก็มีมากเรื่องการทุจริตส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ การจ้างในโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถสรุปลักษณะของการทุจริตได้ ๘ ลักษณะดังนี้^{๓๓}

ลักษณะที่ ๑ เรื่องการจัดทำแผนและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายกรณีมีลักษณะของการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยการพยายามแบ่งซอยเป็นหลายๆโครงการทั้งที่เป็นโครงการประเภทเดียวกันให้เหลือเป็นโครงการที่มีมูลค่าไม่เกินหนึ่งแสนบาทเพื่อให้สามารถใช้การจ้างด้วยวิธีตกลงราคาไม่ต้องสอบหรือประกวดราคาเช่นการทำถนนซอยย่อย การลงลูกรังในถนนซอย เป็นต้นโดยอาศัยช่องว่างของคำพิพากษาศาลปกครองว่าการดำเนินการในลักษณะทำนองเดียวกันแต่ไม่มีพื้นที่ติดต่อกันไม่ถือเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็เลยทำโครงการแบบนี้เพียงแต่เว้นระยะห่างกันหน่อยเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายต่างๆที่จริงๆแล้วดำเนินการพร้อมกันในคราวเดียวกัน เมื่อออกไปดูข้อเท็จจริงแล้วเราเห็นได้ชัดเจนว่าส่อเจตนาทุจริตมีลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างอย่างชัดเจน

ลักษณะที่ ๒ มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อเพื่อให้ผู้ขายรายอื่นที่มีใช้พวกของตนเข้าแข่งขันราคาได้

ลักษณะที่ ๓ การกีดกันโดยการข่มขู่หรือใช้กำลังมิให้คู่แข่งเข้าซื้อแบบหรือเข้ายื่นซองสอบราคาหรือประกวดราคาได้ โดยจะมีนักเลงมาคอยสอบถามว่า “จะซื้อแบบหรือ คุณได้คุยกับข้างบนหรือยัง” (ข้างบนหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้ายื่นประมูลงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น)

ลักษณะที่ ๔ การเข้าดำเนินการรับเหมาโครงการเองโดยตัวแทนนายหน้าของสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเครือข่ายของผู้บริหารท้องถิ่น แต่เรื่องนี้โดยข้อเท็จจริงก็ยากที่จะตรวจสอบได้เนื่องจากได้มีการศึกษาเปรียบเทียบมาเป็นอย่างดี

ลักษณะที่ ๕ คือการลดคุณภาพของงานลง เช่นการבודัดที่ไม่ได้มาตรฐาน การใช้เหล็กที่มีขนาดเล็กกว่าที่กำหนดไว้ในแบบรายการ การเทแอสฟัลท์หรือคอนกรีตที่มีส่วนผสมไม่เป็นไปตามแบบหรือเทบางกว่าที่กำหนดในแบบหรือแม้กระทั่งมีการใช้วัสดุอื่นเช่นไม้หรือวัสดุอื่นแทนเหล็ก เป็นต้น

^{๓๓} สัมภาษณ์ นายสันติ จิตต์ปารณีย์ชัย, ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘.

ลักษณะที่ ๖ สั่งการให้ช่างผู้ควบคุมงานผ่านการตรวจงานให้และให้กรรมการตรวจรับตรวจรับงานให้ทั้งที่ไม่เป็นไปตามแบบ บางกรณีมีการข่มขู่ใช้กำลังเช่นเอาปืนมาวางขู่ผู้ซึ่งไม่ยอมตรวจรับให้ หรือใช้กำลังทำร้ายร่างกายผู้ซึ่งไม่ยอมทำเรื่องเบิกจ่ายให้ เมื่อเร็ว ๆ นี้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งผู้รับเหมาได้ทำร้ายร่างกายช่างผู้ควบคุมงานที่ไม่ยอมตรวจรับงานให้อย่างรุนแรง เคยมีกรณีถึงขั้นเจ้าหน้าที่บางคนต้องลาออกจากงาน แต่เมื่อสอบเข้ามาใหม่บรรจุไปอยู่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ก็เจอเหตุการณ์ทำนองเดียวกันอีก มีกรณีเป็นที่น่าสนใจคิดว่าผู้บริหารท้องถิ่นยังมีระดับการศึกษาไม่สูงยังมีแนวโน้มของการไม่เคารพระเบียบ กฎหมายและใช้ความรุนแรงมากกว่าผู้ที่มีความรู้มีการศึกษา อีกประการหนึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนายกเข้ากันได้ดี ไม่มีปัญหาการทุจริตมักเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ถ้านายกและปลัดเข้ากันไม่ได้ไม่ลงรอยกัน การทุจริตก็เกิดได้ยากเพราะต่างฝ่ายต่างคอยจับตามองอีกฝ่ายหนึ่ง แต่กรณีดังกล่าวก็ทำให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ

ลักษณะที่ ๗ บรรจุหรือกำหนดให้ญาติ หรือพวกพ้องทำหน้าที่เกี่ยวกับพัสดุ บางกรณีเป็นเพียงลูกจ้างตามภารกิจหรือพนักงานจ้างตามสัญญาจ้างซึ่งมิได้เป็นไปตามระเบียบราชการ

ลักษณะที่ ๘ เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ไม่มีประสบการณ์เพียงพอ ไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา รวมถึงขั้นตอนการตรวจรับงานทำให้เกิดการทุจริตได้

การทุจริตลักษณะอื่น ๆ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลเช่นเจ้าหน้าที่เรียกรับประโยชน์ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การฉ้อโกงเงินหลวง การรับเปอร์เซ็นต์จากการซื้อพัสดุ สภาพปัญหาธรรมชาติด้านความโปร่งใส ก็ปรากฏมีเรื่องร้องเรียนเข้ามาอยู่เรื่อยๆ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบ ปัญหาที่พบจริงๆ มาจากการตรวจ ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่ค่อยรู้ระเบียบด้วย ไม่รู้ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ผิดระเบียบ อะไรถูก ก็ไม่รู้ว่าอะไรมาร้องเรียน ดังนั้นการร้องเรียนส่วนใหญ่มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึก เช่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำโครงการไม่เหมาะสม ไม่ควรทำ แต่การร้องเรียนเหล่านี้ไม่ค่อยอยู่บนพื้นฐานของการทำผิดกฎหมายที่จะชี้มูลความผิดอะไรได้ มักจะดูเลือนลอย สุดท้ายไม่สามารถหาพยานหลักฐานได้ ส่งเรื่องให้อำเภอตรวจสอบก็มีความเห็นว่าดำเนินการถูกต้อง แต่จริงๆ แล้วหลายโครงการไม่เกิดประโยชน์หรืออาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งตรงนี้คิดว่าร้ายแรงยิ่งกว่าการคอร์รัปชันอีก เพราะเท่ากับเป็นการทิ้งเงินภาษีไปโดยไม่ได้ประโยชน์ คิดแล้วมันยิ่งกว่าการสูญเสียไปร้อยละสิบหรือยี่สิบจากการทุจริต การร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตก็มีเข้ามาเป็นระยะๆ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตในเรื่องการซื้อหรือการจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ การเบิกจ่ายหรืองานด้านบัญชีไม่ถูกต้องไม่เป็นไปตามระเบียบราชการ^{๓๔}

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีลักษณะเป็นการตรวจสอบหลายมิติ สิ่งแรกคือการตรวจสอบงบการเงิน เพื่อแสดงความเห็นว่าใช้เงินถูกต้องหรือไม่ ทั้งในส่วนของการรับเงินและการเบิกจ่ายเงิน การแสดงรายการทางบัญชี การพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างโดยตรวจสอบตามระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการซื้อการจ้างพบข้อบกพร่องในเรื่องการไม่ซื้อหรือจ้างตามรายการมาตรฐานครุภัณฑ์ จำเป็นต้องซื้อวิธีพิเศษ ในส่วนการจ้างที่ตรวจพบจะเป็นลักษณะการกำหนดคุณลักษณะของผู้เข้าแข่งขันราคาไม่เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.)

^{๓๔} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

มีลักษณะเป็นการกีดกันผู้เข้าแข่งราคารายอื่นๆ ซึ่งขัดกับหลักการของการจัดหาพัสดุในหน่วยงานของรัฐที่ต้องการให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อให้ราชการได้ประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นก็เป็นลักษณะของการใช้อิทธิพลหรือข่มขู่กีดกันไม่ให้ผู้เสนอราคาที่ไม่ใช่พวกของตนเข้าเสนอราคาได้ซึ่งเรื่องนี้เป็นอำนาจของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นผู้ดำเนินการเป็นการเข้าข่ายการฮั้ว หากได้รับแจ้งเราก็จะประสานกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ทราบและบอกผู้ร้องให้ประสานกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย แต่เราก็ลงไปดูพื้นที่ที่มีการยื่นซองด้วยเช่นกันซึ่งก็ได้ผลระดับหนึ่งทำให้ราคาลดลงไปมาก

นอกจากนั้นก็มีเรื่องการขายแบบแพ่งเกินจริงบางที่ขายในราคาเป็นแสนบาทก็มีทั้งที่ราคาต้นทุนไม่กี่บาทซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกับระเบียบของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) แต่ถ้าหากมองว่าเป็นเรื่องของการหารายได้ก็ต้องมีกฎหมายหรือข้อบัญญัติของท้องถิ่นรองรับจึงกระทำได้

เมื่อก่อนท้องถิ่นบางแห่งมีการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อจ้างโดยการไม่ส่งประกาศเชิญชวนผู้รับจ้างที่ไม่ใช่พวกของตนแต่ปัจจุบันกรมบัญชีกลางกำหนดให้ส่วนราชการทั้งหมดที่มีการซื้อจ้างต้องลงประกาศผ่านระบบEGPซึ่งหมายถึงระบบการซื้อจ้างขององค์การภาครัฐโดยส่วนราชการที่จะซื้อจ้างต้องส่งข้อมูลเข้าระบบกลางซึ่งทุกคนสามารถเปิดเข้าไปดูได้ในเว็บไซต์ Thai Government Procurement

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการกำหนดราคากลางไม่ถูกต้องไม่เป็นไปตามระเบียบการบริหารสัญญาไม่ถูกต้อง ในส่วนของราคากลางก็คือรายการราคากลางของกระทรวงพาณิชย์มีน้อยเกินไปไม่ครอบคลุมรายการพัสดุที่ต้องซื้อจ้างและไม่เป็นปัจจุบันตามการเปลี่ยนแปลงของตลาดในเวลานั้นทำให้ส่วนราชการประสบปัญหาไม่สามารถจัดซื้อพัสดุตามที่ได้รับอนุมัติได้ เมื่อไม่มีราคากลางก็ให้ใช้การสืบราคาโดยเปรียบเทียบราคาจากผู้ขายสองสามรายในท้องตลาด แต่ปัญหาที่ตรวจพบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งคือไปสืบราคาจากตัวแทนหรือนายหน้าที่ไม่ใช่เป็นผู้ขายพัสดุนั้นโดยตรงทำให้มีราคาสูงกว่าความเป็นจริงมาก การกำหนดราคากลางของพัสดุที่จะซื้อจ้างโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการก่อสร้างเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถของช่างผู้มีหน้าที่ประเมินราคาโดยการถอด BOQ ให้ถูกต้องซึ่งต้องอาศัยความรู้ ประสบการณ์และการติดตามข้อมูลข่าวสารทางวิชาการอย่างสม่ำเสมอแต่ท้องถิ่นบางแห่งก็ใช้ลูกจ้างตามภารกิจเป็นผู้ดำเนินการ นอกจากนั้นในการเสนอแผนงานโครงการในข้อบัญญัติให้สภาอนุมัติปกติควรมีการจัดลำดับความจำเป็นของโครงการต่างๆ พร้อมแบบรูปรายการและการกำหนดวงเงินค่าก่อสร้างที่ชัดเจนโดยการสำรวจพื้นที่จริงแต่บางส่วนแบบรูปรายการยังไม่เสร็จมีเพียงการเสนอตัวเลขประมาณการลอยๆซึ่งมักจะประมาณการสูงกว่าความเป็นจริง ในกรณีโครงการที่เป็นงบบุคลากรหรืออุดหนุนเฉพาะกิจก็เช่นกันมักให้ระยะเวลาในการเสนอโครงการน้อยหรือเร่งด่วนต้องรีบส่งโครงการ ปัญหาการกำหนดราคาประมาณการที่สูงกว่าความเป็นจริงเนื่องจากการเผื่อราคาก็เกิดขึ้นได้ ส่วนกระบวนการซื้อจ้างหลายที่ก็ใช้วิธีพิเศษซึ่งบางครั้งไม่สอดคล้องกับระเบียบ

ส่วนการบริหารสัญญาจากการตรวจพบเช่นการเบิกจ่ายเงินโดยที่งานยังไม่เสร็จ หรือการปรับที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ไม่เป็นไปตามระเบียบหรือไม่ปรับผู้รับจ้างที่ผิดสัญญา สรุปก็คือตรวจพบความผิดทุกขั้นตอนทั้งด้านการรับเงิน การจ่ายเงิน ด้านการบริหารงบประมาณ ด้านการก่อหนี้

ผูกพัน ด้านเกี่ยวกับเงินยืม ด้านเกี่ยวกับพัสดุ และการไม่ส่งงบการเงินซึ่งในระเบียบผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดถือว่ามีความผิด^{๓๕}

ในการประเมินภาษี กลัวมีผลประโยชน์ทับซ้อนเดียวประเมินให้ญาติพี่น้องหรือหัวคะแนนในทางกฎหมายก็มีหลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลกัน แต่ในทางปฏิบัติอาจจะมีที่นายไปบีบให้ปลัดดำเนินการตามที่ต้องการ เดียวนี้โครงสร้างของระบบการจัดเก็บภาษีมั่นละเอียดยกขึ้นการทุจริตทำได้ยากขึ้นมีการขึ้นศาลหรือมีการลงโทษให้เห็นอยู่มากมาย โดยเฉพาะข้าราชการจะไม่กล้าเสี่ยงกฎหมายก็พยายามอุดช่องว่าง อย่างการประเมินให้เป็นอำนาจของปลัดถูกต้องแล้วเพราะปลัดจะรู้ระเบียบกฎหมายดีกว่า สมมุตินายกมาจาก ป. ๔ ไม่รู้เรื่องอะไรเลยเป็นมวญัดเดียวก็ละ นักการเมืองบางที่ก็กล้าเพราะไม่มีต้นทุนเรื่องนี้แต่ข้าราชการเขามีต้นทุนสูงมันเป็นอาชีพของเขา เขาก็ไม่กล้าเสี่ยงกรณีเกี่ยวกับการประเมินภาษีนี้อาจมีการออกจากราชการหลายคนอย่างแถวสมุทรปราการที่มีโรงงานจำนวนมาก

ในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาเช่นการจัดงานงานประเพณีซึ่งก็ควรเกิดขึ้นโดยการร่วมแรงร่วมใจของประชาชนซึ่งเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันมาเป็นเรื่องปกติของชุมชนไม่น่าจะใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากและไม่ควรเป็นลักษณะว่าเทศบาลจัดแล้วชาวบ้านมาร่วมแล้วใช้งบประมาณมากมายแต่ควรเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมเท่านั้น บางที่ก็จัดงานในลักษณะฟุ่มเฟือยเช่นผู้สูงอายุมี ๔๐๐ คน แต่เทศบาลไปทำโครงการว่ามีผู้เข้าร่วม ๒,๐๐๐ คน แจกของขวัญจำนวนมาก ซึ่งผิดระเบียบ บางที่ก็ใช้งบประมาณหลายแสนหรือเป็นล้านก็มี อันนั้นมันก็มีเหตุคือนักการเมืองบางคนไปสร้างแนวการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องไว้เช่นจัดงานสงกรานต์ใช้งบ ๑๐ ล้าน จัดงาน ๕ ธันวาคมใช้งบ ๒๐ ล้าน อันนั้นเป็นการใช้งบที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ซึ่งก็เห็นด้วยว่าจะต้องมีมาตรการควบคุมแต่บางเรื่องก็จุกจิกหยาบหยาบเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องใช้วิชาศรัทธาช่วยแก้ปัญหาเอาตัวรอดเพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงผ่านไปบางที่ก็ต้องสร้างหลักฐานหลอกกัน นักการเมืองทุจริตก็มีไม่น้อยบางคนไปดำเนินการไปต่างๆที่ไม่มีเทศบาลบัญญัติ แผนก็ไม่มี โครงการก็ไม่มีและยังมาตั้งเรื่องเบิกเงินอีก^{๓๖}

โดยข้อเท็จจริงมันมีเรื่องของ การแบ่งอำนาจและการถ่วงดุลในระบบของการประเมินอยู่คือแบ่งเป็นเจ้าหน้าที่สำรวจภาษีชุดหนึ่ง คณะกรรมการประเมินภาษีชุดหนึ่งและคณะกรรมการอุทธรณ์การประเมินภาษีอีกชุดหนึ่ง แต่ผู้แต่งตั้งก็คือนายกเทศมนตรีกฎหมายก็พยายามป้องกันการทุจริตหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน^{๓๗} แต่ผู้ประเมินก็มีการถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการอุทธรณ์ ถ้ามีการร้องขึ้นมาก็จะมีคณะกรรมการซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นประธาน มีตัวแทนจากภาคเอกชน ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบการทำงานของปลัดและคณะผู้ประเมินอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีการตรวจสอบโดยศูนย์ดำรงธรรมโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต) สดท่ายก็ยังคงตรวจสอบโดยศาลได้อีก เรื่องนี้โดยปกติแล้วข้าราชการน้อยมากที่จะเข้าไปยุ่งเรื่องนี้ แต่ส่วนใหญ่แล้วมาจากภาคประชาชนที่เป็นผู้ถูกประเมินมักจะไม่ค่อยจะตรงไปตรงมา

^{๓๕} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๓๖} สัมภาษณ์นายปรีชา ตัสตุล, นายกเทศมนตรีตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๓๗} สัมภาษณ์นางภัคพร กระพี้, ผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

ในของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) นี้ค่อนข้างมีปัญหา คือระเบียบส่วนใหญ่จะบอกเพียงแนวทาง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียด ทำให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่นบอกว่าให้ดำเนินการโดยประหยัด แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินต่างกันก็ตีความต่างกัน เช่นงบหนึ่งแสนบาทสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กๆอาจตีความว่าไม่ประหยัดในขณะที่บางเทศบาลที่มีฐานะการคลังดีเห็นว่าเป็นเรื่องปกติซึ่งน่าจะมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยให้ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินของแต่ละท้องถิ่นหรือควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน บางอย่างก็กำหนดเช่นกระเช้าของขวัญเวลาไปดูงานไม่เกิน ๑,๕๐๐ บาท ถ้วยรางวัลไม่เกิน ๑,๕๐๐ บาท ก็ยังกำหนดได้ แต่บางรายการไม่กำหนดทำให้เกิดความลักลั่นดูไม่คงเส้นคงวาทำให้ผู้ปฏิบัติมีความลำบากใจเมื่อดำเนินการไปก็กลายเป็นผิดระเบียบบางทีก็ต้องใช้เงินคืนซึ่งก็สร้างปัญหาพอสมควร

อีกประการหนึ่งคือเรื่องการกำหนดราคากลางของพัสดุ หรือครุภัณฑ์ก็มีปัญหา คือบางอย่างกำหนดราคาต่ำเกินไปไม่สามารถจัดซื้อได้ บางที่เป็นงบก่อสร้างแต่ไม่มีผู้เข้าเสนอราคาก็ต้องคืนงบไป บางอย่างกำหนดราคาสูงเกินไปสูงกว่าท้องตลาดมากเช่นวิทยุสื่อสารที่กำหนดให้ซื้อจากกรมที่มีตราครุฑของกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ขึ้นทะเบียน ทั้งๆที่อยู่ในคุณภาพเดียวกันยี่ห้อเดียวกันในท้องตลาดราคาถูกกว่าครึ่งหนึ่ง แต่บางเรื่องก็มีเหตุผลสมควร^{๓๘}

โครงการที่ขอไปบางทีก็ไม่ได้ทำอย่างที่ขอเคยขอโครงการหอกระจายข่าวเพื่อเอาไว้วางข่าวสารกับประชาชน แต่เทศบาลก็ไปทำโครงการเสียงตามสายซึ่งใช้ได้บ้างไม่ได้บ้าง มีประโยชน์น้อย แต่บางทีเขาก็คิดว่าโครงการอะไรที่มีเงินทองเยอะอันนี้พูดทั่วไปนะไม่ได้ว่าที่ไหนซึ่งมันก็เป็นไปตามระบบ^{๓๙}

จากประสบการณ์คิดว่าเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันนี้พูดโดยทั่วไปไม่ได้เจาะจงว่าที่ใด คิดว่ายังมีปัญหาค่อนข้างมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการประเมินภาษี การจัดเก็บภาษีเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างล้วนแต่มีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอ การซื้อ การจ้างแพงเกินจริง คุณภาพไม่มีมาตรฐาน ไม่เหมาะสม ผลประโยชน์วนเวียนอยู่กับคนกลุ่มหนึ่ง คนรับเหมาที่เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปซึ่งก็คือรายเดิมๆที่มีผลประโยชน์กันอยู่ ทุกโครงการต้องมีเงินทองมากบ้างน้อยบ้างสืบทอดกันสืบไปเช่นเดียวกับงานถึงกับแบ่งครึ่งก็มีเรื่องแบบนี้ในวงการผู้รับเหมา รู้กันดีแต่มีหน้าตาไปเสร็จค่อนข้างยากมันพวกเดียวกันหมดแบ่งสรรผลประโยชน์กันหน่วยตรวจสอบก็ทำอะไรไม่ได้ประชาชนร้องไปก็เงียบทำอะไรเขาไม่ได้ สุดท้ายไม่มีใครอยากร้อง ไม่อยากมีศัตรู^{๔๐}

^{๓๘} สัมภาษณ์นายสุฤษ ไซยชิต, ปลัดเทศบาลตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๓๙} สัมภาษณ์นายสิงชัย เรืองขจร, กำนันตำบลพิทเพี้ยน อำเภอมหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๔๐} สัมภาษณ์นายเกษมศักดิ์ สุทธิประเสริฐ, ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลหัวเวียง อ.เสนา อดีตสมาชิกสภาเทศบาลหัวเวียง อ.เสนา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

เรื่องความไม่โปร่งใสในกระบวนการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องยอมรับว่ามีอยู่แต่ก็พยายามวางระเบียบให้มีความรัดกุมขึ้นเรื่อยๆ แต่ก็ยังเป็นเรื่องค่อนข้างยากที่จะป้องกันได้ทั้งหมดเพราะผลประโยชน์ได้รับการจัดสรรถึงผู้ที่เกี่ยวข้องประชาชนส่วนใหญ่ก็เข้าไม่ถึงข้อมูล ส่วนใหญ่ก็มองว่ารัฐไม่ใช่และเป็นเรื่องอันตรายที่ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ^{๔๑}

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบล่าช้าคือ มีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไม่เพียงพอ อย่างที่สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ มีอยู่คนเดียวและบางทีก็ไม่ได้จับกฎหมายบางคนสอบเปลี่ยนสายงานจากเจ้าหน้าที่ขึ้นมา แม้แต่บนจังหวัดก็มีไม่พอ ซึ่งบางทีมันเป็นเรื่องที่สายเกินไปที่จะแก้ปัญหา ตอนที่มีการแยกรวมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกมาจากกรมการปกครอง เขาก็คิดว่าปริมาณงานของกรมใหม่นี้มีเพียงหนึ่งในสามของกรมเดิม ตอนนั้นกรมการปกครองมีข้าราชการและลูกจ้างอยู่ประมาณ ๒๑,๐๐๐ คน ดังนั้นควรแบ่งอัตราให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ๗,๐๐๐ อัตรา แต่จริงๆ แล้วมีคนสมัครใจโอนมาจริงๆ เพียง ๓,๐๐๐ กว่าอัตราซึ่งน้อยกว่าที่ต้องใช้งานจริงกว่าครึ่งหนึ่ง ในจำนวนนี้เป็นตำแหน่งในส่วนกลางประมาณ ๓๐๐-๕๐๐ คน ที่เหลือก็กระจายอยู่ตามต่างจังหวัด บางจังหวัดคนไม่ครบ มีจำนวนท้องถิ่นอำเภอไม่ครบทุกอำเภอ บนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน จังหวัดใหญ่ที่มีจำนวนอำเภอมาก ๆ ท้องถิ่นอำเภอหนึ่งคนต้องรับผิดชอบงานถึงสามอำเภอด้วยกัน คนกับงานก็เลยไม่สมดุลกัน ยังจะเจอมาตรการยุบอัตรากำลังข้าราชการอีก เมื่อมีข้าราชการเกษียณก็มีการยุบอัตราแล้วทดแทนด้วยพนักงานราชการซึ่งไม่ใช่ข้าราชการก็มีปัญหาในทางกฎหมายอีกเนื่องจากอาจไม่สามารถมีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน งานบางประเภทมอบหมายให้ไม่ได้เช่นเป็นกรรมการตรวจรับไม่ได้ อันนี้เป็นการสวนทางกันกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ส่วนกลางพยายามขอต่อรองเพิ่มแต่ก็ไม่ได้ ที่มีอยู่บางทีก็ไม่ตรงกับงานเช่นนิติกร หรือเอานักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปรับผิดชอบงานการเงิน อีกอย่างหนึ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่ค่อยได้รับการพัฒนาสมรรถนะ ไม่ค่อยได้เข้าหลักสูตรอบรมอะไร ในขณะที่คนของท้องถิ่นได้มีการพัฒนามากกว่า คู่มือที่พิมพ์ออกมาก็จะให้ท้องถิ่นเป็นหลัก แต่คนที่ต้องกำกับดูแลเช่นจังหวัดกลับไม่ได้^{๔๒}

เรื่องความโปร่งใสก็คิดว่าอยู่ในระดับมากพอสมควรเพราะในปัจจุบันประชาชนเริ่มต้นตัวและระบบข้อมูลข่าวสารก็พัฒนาไปมากทั้งทีวีและอินเทอร์เน็ตการทำอะไรไม่ถูกต้องไม่ตรงไปตรงมาค่อนข้างจะมีความเสี่ยงมากกว่าเมื่อก่อนมากช่องทางร้องเรียนก็มีมากเช่นศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดหรือสื่อมวลชน อีกอย่างหนึ่งทุกท้องถิ่นมักจะมีการเมืองภายในเกือบทุกที่ ฝ่ายตรงข้ามกับผู้บริหารอาจจะมองหาช่องที่จะจัดการกับนายกอยู่ ดังนั้นต้องระวังที่จะไม่ทำอะไรให้เป็นช่องทางทุจริต^{๔๓}

สรุป สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและเป็นสิ่งที่มีการได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ การตรวจสอบทำได้ค่อนข้างยากทั้งจากปัญหาในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และข้อมูล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้ยากนอกจากนั้นวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยมีความตื่นตัวใน

^{๔๑}สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี, ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน, ๕ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๔๒}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๔๓}นายชลิต หามนตรี, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้ซุง อ.อุทัย, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

เรื่องการทุจริตโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับเรื่องการประกอบอาชีพและอาจเกิดอันตรายกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

๑) สภาพปัญหาธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสปรากฏมีเรื่องร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาในหน่วยตรวจสอบ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบในเรื่องของการซื้อ การจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบตลอดจนถึงปัญหาการทุจริต

๒) ปัญหาที่พบส่วนใหญ่มาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือมีเรื่องร้องเรียนมายังหน่วยที่เกี่ยวข้อง ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่รู้ระเบียบ

๓) ความไม่โปร่งใสด้านการส่วนใหญ่มาจากการซื้อจ้างที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ถ้าสมัรวมถึงไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่เหมาะสม

๕) หน่วยควบคุมและตรวจสอบยังขาดการบูรณาการ ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ

๖) หน่วยตรวจสอบยังขาดแคลนอัตรากำลัง งบประมาณและความชำนาญการเฉพาะเรื่องในการตรวจสอบทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

๗) กระบวนการทางกฎหมายมีหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างล่าช้า

ตารางที่ ๔.๓ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๓

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๓	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส	๑๐	๑,๒,๓,๕,๑๐,๑๒,๑๔,๑๕,๒๒,๒๗	

๑.๔ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม (participation) ได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผลประโยชน์โดยส่วนรวมในกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำถามว่าสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมเป็นอย่างไรซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลดังนี้

ในด้านการมีส่วนร่วมเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทั้งระบบเช่นในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งแผนสามปีหรือแผนประจำปีซึ่งเวลาเสนอขึ้นมาเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็เห็นว่ายังไม่ค่อยตอบโจทย์ปัญหาของท้องถิ่นเท่าใดนักแต่ท้องถิ่นเขาบอกว่าเขาได้ผ่านกระบวนการจัดทำเวทีประชาคมมาตามขั้นตอนครบถ้วนแล้ว แต่จริงๆ แล้วมันเป็นเพียงรูปแบบ แต่สาระมันยังไม่ถึงแก่น ถามว่าดูว่าโครงสร้างของประชาคมที่มานั้นครบโครงสร้างของคำว่าประชาคมจริงๆ หรือไม่ หรือเอาแต่กันัน ผู้ใหญ่บ้านมา คำว่าประชาคมนั้นเราเคย

นิยามว่าจะต้องมีความหลากหลายเช่นช่วงชั้นอายุ อาชีพ หรือความเป็นสถาบันในหมู่บ้าน ในชุมชน เช่นด้านการศึกษา ด้านศาสนา ด้านศิลปวัฒนธรรม มันต้องมีความครบขององค์ประกอบต่างๆ ทุกวันนี้เราย้อนไปดูการจัดประชาคมเรียกชาวบ้าน ใครอยากมากี่มา ในที่สุดก็จะเป็นเรื่องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มันยังไม่เกิดความครบถ้วน ยังไม่มีคุณภาพคือวิธีการให้ได้มาซึ่งความเห็นหรือข้อมูลมันมีหลากหลาย ไม่ใช่การเอาคนมานั่งในห้องประชุม ๑๐๐ คนแล้วมันจะได้นะ บางครั้งคนเขาไม่มีเวลา เราพยายามเสนอว่ามันมีหลายรูปแบบเช่นการใช้แบบสอบถามแบบง่ายๆแต่เขาโกหกเราไม่ได้ มันอาจต้องใช้เทคนิคหน่อย หรือลงไปเจาะกลุ่มแกนนำเช่นกลุ่มก.ม.(คณะกรรมการหมู่บ้าน) กลุ่มกรรมการชุมชนหรือกลุ่มผู้นำทางศาสนา กลุ่มความคิดหรือปราชญ์ท้องถิ่น แล้วจึงนำมาจัดลำดับความสำคัญ หรือความจำเป็นเร่งด่วนแม้แต่กลุ่มที่เราไม่เห็นด้วยกับเรา ก็อาจลงไปสัมภาษณ์ บางทีการเอาคนมารวมกัน โดยเฉพาะคนที่ทัศนคติไม่ตรงกันก็อาจเกิดความขัดแย้ง หรือคนนั้นพูด คนนี้ไม่พูด ก็จะได้ข้อมูลทั้งหมด ประชาคมเป็นเพียงเทคนิคหนึ่งในการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น การจัดประชาคมยังเป็นชุมชนเมืองที่ยังลำบากที่จะเอาคนมานั่งพร้อมๆกันเพราะมีความหลากหลายมากก็อาจจะต้องไปจัดเวทีย่อยๆ อย่างเทศบาลนครนี้อาจให้ชุมชนแต่ละชุมชนไปคุยกันเองแล้วก็ส่งโครงการมาให้ แต่จริงๆมันควรมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างที่ยกอีกประการหนึ่งต้องมีการจัดลำดับความสำคัญหรือความจำเป็นเร่งด่วนและบูรณาการคลุกเคล้าให้เข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ไม่ใช่กำหนดแต่เพียงกรอบวงเงินแล้วให้ต่างคนต่างเสนอมาแล้วมายัดเข้าแผนโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ส่วนใหญ่ก็เอากรอบวงเงินเป็นตัวตั้งทำโครงการให้ได้ตามกรอบวงเงินที่มีอยู่ อันนี้ไม่ใช่เฉพาะโครงการของท้องถิ่นเท่านั้นนะแม้แต่โครงการของรัฐบาลที่เรียกว่าโครงการพัฒนาเมืองซึ่งกำหนดว่าให้ชุมชนเสนอโครงการในวงเงินไม่เกิน ๒ล้านบาท ทุกคนก็จะเอาสองล้านเป็นตัวตั้งแล้วก็มาคิดกิจกรรมให้ครบสองล้าน ทั้งๆที่บางโครงการใช้แค่ห้าหกแสนก็สำเร็จแล้ว แต่ก็พยายามจับอะไรต่อมิอะไรมาใส่จนเประอไปหมด อันนี้ก็เป็นทุกระดับเป็นโรคระบาด

ในเรื่องการมีส่วนร่วม สิ่งที่สำคัญมากคือคือมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งค่อนข้างจะละเลยไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควรเช่นที่ยกตัวอย่างว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งไม่เคยมีการจัดทำเวทีประชาคมเลย เรื่องการมีส่วนร่วมนี้ถ้าใช้หลักทฤษฎีของ IPPA ที่แบ่งเป็นห้าขั้นตอน ขั้นตอนแรกการให้ข้อมูลก็ยังไม่ค่อยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง ได้มีการให้ข้อมูลกับประชาชนในเรื่องที่ท้องถิ่นจะดำเนินการเพียงใดเช่นเรื่องโครงการกำจัดขยะ หน่วยที่รับผิดชอบทำโครงการจัดซื้อถังขยะมาให้ประชาชน แต่ก็ไม่เคยให้ความรู้ว่าจะบดแยกขยะทำอะไรถึงสีเขียว สีเหลือง สีแดงมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันอย่างไร เมื่อให้ข้อมูลแล้วก็ควรปรึกษาประชาชนว่าชุมชนจะใช้วิธีบริหารจัดการเรื่องนั้นอย่างไร ส่วนมากมาจากนโยบายหรือความคิดของผู้บริหาร การมีส่วนร่วมในที่สุดมีเป้าหมายที่จะทำให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถอยห่างออกมาเป็นเพียงพี่เลี้ยงคอยให้คำแนะนำปรึกษาซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประหยัดคนประหยัดงบประมาณแต่กระบวนการนี้ไม่ค่อยเกิด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตัวเป็นคุณพ่อหวงดี คิดแทนเขาหมด^{๔๔}

^{๔๔}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

เรื่องนี้จริงๆเราก็มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้พอสมควรเช่นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์และกำลังจะดำเนินการให้เป็นพระราชบัญญัติด้วย แต่เอาเข้าจริงๆแล้วไม่ค่อยมีการนำไปสู่การปฏิบัติ อย่างการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เลยว่าต้องมีการแจ้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้าและให้ระบุถึงระเบียบวาระการประชุมว่ามีวาระอะไรบ้างแล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับฟัง แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ค่อยได้ทำถือเป็นการละเลย การประชุมต้องมีรายงานการประชุมและต้องมีการเผยแพร่ตามพ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร ส่วนอื่นๆเช่นข้อมูลเกี่ยวกับแผนงาน โครงการและงบประมาณก็เข้าถึงได้ยากและไม่ค่อยเป็นปัจจุบัน^{๔๕}

เรื่องการมีส่วนร่วมนี้ถ้าดูตามระเบียบส่วนใหญ่ก็เห็นมีการดำเนินการอยู่ซึ่งเป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งต้องถือปฏิบัติอยู่แล้ว แต่ในเรื่องคุณภาพในการดำเนินการก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งว่ากระบวนการดังกล่าวสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายคือการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้จริงหรือไม่ ปัญหาหลักๆเท่าที่พบก็คือประชาชนยังมีความตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมไม่มากนัก ไม่ค่อยมาร่วมประชุมอ้างติดภารกิจ อ้างการทำมาหากิน หรือถ้าจะมาก็ต้องมีค่าใช้จ่ายให้ส่วนใหญ่จะมอบให้ตัวแทนเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือบางครั้งก็มีผู้ที่สนใจจริงๆอยู่บ้างแต่ก็ไม่มากและมักเป็นบุคคลเดิมๆ การจัดเวทีบางที่คนมาน้อยไม่ครบองค์ประชุมต้องไปขอให้ลงชื่อย้อนหลังเพื่อให้กระบวนการผ่านไปได้ ในส่วนของผู้จัดเวทีบางครั้งการเชิญก็ไม่ครอบคลุมถึงทุกภาคส่วน ในด้านของข้อมูลประกอบการตัดสินใจก็ไม่ค่อยพร้อม ส่วนใหญ่ก็เสนอจากความรู้สึกดังนั้นสิ่งที่เสนออีกเลยไม่ค่อยตรงประเด็น ส่วนใหญ่เป็นประโยชน์เฉพาะบางกลุ่มบางคน โดยสรุปก็เห็นว่าในประเด็นการมีส่วนร่วมยังไม่สมบูรณ์เพียงพอ^{๔๖}

การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบยังมีน้อย ร่วมคิดก็น้อยส่วนใหญ่จะร่วมตามเสียมากกว่า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยังไม่มีช่องทางที่ประชาชนจะเข้ามาอย่างจริงจัง ส่วนใหญ่ยังเป็นระบบฟังฟังระบบอุปถัมภ์ขอโน้นขอนี่ ระบบอุปถัมภ์ นี้นายจะต้องเอาใจเพราะเขาเลือกเรา ระบบฟังฟังและอุปถัมภ์นี้แหละทำให้การเมืองไม่พัฒนาและมันก็เป็นทุกที่ทุกระดับความถูกต้องสำคัญกว่าความถูกต้อง^{๔๗}

ในระดับท้องถิ่นคิดว่ายังไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ ในส่วนของภาคประชาชน การมีส่วนร่วมก็ยังไม่มากนัก การร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็นยังมีน้อย อย่างเมื่อกลางวันเรามีการจัดเวทีรับฟังความเห็นเพื่อการทำแผนพัฒนาเทศบาลส่วนใหญ่ภาคชุมชนเจียบอย่างเดียว รोजจะยกมือเห็นด้วยอย่างเดียวจะมีบ้างก็จากส่วนของครูหรือสถานศึกษา บางที่การตั้งคณะกรรมการตรวจการซื้อการจ้าง บางครั้งคนที่ถูกเสนอชื่อมาจากชุมชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีความรู้ ขำราชการว่าอย่างไรก็ว่าอย่างนั้นอะไรก็ผ่าน อะไรก็เซ็นหมด บางที่บอกขอเซ็นไว้ก่อนไม่ยอมมาจะอยู่บ้านเลี้ยงหลาน แต่อย่างไรแนวคิดก็ดีแต่การขับเคลื่อนยังไม่เต็มที่^{๔๘} การทำแผนงานโครงการและข้อบัญญัติต้องการบริหารส่วนตำบล ก็ทำไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนต่างๆมาให้

^{๔๕}สัมภาษณ์นายสุชน ภัยธราช นายอำเภอพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๔๖}สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี, ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน, ๕ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๔๗}สัมภาษณ์นายปรีชา ดัสตุล, นายกเทศมนตรีตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘'

^{๔๘}สัมภาษณ์นายสุฤษ ไซยชิต, ปลัดเทศบาลตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

อย่างชัดเจนอยู่แล้วเช่นให้มีการจัดทำประชาคมชุมชนหมู่บ้าน ประชาคมตำบล คณะกรรมการยกย่อง
แผนพัฒนาตำบลทุกชั้นตอนก็พยายามให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดอยู่แล้ว ในระดับ
หมู่บ้านก็มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านและประชาชนเข้า
ร่วม ในระดับตำบลก็มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกปัญหาการมีส่วนร่วมคิดว่ายังไม่มากพอประชาชนส่วน
ใหญ่ยังนิยมเป็นผู้ตามมากกว่าการร่วมคิดร่วมตัดสินใจไม่ค่อยมี ส่วนใหญ่ก็มาจากผู้นำท้องถิ่นหรือส่วน
ราชการ ประชาชนอาจจะนิยมระบบอุปถัมภ์มากกว่าเช่นมาขอให้ช่วยทำสิ่งต่างๆที่เป็นประโยชน์แก่
ตน ข้าราชการ ครู ก็เกือบทุกภาคส่วนมาคุยกัน ประกอบกับข้อมูลต่างๆทั้งของหน่วยงานภาครัฐและ
ประชาชนที่มีอยู่ซึ่งประชาชนแต่ละชุมชนจะทราบปัญหาของตนเป็นอย่างดีมากกำหนดเป็นแผนชุมชน
แต่ละชุมชนก็จะรวมเข้าเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ผมคิดว่าการมีส่วนร่วมในสังคม
ชนบทที่ปัญหาไม่มากเหมือนสังคมเมืองอยู่ในระดับที่น้ำพองใจคือส่วนใหญ่ทุกคนรู้ปัญหาของท้องถิ่น
อยู่แล้ว แต่มาคุยกันเพื่อแบ่งสรรทรัพยากรที่มีอยู่แบบสมานฉันท์^{๔๙}

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเมืองเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากทั้งในแง่ของการ
ประกอบอาชีพคือมีความหลากหลายมากเวลาว่างก็ไม่ค่อยตรงกัน ทุกคนต้องทำงานกลับมาเหนื่อย
ภาระส่วนตัวอื่นๆตามแบบวิถีชีวิตของสังคมเมืองก็มากทำให้ไม่ค่อยสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเท่าใดนัก
จัดเวทีประชาคมแต่ละครั้งมีคนมาน้อยมาก นอกจากผู้นำชุมชนไม่กี่คนหลายครั้งต้องไปตามให้เซ็นชื่อ
ย้อนหลังไม่เช่นนั้นไม่ครบองค์ประชุม ไม่เป็นไปตามระเบียบการจัดทำประชาคม อีกประการหนึ่ง
สังคมเมืองมีความซับซ้อนในเรื่องความต้องการและผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง เราต้องพยายามนำเอา
ความต้องการที่แตกต่างกันหรือบางทีตรงข้ามหรือขัดแย้งกันมาประนีประนอมซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะทำ
ให้เป็นที่พอใจทุกฝ่าย^{๕๐} ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังอยู่ในระดับที่ไม่สูงโดยเฉพาะใน
เขตเทศบาลตำบลบ้านกรดซึ่งเริ่มเปลี่ยนแปลงสภาพกลายเป็นชุมชนเมืองวิถีชีวิตก็เริ่มเปลี่ยน คน
ออกไปทำงานนอกบ้านกันมากขึ้นเวลาที่จะให้กับชุมชนก็น้อยลง ความผูกพันกับชุมชนก็อาจจะ
น้อยลง มีประชาชนหลากหลายกลุ่มขึ้น บางคนก็เป็นคนที่ย้ายถิ่นมาจากที่อื่นไม่มีความเข้าใจสภาพ
ท้องถิ่นดีพอเวลาจัดทำเวทีประชาคมก็ไม่ค่อยมีคนมาร่วมต้องให้เจ้าหน้าที่ไปตาม เวลาจัดก็ดำเนินการ
ตั้งแต่เข้าไปจนค่ำเพื่อจะรอคนที่ไปทำงาน ซึ่งก็เห็นใจว่ากลับมาเหนื่อยต้องการพักผ่อน บางคนบอก
ไม่มาได้หรือไม่แต่จะไปเซ็นชื่อให้ บางคนก็บ่นว่าประชุมอะไรกันมากมาย บางคนที่เคยเสนอโครงการ
บรรจุเข้าแผนไว้แต่พอไม่ได้ดำเนินการให้ก็ด้านายก โดยไม่เข้าใจว่าเทศบาลมีงบประมาณจำกัด แล้วก็
บอกว่าประชุมไปก็ไม่ได้ประโยชน์ก็เลยไม่อยากมาประชุมอีก เวลาประชุมจะเลี้ยงอาหารก็ไม่ได้
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ให้เบิก แล้วใครเขาจะมาบางคนจ้างยังไม่อยากจะมาเลย^{๕๑} ปัญหาการมี
ส่วนร่วมคิดว่ายังไม่มากพอประชาชนส่วนใหญ่ยังนิยมเป็นผู้ตามมากกว่าการร่วมคิดร่วมตัดสินใจไม่
ค่อยมี ส่วนใหญ่ก็มาจากผู้นำท้องถิ่นหรือส่วนราชการ ประชาชนอาจจะนิยมระบบอุปถัมภ์มากกว่า

^{๔๙}สัมภาษณ์นายอมรพันธ์ ตรีเมฆ, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้ซุง อ.อุทัย, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๕๐}สัมภาษณ์นายนายธนรัตน์ จรัสศรี, รองปลัดเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา อ.พระนครศรีอยุธยา, ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

^{๕๑}สัมภาษณ์นายเสกสรร ไกรสดับ, นายกเทศมนตรีตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน, ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

เช่นมาขอให้ช่วยทำสิ่งต่างๆที่เป็นประโยชน์แก่ตน^{๕๒} การมีส่วนร่วมพื้นฐานอยู่ที่แต่ส่วนใหญ่ประชาชนเองก็ไม่ค่อยใส่ใจ ไม่รู้ ไม่ติดตาม ไม่เคยไปถามผู้เกี่ยวข้องว่าเรื่องที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมทำไมจึงไม่ได้ ถ้าตอบด้วยเหตุผลไม่ได้ก็คงมีปัญหาตามมา ถ้าประชาชนเข้มแข็งและเน้นการมีส่วนร่วมจริงๆมันก็พอไปได้ เราอาจต้องให้ความรู้กับประชาชนมากขึ้นกว่านี้^{๕๓}

การมีส่วนร่วมของประชาชนก็มีบ้างก็มีการแจ้งประชาชนให้เข้ามีส่วนร่วมทุกบ้าน แจ้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านมีการทำเวทีประชาคมแล้วก็บรรจุเข้าแผนก็มาคุยกันว่าเวลาทำข้อบัญญัติงบประมาณใครควรได้โครงการอะไร ก็เป็นไปตามความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อปีที่น้ำท่วมหมู่ ๕ ตำบลลาดชิตมีปัญหาเรื่องเส้นทางคมนาคมที่ถูกตัดขาดก็พิจารณาได้สะพานคอนกรีตเสริมเหล็กมาก่อนก็เป็นการใช้ระบบเวทีประชาคมพูดคุยกัน แต่เวลาคุยกันส่วนใหญ่ก็จะมีแต่ผู้นำชุมชน กำนันผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนยังไม่ค่อยสนใจเท่าที่ควร^{๕๔} ข้อเสียของประชาชนในท้องถิ่นคือความเกรงใจกันผู้บริหารท้องถิ่นบางคนไม่ดีไม่มีผลงานแถมมีการทุจริตเป็นที่รู้กันแต่ไม่ค่อยมีคนพูด เวลาเลือกตั้งเขาให้เงินก็รับแล้วก็ไปลงคะแนนให้เขาอีกระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยยังคงมีอยู่มาก เห็นการกระทำความผิดก็ไม่กล้าร้องเรียน ไม่อยากเข้าไปยุ่งกลัวได้รับความเดือดร้อน บางคนก็เห็นแก่ผลประโยชน์ คิดว่าการปกครองท้องถิ่นยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร^{๕๕}

เงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นหรืออาจกล่าวว่าหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือเรื่องการมีส่วนร่วมแต่ปัญหาสำคัญซึ่งถือว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างในสังคมไทยคือระบบอุปถัมภ์ คนไทยไม่ว่าจะทำอะไรต้องคิดถึงระบบอุปถัมภ์เริ่มจากการฝากลูกเข้าเรียนฝากกันตั้งแต่อนุบาล ประถม มัธยม เข้ามหาวิทยาลัยก็ฝากเข้าคณะต่างๆเป็นเรื่องปกติ เวลาจบไปทำงานยิ่งหนักในภาวะของการแข่งขันที่รุนแรงการสอบแข่งขันตามระบบคุณธรรมเป็นไปได้ยากทุกคนจะวิ่งหาระบบอุปถัมภ์หรือแม้แต่มีการใช้จ่ายเงินเพื่อให้สอบได้ตั้งปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนอยู่เสมอ ล่าสุดการสอบบรรจุบุคลากรท้องถิ่นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่ถูกสั่งยกเลิกเพราะมีการทุจริตสะท้อนให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทุจริตยังมีอยู่อย่างมากและยังดำรงอยู่ในสังคมท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ระบบนี้เป็นอุปสรรคกับการมีส่วนร่วมเพราะในที่สุดเป็นเรื่องผลประโยชน์ต่างตอบแทน เป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับกลุ่มฐานเสียง กระบวนการมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงรูปแบบที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายเท่านั้น^{๕๖}

^{๕๒} สัมภาษณ์นายเฉลิม ศุภศรี, กำนันตำบลลาดชะโด อ.ผักไห่และนายสมชาติ จริตธรรม ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลจักราช อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๕๓} สัมภาษณ์นายสิงชัย เรืองขจร, กำนันตำบลพิทเพียน อำเภอมหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๕๔} นายธงชัย นัยเนต, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลลาดชิต อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๕๕} สัมภาษณ์นายเกษมศักดิ์ สุทธิประเสริฐ, ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลหัวเวียง อ.เสนา อดีตสมาชิกสภาเทศบาลหัวเวียง อ.เสนา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๕๖} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

สรุป สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมมีดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีการสร้างระบบการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอช่องทางของการมีส่วนร่วมไม่มีความหลากหลาย

๒) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีสถานะตามกฎหมายเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น

๓) กระบวนการการมีส่วนร่วมไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารท้องถิ่นเช่นการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ

๔) ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นได้ยาก เช่นข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อมูลการซื้อ การจ้าง

๕) ภาคประชาชนยังติดขัดกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และขาดความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

ตารางที่ ๔.๔ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๔

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๔	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม	๑๓	๑,๔,๕,๗,๘,๙,๑๐,๑๔, ๑๘,๒๒,๒๓,๒๗,๓๐	

๑.๕ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ (accountability)

ได้แก่การตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกรับผิดชอบต่อองค์กร ประชาชนและสังคม ตลอดจนการใส่ใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาโดยคำถามว่าสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมเป็นอย่างไร ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลดังนี้

ระบบความรับผิดชอบต่อความเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ ในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราพบเสมอว่ามีการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดความรับผิดชอบซึ่งอาจพิจารณาจากการใช้งบประมาณในลักษณะเอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มหรือบางคนที่เป็นหัวคะแนนและฐานเสียงเช่นสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐานคนกลุ่มนี้จะได้ก่อนแม้ว่าอาจจะมีความจำเป็นเร่งด่วนน้อยกว่าโครงการอื่นๆแต่ผู้บริหารท้องถิ่นก็สามารถเลือกบางโครงการที่อยู่ในแผนมาบรรจุเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การใช้งบประมาณแบบประชานิยมซึ่งเรารู้กันคือโครงการจัดไปทัศนศึกษาดูงานซึ่งในเรื่องนี้หากมุ่งเน้นการดูงานเป็นการศึกษาที่สามารถนำกลับมาใช้พัฒนาท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ส่วนใหญ่เป็นการไปเที่ยว แต่ถ้าไปถามประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ก็ชอบ ผู้บริหารท้องถิ่นแตกต่างกับข้าราชการที่ถูกประเมินด้วยผลงานซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัด แต่นักการเมืองถูกประเมินจากความพึงพอใจของ

ประชาชนที่เป็นหัวหน้าและฐานเสียงเป็นด้านหลักดังนั้นจึงอาจให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อผลงานตามหลักการน้อยกว่าความพึงพอใจ^{๕๗} หลายกรณีเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นและผู้เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความใส่ใจ ขาดความรับผิดชอบต่อตัวอย่างเช่นงานที่เกี่ยวกับงบประมาณการเงินหลายอย่างไม่มอบหมายให้ลูกจ้างตามภารกิจทำ เมื่อลูกจ้างเหล่านั้นสอบงานหรือได้งานใหม่ที่ดีกว่าก็ออกไปงานก็ขาดความต่อเนื่อง เคยไปตรวจที่ท้องถิ่นบางแห่งพบว่างานสำคัญๆ ข้าราชการกลับมอบหมายให้ลูกจ้างทำโดยไม่ใส่ใจเหลียวแลเกี่ยวกับความถูกต้องของงานเลย หากเกิดอะไรผิดพลาดขึ้น ลูกจ้างเขาไม่ต้องรับผิดชอบต่ออะไร ปลอมให้เขาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการเงินอันนี้ก็ถือว่าเป็นความเสี่ยงแล้ว แต่บางแห่งก็ยังไม่สนใจแก้ไขเวลาเมื่อไรไม่ถูกต้องก็บอกไม่ทราบ โยนให้เป็นความรับผิดชอบของลูกจ้างซึ่งกรณีไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบต่อได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดด้านการเงินการคลังก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในเรื่องของการประกันความเสี่ยง ซึ่งเคยเตือนอยู่เสมอว่าแม้จะมีการมอบหมายลูกจ้างทำ แต่ข้าราชการก็ต้องใส่ใจศึกษาเรียนรู้ไปด้วยกันเกิดปัญหาอะไรจะได้รับการรับผิดชอบทำแทนกันได้งานจะได้มีความต่อเนื่องและไม่ผิดพลาด

ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนหนึ่งไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการทำงานการเงิน ข้อมูลที่เสนอมาไม่ถูกต้องทำให้การทำข้อบัญญัติงบประมาณเกิดความผิดพลาด บางที่แทนที่จะใช้วิธีการบริหารจัดการทางการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพและรักษาวินัยทางการเงินการคลังเช่นควรขออนุมัติเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ไม่จำเป็นไปใช้ในการกิจการที่จำเป็นมากกว่า กลับหันไปใช้เงินสะสม บางที่ใช้เงินสะสมติดลบซึ่งเป็นการสร้างปัญหาทางการเงินการคลังกับผู้บริหารชุดใหม่อย่างมากเป็นเรื่องของความไม่รับผิดชอบต่อไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นความผิดในแง่ของวินัยงบประมาณและการคลังซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีระเบียบนี้ ถือเป็นความผิดทางปกครอง

ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายทางการเงินการคลังขององค์กรในทุกกรณี ถ้าเป็นเช่นนั้นเขาก็จะไม่กล้าทำอะไรที่เป็นความเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งส่วนใหญ่ปัญหาเกิดจากระบบการบริหารงานภายในองค์กรนั้นเองกฎหมายส่วนใหญ่กำหนดไว้ดีถ้าทุกคนปฏิบัติตามอย่างตรงไปตรงมา แต่เพราะผู้บริหารไม่ใส่ใจก็เลยเกิดปัญหา กรณีที่เคยพบบ่อยๆ เช่น เอาช่างมาทำการผอ.กองคลัง เอาสำนักปลัดมาทำการผอ.กองคลังซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่มีความรู้ทางด้านบัญชีเลยทำอะไรไม่ได้ เอาผอ.กองคลังไปแขวนไว้ เพราะไม่สนองนโยบายที่อาจไม่ถูกต้อง ไม่ถูกใจ บางที่มีอัตราว่างก็ไม่บรรจุแต่งตั้งใครเพราะที่มีอยู่ไม่ถูกใจ จะรอคนที่ถูกใจ ใครที่ไม่สนองนโยบายก็ย้าย บางทีก็ทำให้ระบบงานเสีย งานชะงักหรือเกิดความผิดพลาด ซึ่งในส่วนนี้คณะกรรมการท้องถิ่นประจำจังหวัดไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.อบจ.) กทจ. และ ก.องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ให้ชัด ควรมีความเข้มแข็งกว่านี้เพราะมีข้อมูลทุกเรื่อง และต้องประเมินหลายแห่งระบบไม่ดี มีปัญหาเยอะ เรื่องร้องเรียนก็มากแต่ก็ยังพิจารณาให้เงินโบนัสอยู่

มีกรณีหนึ่งเป็นกรณีมีการเบิกจ่ายเป็นเท็จ แต่เมื่อมีการสอบข้อเท็จจริง ปลัดเทศบาลในฐานะผู้ควบคุมดูแลและตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกคนในฐานะผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายพนักงานประจำ แต่ก็ปฏิเสธว่าไม่ทราบเรื่องและบอกว่าเป็นความผิดพลาดบกพร่องของคนอื่น

^{๕๗} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

เมื่อมีการเสนอความเห็นชอบมาตามลำดับก็อ้างว่าเป็นการเสนอมาของคนอื่นตนไม่ทราบข้อเท็จจริง เป็นความผิดของผู้เสนอมาซึ่งไม่น่าเป็นไปได้และแสดงให้เห็นถึงระบบการทำงานที่ยังไม่ถูกต้อง^{๕๘}

เรื่องการจัดฝึกอบรมก็เป็นปัญหาในเชิงของธรรมาภิบาลและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม คือ จัดแต่ละครั้งเหมือนพยายามใช้งบประมาณให้หมดไปโดยไม่ได้มุ่งให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง เคยได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลังซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ผู้บริหาร ไม่ว่าจะเป็นนายก ปลัดหรือหัวหน้าส่วนการคลังที่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบได้มีความรู้ความเข้าใจจะได้ไม่เกิดความผิดพลาด แต่จริงๆ แล้วผู้มีหน้าที่รับผิดชอบและต้องตัดสินใจกลับไม่เข้าฟัง เกือบทุกที่มีคนอยู่น้อยมาก หนีไปเที่ยวหมด ผู้จัดบอกไม่รู้จะทำอย่างไรบังคับไม่ได้ ก็เลยใช้วิธีไปจัดต่างจังหวัดจะได้หนีไม่ได้ เหมารถบัสสามคันแต่มีคนนั่งคันละสิบคนที่เหลือก็หนีอีก เสียดางงบประมาณซึ่งใช้ไปเป็นจำนวนมากแต่ไม่ได้ประโยชน์ ผู้บริหารก็ไม่ไปนายกก็ไม่ไป ปลัดก็ไม่ไป ส่งเจ้าหน้าที่ระดับเล็กๆ ซึ่งไม่มีอำนาจตัดสินใจอะไรได้และไม่ได้รับผิดชอบอะไร ก็ไปแบบให้ครบๆ ตามจำนวนเท่านั้นอันนี้เป็นความสูญเสีย เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ^{๕๙}

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออีกอย่างหนึ่งคือปัญหาความทับซ้อนกันของการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหานี้ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์ไปมาก ทั้งสองส่วนนี้ทำหน้าที่คนละอย่างหลายกรณีก็เกี่ยกัน ต่างฝ่ายต่างก็เกิดความรับผิดชอบอย่างเมื่อคราวเกิดอุทกภัยใหญ่เมื่อปี ๒๕๕๔ บางที่การประสานงานระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยราบรื่นไม่ร่วมมือกัน

ข้อเสนอก็คือควรมีการบูรณาการเข้าด้วยกันโดยการปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้สามารถทำงานร่วมกัน แบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนไม่ให้ทับซ้อนกัน เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๒ คนก็แก้ไขเป็นมาจากการเลือกตั้ง ๑ คน และผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง ก็เท่ากับองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ ๒ คนเท่าเดิมการให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งก็ไม่ขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะผู้ใหญ่บ้านก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน ส่วนกำนันก็คือผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งอยู่แล้วไม่มีปัญหาอะไร ส่วนเทศบาลก็กำหนดสัดส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะให้มีสัดส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่าไร แล้วก็ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งตัวแทนตนเองตามจำนวนนั้น วิธีนี้ผมว่าการทำงานร่วมกันระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่ดีขึ้นและไม่ต้องยุบเลิกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งซึ่งจะกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งรุนแรงต่อไป เป็นแนวคิดที่ประนีประนอมกัน น่าจะเป็นแนวทางที่ลดปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบได้ดี^{๖๐}

เห็นด้วยกับแนวความคิดในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนและมีการบูรณาการกระบวนการทำงานระหว่างท้องถิ่นกับฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่แบบที่ท่านกำนันสิงห์ชัยเสนอ การจัดทำ

^{๕๘} สัมภาษณ์นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๕๙} สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน, ๕ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๖๐} สัมภาษณ์นายสิงห์ชัย เรื่องขจร กำนันตำบลพิทเพี้ยน อำเภอมหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

แผนและการใช้จ่ายงบประมาณสู่ท้องถิ่นน่าจะเป็นระบบขึ้น ในขณะนี้ยังมีงบประมาณมาจากหลายแหล่งทั้งท้องถิ่นและหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคเกิดปัญหาความสับสน การประสานงานและการปิดความรับผิดชอบซึ่งกันและกัน^{๖๑}

ในเรื่องหลักธรรมาภิบาลการคลังท้องถิ่นในด้านความรับผิดชอบคิดว่าเป็นเรื่องสำคัญคือทำอย่างไรจะให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้งบประมาณอย่างมีความรับผิดชอบโดยตระหนักว่าเงินทุกบาททุกสตางค์มาจากภาษีของประชาชนจะต้องใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์สูงสุดและโปร่งใสที่สุด ประเด็นที่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งคือการตั้งงบประมาณให้ผู้บริหารและสมาชิกตลอดจนผู้กำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอหรือท้องถิ่นอำเภอไปดูงานต่างประเทศ นี่เป็นการใช้งบประมาณที่ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบ ผมเห็นว่าการไปดูงานต่างประเทศใช้เงินจำนวนมากและไม่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเท่าที่ควรเป็นความเห็นแก่ตัวของผู้บริหารท้องถิ่น อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องการให้เงินโบนัสกับผู้บริหารและบุคลากรของท้องถิ่น บางที่ได้กันห้าเดือนหรือสามเดือน ในขณะที่ข้าราชการส่วนอื่นไม่มีระบบนี้ที่เห็นว่าไม่ถูกต้องเพราะโบนัสเป็นระบบเอกชนซึ่งจัดสรรจากผลกำไรของบริษัท แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะมีกำไรไม่ได้ เป้าหมายของบริการสาธารณะอยู่ที่ประโยชน์และความผาสุกของประชาชนซึ่งวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้วางหลักไว้ ในส่วนของท้องถิ่นเงินทุกบาททุกสตางค์ต้องลงถึงประชาชน ในขณะที่ประชาชนยังได้รับบริการไม่ครบถ้วน มาขอโครงการท้องถิ่นบอกไม่มีงบประมาณจะจัดสรรให้ แต่มีงบประมาณที่จะจ่ายเป็นเงินโบนัสให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐอันนี้คิดว่าไม่ถูกต้องตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์^{๖๒}

หลักธรรมาภิบาลเรื่องความรับผิดชอบหมายถึงความรับผิดชอบทางการบริหารงบประมาณของประชาชนซึ่งควรมีการวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งหมายรวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง โดยขยายความและเพิ่มเติมเนื้อหาในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้มีความรับผิดชอบนโยบายหรือผลของนโยบายที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามกระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญซึ่งกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่นการจัดทำแผนงานหรือโครงการใดที่ไม่ได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ การประเมินความเสี่ยงและจัดค้ำทุ่นตามหลักวิชาการ หากมีการดำเนินการและข้อผิดพลาดเกิดขึ้นในภายหลังผู้บริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมาย หากมีข้อกำหนดเช่นนี้คิดว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะระมัดระวังและใช้จ่ายงบประมาณอย่างรับผิดชอบมากขึ้น^{๖๓}

^{๖๑}สัมภาษณ์นายเฉลิม ศุกศรี กำนันตำบลลาดชะโด อ.ผักไห่และนายสมชาติ จริตธรรม ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลจักราช อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๖๒}สัมภาษณ์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประสงค์ รักวาทีน, อดีตประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๖๓}อาจารย์อัครวินทร์ ศาสนพิทักษ์, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

สรุป สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผลของงาน การดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะดำเนินการเพียงหวังได้รับความพึงพอใจระยะสั้นหรือลักษณะประชานิยมหรือประโยชน์ของกลุ่มฐานเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก

๒) มีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการอันไม่สมหรือเพื่อสิทธิประโยชน์เช่นเงินรางวัลประจำปี (bonus) ที่ไม่ควรได้รับภายใต้หลักการให้บริการสาธารณะที่ดีที่สุด (best practice) แก่ท้องถิ่น การใช้งบประมาณบางอย่างแม้กระทำโดยไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

๓) ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังต้องรับผิดชอบต่อการบริหารที่ขาดความรอบคอบและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ

ตารางที่ ๔.๕ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๕

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๕	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ	๗	๒,๕,๒๒,๒๓, ๒๘,๒๙,๓๐	

๑.๖ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า (utility) ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ภายใต้หลักการทางวิชาการซึ่งสามารถสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดภายใต้การใช้ทรัพยากรทางการบริหารน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ .ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่าโดยคำถามว่าสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างไร ซึ่งมีผู้ให้ข้อมูลดังนี้

จุดเริ่มต้นการพิจารณาการบริหารงานคลังโดยเฉพาะในส่วนของการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการแรกก็คงต้องย้อนกลับไปดูแผนพัฒนาท้องถิ่นว่าการทำแผนของท้องถิ่นนั้นมาจากความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่หรือมันถูกเบียดบังหรือแทรกแซงด้วยกระบวนการใดบ้าง ซึ่งส่วนหนึ่งพบว่าไม่ได้มาจากความต้องการของชุมชนแต่ส่วนใหญ่ก็มาจากความต้องการหรือนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายก และความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้ว่าในระยะหลังจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่บอกว่าแผนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนจังหวัด หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดว่าการจัดทำแผนท้องถิ่นต้องมา

จากส่วนใดบ้างเช่นมาจากความต้องการของประชาชน นายกออาจบอกว่านโยบายคือสิ่งที่ได้แถลงไว้กับประชาชน แต่ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดได้เคยให้นโยบายว่าการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นต้องก่อให้เกิดประสิทธิผล บางอย่างการใช้งบประมาณของท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเพียงการการเงินให้หมดๆไปแต่ไม่เกิดประสิทธิผล เช่นการพาชาวบ้านไปทัศนศึกษาดูงาน ถามว่าอันนี้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือไม่ชาวบ้านเขาก็ชอบ แต่ถามว่าอันนี้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นหรือไม่ มันอาจจะไม่ใช่ เพราะยังมีชาวบ้านที่ตระกะกำลำบาก ไม่มีน้ำใช้ ไม่มีไฟใช้อีกเยอะเลย แต่เงินหลักล้านที่เอาไปดูงานสามารถเอามาพัฒนาแหล่งน้ำ เอามาขยายเขตไฟฟ้าจะเป็นประโยชน์กว่าหรือไม่ฉะนั้นเราจะเห็นว่างบประมาณบางส่วนเป็นการใช้เพื่อการสร้างฐานคะแนนอันนี้เป็นข้อเท็จจริง ลักษณะของการประชานิยมก็เกิดขึ้นในทุกระดับยิ่งในระดับท้องถิ่นยิ่งมีความจำเป็น คนที่ได้ไปส่วนใหญ่ก็เป็นพวกฐานเสียงฐานคะแนน ทำให้ไม่เอาเงินส่วนนี้ไปพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาการศึกษาให้มันดีๆพัฒนาโรงเรียนหรือศูนย์เด็กให้มันดีๆหรือช่วยเหลือคนพิการ トラบได้ก็ตามถ้าการเมืองท้องถิ่นยังเป็นแบบนี้อยู่ การจัดทำแผนงานและงบประมาณก็ยังไม่ตอบโจทย์ในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือการขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการข้อมูลพวกนี้เมื่อจัดเก็บแล้วต้องคืนให้กับท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่นจะได้รู้ว่ามีปัญหาอะไรบ้าง แต่ตอนนี้สิ่งที่เกิดขึ้นคือท้องถิ่นไม่ได้ใช้ข้อมูลพวกนี้ ในการวางแผน ถ้าไปดูในเอกสารจะเห็นว่าเขาใช้ข้อมูลอีกชุดหนึ่ง ซึ่งตอนนี้ก็พยายามให้เอาข้อมูลจปฐ.และกชช.๒ค.มาใช้ ตลอดจนข้อมูลของส่วนราชการอื่นๆ ด้วยเช่นข้อมูลของสาธารณสุข ซึ่งควรประสานกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลหรือสาธารณสุขอำเภอว่าในพื้นที่มีปัญหาอย่างไร จะได้นำข้อมูลไปใช้ในการวางแผนและตั้งงบประมาณได้ตรงกับความต้องการและความจำเป็น แต่ปัญหาคือในขณะนี้ท้องถิ่นไม่ได้ใช้ข้อมูลในการวางแผน

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือมีข้อมูลอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงานเช่นการเกษตรชลประทาน ข้อมูลความยากจนซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ในส่วนนี้สำนักงานจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดมีฝ่ายข้อมูลอยู่ซึ่งจะต้องรวบรวมข้อมูลตลอดจนสังเคราะห์ข้อมูล ในระดับจังหวัดมีหน่วยงานใหญ่อยู่สองหน่วยงานคือสำนักงานจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งต้องวิเคราะห์และสังเคราะห์ให้ได้ในเชิงข้อมูลพื้นที่และในเชิงปัญหาว่าแต่ละพื้นที่มีปัญหาอะไรบ้าง ถ้าหน่วยงานกลางตรงนี้เข้มแข็งและมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาบริหารจัดการทั้งสองหน่วยงานควรร่วมมือกัน เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณส่วนสำนักงานจังหวัดมีองค์ความรู้ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ที่จะเรียกข้อมูลตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานทั้งสองก็ยังทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ ตอนอยู่นครสวรรค์ผมพยายามให้สองหน่วยนี้จับมือกันโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลงทุนในเรื่องของการจัดทำระบบGIS ลงทุนประมาณ ๑๐ ล้านโดยเก็บข้อมูลทั่วทั้งจังหวัดเกี่ยวกับถนน แหล่งน้ำ มีฐานข้อมูลที่เป็น base map ท้องถิ่นเพียงหาข้อมูลมาใส่ เช่นยาเสพติดอยู่ตรงบริเวณใด พัฒนาที่ดินก็เอาข้อมูลเกี่ยวกับดินมาใส่ให้ด้วยจะได้รู้ว่า ดินบริเวณใดควรส่งเสริมให้มีการปลูกอะไร ดินบริเวณใดไม่ควรพัฒนาเป็นแหล่งน้ำเพราะดินเค็ม ดินไม่เก็บน้ำ ดังนั้นเวลาท้องถิ่นจะดำเนินการพัฒนาอะไรก็จะดึงข้อมูลตัวนี้ไปใช้ได้ หรือการดึงงบจากผู้ว่าราชการจังหวัด งบ CEO ก็จะสามารถทำได้อย่างมีข้อมูล มีระบบ ในหลักของความคุ้มค่าที่เป็นประเด็นสำคัญมากคือเมื่อดูจากงบประมาณของท้องถิ่นจะเห็นว่างบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบรายจ่ายประจำเหลือเงินไปพัฒนา

ท้องถิ่นน้อยมาก ท้องถิ่นก็เลยทำอะไรได้น้อยอันนี้จริงๆก็เป็นปัญหาจากท้องถิ่นเอง คืองบบุคลากรซึ่งในกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เกินร้อยละสี่สิบเพื่อให้มีงบประมาณไปพัฒนา แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วผู้บริหารท้องถิ่นก็เอาไปจ้างญาติพี่น้องจ้างหวัคเนนพอใกล้ๆจะถึงร้อยละสี่สิบก็มีการฟ้องจ่ายพวกนี้ออกไป แต่จริงๆไม่ได้ออกนะ เพียงแต่แปรสภาพการจ้างงานมาเป็นงบการบริหารจัดการคือใช้วิธีจ้างเหมาบริการโดยจ้างคนพวกนี้ก็กลายเป็นเรื่องการจ้าง ในขณะที่เงินเดือนข้าราชการก็เพิ่มขึ้นตลอด คนกลุ่มนี้ก็ปล่อยไม่ได้ก็ต้องเลี้ยงกันไว้ ถ้ายังเป็นอย่างนี้อยู่บประมาณก็จะน้อยลงไปเรื่อยๆ

เงินรายได้มีอยู่สองแบบ เงินประเภทแรกคือเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง อันที่สองคือเงินที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้พวกภาษีมูลค่าเพิ่ม(VAT) ภาษีรถยนต์ล้อเลื่อน สรรพสามิต ประเภทที่สามคือเงินอุดหนุนซึ่งแต่ละปีจะมีประมาณสองแสนล้านบาท เงินสองแสนล้านนี้จะไปตามนโยบายส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะเป็นงบที่ประจำที่ท้องถิ่นจะต้องทำประจำเช่นเบี้ยยังชีพ งบคนชรา คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ นม อาหารเสริม เงินเดือนครู เหลืออีกก้อนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะจัดสรรในกรณีจำเป็น แต่เท่าที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการกำหนดประเภทของโครงการที่ให้ท้องถิ่นเสนอขอไปได้ แต่ท้ายสุด การจัดสรรก็จะอิงกับการเมือง นี่เป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้เพราะฉะนั้นท้องถิ่นเล็กๆจนๆที่ห่างไกลจากนักการเมืองก็ไม่มีโอกาสจะได้ท้องถิ่นที่ใกล้ชิดนักการเมืองก็มีโอกาสจะได้อันนี้ก็ได้ไม่ได้สร้างความเป็นธรรมให้กับท้องถิ่น ในปีนี้เป็นช่วงที่ปลอดจากการเมืองการจัดสรรเป็นไปอย่างทั่วถึง ทุกแห่งได้รับการกระจายอย่างเท่าเทียมกัน เงินส่วนนี้ควรต้องวางหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ขณะนี้เกณฑ์การจัดสรรเปลี่ยนไปในแต่ละปีไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป แม้ว่าโครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจจะมีตัวแทนของท้องถิ่นทุกรูปแบบอยู่ แต่ประธานก็คือรัฐมนตรีนะ ก็มีนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ตัวแทนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็ได้ได้ต่อรองเชิงหลักการเพื่อความเป็นธรรมของท้องถิ่นในภาพรวม แต่ดูเหมือนเป็นการต่อรองที่จะให้ตนได้ประโยชน์มากที่สุดในคณะกรรมการกระจายอำนาจกลุ่มองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มเทศบาล กลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลก็ไม่ได้สมานสามัคคีกันและอาจมีการแข่งขันกันเองระหว่างท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย แต่ละส่วนเหมือนไปปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มของตน การประชุมคณะกรรมการดูเหมือนเป็นเวทีของการต่อรองมากกว่าจะเป็นเวทีในการร่วมคิดหาหลักเกณฑ์ที่ดีที่สุดและเป็นธรรมต่อท้องถิ่นในภาพรวมมากที่สุด เช่นแทนที่กลุ่มองค์กรบริหารส่วนจังหวัด จะดูว่ากลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลยังลำบากและขาดแคลนอยู่แต่ก็ไม่ ทุกคนยังคงเน้นการปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลักไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการที่ควรจะเป็น^{๖๔}

ประเด็นเรื่องความคุ้มค่าในด้านการบริหารงานคลังตามหลักธรรมาภิบาลนั้นต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมของท้องถิ่นคือต้องแบ่งกันไปพออยู่กันได้ ไม่เช่นนั้นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นตัวแทนของแต่ละหมู่บ้านก็อาจถูกประชาชนในหมู่บ้านของตนตำหนิว่าไม่มีความสามารถในการนำความเจริญสู่หมู่บ้านของตน บางทีการจัดสรรงบประมาณอาจไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการแต่เน้นการอยู่ร่วมกันเน้นความสมานฉันท์ของคนในท้องถิ่นมากกว่า เรื่องการทำโครงการเอื้อต่อฐานเสียงนั้นก็ยอมรับว่ามีบ้างแต่ก็ต้องพิจารณาประโยชน์ส่วนรวมดูความจำเป็นด้วยไม่เช่นนั้นอาจเกิดปัญหาการ

^{๖๔}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

ร้องเรียนได้ เวลาที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจก็จะมีประเด็นการพิจารณาเรื่องความคุ้มค่าของโครงการด้วยก็ต้องพยายามประนีประนอมให้อยู่กันได้จะไปยึดหลักประสิทธิภาพเพียงอย่างเดียวหรือประชาานิยมเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่หากต้องการให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อมูลและตัวชี้วัดในการพัฒนาท้องถิ่นอย่าแท้จริงรัฐบาลควรจัดสรรงบประมาณประเภทบุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการนั้นโดยพะซึ่งท้องถิ่นจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงการเหล่านี้ได้และไม่ต้องมาแบ่งหรือหารเฉลี่ยกันผู้บริหารท้องถิ่นก็สบายใจไม่ต้องมีปัญหาขัดแย้งกับประชาชนเพียงแค่บรรจุโครงการที่ผ่านประชาคมไว้ในแผนแล้วให้จังหวัดพิจารณาจนนี้ควรไปอยู่ที่จังหวัด^{๖๕}

กรณีการจัดทำแผนงานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากไม่ได้มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่า แม้ว่ากระบวนการซื้อจ้างจะถูกต้องตามระเบียบทุกขั้นตอน ควรมีกระบวนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าตามหลักวิชาการโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่ใช่ปล่อยให้เสนอโครงการอะไรก็ได้ดูเพียงแต่ว่าถูกต้องตามระเบียบก็ใช้ได้แต่จะต้องขึ้นกับประโยชน์ของโครงการนั้นๆด้วย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เรียกว่าการตรวจสอบการดำเนินงานก็คือดูตั้งแต่หลักการและเหตุผลของโครงการว่ามีความเหมาะสมคุ้มค่าและยั่งยืนต่อเนื่องหรือไม่ ดูวิธีการบริหารจัดการโครงการด้วยว่ามีระบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ บางโครงการเป็นโครงการที่ดีแต่วิธีการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพก็ทำให้โครงการนั้นล้มเหลวเป็นการใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนอย่างไม่คุ้มค่าซึ่งเป็นภารกิจของสำนักพิเศษที่ตรวจสอบโครงการใหญ่ๆเช่นโครงการรับจำนำข้าว โครงการจัดทำสนามฟุตบอลทั่วประเทศ เป็นต้น โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีที่มาจากความเห็นตรงกันของทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและหน่วยกำกับดูแลซึ่งพิจารณาตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักวิชาการไม่ใช่ปล่อยให้ปล่อยปละละเลยให้มีการจัดทำแผนงานโครงการที่มีลักษณะประชาานิยมประชาชนพึงพอใจแต่ไม่ได้ประโยชน์ในระยะยาวเช่นเรื่องการใช้งบประมาณจำนวนมากกับการจัดงานเทศกาลต่างๆหรือการทัศนศึกษาดูงานที่ใช้งบประมาณมากบางที่แทบจะปิดสำนักงานไปกันทั้งหมดแต่ไม่ค่อยได้ประโยชน์กลายเป็นเรื่องการหาเสียงของนักการเมือง^{๖๖}

ปัญหาที่พบอีกอย่างหนึ่งคือเทศบาลหรือ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งส่วนใหญ่ปีหนึ่งๆมีงบพัฒนาไม่มาก อย่างมีงบ ๒๐ ล้านเป็นงบค่าจ้างเงินเดือน งบบริหารไปแล้ว ๑๗-๑๘ ล้านเหลือพัฒนาแค่ ๒-๓ ล้านแทบทำอะไรไม่ได้ แต่ละปีไม่ค่อยเห็นการเปลี่ยนแปลงเท่าไร ทำได้นิดๆ หน่อยๆ เงินหมด รอบปีหน้า สองสามปี ไร้ที่นำไปพัง ต้องตั้งบงซ่อมอีก มันก็วนเวียนกันอย่างนี้องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีจำนวนมากเกินไปกลายเป็นเบี้ยหัวแตกงบส่วนใหญ่หมดไปกับงบบริหารไม่ค่อยลงถึงประชาชน^{๖๗}

สิ่งที่ควรต้องพิจารณาก็คือกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รู้สภาพปัญหาของท้องถิ่นและประชาชนดีที่สุด แต่อย่างท้องถิ่นนี้บางที่ทำอะไรก็มีลักษณะประชาานิยม เช่น

^{๖๕}สัมภาษณ์นายอมรพันธ์ ตรีเมฆ, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไม้ซุง อ.อุทัย, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๖๖}สัมภาษณ์นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๖๗}สัมภาษณ์นายสมพงษ์ พานสุวรรณ, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๔ ตำบลลาดชิด อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

เวลาใกล้เลือกตั้งมาประชุมชาวบ้านถามว่าบ้านใครยังไม่ได้เทคอนกรีตอีกบ้าง ทำไมไม่พิจารณาโครงการที่เป็นประโยชน์สาธารณะก่อน ต้องดูว่าโครงการอะไรประชาชนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์จริงๆ ไม่ใช่ประโยชน์ของคนไม่กี่คน เวลาพิจารณาโครงการก็พิจารณาพวกตัวเองก่อน ถามว่ามีการทำประชาคมหรือไม่ มันก็มีแต่สุดท้ายการตัดสินใจก็อยู่กับนายกกว่าโครงการจะได้หรือไม่ได้ อย่างตอนเข้ามาใหม่ๆก็ตอบแทนฐานเสียง พอใกล้หมดวาระจะเลือกใหม่ก็เอาอีกรอบเพื่อหาเสียงเตรียมเลือกตั้งเรื่องประโยชน์ เรื่องความคุ้มค่าต่อส่วนรวมไม่ค่อยมี^{๖๘}

การทำแผน การจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านหรือประชาคมตำบลก็แล้วแต่ เป็นไปตามระเบียบ ตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ทำ ในทางปฏิบัติแล้วประชาคมเสนออะไรก็บรรจุเข้าแผนหมด แต่เวลาจะตั้งงบประมาณจริงๆ คนที่ตัดสินใจว่าจะบรรจุโครงการอะไรเข้าเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็คือนายกกับฝ่ายบริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคน ก็มาขอกัน นายกก็แบ่งๆให้กันไป บางทีก็ไปดึงงบประมาณจากที่อื่นก็มาดำเนินการไป หน่วยที่อนุมัติงบประมาณก็ไม่ได้ดูรายละเอียดอะไรมากก็ให้ตามที่นายกไปวิ่งขอมา ตรงนี้คิดว่าไม่เข้าหลักความคุ้มค่า สรุปว่าโครงการของท้องถิ่นก็มีหลายประเภททั้งประเภทที่เป็นความจำเป็นจริงๆก็มี ประเภทขอกันก็มี ประเภทประชานิยมหาเสียงหรือสร้างฐานเสียงก็มี^{๖๙}

สภาพปัญหาธรรมาภิบาลในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนของความคุ้มค่า นั้นเราอาจวัดจากหลักการวิเคราะห์ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาหรือจังหวัดอื่นๆทั่วประเทศจะมีสภาพปัญหาที่คล้ายกันคือมีต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะสูงมากอันเป็นผลมาจากจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากเกินไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยเฉพาะองค์กรบริหารส่วนตำบลมีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรไม่มากพอในหลักวิชาการเรียกว่าไม่ประหยัดในเชิงของขนาดในการผลิตบริการสาธารณะ (Economy Size of Scale) จึงทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากข้อมูลการคลังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดมีสัดส่วนของรายจ่ายประจำต่อรายได้สูงมาก บางแห่งสูงถึง ร้อยละเก้าสิบ ในทางวิชาการถือว่าขาดประสิทธิภาพไม่คุ้มค่า^{๗๐}

สรุปสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการเกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) การใช้จ่ายงบประมาณนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำแผนพัฒนาโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ทั้งในการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและระดับตำบลเพื่อนำเอาความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนงานและโครงการ แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการจัดกิจกรรมอย่างครบถ้วนแต่ยังคงขาดในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงโดยเฉพาะในเขตเมือง

^{๖๘} สัมภาษณ์นายสิงห์ชัย เรืองขจร, กำนันตำบลพิทเพียน อำเภอมหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๖๙} สัมภาษณ์นายสมชาติ จริตธรรม, ผู้ใหญ่บ้านหมู่ ๕ ตำบลจักราช อ.ผักไห่, ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๗๐} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

๒) ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งบางส่วนอาจมาจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจมาจากการต่อรองของหัวหน้าหรือฐานเสียงของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการในการจัดลำดับแผนงาน โครงการไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลหรือตัวชี้วัดและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการในด้านการบริหารแผนงานและโครงการและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่า

๓) การขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการและขาดเอกภาพ เนื่องจากมีการกระจายของข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงานเช่นการเกษตร ชลประทาน ข้อมูลความยากจน ซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนงานโครงการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องความคุ้มค่า

๔) ไม่มีระบบตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงานและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการให้ความเห็นชอบของหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ทำให้มีโครงการจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล

ตารางที่ ๔.๖ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๑.๖

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๑.๖	สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า	๗	๑,๒,๑๘,๒๒, ๒๕,๒๖,๓๐	

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

ต้องการศึกษาว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ตามหลักธรรมาภิบาลในด้านนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่าควรเป็นอย่างไร

๒.๑ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

การแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังตามหลักธรรมาภิบาลควรมีแนวทางดังนี้

ปัญหาในปัจจุบันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอเนื่องจากมีฐานภาษีน้อยมีเพียง ๓ ประเภทคือภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย หากจะให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้นสามารถพึ่งตนเองได้อาจต้องมีการเพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งตามหลักแล้วเป็นสิ่งที่ต้องใช้บริการจากท้องถิ่นแต่ไม่ได้เสียอะไรซึ่งหากมีการเก็บภาษีนี้ก็จะเป็นธรรมกับท้องถิ่นมากขึ้น ภาษีตัวนี้ก็จะย้อนกลับมาพัฒนาท้องถิ่น ถ้ากฎหมายตัวนี้ออกมาใช้ ท้องถิ่นก็จะพัฒนาขึ้น แต่ก็ยังเป็นเพียงนโยบาย

ในเชิงของกฎหมายปัจจุบันยังให้อำนาจกับท้องถิ่นในการประเมินภาษีว่าควรจัดเก็บเท่าไรเช่นโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมีหลักในการจัดเก็บอยู่แต่บางท้องถิ่นก็ไม่ได้ประเมินอย่างตรงไปตรงมา มีการลดหย่อนเนื่องจากมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากกฎหมายให้ดุลพินิจซึ่งกลายเป็นช่องว่างให้มีการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน กรมการปกครองซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ยังไม่ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ทำให้ภาษีตัวนี้ไม่มีการพัฒนา ซึ่งเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายของกรมการปกครองแต่ส่วนภาษีประเภทอื่นกำลังร่วมมือกับกระทรวงการคลังในการพัฒนาอยู่

สิ่งที่สำคัญควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจนควมมีแนวทางดำเนินการคือ ประการแรก ทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลางเช่น กรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการซื้อขายทั่วไปซึ่งจริงๆก็มีอยู่ เช่นที่ดินนประเมินเท่าไร ห่างจากถนน ๑๐๐ เมตรคิดราคาประเมินเท่าใด

ประการที่สองเรื่องอาคารก็ต้องมีมาตรฐาน กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจให้มีความชัดเจน

ประการที่สามกลไกที่ใช้ประเมินเช่นคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี ไม่ใช่ให้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชน แต่ภาคประชาชนอาจมีปัญหาเรื่องการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง แต่อย่างน้อยก็เป็นการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมซึ่งในส่วนนี้ควรมีการกำหนดโครงสร้างที่เป็นมาตรฐานเลยว่า คณะกรรมการประเมินภาษีประกอบด้วยใครบ้าง อย่างผมเคยทำที่ระยองเทศบาลบอกว่าให้ตั้งจากสรรพากร อำเภอละโว้งซึ่งทำให้การประเมินภาษีได้มากขึ้นเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น

นอกจากนั้นควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลังขณะนี้เกณฑ์การจัดสรรเปลี่ยนไปในแต่ละปีไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป

เงินรายได้ของท้องถิ่นมีอยู่สองประเภทคือเงินรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและเงินที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้เช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีรถยนต์ล้อเลื่อน สรรพสามิต ประเภทที่สามคือเงินอุดหนุนซึ่งแต่ละปีจะมีประมาณสองแสนล้านบาท เงินสองแสนล้านนี้จะไปตามนโยบายส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะเป็นงบที่ประจำที่ท้องถิ่นจะต้องทำประจำเช่นเบี้ยยังชีพ งบคนชรา คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ นม อาหารเสริม เงินเดือนครู เหลืออีกก้อนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จะจัดสรรในกรณีจำเป็น แต่เท่าที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการกำหนดประเภทของโครงการที่ให้ท้องถิ่นเสนอขอไปได้แต่ท้ายสุด การจัดสรรก็จะอิงกับการเมือง นี่เป็นข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้เพราะฉะนั้นท้องถิ่นเล็กๆจนๆที่ห่างไกลจากนักการเมืองก็ไม่มีโอกาสจะได้ท้องถิ่นที่ใกล้ชิดนักการเมืองก็มีโอกาสจะได้อันนี้ก็ได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้กับท้องถิ่น ในปีนี้เป็นช่วงที่ปลอดจากการเมืองการจัดสรรเป็นไปอย่างทั่วถึง ทุกแห่งได้รับการกระจายอย่างเท่าเทียมกัน เงินส่วนนี้ควรต้องวางหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง^{๗๑}

^{๗๑}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายก็ต้องให้ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย หรือผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทยดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เป็นช่องว่าง และปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

.ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง กรณี การจัดทำแผนงานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการวิเคราะห์และประเมินความ คุ่มค่าก่อนทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น แม้ว่ากระบวนการซื้อจ้างจะถูกต้องตามระเบียบทุกขั้นตอนแต่ ควรมีกระบวนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าตามหลักวิชาการโดยหน่วยงานที่กำกับดูแลไม่ใช่ปล่อยให้เสนอ โครงการอะไรก็ได้ดูเพียงแต่ว่าถูกต้องตามระเบียบก็ใช้ได้แต่จะต้องขึ้นกับประโยชน์ของโครงการนั้นๆ ด้วย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่เรียกว่าการตรวจสอบการดำเนินงานก็คือดูตั้งแต่ หลักการและเหตุผลของโครงการว่ามีความเหมาะสมคุ้มค่าและยั่งยืนต่อเนื่องหรือไม่ ดูวิธีการบริหาร จัดการโครงการด้วยว่ามีระบบการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ บางโครงการเป็นโครงการที่ดีแต่ วิธีการบริหารจัดการขาดประสิทธิภาพก็ทำให้โครงการนั้นล้มเหลวเป็นการใช้งบประมาณจากภาษี อากรของประชาชนอย่างไม่คุ้มค่าซึ่งเป็นภารกิจของสำนักพิเศษที่ตรวจสอบโครงการใหญ่ๆเช่น โครงการรับจำนำข้าว โครงการจัดทำสนามฟุตบอลทั่วประเทศ เป็นต้น โครงการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นควรมีที่มาจากความเห็นตรงกันของทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและหน่วยกำกับ ดูแลซึ่งพิจารณาตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักวิชาการไม่ใช่ปล่อยปละละเลยให้มีการจัดทำแผนงาน โครงการที่มีลักษณะประชานิยมประชาชนพึงพอใจแต่ไม่ได้ประโยชน์ในระยะยาวเช่นเรื่องการใช้ งบประมาณจำนวนมากกับการจัดงานเทศกาลต่างๆหรือการทัศนศึกษาดูงานที่ใช้งบประมาณมากบาง ที่แทบจะปิดสำนักงานไปกันทั้งหมดแต่ไม่ค่อยได้ประโยชน์กลายเป็นเรื่องการหาเสียงของนักการเมือง และเห็นว่าควรมีระบบการกำหนดราคากลางของพัสดุให้ครอบคลุมกับความจำเป็นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้พัสดุโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรูปพหุภาคีและมีการปรับปรุงให้ สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นพร้อมทั้งระบบตรวจสอบมาตรฐานราคาพัสดุที่ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตามควรมีการจัดทำมาตรฐานคุณธรรมของผู้บริหารและผู้เกี่ยวข้องซึ่งต้องมีธรร มาภิบาลหากไม่มีอยู่ระบบจะดีอย่างไรก็คงไม่สามารถแก้ปัญหาได้^{๗๒}

การจัดเก็บภาษีทั้งหลายของท้องถิ่นควรเป็นระบบที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ เพราะองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีความรู้สึกใกล้ชิดเหมือนญาติเหมือนเพื่อนกันก็เลยไม่ ค่อยมีความเกรงอกเกรงใจกันส่วนมากก็เลยไม่ค่อยอยากจ่ายภาษี อบต.จะติดตามเร่งรัดก็จะเกิดความ ไม่พอใจและอาจกระทบต่อฐานเสียได้ แต่ประชาชนกลัวหน่วยงานที่เป็นส่วนกลางเช่นสรรพากรหรือ สรรพสามิตมากกว่าเมื่อมีการเร่งรัดการชำระภาษีก็รีบไปดำเนินการเพราะเกรงจะมีความผิด ดังนั้น การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆคือมอบให้หน่วยงานส่วนกลางดำเนินการแล้วมอบ ให้ท้องถิ่นเก็บให้ซึ่งไม่ใช่เก็บแล้วแบ่งอย่างที่เป็นอยู่ โดยหน่วยจัดเก็บอาจหักค่าดำเนินการร้อยละสิบ หรือยี่สิบตามความเหมาะสมก็จะทำให้ลดปัญหาการไร้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

^{๗๒} สัมภาษณ์นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

ไปได้มาก โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีปัญหาการเมืองแรงๆจะกลายเป็นปัญหาที่สร้างความขัดแย้งในท้องถิ่น ซึ่งมีปัญหาทุกที่^{๗๓} การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทุกประเภทควรมีการกำหนดมาตรฐานการจัดเก็บภาษีไว้ โดยมีการตั้งคณะกรรมการโดยมีตัวแทนจากฝ่ายต่างๆเช่นจากภาคเอกชน จากภาครัฐตามที่เกี่ยวข้อง และเห็นสมควรเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใสและเป็นไปตามสภาวะของท้องถิ่นและท้องถิ่นไม่เสียประโยชน์^{๗๔}

ส่วนในเรื่องเกี่ยวกับเงินสะสม ปัจจุบันนี้ใช้ยากขึ้น เพราะกำหนดว่าใช้ได้กรณีมีความจำเป็นและเร่งด่วนเช่นกรณีเกิดสาธารณภัยที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เกิดรายสอรายไม่เข้าหลักเกณฑ์นี้ เงินก็กองอยู่ใช้ไม่ได้อันนี้มีหนังสือสั่งการมาชัดเจน ต้องรอให้เกิดเหตุภัยธรรมชาติ ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการใช้ให้มีความยืดหยุ่นแก่ท้องถิ่นมากขึ้น^{๗๕}

งบประมาณตามภารกิจหรือแบบ function เป็นการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ไม่เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเช่นกล้อง CCTV เครื่องป้องกันภัย รถกวาดขยะเอามาวิ่งวนไปวนมาชำระ ใช้การไม่ได้ เอาไปกวาดจริงๆฝุ่นก็ฟุ้งกระจายก็เลยสั่งจอดไว้คันหนึ่งราคาแพงอันนี้จังหวัดเป็นคนซื้อนะ งบประมาณนี้มีลักษณะเป็นงบยืดเยื้อซึ่งท้องถิ่นไม่ได้ต้องการของแบบนี้ ควรกระจายไปที่ท้องถิ่นหรือให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ^{๗๖}

ระเบียบด้านการเงินการคลังบางอย่างดูหมุมหมิม จะซื้อของขึ้นเล็กราคาไม่กี่บาทหรือของขึ้นใหญ่ราคาสูงก็ใช้เอกสารมากพอๆกันมีกระบวนการที่ซับซ้อนเหมือนกันทำให้เกิดความยุ่งยากโดยไม่จำเป็นและระเบียบการเบิกจ่ายในกิจกรรมต่างๆส่วนใหญ่จะบอกเพียงแนวทาง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียด ทำให้การปฏิบัติเป็นไปด้วยความยากลำบาก เช่นบอกว่าให้ดำเนินการโดยประหยัดแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังต่างกันก็ตีความต่างกัน เช่นงบหนึ่งแสนบาทสำหรับ อบต.เล็กๆอาจตีความว่าไม่ประหยัดในขณะที่บางเทศบาลที่มีฐานะการคลังดีเห็นว่าเป็นเรื่องปกติอันนี้น่าจะมีความยืดหยุ่นให้ขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของแต่ละท้องถิ่น หรือควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนบางอย่างก็กำหนดเช่นกระเช้าของขวัญเวลาไปดูงานไม่เกิน ๑,๕๐๐ บาท ถ้วยรางวัลไม่เกิน ๑,๕๐๐ บาท กำหนดได้ แต่บางรายการไม่กำหนดทำให้เกิดความลักลั่นดูไม่คงเส้นคงวาทำให้ผู้ปฏิบัติมีความลำบากใจเมื่อดำเนินการไปก็กลายเป็นผิดระเบียบ ควรจัดทำบัญชีรายการเบิกจ่ายให้ชัดเจนและครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทุกกิจกรรมเพื่อไม่ต้องตีความ และควรให้มีความยืดหยุ่นเช่นกำหนดกรอบวงเงินขึ้นสูงในแต่ละประเภทกิจกรรม^{๗๗}

การกำหนดราคากลางของพัสดุ หรือครุภัณฑ์ก็มีปัญหาคือบางอย่างกำหนดราคาต่ำเกินไปไม่สามารถจัดซื้อได้ บางอย่างกำหนดราคาสูงเกินไปไม่ทราบกำหนดราคามาได้อย่างไรบางอย่างกำหนดราคาสูงเกินกว่าท้องตลาดมากเช่นวิทยุสื่อสารที่กำหนดให้ซื้อจากกรมที่มีตราครุฑของ

^{๗๓} สัมภาษณ์นายอมรพันธ์ ตรีเมฆ, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองไผ่ซุง อ.อุทัย, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๗๔} สัมภาษณ์นายสมยศ แยมเนียม, ปลัดเทศบาลตำบลราชคราม อ.บางไทร, ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๗๕} สัมภาษณ์นายปรีชา ศัสตุล, นายกเทศมนตรีตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๗๖} สัมภาษณ์นายสุฤษ ไซยชิต, ปลัดเทศบาลตำบลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๗๗} สัมภาษณ์นางภัคพร กระพี, ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลบางนมโค อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

กรมไปรษณีย์โทรเลขที่ขึ้นทะเบียน ทั้งๆที่อยู่ในคุณภาพเดียวกันยี่ห้อเดียวกัน ในท้องตลาดราคาถูกกว่าครั้งหนึ่ง^{๗๘}

การบังคับทางภาษีควรให้เป็นอำนาจศาล เช่นในเรื่องการยึดอายัดทรัพย์สินเพื่อเป็นการบังคับชำระหนี้เป็นการสร้างปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก^{๗๙} องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง^{๘๐} องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำคู่มือหรือขั้นตอนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังเผยแพร่ต่อประชาชนทั้งในแบบเอกสารเผยแพร่และในระบบสื่อออนไลน์^{๘๑} ตลอดจนควรปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป^{๘๒}

สรุปได้ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมมีดังนี้

๑. เพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นให้บริการเรื่องใดควรได้รับภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นและผู้ให้บริการควรเป็นผู้จ่ายค่าบริการ

๒. ในเชิงของกฎหมายการประเมินภาษีควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน โดยทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลางเช่นกรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการซื้อขายทั่วไป ร่วมกับราคาที่เป็นมูลค่าการซื้อขายจริงโดยเฉลี่ย ณ ขณะที่มีการประเมินตลอดจนต้องมีมาตรฐานจำนวนพื้นที่อาคารที่ชัดเจน

๓. ให้มีคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี มิใช่ให้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ควรต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชนในรูปขององค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ

๔. ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลังไม่ใช่ขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป

๕. ควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทุกระยะเวลาสามปีเพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๖. ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายการคลังท้องถิ่นซึ่งมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทั้งหมดแล้วจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับ

^{๗๘} นายธัชชนนท์ แสงบุญ, ปลัดเทศบาลตำบลมหาพรหมณ์ อ.บางบาล, ๒๔ มกราคม ๒๕๕๘

^{๗๙} สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ สุขประเสริฐ, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคานหาม อ.อุทัย, ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๘๐} สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี, ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน เมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๘๑} สัมภาษณ์นายอดิศักดิ์ บุญรอด, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหันตรา อ.พระนครศรีอยุธยา, ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๘๒} สัมภาษณ์นายประสาน คัสตุล, รองนายกเทศมนตรีบ้านโคก อ.เสนา, ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อมิให้เกิดการกระจายตัวของกฎหมายและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

๗. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

ตารางที่ ๔.๗ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๑

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๑	แนวทางการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีนิติธรรม	๑๑	๑,๒,๕,๑๐,๑๑, ๑๓,๑๔,๑๕,๑๖,๑๘, ๑๙,	

๒.๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

ควรมีการพัฒนากระบวนการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการเงิน การคลังผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหายนอกจากนั้นเรื่องบางเรื่องแม้จะมีกฎหมายเปิดช่องให้ทำได้แต่ก็ไม่สมควร และควรกำหนดบทลงโทษที่สูงพอสมควรเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ^{๘๓} ควรมีการนำหลักทรีโอดีปะ คือความละเอียดเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรม มาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบคงไม่เกิดขึ้น^{๘๔} ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น^{๘๕} ควรกำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักทรีโอดีปะและหลักสัปปุริสธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้กับการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^{๘๖} ควรกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการการพัฒนาและรณรงค์คุณธรรมและ

^{๘๓} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

^{๘๔} สัมภาษณ์ สัมภาษณ์พระมหาบุญรอด มหาวิโร, เลขานุการเจ้าคณะอำเภอเมืองกาญจนบุรี เมื่อ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘

^{๘๕} สัมภาษณ์ สัมภาษณ์พระสุทธิพงศ์เมธี, เจ้าคณะอำเภอศรีสวัสดิ์ เมื่อ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘

^{๘๖} สัมภาษณ์ ผศ.ประสงค์ รักวาทิน อดีตประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร บัณฑิตวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘

จริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการบริหารงานประจำปี^{๘๗}

ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับ^{๘๘}

ในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักธรรมที่สามารถปรับประยุกต์ได้ดีคือหลักสัปปุริสธรรม ๗ อันได้แก่ อัมมัญญุตาคือรู้จักเหตุรู้หลักการ มีความรู้ความสามารถ ในการวางแผน ในงานที่ปฏิบัติ ในกฎระเบียบ ในการบริหารคน ในการวิเคราะห์เหตุและผล เป็นผู้มีเหตุผล และมีทักษะในการบริหาร อรรถัญญุตาคือรู้จักผลรู้จุดหมายมีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานทุก ครั้งมีวิสัยทัศน์กว้างไกลมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มองประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ มีความสามารถในการตัดสินใจ มีความสามารถในการป้องกันปัญหาที่จะเกิด มีความสามารถในการแก้ปัญหา มุ่งมั่นในการปฏิบัติงาน มีความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการและมีวิธีดำเนินงานอย่างฉลาด **อัตถัญญุตาคือ**รู้ตนคือการหมั่นสำรวจข้อบกพร่องของตนเองอยู่เสมอยอมรับในความผิดพลาดพัฒนาตนเองปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ มีความเป็นผู้นำ มีคุณธรรมสูง มีความรับผิดชอบ มีสติปัญญาเฉลียวฉลาด มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงมีวินัยในตนเองมีบุคลิกภาพดี มีมนุษยสัมพันธ์ ควบคุมอารมณ์ได้จิตใจมั่นคง มีความกระตือรือร้น เป็นตัวอย่างหรือแบบอย่างที่ดี ขยันอดทน อุทิศเวลาให้กับงานและมีอุดมการณ์เชื่อมั่นในตนเอง **มัตถัญญุตาคือ**รู้จักประมาณคือมีความสามารถในการสื่อสารและบริหารเงินและงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสมมีความสามารถในการสร้างมาตรฐานในการทำงานมีความสามารถในการติดตามและประเมินผลในการทำงานและความยืดหยุ่นในการทำงาน **กาลัญญุตาคือ**รู้จักเวลาคือรู้จักเวลาบริหารเวลาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงต่อเวลา ทำงานสำเร็จตรงตามระยะเวลาที่กำหนด เป็นผู้รักษาระเบียบวินัย เป็นผู้ทันต่อเหตุการณ์อย่างสม่ำเสมอ เสมอต้นเสมอปลายและรู้จักกาลเทศะ **ปริสญญุตาคือ**รู้ชุมชนและมีความรักในชุมชนที่อาศัย รู้ความต้องการของคนในชุมชน มีความรู้เรื่องวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเป็นผู้นำในการปฏิบัติตามวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเป็นผู้นำในการอนุรักษ์ฟื้นฟูวิถีชีวิตชุมชน เป็นผู้นำในการสร้างอาชีพ เป็นที่ยอมรับและนิยมของชุมชนและ เป็นตัวอย่างเป็นต้นแบบของชุมชน บุคคลโปรปัญญาตุาคือรู้จักบุคคล รู้จักเลือกใช้คนให้เหมาะสมกับงานเข้าใจเพื่อนร่วมงานสร้างขวัญและกำลังใจให้เพื่อนร่วมงาน สนับสนุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมมีความสามารถในการจูงใจคนสร้างความสามัคคีในหมู่คณะเป็นกัลยาณมิตรต่อเพื่อนร่วมงาน เป็นผู้ประสานงานที่ดี เป็นผู้ฟังที่ดี ให้เกียรติคนและยกย่องผู้อื่น จะเห็นได้ว่าหลักสัปปุริสธรรม ๗ มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น^{๘๙} นอกเหนือจากหลักหลักสัปปุริสธรรม ๗ แล้วหลักเรื่องทริอิตปปะ ความละเอียดเกรงกลัวต่อบาปน่าจะเป็นองค์ประกอบสำคัญเพิ่มเติมขึ้นเพราะจะเก่งอย่างไร รอบรู้เหตุผล รู้คนรู้ประมาณอย่างไรแต่ถ้าไม่มีสำนึกในการละเอียดเกรงกลัวต่อบาปหรือข้อห้ามแล้ว ก็ย่อมไม่มีประโยชน์

^{๘๗} สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน เมื่อ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๘๘} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๘๙} สัมภาษณ์พระสุทธิพงศ์เมธี, เจ้าคณะอำเภอสรีสวัสดิ์ เมื่อ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘

กลับจะกลายเป็นโทษเพราะเก่งแต่โกงซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก
อยู่ในเวลานี้ก็เพราะขาดหลักธรรมข้อนี้^{๙๐}

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมมีดังนี้

๑) ควรมีการนำหลักหิริโอตฺตปะ คือความละอายเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำ
ที่ผิดทำนองคลองธรรม มาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิ
ชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ควรปรับประยุกต์หลักสัปปุริสธรรมสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งไม่ว่า
จะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการรู้จักชุมชน
และรู้จักประชาชนในท้องถิ่น

๓) ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและ
ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่
ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

๔) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและ
ผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนในลักษณะของวินัยหรือเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับ
เหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักหิริโอตฺตปะและ
หลักสัปปุริสธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้ดีกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ควรมีการพัฒนากระบวนการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการ
บริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการฝ่าฝืนอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง
ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหาย

ตารางที่ ๔.๘ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๒

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๒	แนวทางการบริหารงานคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก คุณธรรม	๖	๑,๒,๕,๒๘,๓๑,๓๒	

๒.๓ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่อง
ร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่ายและมีช่องทางให้
ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้นเช่นมีการฝึกอบรมอาสาสมัคร

^{๙๐} สัมภาษณ์พระมหาบุญรอด มหาวีโร, เลขาธิการคณะอำเภอเมืองกาญจนบุรี เมื่อ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘

ตรวจสอบคอร์ปชั่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โครงการตาสับปะรด เด็กรุ่นใหม่ไม่โกง เป็นต้น^{๙๑} ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจังและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรืออาสาสมัครรูปแบบอื่นๆที่มีลักษณะการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานที่ผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียนกับหน่วยตรวจสอบและกำกับดูแล^{๙๒} ควรมีระบบฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาภาครัฐที่ทันสมัยและน่าเชื่อถือโดยการบูรณาการข้อมูลจากทุกส่วนราชการ ภาคเอกชนและประชาชน^{๙๓} ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดำเนินการตรวจสอบอย่างรวดเร็ว มีการลงโทษอย่างจริงจังและควรประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินการให้สังคมทราบโดยทั่วกันกิจการด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ กิจการด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐเช่นกิจกรรมตรวจสอบด้านวิศวกรรม ที่ทางสำนักงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีกรอบอัตรากำลังแต่โครงการทุจริตจำนวนมากเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบด้านวิศวกรรมจะทำให้การตรวจสอบรวดเร็วขึ้นอีกมาก^{๙๔}

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส

๑. ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๒. มีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้โดยง่าย
๓. มีช่องทางให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเยาวชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น
๔. ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง
๕. ควรพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
๖. กิจการด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ

^{๙๑} สัมภาษณ์นายสันติ จิตต์ปราณีชัย, ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๙๒} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๙๓} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๙๔} สัมภาษณ์ผศ.ประสงค์ รักราทิน, อดีตประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

ตารางที่ ๔.๙ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๓

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๓	แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการความโปร่งใส	๔	๑,๒,๓,๒๘	

๒.๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักการมีส่วนร่วม

ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคมเช่นการใช้แบบสอบถามหรือการพบปะประชาชนเป็นกลุ่มย่อยหรือทำกลุ่มสนใจมีหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสถาบันการศึกษาต่างๆในท้องถิ่น^{๔๕} และควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง^{๔๖} และมีการการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น^{๔๗}

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑. ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายเช่นการใช้ระบบสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ

๒. เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๓. ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔. จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

^{๔๕}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, เมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘พ

^{๔๖}สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา] เมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๔๗}สัมภาษณ์ผศ.ประสงค์ รั้ววาทีน, อดีตประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร มหาวิทยลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

ตารางที่ ๔.๑๐ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๔

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๔	แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม	๒	๑,๒๘	

๒.๕ แนวทางการบริหารงานคลังตามหลักความรับผิดชอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง^{๙๘} และควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดชอบทางละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่อาจก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง^{๙๙} นอกจากนั้นควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อคลังที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีปัญหาทางการคลังเกิดขึ้น ผู้บริหารจะปิดความรับผิดชอบต่อคลังกับเจ้าหน้าที่ซึ่งในหลายกรณีเป็นเพียงลูกจ้างตามภารกิจ^{๑๐๐}

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

๒. ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดชอบทางละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่อาจก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการ

^{๙๘} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๙๙} สัมภาษณ์พระมหาบุญรอด มหาวิโร, เลขาเจ้าคณะอำเภอเมืองกาญจนบุรี, ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘.

^{๑๐๐} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

๓. ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

๔. ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

ตารางที่ ๔.๑๑ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๕

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๕	แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบต่อ	๓	๒,๓๐,๓๒	

๒.๖ แนวทางการบริหารตามหลักความคุ้มค่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ^{๑๐๑} ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอคณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล^{๑๐๒}

ตารางที่ ๔.๑๒ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๒.๖

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๒.๖	แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีคุณธรรม	๒	๒,๓๐	

^{๑๐๑} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๒} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

๑.ด้านนิติธรรม

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังและต้อง มีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง^{๑๐๓}

ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วน ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและ ท้องถิ่นอำเภอ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ^{๑๐๔} ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการ คลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่ เกี่ยวข้องดังนี้^{๑๐๕}

๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพ เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้ น้อยลง

๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษี สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจนและทันสมัย

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

๑. กำหนดสมรรถนะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการ ทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้าน การคลัง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการ ทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้าน การคลัง

^{๑๐๓} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๔} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๕} สัมภาษณ์นายสุชน ภัยธราช, พระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

๒. ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๓. ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วน ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ

๔. ปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำกับและด้านการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายอย่างถูกต้อง

๕. ปรับปรุงโครงสร้างของอำเภอให้มีสำนักงานท้องถิ่นอำเภอในฐานะส่วนราชการภูมิภาค และให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖. ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้อง กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้^{๑๐๖}

๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพ เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้ น้อยลง

๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษี สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจนและทันสมัย

ตารางที่ ๔.๑๓ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๑

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๑	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการนิติธรรม	๓	๑,๒,๔	

๓.๒ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

ให้มีการกำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก

^{๑๐๖} สัมภาษณ์นายสุชน ภัยจิราช, พระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

สภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการโดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ^{๑๐๗}

กำหนดให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการการพัฒนาและรณรงค์คุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น^{๑๐๘}

กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอบรมปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกคนยึดมั่นในค่านิยมและการปฏิบัติงานที่เน้นความถูกต้องและมีคุณธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยมีโครงการการพัฒนาและรณรงค์คุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น^{๑๐๙}

กำหนดให้มีการเสริมสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีคุณธรรม จริยธรรมอันเป็นที่ยอมรับโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับโดยมีระบบและกลไกที่เป็นธรรมในการประเมินโดยอ้างอิงผลงานที่เป็นรูปธรรมและพิจารณาข้อมูลจากรอบด้านเช่นจากผู้บริหารและภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรมและโปร่งใส^{๑๑๐}

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

๑) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ

๒) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ

๓) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นรูปธรรม โดยปรับปรุงหรือยกร่าง

^{๑๐๗} สัมภาษณ์ผศ.ประสงค์ รักวาทิน, อดีตประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตราชภัฏพระนครศรีอยุธยา และกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๘} สัมภาษณ์นายเกษมศักดิ์ สุทธิประเสริฐ, ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลหัวเวียง อ.เสนา อดีตสมาชิกสภาเทศบาลหัวเวียง อ.เสนา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๐๙} สัมภาษณ์นายอัศวินทร์ ศาสนพิทักษ์ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๑๑๐} สัมภาษณ์นายธัชชนนท์ แสงบุญปลัดเทศบาลตำบลมหาพราหมณ์ เมื่อ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๘

กฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

ตารางที่ ๔.๑๔ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๒

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๒	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม	๕	๔,๑๖,๒๗,๒๘,๒๙	

๓.๓ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่าย^{๑๑๑}

กรมบัญชีกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น^{๑๑๒} ในขณะเดียวกันเปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น^{๑๑๓} และมีการกำหนดระเบียบการจ้างเอกชนปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและจัดตั้งอาสาสมัครภาคประชาชนที่มีอำนาจตามกฎหมายในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานมิใช่เพียงดำเนินการแบบจิตอาสา^{๑๑๔} ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาดโดยกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพและสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง^{๑๑๕} นอกจากนี้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแผนงาน โครงการ งบประมาณและการซื้อ

^{๑๑๑} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๑๑๒} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘'

^{๑๑๓} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, เมื่อ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๑๑๔} สัมภาษณ์นายสันติ จิตต์ปราณีชัย, ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๘ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๑๑๕} สัมภาษณ์นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

จ้างอย่างชัดเจนและเป็นปัจจุบันโดยควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจังและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ทันสมัยและเพิ่มบทลงโทษหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้มีโทษสูงขึ้นมากพอที่จะทำให้เกิดสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือละเลย หรืออาจกำหนดให้เป็นคดีอาญาตามมาตรา ๑๕๗^{๑๑๖}

เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตามและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ^{๑๑๗} และกำหนดให้มีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง^{๑๑๘} และให้มีระเบียบว่าด้วยการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้^{๑๑๙}

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

๑. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้ง่าย

๒. ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น

๓. เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔. ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาด

๕. กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐานเป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง

๖. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตาม

^{๑๑๖} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, เมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘

^{๑๑๗} สัมภาษณ์นายเกษมศักดิ์ สุทธิประเสริฐ, ราษฎรหมู่ที่ ๑ ตำบลหัวเวียง อ.เสนา อ.ดีดตมาชิกสภาเทศบาลหัวเวียง อ.เสนา, ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๑๘} สัมภาษณ์นายสันติ จิตต์ปารณียชัย, ผู้อำนวยการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๑๙} สัมภาษณ์นายประสาน มหามนตรี, ท้องถิ่นอำเภอบางปะอิน, ๕ มีนาคม ๒๕๕๘.

และมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้

๗. ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง

ตารางที่ ๔.๑๕ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๓

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๓	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส	๕	๑,๒,๓,๕,๒๗	

๓.๔ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคมเช่นการใช้แบบสอบถามหรือการพบปะประชาชนเป็นกลุ่มย่อยหรือทำกลุ่มสนใจมีช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น^{๑๒๐}

การจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่มาจากการเห็นของผู้บริหารหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและให้มีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น ที่มีความชัดเจนและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางเช่นการเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การสืบค้นระเบียบวาระและรายงานการประชุมย้อนหลัง การแสดงความคิดเห็นในระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นต้น^{๑๒๑} และให้มีการบูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ ให้เกิดความร่วมมือ ลดปัญหาความขัดแย้งและ

^{๑๒๐} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิท, ท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๒๑} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสต์ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในท้องถิ่นโดยให้องค์กรกรรมการหมู่บ้าน(ก.ม.) กำหนดและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด.^{๑๒๒}

ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการ ซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดโดยให้ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบก่อนการนำเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นและก่อนการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ การจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างเพียงพอและรอบด้าน โดยให้มีระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐระดับจังหวัดที่ทันสมัยและน่าเชื่อถือรวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอ^{๑๒๓}

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคมโดยมีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณและสามารถเข้าชมย้อนหลังได้ทุกครั้ง

๒. กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น

๓. ให้มีกฎหมายที่บูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ โดยให้มีตัวแทนกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) กำหนดและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด.

๔. ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

^{๑๒๒} สัมภาษณ์นายสิงห์ชัย เรืองขจรก้านันตำบลพิทเพียน อ.มหาราชและประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘.

^{๑๒๓} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิทท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘.

ตารางที่ ๔.๑๖ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๔

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๔	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม	๓	๑,๒๒,๓๐	

๒.๕ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพยายามกำหนดแผนงานและโครงการที่สร้างความเจริญให้ท้องถิ่น ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ให้คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง^{๑๒๔}

ผู้บริหารท้องถิ่นแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาความผิดพลาดด้านการคลังที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานหรือของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง^{๑๒๕}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน และแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังอย่างชัดเจนและมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบ^{๑๒๖}

มีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องกำหนดให้มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน^{๑๒๗}

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบดังนี้

๑. ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มี

^{๑๒๔} สัมภาษณ์นายสุรศักดิ์ ศรีธรรมกุล, อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสต์ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

^{๑๒๕} สัมภาษณ์ นางสาวกาญจนา บุญเกษม, ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘.

^{๑๒๖} สัมภาษณ์นายธัชชนนท์ แสงบุญ ปลัดเทศบาลตำบลมหาพราหมณ์, ๒๔ มกราคม ๒๕๕๘.

^{๑๒๗} สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ สุขประเสริฐ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคานหาม อ.อุทัย, ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘.

คณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพเช่นเดียวกับข้าราชการกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง

๒. มีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องและมีการสร้างเกณฑ์ชีวิตเพื่อประเมินผลทุก ๖ เดือน

๓. กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน

ตารางที่ ๔.๑๗ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๕

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๕	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ	๔	๒,๑๓,๑๖,๓๐	

๓.๖ รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

แผนงานและโครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนฐานของข้อมูล เชื่อถือได้และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชานิยมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มในระยะสั้นแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในระยะยาวตลอดจนมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ^{๑๒๘}

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลโครงการ

^{๑๒๘} สัมภาษณ์นายธนา ยันตรโกวิทท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘

หลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีกระบวนการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

ตารางที่ ๔.๑๘ แสดงค่าความถี่ของผู้ตอบแบบสอบถาม (การสัมภาษณ์) ข้อ ๓.๖

ข้อที่	ประเด็น/ตัวบ่งชี้	ความถี่	รูป/คนที่	
๓.๖	รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า	๑	๑	

สรุปข้อค้นพบจากการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพสามารถสรุปในรูปของตารางแยกตามวัตถุประสงค์ทั้งสามข้อโดยวัตถุประสงค์แต่ละข้อจะแยกเป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

ตารางที่ ๔.๑๙ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของการได้หลักคือภาษีเพียงสามประเภท ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป	๑) เพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นให้บริการเรื่องใดควรได้รับภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น และผู้ใช้บริการควรเป็นผู้จ่ายค่าบริการ	๑) กำหนดสมรรถนะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง
๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรดังกล่าวล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว	๒) ในเชิงของกฎหมายการประเมินภาษีควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน โดยทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลางเช่นกรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการ	
๓) มาตรการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในด้านภาษีอากรไม่เหมาะสมเป็นการสร้างปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดให้กับผู้ปฏิบัติ		

ตารางที่ ๔.๑๙ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
๔) ระเบียบเกี่ยวกับพัสดุและการเงินไม่มีความชัดเจนเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจได้มากเกินไปซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการละเว้นการปฏิบัติเนื่องจากเกรงกระทบกับฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น	ซื้อขายทั่วไป ร่วมกับราคาที่เป็นมูลค่าการซื้อขายจริงโดยเฉลี่ย ณ ขณะที่มีการประเมินตลอดจนต้องมีมาตรฐานจำนวนพื้นที่อาคารที่ชัดเจน ๓) ให้มีคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี มิใช่ให้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ควรต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชนในรูปขององค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ ๔) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลัง ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป	๒) ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ๓) ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วน of สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ ๔) ปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำกับและด้านการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายอย่างถูกต้อง ๕) ปรับปรุงโครงสร้างของอำเภอให้มีสำนักงานท้องถิ่นอำเภอในฐานะส่วนราชการภูมิภาค และให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ๔.๑๙ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
	๕) ควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทุกระยะเวลาสามปีเพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ๖) ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายการคลังท้องถิ่นซึ่งมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทั้งหมดแล้วจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อมิให้เกิดการกระจายตัวของกฎหมายและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ๗. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง	๖) ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้^{๑๒๙} ๑.๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ๑.๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง ๑.๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัย ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ๑.๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย

^{๑๒๙} สัมภาษณ์นายสุชน ภัยธีราช, พระนครศรีอยุธยา, ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘.

ตารางที่ ๔.๒๐ สภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
สภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมมีดังนี้ ๑) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ จ้าง ซึ่งเอื้อต่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ๒) ภายในท้องถิ่นบางแห่งมีความขัดแย้งและแข่งขันกันสูง ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย ทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น ๓) ในด้านหลักคุณธรรมเป็นเรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนก็ดี แต่บางคนก็มีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม เริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้อง เมื่อเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ยึดหลักคุณธรรมมีการใช้อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้มักไม่ใช้หลักนิติธรรม หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่าด้วยบารมีและเครือข่ายของตัวเอง เช่นรู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ ๔) ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง	๑) ควรมีการนำหลักทิริโอตัสปะ คือความละเอียดเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรมมาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติดมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ควรปรับประยุกต์หลักสัปปริสธรรมสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น ๓) ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น ๔) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนในลักษณะของวินัยหรือ	สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม ๑) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปแบบของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ ๒) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ ๓) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตารางที่ ๔.๒๐ สภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
๕) การปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเราต้องปลูกฝังสิ่งนี้ให้แก่เด็กและเยาวชนของเราให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ต้องถือว่าคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงของสังคมและของประเทศ หมายความว่าเราจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดแต่ถ้าไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายก็ทำอะไรไม่ได้มากนักหลักธรรมอันหนึ่งที่คิดว่าสำคัญมากคือการมีหิริโอตตัปปะความละอายเกรงกลัวต่อบาป	เป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักหิริโอตตัปปะและหลักสัปปุริสธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้กับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕) ควรมีการพัฒนาระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการฝ่าฝืนอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลังผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหาย	และประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นรูปธรรม โดยปรับปรุงหรือยก ร่างกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

ตารางที่ ๔.๒๑ สภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและเป็นสิ่งที่มีการได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ การตรวจสอบทำได้ค่อนข้างยากทั้งจากปัญหาในเรื่องระเบียบ กฎหมายและข้อมูล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้ยาก นอกจากนั้นวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยมีความตื่นตัวในเรื่องการทุจริตโดยส่วนใหญ่มองเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับเรื่องการประกอบอาชีพและอาจเกิดอันตรายกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ๑) สภาพปัญหาธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสปรากฏมีเรื่องร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาในหน่วยตรวจสอบ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบในเรื่องของการซื้อ การจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบตลอดจนถึงปัญหาการทุจริต ๒) ปัญหาที่พบส่วนใหญ่มาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือมีเรื่องร้องเรียนมายังหน่วยที่เกี่ยวข้องประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่รู้ระเบียบ ๓) ความไม่โปร่งใสด้านการส่วนใหญ่มาจากการซื้อจ้างที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน	สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส ๑) ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน และอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ๒) มีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้ง่าย ๓) มีช่องทางให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเยาวชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น ๔) ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง ๕) ควรพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น	สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส ๑) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้ง่าย ๒) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น ๓) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

ตารางที่ ๔.๒๑ สภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ล้าสมัยรวมถึงไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่เหมาะสม ๕) หน่วยควบคุมและตรวจสอบยังขาดการบูรณาการ ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ ๖) หน่วยตรวจสอบยังขาดแคลน อัตรากำลัง งบประมาณและความชำนาญการเฉพาะเรื่องในการตรวจสอบ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ๗) กระบวนการทางกฎหมายมีหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำ ความผิดเป็นไปอย่างล่าช้า	๖) กิจการด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ ภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ	๔) ปรับปรุงกระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน โปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาด ๕) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง ๖) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด และสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตามและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการจ้างหน่วยงาน

ตารางที่ ๔.๒๑ สภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
		ภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้๗.ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ๑ ครั้ง

ตารางที่ ๔.๒๒ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมมีดังนี้ ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีการสร้างระบบการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอช่องทางของการมีส่วนร่วมไม่มีความหลากหลาย ๒) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงจำกัด	สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ๑) ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายเช่นการใช้ระบบสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ ๒) เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง	สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวที

ตารางที่ ๔.๒๒ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
อยู่เฉพาะกลุ่มที่มีสถานะตามกฎหมายเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น ๓) กระบวนการการมีส่วนร่วมไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารท้องถิ่นเช่นการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ๔) ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นได้ยาก เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อมูลการซื้อ การจ้าง ๕) ภาคประชาชนยังติดขัดกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และขาดความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง	๓) ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ๔. จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐแลสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น	ประชาคมโดยมีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณและสามารถเข้าชมนัย อ น ห ลั ง ไ ต่ ทู ก ค ร ึ่ง ๒) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นสอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น ๓) ให้มีกฎหมายที่บูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ โดยให้มีตัวแทนกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด ๔) ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

ตารางที่ ๔.๒๓ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบต่อหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้ ๑) ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผลของงาน ๒) การดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะดำเนินการเพียงหวังได้รับความพึงพอใจระยะสั้นในหรือลักษณะประชานิยมหรือประโยชน์ของกลุ่มฐานเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก ๓) มีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการอันไม่สมหรือเพื่อสิทธิประโยชน์เช่นเงินรางวัลประจำปี (bonus) ที่ไม่สมควรได้รับภายใต้หลักการให้บริการสาธารณะที่ดีที่สุด (best practice) แก่ท้องถิ่น การใช้งบประมาณบางอย่างแม้กระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม	แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ ๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรมจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง ๒) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดทางละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสูญเสียหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการ ๓) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบต่อการบริหารปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อคลังที่ชัดเจน	รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบต่อ ๑) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพเช่นเดียวกับข้าราชการกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง ๒) มีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง และมีการสร้างเกณฑ์ชี้วัดเพื่อประเมินผลทุก ๖ เดือน

ตารางที่ ๔.๒๓ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
๔) ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังต้องรับผิดชอบละเมิดกับการบริหารที่ขาดความรอบคอบและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ	๔) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน	๓) กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน

ตารางที่ ๔.๒๔ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้ ๑) การใช้จ่ายงบประมาณนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำแผนพัฒนาโดยขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ทั้งในการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและระดับตำบลเพื่อนำเอาความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนงานและโครงการ แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการจัดกิจกรรมอย่างครบถ้วนแต่ยังคงขาดในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง โดยเฉพาะในเขตเมือง ๒) ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งบางส่วนอาจมาจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภา	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการณรงคในเรืองการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เช่น	ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลโครงการหลังจากที่ได้เนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าการบรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีกระบวนการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่นชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งงดการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

ตารางที่ ๔.๒๔ สรุปสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบ
ท้องถิ่นหรืออาจมาจากการต่อรองของหวัคะแนหรือฐานเสียงของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการในการจัดลำดับแผนงาน โครงการไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลหรือตัวชี้วัดและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการในด้านการบริหารแผนงานและโครงการและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่า ๓) การขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการและขาดเอกภาพ เนื่องจากการกระจายของข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงาน เช่น การเกษตรชลประทาน ข้อมูลความยากจนซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนงานโครงการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องความคุ้มค่า ๔) ไม่มีระบบตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงานและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการให้ความเห็นชอบของหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ทำให้มีโครงการจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ คณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล	

๔.๒ ผลการวิจัยเชิงปริมาณ

ได้ดำเนินการแจกแบบสอบถามจำนวน ๓๘๐ ชุดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างดังนี้

ตารางที่ ๔.๒๕ ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มประชากรในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ตัวแปรปัจจัยส่วนบุคคล	รายการ	จำนวน (คน)	สัดส่วนร้อยละ
เพศ	เพศชาย	๑๘๐	๔๔.๘๖
	เพศหญิง	๒๒๐	๕๕.๑๔
รวม		๔๐๐	๑๐๐.๐๐
อายุ	๒๑-๔๐ ปี	๑๗๒	๔๒.๘๖
	๔๑-๖๐ ปี	๑๙๒	๔๘.๑๒
	๖๑ ปีขึ้นไป	๓๖	๙.๐๒
รวม		๔๐๐	๑๐๐.๐๐
การศึกษา	ต่ำกว่าปริญญาตรี	๑๒๖	๓๑.๕๘
	ปริญญาตรี	๒๐๔	๕๑.๘๘
	สูงกว่าปริญญาตรี	๗๐	๑๗.๕๔
รวม		๔๐๐	๑๐๐.๐๐
ตำแหน่งงาน	ข้าราชการ/พนักงานของรัฐ	๒๓๖	๕๙.๑๕
	รับจ้าง	๙๑	๒๒.๘๑
	อื่นๆ	๗๓	๑๘.๐๔
รวม		๔๐๐	๑๐๐.๐๐

จากตาราง ๔.๒๕ ปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มประชากรในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผลการสำรวจข้อมูลเชิงพรรณนาของกลุ่มประชากรจำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า กลุ่มประชากรเป็นเพศชาย จำนวน ๑๘๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๔.๘๖ เพศหญิงจำนวน ๒๒๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๕.๑๔ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง ๔๐-๖๐ ปีจำนวน ๑๙๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๘.๑๒ รองลงมาคืออายุอยู่ในช่วง ๒๑-๔๐ปีจำนวน ๑๗๒ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๘๖ ระดับการศึกษาโดยส่วนใหญ่อยู่ระดับปริญญาตรีจำนวน ๒๐๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๑.๘๘ รองลงมาคือระดับต่ำกว่าปริญญาตรี จำนวน ๑๒๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๕๘ ตำแหน่งงานส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ/พนักงานของรัฐจำนวน ๒๓๖ คน คิดเป็น ร้อยละ ๕๙.๑๕ รองลงมาคืออาชีพรับจ้างจำนวน ๙๑ คนคิดเป็นร้อยละ ๒๒.๘๑

ผลการสำรวจระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพการดำเนินงานคลังตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอข้อมูลเป็นค่าเฉลี่ยเลขคณิต (arithmetic Means) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) เพื่ออธิบายระดับความคิดเห็นของบุคลากร โดยเกณฑ์ในการแปลผลค่าคะแนนเฉลี่ยเลขคณิต ($\bar{x}$) แบ่งเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

ระดับคะแนนเฉลี่ย	แปลผล
ค่าเฉลี่ย ๑.๐๐ - ๑.๗๙	แสดงว่า เห็นด้วยน้อยที่สุด
ค่าเฉลี่ย ๑.๘๐ - ๒.๕๙	แสดงว่า เห็นด้วยน้อย
ค่าเฉลี่ย ๒.๖๐ - ๓.๓๙	แสดงว่า เห็นด้วยปานกลาง
ค่าเฉลี่ย ๓.๔๐ - ๔.๑๙	แสดงว่า เห็นด้วยมาก
ค่าเฉลี่ย ๔.๒๐ - ๕.๐๐	แสดงว่า เห็นด้วยมากที่สุด

ส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอข้อมูลเป็นค่าเฉลี่ยเลขคณิต (arithmetic Means) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) เพื่ออธิบายระดับความคิดเห็นของบุคลากร โดยเกณฑ์ในการแปลผลค่าคะแนนเฉลี่ยเลขคณิต ($\bar{x}$) แบ่งเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

ระดับคะแนนเฉลี่ย	แปลผล
ค่าเฉลี่ย ๑.๐๐ - ๑.๗๙	แสดงว่า เห็นด้วยน้อยที่สุด
ค่าเฉลี่ย ๑.๘๐ - ๒.๕๙	แสดงว่า เห็นด้วยน้อย
ค่าเฉลี่ย ๒.๖๐ - ๓.๓๙	แสดงว่า เห็นด้วยปานกลาง
ค่าเฉลี่ย ๓.๔๐ - ๔.๑๙	แสดงว่า เห็นด้วยมาก
ค่าเฉลี่ย ๔.๒๐ - ๕.๐๐	แสดงว่า เห็นด้วยมากที่สุด

๔.๒.๑.วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามได้ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่าดังที่ปรากฏในตาราง ๔.๒๐ - ๔.๒๕ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๒๖ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

สภาพปัญหาและอุปสรรคตามหลักนิติธรรม	ระดับความคิดเห็น		
	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดี	๓.๙๕	๐.๘๔๐	มาก
๒. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการคลังโดยเคร่งครัดและตรงไปตรงมา	๓.๘๙	๐.๗๙๙	มาก
๓. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานคลังอย่างเพียงพอ	๔.๑๕	๐.๖๖๒	มาก
๔. ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากปัญหาข้อกฎหมายหรือระเบียบที่ล้าสมัยและเปิดเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจมากเกินไป	๓.๘๖	๐.๘๑๘	มาก
ค่าเฉลี่ย	๓.๙๖	๐.๗๗๖	มาก

จากตาราง ๔.๒๖ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมอยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}$ = ๓.๙๖ S.D. = ๐.๗๗๖) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่า ระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ๓.๕๒ - ๔.๘๖ ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๒๗ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม

สภาพปัญหาและอุปสรรคตามหลักคุณธรรม	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาคและมีน้ำใจ	๔.๑๔	๐.๖๘๐	มาก
๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอบรมปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกคนยึดมั่นในค่านิยมและการปฏิบัติงานที่เน้นความถูกต้องและมีคุณธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง	๔.๑๔	๐.๗๓๗	มาก
๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการยกย่องเชิดชูและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีคุณธรรม จริยธรรมอันเป็นที่ยอมรับ	๓.๙๖	๐.๗๕๙	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๐๘	๐.๗๒๖	มาก

จากตาราง ๔.๒๗ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรมอยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}$ = ๔.๐๘ S.D. = ๐.๗๕๖) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๒๘ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม

(n = 3๙๙)

สภาพปัญหาและอุปสรรคตามหลักการมีส่วนร่วม	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชน	๔.๑๓	๐.๗๐๕	มาก
๒. แผนงานและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้บริหารหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	๔.๐๔	๐.๗๗๓	มาก
๓. ในการจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ อย่างเพียงพอและรอบด้าน	๓.๙๙	๐.๗๘๔	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๐๕	๐.๗๕๔	มาก

จากตาราง ๔.๒๘ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}$ = ๔.๐๕ S.D. = ๐.๗๕๔) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๒๙ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

สภาพปัญหาและอุปสรรคตามหลักความรับผิดชอบ	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. ผู้บริหารท้องถิ่นพยายามกำหนดแผนงานและโครงการที่สร้างความเจริญให้ท้องถิ่นตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ	๔.๐๗	๐.๗๖๒	มาก
๒. ผู้บริหารท้องถิ่นแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาความผิดพลาดด้านการคลังที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานหรือของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง	๓.๙๘	๐.๘๒๐	มาก
๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานและแต่ละบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง	๔.๑๔	๐.๕๕๒	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๐๗	๐.๗๑๑	มาก

จากตาราง ๔.๒๙ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.07$ S.D. = 0.711) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วงซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๐ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

สภาพปัญหาและอุปสรรคตามหลักความคุ้มค่า	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. แผนงานและโครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนฐานของข้อมูลที่เชื่อถือได้ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง	๔.๒๖	๐.๙๑๐	มาก
๒. โครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชานิยมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มในระยะสั้นแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในระยะยาว	๓.๘๖	๐.๘๐๗	มาก
๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการซึ่งเป็นไปตามข้อมูลและตัวชี้วัด	๔.๐๖๗	๐.๗๕๔	มาก
๔. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนติดตามและประเมินผลโครงการถึงปัญหาอุปสรรคและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการทุกโครงการ	๔.๐๕	๐.๗๔๗	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๐๖	๑.๓๐๕	มาก

จากตาราง ๔.๓๐ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.06$ S.D. = 1.305) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ แนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามได้ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่าดังที่ปรากฏในตาราง ๔.๓๑ - ๔.๓๖ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๓๑ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักนิติธรรม	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง	๔.๒๘	๐.๖๔๒	มาก
๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำคู่มือหรือขั้นตอนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังเผยแพร่ต่อประชาชนทั้งในแบบเอกสารเผยแพร่และในระบบสื่อออนไลน์	๔.๒๗	๐.๖๖๙	มาก
๓. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป	๔.๓๐	๐.๖๔๐	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๒๙	๐.๖๕๑	มาก

จากตาราง ๔.๓๑ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมากด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.29$ S.D. = 0.651) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๒ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักคุณธรรม

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักคุณธรรม	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจัง	๔.๓๕	๐.๕๙๖	มาก
๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีโครงการการพัฒนาและรณรงค์คุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ	๔.๒๘	๐.๖๔๗	มาก
๓. รัฐควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับ	๔.๓๕	๐.๕๘๓	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๓	๐.๖๐๘	มาก

จากตาราง ๔.๓๒ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}$ =๔.๓๓ S.D. =๐.๖๐๘) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๓ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักความโปร่งใส	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่าย	๔.๓๙	๐.๖๑๒	มาก
๒. ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง	๔.๓๓๘๓	๐.๖๔๔๕๐	มาก
๓.ควรมีกฎหมายลงโทษผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้านการเงินการคลังที่มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบอย่างจริงจังและควรห้ามลงสมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยสิบปีและคดีทุจริตไม่มีอายุความ	๔.๓๘	๐.๖๕๐	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๗	๐.๖๓๖	มาก

จากตาราง ๔.๓๓ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.37$ S.D. =0.636) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๔ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักการมีส่วนร่วม	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคม เช่น การใช้แบบสอบถามหรือการพบปะประชาชนเป็นกลุ่มย่อยหรือทำกลุ่มสนใจ	๔.๓๓	๐.๕๙๙	มาก
๒. ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	๔.๓๒	๐.๖๓๙	มาก
๓. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	๔.๒๘	๐.๖๗๐	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๑	๐.๖๔๖	มาก

จากตาราง ๔.๓๔ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.31$ S.D. = 0.646) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๕ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักความรับผิดชอบ	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสังคมและท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรมจริยธรรมอย่างต่อเนื่อง	๔.๓๙	๐.๖๑๖	มาก
๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการชำระภาษีด้วยความโปร่งใส เป็นธรรมและตรงเวลา	๔.๓๖	๐.๖๐๙	มาก
๓.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่า	๔.๓๖	๐.๖๒๒	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๗	๐.๖๑๖	มาก

จากตาราง ๔.๓๕ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.37$ S.D. = 0.616) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๖ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า

แนวทางในการแก้ไขปัญหาตามหลักความคุ้มค่า	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑.โครงการต่างๆควรมีการวิเคราะห์ ความคุ้มค่าต่อการลงทุนอย่างชัดเจน	๔.๓๒	๐.๖๒๕	มาก
๒.โครงการต่างๆควรเป็นโครงการที่ดำเนินการอย่างมีคุณภาพสูงในราคาประหยัด	๔.๓๔	๐.๗๐๒	มาก
๓.ควรกำหนดให้มีขั้นตอนการเปรียบเทียบราคากับครุภัณฑ์หรือราคาการจ้างหรือการก่อสร้างในประเภทเดียวกัน	๔.๓๘	๐.๕๙๒	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๕	๐.๖๔๐	มาก

จากตาราง ๔.๓๖ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อแนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.35$ S.D. = 0.640) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ รูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

จากการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามได้ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่าดังที่ปรากฏในตาราง ๔.๓๗ - ๔.๔๒ ดังนี้

ตารางที่ ๔.๓๗ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

รูปแบบการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านนิติธรรม	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑.ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ ภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความ เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และสภาพเศรษฐกิจที่ เปลี่ยนแปลงไป	๔.๓๖	๐.๕๘๙	มาก
๒.ควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ ภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลด การใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้ น้อยลง	๔.๓๑	๐.๖๓๗	มาก
๓.ควรปรับปรุงกฎหมายให้มี จำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่น จัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พัก อาศัย ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น	๔.๑๒	๐.๘๓๑	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๒๗	๐.๖๘๖	มาก

จากตาราง ๔.๓๗ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.27$ S.D. = 0.686) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๘ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

รูปแบบการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านคุณธรรม	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑.ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบว่าด้วยคุณธรรม และจริยธรรมทางการบริหาร ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็น รูปธรรมมิใช่เป็นเพียงนามธรรม เช่นในรูปของวินัย	๔.๓๘	๐.๖๐๑	มาก
๒.ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบว่าด้วยคุณธรรม และจริยธรรมในการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน ด้านการคลังให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรมมิใช่เป็นเพียง นามธรรมเช่นในรูปของวินัย	๔.๓๘	๐.๕๙๖	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๘	๐.๕๙๖	มาก

จากตาราง ๔.๓๘ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.38$ S.D. =0.596) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๓๙ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

รูปแบบการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านความโปร่งใส	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๑. รัฐบาลควรมีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรม และมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอที่เปลี่ยนแปลงไป	๔.๓๘	๐.๖๑๐	มาก
๒. ควรเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลเช่นท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้สามารถช่วยเหลือแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากขึ้น	๔.๓๗	๐.๖๓๓	มาก
๓. รัฐบาลควรเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตปปท.ให้สามารถช่วยเหลือแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากขึ้น	๔.๓๙	๐.๕๙๖	มาก
๔. ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง	๔.๓๒	๐.๖๙๖	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๗	๐.๖๓๔	มาก

จากตาราง ๔.๓๙ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.37$ S.D. = 0.634) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๔๐ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

รูปแบบการบริหารงานคลัง ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านการมีส่วนร่วม	($\bar{X}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๔๙.ควรมีระเบียบว่าด้วยการรับ ฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษา พิจารณาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	๔.๓๐	๐.๕๙๗	มาก
๕๐.ควรมีระเบียบว่าด้วยการ กำหนดลักษณะของกลุ่ม ประชาคมขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๔.๒๘	๐.๖๕๘	มาก
๕๑.ควรมีระเบียบว่าด้วยการ จัดตั้งคณะกรรมการติดตามการ ใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาค ประชาชนร่วมกับหน่วยงานของ รัฐเช่น สตง	๔.๒๗	๐.๖๓๖	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๒๘	๐.๖๓๐	มาก

จากตาราง ๔.๔๐ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.28$ S.D. =0.630) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๔๑ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

รูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล ด้านความรับผิดชอบ	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๕๒.ควรมีระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลประสิทธิภาพการปฏิบัติงานประจำปีด้านการเงินการคลังโดยมีส่วนราชการ สถานศึกษาในท้องถิ่นและตัวแทนประชาชน	๔.๒๔	๐.๖๗๙	มาก
๕๓.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระเบียบและหลักเกณฑ์ว่าด้วยให้รางวัลและยกย่องเชิดชูเกียรติบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ	๔.๓๙	๒.๑๐๒	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๑	๑.๓๙๐	มาก

จากตาราง ๔.๔๑ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.31$ S.D. =1.39) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

ตารางที่ ๔.๔๒ ค่าเฉลี่ย ($\bar{x}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ของระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

รูปแบบการบริหารงานคลังท้องถิ่น ตามหลักธรรมาภิบาล ด้านความคุ้มค่า	($\bar{x}$)	(S.D.)	ระดับความคิดเห็น
๕๔.ควรมีระเบียบว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามสภาพปัญหาเร่งด่วนตามตัวชี้	๔.๓๘	๐.๖๐๖	มาก
๕๕.ควรมีระเบียบว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง	๔.๔๐	๐.๕๘๐	มาก
ค่าเฉลี่ย	๔.๓๙	๐.๕๙๓	มาก

จากตาราง ๔.๔๒ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อรูปแบบในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ($\bar{x}=4.39$ S.D. = 0.553) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานพบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

จากผลการวิจัยเชิงปริมาณผู้วิจัยได้นำมาสังเคราะห์ในรูปแบบ Matrix ระหว่างวัตถุประสงค์ของการวิจัยสามด้านคือ (๑) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) เพื่อเสนอรูปแบบ (model) การบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสรุปในรูปของตารางดังนี้

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๑.ด้านนิติธรรม		
๑.๑ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังไม่เพียงพอ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง	มีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมายระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง
๑.๒ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการคลังโดยเคร่งครัดและตรงไปตรงมา	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำคู่มือหรือขั้นตอนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังเผยแพร่ต่อประชาชนทั้งในแบบเอกสารเผยแพร่และในระบบสื่อออนไลน์	ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๑.๔ ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากปัญหาข้อกฎหมายหรือระเบียบที่ล้าสมัยและเปิดเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจมากเกินไป	๑.๔ หลักเกณฑ์หรือแนวทางปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป	๑.๔ วิธีการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ ๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง ๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่פקอาศัย ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย
๒. ด้านคุณธรรม		
๒.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาค มีน้ำใจ	๒.๑หลักเกณฑ์หรือแนวทางกำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจัง	๒.๑ วิธีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการโดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๒.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอบรมปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกคนยึดมั่นในค่านิยมและการปฏิบัติงานที่เน้นความถูกต้องและมีคุณธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีโครงการการพัฒนาและรณรงค์คุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ	ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น
๒.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการยกย่องเชิดชูและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีคุณธรรม จริยธรรมอันเป็นที่ยอมรับ	รัฐควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับ	มีระบบและกลไกที่เป็นธรรมในการประเมินโดยอ้างอิงผลงานที่เป็นรูปธรรมและพิจารณาข้อมูลจากรอบด้านเช่นจากผู้บริหารและภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรมและโปร่งใส
๓.ด้านความโปร่งใส		
๓.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจน	๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้ง่าย ๒) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น	๑) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น ๒) มีการกำหนดระเบียบการจ้างเอกชนปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบและจัดตั้งอาสาสมัครภาคประชาชนที่มีอำนาจตามกฎหมายในฐานะผู้ช่วยเจ้าพนักงานมิใช่เพียงดำเนินการแบบจิตอาสา

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๓.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจน โปร่งใสและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน	มีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุ และมีความเป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับกลไกตลาด	รัฐบาลควรมีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอ โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง
๓.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านโครงการ งบประมาณและการซื้อจ้างอย่างชัดเจน และเป็นปัจจุบัน	ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง	๑) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้ทันสมัย และเพิ่มบทลงโทษหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้มีโทษสูงขึ้น หรืออาจเป็นคดีอาญาตามมาตรา ๑๕๗ ๒) หน่วยงานกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอควรมีแนวทางและมาตรการตรวจสอบ ติดตามและการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอ ๓) กำหนดบทลงโทษที่มีความรุนแรงมากพอที่จะทำให้เกิดสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือละเลย

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๓.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนและถูกต้องตามระเบียบราชการ	ควรมีการกำหนดให้มีการประเมินผลโครงการที่มีการใช้งบประมาณสูงทุกโครงการ และมีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านการอบรมและขึ้นทะเบียนกับหน่วยตรวจสอบ	๑) รัฐควรเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลเช่นท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้สามารถช่วยเหลือแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงมากขึ้น ๒) ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง ๓) ให้มีการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้
๔. ด้านการมีส่วนร่วม		
๔.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชน	จัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคม เช่น การใช้แบบสอบถามหรือการพบปะประชาชนเป็นกลุ่มย่อยหรือทำกลุ่มสนใจ	มีช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น
๔.๒ แผนงานและโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้บริหารหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง	๔.๒ หลักเกณฑ์หรือแนวทาง ๑) มีหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุก	๔.๒ วิธีดำเนินการ ๑) มีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่นที่มีความชัดเจนและเปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถ

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
	ภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ๒) ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง	มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางเช่นการเข้ารับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การสืบค้นระเบียบวาระและรายงานการประชุมย้อนหลัง การแสดงความคิดเห็นในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ๒) ให้มีการบูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๕๗ ให้เกิดความร่วมมือ ลดปัญหาความขัดแย้งและความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในท้องถิ่น โดยให้องค์กรกรรมการหมู่บ้าน(ก.ม.) กำหนดและ ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด
๔.๓ ในการจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างเพียงพอและรอบด้าน	๔.๓ หลักเกณฑ์หรือแนวทางการมีระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐที่ทันสมัยและน่าเชื่อถือรวมทั้งมีการการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป้อง กัน และปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอ	๔.๓ การดำเนินการให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้อง สัมพันธ์กับแผนพัฒนาจังหวัดโดยให้ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบก่อนการนำเข้าขอความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นและก่อนการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๕.ด้านความรับผิดชอบ		
๕.๑ ผู้บริหารท้องถิ่นพยายามกำหนดแผนงานและโครงการที่สร้างความเจริญให้ท้องถิ่นตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ	๕.๑ หลักเกณฑ์หรือแนวทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการณรงคในเรืองการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงานโครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัดกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อน	๕.๑ วิธีดำเนินการ ๑) ให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด ๒) ให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง
๕.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นแสดงความรับผิดชอบต่อปัญหาความผิดพลาดด้านการคลังที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานหรือของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง	๕.๒ หลักเกณฑ์หรือแนวทางพัฒนาระบบความรับผิดชอบละเมิดให้ครอบคลุมกระบวนการบริหารที่อาจก่อให้เกิดความสูญเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพ หรือความผิดพลาดของโครงการ	๕.๒ วิธีดำเนินการ ปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานทางการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพให้ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบละเมิดกับความผิดพลาดทางนโยบายหรือการบริหารที่ขาดความรอบคอบ ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการหรือมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน

ตารางที่ ๔.๔๓ สรุปสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขและรูปแบบในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล (ต่อ)

สภาพปัญหา	แนวทางแก้ไข	รูปแบบที่ควรจะเป็น (การวางระบบและกลไก)
๖. ด้านความคุ้มค่า		
๖.๑ แผนงานและโครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนฐานของข้อมูลที่เชื่อถือได้และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชานิยมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มในระยะสั้นแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในระยะยาว ตลอดจนมีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการ	๖.๑ หลักเกณฑ์หรือแนวทาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการณรงคในเรืองการใชัทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงานโครงการให้ชัดเจนและรัดกุม รวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัดกรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ	๖.๑ วิธีดำเนินการ ให้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องสัมพันธ์กับแผนพัฒนาจังหวัดโดยให้ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ตรวจสอบก่อนการนำเข้าขอความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นและก่อนการนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ
๖.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนติดตามและประเมินผลโครงการถึงปัญหาอุปสรรคและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการทุกโครงการ	๖.๒ หลักเกณฑ์หรือแนวทาง คณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล	๖.๑ วิธีดำเนินการ ๑) ให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด ๒) ให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง

๔.๓ สรุปข้อค้นพบจากการวิจัย

ผลการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณสามารถสรุปในรูปของตารางแยกตามวัตถุประสงค์ทั้งสามข้อโดยวัตถุประสงค์แต่ละข้อจะแยกเป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

๔.๓.๑ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

๔.๓.๑.๑ ด้านนิติธรรม

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนของการรายได้หลักคือภาษีเพียงสามประเภท ได้แก่ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรดังกล่าวล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๓) มาตรการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในด้านภาษีอากรไม่เหมาะสม เป็นการสร้างปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดให้กับผู้ปฏิบัติ

๔) ระเบียบเกี่ยวกับพัสดุและการเงินไม่มีความชัดเจนเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจได้มากเกินไปซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการละเว้นการปฏิบัติเนื่องจากเกรงกระทบกับฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น

๔.๓.๑.๒ ด้านคุณธรรม

สภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมมีดังนี้

๑) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ จ้าง ซึ่งบางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

๒) ภายในท้องถิ่นบางแห่งมีความขัดแย้งและแข่งขันกันสูง ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย ทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น

๓) ในด้านหลักคุณธรรมเป็นเรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนก็ดี แต่บางคนก็มีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม เริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่ค่อยถูกต้อง เมื่อเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ยึดหลักคุณธรรมมีการใช้อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้มักไม่ใช้หลักนิติธรรม หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่าด้วยบารมีและเครือข่ายของตนเองเช่นรู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ

๔) ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการเงินการคลัง

๕) การปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งต้องปลูกฝังค่านิยมให้แก่เด็กและเยาวชนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต โดยถือว่าคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงของ

สังคมและของประเทศ แม้ว่าจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดแต่ถ้าไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายจะไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

๔.๓.๑.๓ ด้านความโปร่งใส

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและเป็นสิ่งที่มีการได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ การตรวจสอบทำได้ค่อนข้างยากทั้งจากปัญหาในเรื่องระเบียบ กฎหมายและข้อมูลซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้ยากนอกจากนั้นวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยมีความตื่นตัวในเรื่องการทุจริตโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับเรื่องการประกอบอาชีพและอาจเกิดอันตรายกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

๑) สภาพปัญหาธรรมชาติด้านความโปร่งใสปรากฏมีเรื่องร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาในหน่วยตรวจสอบ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบในเรื่องของการซื้อ การจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบตลอดจนถึงปัญหาการทุจริต

๒) ปัญหาที่พบส่วนใหญ่มาจากการตรวจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือมีเรื่องร้องเรียนมายังหน่วยที่เกี่ยวข้อง ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่รู้ระเบียบ

๓) ความไม่โปร่งใสด้านการส่วนใหญ่มาจากการซื้อจ้างที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ถ้าสมัรวมถึงไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่เหมาะสม

๕) หน่วยควบคุมและตรวจสอบยังขาดการบูรณาการ ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ

๖) หน่วยตรวจสอบยังขาดแคลนอัตรากำลัง งบประมาณและความชำนาญการเฉพาะเรื่องในการตรวจสอบทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

๗) กระบวนการทางกฎหมายมีหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างล่าช้า

๔.๓.๑.๔ ด้านการมีส่วนร่วม

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมมีดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีการสร้างระบบการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอ ช่องทางของการมีส่วนร่วมไม่มีความหลากหลาย

๒) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีสถานะตามกฎหมาย เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น

๓) กระบวนการการมีส่วนร่วมไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารท้องถิ่นเช่นการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ

๔) ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นได้ยาก เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อมูลการซื้อ การจ้าง

๕) ภาคประชาชนยังติดขัดกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และขาดความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

๔.๓.๑.๕ ด้านความรับผิดชอบ

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผลของงาน-

๒) การดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะดำเนินการเพียงหวังได้รับความพึงพอใจระยะสั้นในหรือลักษณะประชานิยมหรือประโยชน์ของกลุ่มฐานเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก

๓) มีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการอันไม่สมหรือเพื่อสิทธิประโยชน์เช่นเงินรางวัลประจำปี (Bonus) ที่ไม่สมควรได้รับภายใต้หลักการให้บริการสาธารณะที่ดีที่สุด (Best Practice) แก่ท้องถิ่น การใช้งบประมาณบางอย่างแม้กระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

๔) ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังต้องรับผิดชอบต่อผลของการบริหารที่ขาดความรอบคอบและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ

๔.๓.๑.๖ ด้านความคุ้มค่า

ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) การใช้จ่ายงบประมาณนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำแผนพัฒนาโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ทั้งในการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและระดับตำบลเพื่อนำเอาความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนงานและโครงการ แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการจัดกิจกรรมอย่างครบถ้วนแต่ยังคงขาดในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงโดยเฉพาะในเขตเมือง

๒) ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งบางส่วนอาจมาจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจมาจากการตอรองของหวัะแนหรือฐานเสียงของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการในการจัดลำดับแผนงาน โครงการไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลหรือตัวชี้วัดและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการในการบริหารแผนงานและโครงการและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่า

๓) การขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการและขาดเอกภาพ เนื่องจากมีการกระจายของข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงานเช่นการเกษตร ชลประทาน ข้อมูลความยากจน ซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนงานโครงการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องความคุ้มค่า

๔) ไม่มีระบบตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงานและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการให้ความเห็นชอบของหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ทำให้มีโครงการจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล

๔.๓.๒ แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

๔.๓.๒.๑ ด้านนิติธรรม

แนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรมควรดำเนินการดังนี้

๑) เพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นให้บริการเรื่องใดควรได้รับภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นและผู้ให้บริการควรเป็นผู้จ่ายค่าบริการ

๒) ในเชิงของกฎหมายการประเมินภาษีควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน โดยทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลางเช่นกรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการซื้อขายทั่วไป ร่วมกับราคาที่เป็นมูลค่าการซื้อขายจริงโดยเฉลี่ย ณ ขณะที่มีการประเมินตลอดจนต้องมีมาตรฐานจำนวนพื้นที่อาคารที่ชัดเจน

๓) ให้มีคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี มิใช่ให้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ควรต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชนในรูปขององค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ

๔) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลังไม่ใช่ขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป

๕) ควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทุกระยะเวลาสามปีเพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๖) ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายการคลังท้องถิ่นซึ่งมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทั้งหมดแล้วจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อมิให้เกิดการกระจายตัวของกฎหมายและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

๘) กำหนดสมรรถนะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง

๔.๓.๒.๒ ด้านคุณธรรม

๑) ควรมีการนำหลักหิริโอตตัปปะ คือความละอายเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรม มาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ควรปรับปรุงหลักสัปปุริสธรรมสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น

๓) ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

๔) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนในลักษณะของวินัยหรือเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักหิริโอตตัปปะและหลักสัปปุริสธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้ดีกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ควรมีการพัฒนากระบวนการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการฝ่าฝืนอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการเงินการคลังผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหาย

๔.๓.๒.๓ ด้านความโปร่งใส

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใส

๑) ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒) มีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่าย

๓) มีช่องทางให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเยาวชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง

๕) ควรพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖) กิจกรรมด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ

๔.๓.๒.๔ ด้านการมีส่วนร่วม

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายเช่นการใช้ระบบสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ

๒) เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๓) ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔) จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐและสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

๔.๓.๒.๕ ด้านความรับผิดชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

๒) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดชอบละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่อาจก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการ

๓) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

๔) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

๔.๓.๒.๖ ด้านความคุ้มค่า

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ

๒) ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอคณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล

๔.๓.๓.๑ รูปแบบด้านนิติธรรม

๑) ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๒) ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ

๓) ปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำกับและด้านการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายอย่างถูกต้อง

๔) ปรับปรุงโครงสร้างของอำเภอให้มีสำนักงานท้องถิ่นอำเภอในฐานะส่วนราชการภูมิภาคและให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

๕.๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๕.๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง

๕.๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๕.๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย

๔.๓.๓.๒ รูปแบบด้านคุณธรรม

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

๑) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ

๒) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ

๓. กำหนดให้มีการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นรูปธรรม โดยปรับปรุงหรือร่างกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

๔.๓.๓.๓ รูปแบบด้านความโปร่งใส

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

๑) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุ รัศกุ่มและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้อย่างง่าย

๒) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น

๓) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาด

๕) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง

๖) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตาม และมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการแจ้งหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้๗.ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง

๔.๓.๓.๔ รูปแบบด้านการมีส่วนร่วม

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคมโดยมีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณ และสามารถเข้าชมย้อนหลังได้ทุกครั้ง

๒) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติ โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น

๓) ให้มีกฎหมายที่บูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยให้มีตัวแทนกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

๔) ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

๔.๓.๓.๕ รูปแบบด้านความรับผิดชอบ

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

๑) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการข้าราชการกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง

๒) มีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องและมีการสร้างเกณฑ์ชีวิตเพื่อประเมินผลทุก ๖ เดือน

๓) กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน

๔.๓.๓.๖ รูปแบบด้านความคุ้มค่า

๑) ให้มีการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดและท้องถิ่นแบบบูรณาการโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสำนักงานจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลให้ทันสมัยอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง

๒) ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยจะต้องมีการอภิปรายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาตามตัวบ่งชี้ของระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาจังหวัดและท้องถิ่นแบบบูรณาการ

๓) ติดตามประเมินผลโครงการหลังจากที่ไ้ดำเนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีกระบวนการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่นชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

๔.๔ ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้เห็นถึงสภาพปัญหาแนวทางแก้ไขและรูปแบบที่ควรจะเป็นในอนาคตนั้นนอกจากการใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกจากผู้ให้ข้อมูลอย่างรอบด้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนการวิจัยเชิงปริมาณที่เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามแล้ววิธีการสำคัญในการเข้าถึงสภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอีกวิธีหนึ่งคือการสำหรับในการศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลนั้นผู้วิจัยได้ประยุกต์แนวคิดจากงานวิจัยของ Brown กับ Griesel และ Leatherman ที่ได้เสนอแนวทางการวิเคราะห์สถานะทางการเงินการคลัง ด้วยตัวชี้วัดสำหรับหน่วยงานของรัฐบาลและหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และประเมินฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งประเภทของตัวชี้วัดออกเป็นหมวดหมู่ได้แก่ รายได้รายจ่ายหนี้สิน ภาระผูกพันในอนาคตที่คาดว่าจะต้องจ่ายแน่นอน การบริหารทุน ข้อมูลเชิงสังคมและทรัพยากรของท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับสุขภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วิระศักดิ์ เครือเทพเป็นผู้เสนอ

จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยได้ประยุกต์ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่มีการดำเนินกิจการในเชิงพาณิชย์หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในฐานะผู้ประกอบการ ดังนั้นจึงไม่ปรากฏประเด็นเรื่องการลงทุน ผลการประกอบการ เงินทุนหมุนเวียนหรือสุขภาพทางการเงินการคลังหากมีบ้างก็เพียงการกู้เงินเพื่อการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภคซึ่งดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแลจึงไม่มีประเด็นเรื่องความเสี่ยงทางการเงินการคลังเช่นในต่างประเทศ

ดังนั้นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยวิเคราะห์จากจากสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวม รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน สัดส่วนของงบประมาณทั้งหมด/รายจ่ายประจำ สัดส่วนของงบประมาณทั้งหมด/งบประมาณด้านบุคลากร สัดส่วนของงบประมาณทั้งหมด/งบลงทุน ค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ตร.กมและค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/ประชากร/คน

การวิเคราะห์จากตัวเลขทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องยืนยันประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังที่เป็นรูปธรรมซึ่งจะช่วยให้การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนขึ้นจากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม โดยผู้วิจัยได้เลือกข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งขนาดเล็กได้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางได้แก่เทศบาลตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้แก่เทศบาลเมือง เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาและองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ตารางที่ ๔.๔๔ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้
กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ลำดับ ที่	รายชื่อองค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	รายได้ ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	เงินอุดหนุน	ร้อยละของ รายได้ จัดเก็บ/ รายได้ จัดสรร
๑	อบต.ท่าหลวง	๑๖๒,๒๑๓.๖๓	๙,๖๕๔,๖๕๕.๕๒	๑๐,๘๒๓,๗๒๑	๐.๗๙
๒	อบต.คลอง สะแก	๓,๔๘๒,๔๘๙.๑๗	๑๐,๘๓๕,๓๔๖.๐๒	๙,๐๐๙,๐๖๕	๑๗.๕๕
๓	อบต.บ้านกึ่ง	๓๔๓,๗๐๓.๗๒	๑๑,๗๙๔,๕๘๔.๑๖	๘,๓๕๗,๘๒๓	๑.๗๑
๔	อบต.พระขาว	๔๘๐,๘๕๕.๒๔	๑๓,๓๒๓,๕๔๗.๙๐	๑๐,๘๐๘,๘๖๘	๑.๙๙
๕	อบต.เกาะเกิด	๓๓๖,๒๓๙.๖๓	๑๐,๙๙๕,๐๐๔.๔๒	๖,๖๐๓,๒๐๓	๑.๙๑
๖	อบต.คลอง น้อย	๗๕,๒๐๑.๙๙	๑๑,๑๘๘,๐๖๖.๑๔	๙,๒๗๕,๖๒๘	๐.๓๗
๗	อบต.ลาดชิด	๑๔๘,๖๓๗.๕๗	๑๑,๖๔๓,๐๓๘.๐๗	๔,๗๙๐,๐๙๔	๐.๙๒
๘	อบต.พระแก้ว	๒๙๕,๙๗๓.๔๓	๑๑,๓๕๖,๕๔๒.๗๖	๗,๖๔๘,๙๖๕	๑.๕๖
๙	อบต.พระยา บันลือ	๙๕๒,๙๐๑.๓๗	๑๘,๑๖๒,๒๐๒.๒๙	๑๕,๐๙๔,๙๒๑	๒.๘๗
๑๐	อบต.หนองไม้ ซุง	๑๐๔,๓๔๑.๖๒	๑๑,๖๒๖,๙๗๕.๕๖	๘,๕๐๘,๐๔๗	๐.๕๒

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังได้อย่างแท้จริง รายได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และรายได้จากเงินอุดหนุนและในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าเงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของแหล่งงบประมาณเท่านั้นไม่สามารถแปลงงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่ายตามสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการการกระจายอำนาจที่แท้จริงเนื่องจากในที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็มีสภาพไม่แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของระบบบริหารราชการส่วนกลาง

ในกรณีของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ที่ส่วนใหญ่มีความเจริญมากกว่าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๐.๓๗ - ๑๑.๖๖ แต่ในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนดังปรากฏในตาราง

ตารางที่ ๔.๔๕ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้
กรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อ เทศบาล ตำบล	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	เงินอุดหนุน	ร้อยละของ รายได้ จัดเก็บ/ รายได้จัดสรร
ท่าเรือ	๒,๘๖๗,๗๘๗.๑๐	๓๗,๔๔๗,๔๗๓.๙๘	๗๗.๖๓๔.๘๕๑	๒.๔๙
ท่าหลวง	๒,๖๕๗,๕๙๖.๔๕	๓๒,๙๖๒,๔๔๔.๕๔	๓๕,๗๖๖,๖๕๙	๓.๘๗
นครหลวง	๒,๒๖๙,๓๖๓.๑๐	๓๒,๙๖๒,๔๔๔.๕๔	๒๙,๒๘๗,๙๑๘	๓.๖๕
อรัญญิก	๕,๓๓๐,๗๗๙.๗๑	๒๙,๗๓๓,๔๓๐.๐๐	๑๖,๐๐๑,๗๖๒	๑๑.๖๖
บางซ้าย	๓๐๔,๘๘๘.๒๔	๒๙,๗๓๓,๔๓๐.๐๐	๑๒,๔๘๓,๐๑๓	๐.๗๒
บางบาล	๓๐๔,๘๘๘.๒๔	๔๓,๒๙๖,๘๓๘.๑๙	๓๙,๐๒๔,๒๒๒	๐.๓๗
มหาพรหมณ์	๑,๒๕๖,๑๖๑.๗๕	๓๗,๖๔๖,๓๖๑.๗๙	๒๙,๖๖๒,๓๐๖	๑.๘๗
ลาดชะโด	๖๑๐,๙๐๙.๘๖	๓๒,๑๗๑,๙๘๘.๕๕	๒๘,๘๗๐,๗๔๘	๑.๐๐
บ้านแพรก	๒๔๖,๖๑๗.๘๐	๑๓,๗๒๒,๔๓๕.๔๐	๒๗,๘๗๖,๔๗๐	๐.๕๙
มหาราช	๓๖๙,๓๒๙.๘๓	๑๘,๔๓๕,๒๗๕.๗๗	๑๔,๙๓๔,๓๑๓	๑.๑๑

ในระดับของเทศบาลเมืองซึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอยู่เพียง ๔ แห่งคือเทศบาลเมืองอยุธยา เทศบาลเมืองลำตาเสา เทศบาลเมืองเสนาและเทศบาลเมืองผักไห่พบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลเล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓.๑๙-๑๓.๑๘ แต่ในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนดังปรากฏในตารางที่ ๔.๔๖

ตารางที่ ๔.๔๖ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้
กรณีเทศบาลเมืองในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เทศบาล เมือง	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาล จัดสรรให้	เงินอุดหนุน	ร้อยละของ รายได้จัดเก็บ/ รายได้จัดสรร
อยุธยา	๑๘,๖๕๔,๒๑๙.๘๐	๗๑,๙๘๓,๗๑๔.๖๔	๖๙,๕๑๘,๓๙๒	๑๓.๑๘
ลำตาเสา	๘,๖๖๓,๔๐๒.๖๘	๗๐,๗๕๕,๔๐๘.๐๐	๔๗,๐๘๖,๐๓๗	๗.๓๕
เสนา	๑,๖๓๖,๐๓๘.๑๗	๔๖,๕๒๓,๘๒๐.๑๔	๒๕,๕๕๑,๘๗๕	๓.๐๙
ผักไห่	๒,๒๓๐,๒๒๑.๐๕	๓๖,๙๒๗,๘๔๖.๙๑	๓๕,๓๕๑,๘๕๔	๓.๐๙

ตารางที่ ๔.๔๖ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้
กรณีเทศบาลเมืองในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ต่อ)

ลำดับ ที่	รายชื่อ องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	งบประมาณ รายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ ค่าจ้าง/ ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
๖	อบต.คลอง น้อย	๑๔,๙๘๓,๔๙๑	๖,๔๓๓,๑๙๑ (ร้อยละ๔๒.๙๔)	๕,๔๓๒,๘๕๓ (ร้อยละ ๓๖.๒๖)	๓,๑๑๗,๔๔๗ (ร้อยละ๒๐.๘๐)
๗	อบต.ลาดชิด	๑๖,๓๘๘,๑๙๖	๖,๗๒๙,๐๗๐ (ร้อยละ๔๑.๐๖)	๘,๐๖๕,๓๕๖ (ร้อยละ ๔๙.๒๑)	๑,๕๙๓,๗๗๐ (ร้อยละ๙.๗๒)
๘	อบต.พระแก้ว	๑๓,๔๑๓,๘๕๗	๙,๒๑๓,๗๓๕ (ร้อยละ๖๘.๖๙)	๓,๘๕๐,๘๔๖ (ร้อยละ ๒๘.๗๑)	๓๔๙,๒๗๖ (ร้อยละ๒.๖๐)
๙	อบต.พระยา บันลือ	๒๖,๒๔๘,๖๑๕	๑๔,๙๑๐,๖๕๙ (ร้อยละ๕๖.๘๑)	๖,๖๘๖,๖๔๖ (ร้อยละ ๒๕.๔๗)	๔,๖๕๑,๓๑๐ (ร้อยละ๑๗.๗๒)
๑๐	อบต.หนองไม้ ซุง	๑๐,๗๓๘,๔๘๐	๕,๔๐๐,๗๑๗ (ร้อยละ๕๐.๒๙)	๑,๖๑๐,๔๔๐ (ร้อยละ ๑๕.๐๐)	๑,๖๑๓,๐๐๐ (ร้อยละ๑๕.๐๒)
	ค่าเฉลี่ย	๑๔,๔๑๗,๗๒๖ (บาท)	ร้อยละ ๕๖.๑๒	ร้อยละ ๓๑.๗๘	ร้อยละ ๑๐.๑๓

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษที่มีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและมีลักษณะ
ความเป็นสังคมเมืองสูงในระดับของเทศบาลนครซึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอยู่เพียง ๑ แห่งคือ
เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวม
โดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง (แต่ต่ำกว่าเทศบาลเมืองอยุธยา) เล็กน้อยคือค่าเฉลี่ย
อยู่ที่ร้อยละ ๕.๕๔ ซึ่งในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และ
เงินอุดหนุนดังปรากฏในตารางที่ ๔.๔๗

ตารางที่ ๔.๔๗ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กรณีเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	เงินอุดหนุน	ร้อยละของรายได้จัดเก็บ/รายได้จัดสรร
เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	๒๓,๖๒๘,๓๕๒	๑๘๕,๔๖๔,๓๒๑	๒๔๑,๓๐๙,๔๓๓	๕.๕๔

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร (แต่ต่ำกว่าเทศบาลเมืองอยุธยา) เล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๗.๒๓ ซึ่งในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุนดังปรากฏในตารางที่ ๔.๔๘

ตารางที่ ๔.๔๘ สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ/รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้ที่จัดเก็บเอง	รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	เงินอุดหนุน	ร้อยละของรายได้จัดเก็บ/รายได้จัดสรร
อบจ.พระนครศรีอยุธยา	๘๔,๔๒๙,๒๓๔	๙๐๑,๔๙๙,๖๐๖	๒๖๕,๗๘๔,๖๔๖	๗.๒๓

โดยสรุปในภาพรวมจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งนับว่าเป็นจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยของรายได้ของประชากรอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงคือเป็นอันดับที่ ๑ ของประเทศยังมีค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จัดเก็บเองเพียง ๐.๓๗ - ๑๓.๑๘ เท่านั้น แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาจากการไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทางด้านงบประมาณ อันเป็นผลมาจากการมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีที่น้อยมากไม่สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและไม่สอดคล้องกับภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากข้อมูลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอนจากกลุ่มประชากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๐ ตัวอย่าง เทศบาลตำบล ๑๐ ตัวอย่าง เทศบาลเมือง ๔ ตัวอย่าง เทศบาลนคร ๑ ตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ ตัวอย่างพบว่ามีส่วนของรายจ่ายประจำและงบประมาณด้านบุคลากรในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนในเกณฑ์ที่สูงมากในขณะที่ยอดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายถึงงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนกลับอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากเพียงร้อยละ ๐.๑๓-๒๐.๘๐ โดยมีค่าเฉลี่ยที่ร้อยละ ๑๐.๑๓ ดังข้อมูลในตารางที่ ๔.๔๙

ตารางที่ ๔.๔๙ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ลำดับ ที่	รายชื่อ องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น	งบประมาณ รายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ ค่าจ้าง/ ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
๑	อบต.ท่าหลวง	๑๐,๗๓๘,๔๘๐	๗,๒๘๑,๑๔๐ (ร้อยละ ๖๗.๘๐)	๑,๖๑๐,๔๔๐ (ร้อยละ ๑๕)	๑,๘๔๖,๙๐๐ (ร้อยละ ๑๗.๒๐)
๒	อบต.คลอง สระแก	๒๒,๓๙๙,๙๓๑	๑๓,๖๓๕,๗๓๑ (ร้อยละ ๖๐.๘๗)	๖,๗๒๐,๐๘๓ (ร้อยละ ๓๐.๐๐)	๒,๐๔๔,๑๑๗ (ร้อยละ ๙.๑๓)
๓	อบต.บ้านกลึง	๑๕,๒๒๙,๙๓๐	๘,๕๓๙,๔๓๓ (ร้อยละ ๕๖.๐๗)	๖,๖๗๐,๔๙๗ (ร้อยละ ๔๓.๘๐)	๒๐,๐๐๐ (ร้อยละ ๐.๑๓)
๔	อบต.พระขาว	๑๔,๓๖๖,๑๔๘	๘,๙๓๙,๔๓๘ (ร้อยละ ๖๒.๒๓)	๕,๑๔๑,๓๓๐ (ร้อยละ ๓๕.๗๙)	๒๘๕,๓๘๐ (ร้อยละ ๑.๙๙)
๕	อบต.เกาะ เกิด	๑๔,๐๓๖,๔๗๘	๗,๖๔๓,๕๗๓ (ร้อยละ ๕๔.๔๖)	๕,๔๑๑,๙๐๒ (ร้อยละ ๓๘.๕๖)	๙๘๑,๐๐๓ (ร้อยละ ๖.๙๙)

จากข้อมูลดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีงบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมในขณะที่มีงบประมาณที่เป็นงบลงทุนน้อยมากเช่นกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลึง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๒๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๓ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในขณะที่ยอดการบริหารส่วนตำบลพระขาว อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีงบลงทุนเพียง ๒๘๕,๓๘๐ บาทคิดเป็นร้อยละ ๑.๙๙ องค์การบริหารส่วน

ตำบลเกาะเกิด มีงบประมาณ ๔๘๑,๐๐๓ บาทคิดเป็นร้อยละ ๖.๙๙ องค์การบริหารส่วนตำบลลาดชิดมี งบประมาณ ๑,๕๙๓,๗๗๐ บาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๗๒ แสดงให้เห็นว่างบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลมีการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นน้อย เป็นการบริหารงานคลังที่ ยังขาดประสิทธิภาพ

กรณีของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางทำภารกิจในการ ให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูงแต่เมื่อวิเคราะห์จาก สัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วพบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลคือมี งบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อ เปรียบเทียบกับรายได้รวมในขณะที่มีงบประมาณที่เป็นงบลงทุนน้อยมากเช่นเดียวกัน

ตารางที่ ๔.๕๐ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีเทศบาล ตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	งบประมาณ รายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ ค่าจ้าง/ ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
เทศบาลตำบล ท่าเรือ	๘๘,๐๙๐,๐๔๔	๔๐,๑๒๐,๙๖๕ (ร้อยละ๔๕.๕๕)	๔๖,๕๑๘,๘๗๙ (ร้อยละ๕๒.๘๑)	๖๕๑,๐๐๐ (ร้อยละ๐.๗๔)
เทศบาลตำบลท่า หลวง	๖๑,๒๒๕,๔๕๙	๒๙,๑๔๗,๙๓๓ (ร้อยละ๔๗.๖๑)	๒๓,๗๘๐,๐๕๔ (ร้อยละ๓๘.๘๔)	๘,๒๙๗,๔๗๒ (ร้อยละ๑๓.๕๕)
เทศบาลตำบล นครหลวง	๕๓,๙๖๗,๒๐๑	๒๖,๙๙๔,๙๑๔ (ร้อยละ๕๐.๐๒)	๑๘,๙๘๐,๐๒๗ (ร้อยละ๓๕.๑๗)	๗,๙๙๒,๒๖๐ (ร้อยละ๑๔.๘๑)
เทศบาลตำบล อรัญญิก	๕๒,๔๔๑,๗๓๐	๓๐,๓๓๒,๗๔๐ (ร้อยละ๕๗.๘๔)	๑๗,๖๐๔,๔๙๐ (ร้อยละ๓๓.๕๗)	๔,๕๐๔,๕๐๐ (ร้อยละ๘.๕๙)
เทศบาลตำบล บางซ้าย	๓๗,๓๑๗,๑๖๙	๑๙,๙๕๑,๒๙๕ (ร้อยละ๕๓.๔๖)	๑๒,๕๘๔,๘๗๔ (ร้อยละ๓๓.๗๒)	๔,๗๘๑,๐๐๐ (ร้อยละ๑๒.๘๑)
เทศบาลตำบล บางบาล	๘๒,๗๓๙,๕๕๙	๕๗,๗๐๘,๔๖๘ (ร้อยละ๖๙.๗๕)	๑๗,๐๕๑,๙๗๕ (ร้อยละ๒๐.๖๑)	๗,๙๗๙,๑๑๖ (ร้อยละ๙.๖๔)
เทศบาลตำบล มหาพรหมณ์	๔๗,๘๗๑,๐๒๕	๒๗,๐๐๑,๕๒๕ (ร้อยละ๕๖.๔๐)	๑๕,๙๑๐,๘๐๐ (ร้อยละ๓๓.๒๔)	๔,๙๕๘,๗๐๐ (ร้อยละ๑๐.๓๖)
เทศบาลตำบล ลาดชะโด	๔๑,๘๘๓,๗๒๘	๒๖,๑๑๖,๑๑๘ (ร้อยละ๖๒.๓๕)	๑๑,๐๒๕,๖๒๔ (ร้อยละ๒๖.๓๒)	๔,๗๔๑,๙๘๖ (ร้อยละ๑๑.๓๒)

ตารางที่ ๔.๕๐ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีเทศบาลตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ต่อ)

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
เทศบาลตำบลบ้านแพรก	๒๖,๒๒๙,๘๙๑	๑๑,๘๓๘,๕๘๐ (ร้อยละ ๔๕.๑๓)	๑๒,๒๔๗,๔๒๑ (ร้อยละ ๔๖.๖๙)	๒,๑๔๓,๘๙๐ (ร้อยละ ๘.๑๗)
เทศบาลตำบลมหาสาร	๓๗,๙๕๐,๙๐๘	๑๘,๓๓๖,๔๓๑ (ร้อยละ ๔๘.๓๒)	๑๓,๖๕๗,๕๕๕ (ร้อยละ ๓๕.๙๙)	๕,๙๕๖,๙๒๒ (ร้อยละ ๑๕.๗๐)
ค่าเฉลี่ย	๕๒,๙๗๑,๖๗๑	ร้อยละ ๕๓.๖๔	ร้อยละ ๓๒.๓๒	ร้อยละ ๑๐.๕๗

กรณีของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูงแต่เมื่อวิเคราะห์จากสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วพบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลคือมีงบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมในขณะที่มีงบประมาณที่เป็นงบลงทุนน้อยมากเช่นเดียวกันเช่นกรณีของเทศบาลตำบลท่าเรืออำเภอท่าเรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๖๕๑,๐๐๐ จากงบประมาณทั้งหมด ๘๘,๐๙๐,๐๔๔ คิดเป็นร้อยละ ๐.๗๔ เทศบาลตำบลอรุณภูมิ อำเภอนครหลวงจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๔,๕๐๔,๕๐๐ จากงบประมาณทั้งหมด ๕๒,๔๔๑,๗๓๐ บาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๕๙ ในขณะที่เทศบาลตำบลบางบาล อำเภอบางบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๗,๙๗๙,๑๑๖ จากงบประมาณทั้งหมด ๘๒,๗๓๙,๕๕๙ บาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๖๔ และเทศบาลตำบลบ้านแพรก อำเภอบ้านแพรกจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๒,๑๔๓,๘๙๐ บาทจากงบประมาณทั้งหมด ๒๖,๒๒๙,๘๙๑ คิดเป็นร้อยละ ๘.๑๗ ซึ่งนับว่ายังอยู่ในระดับต่ำมาก

ตารางที่ ๔.๕๑ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีเทศบาลเมืองในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
๑.เทศบาลเมืองอยุธยา	๑๕๑,๐๓๔,๘๓๙	๖๐,๙๙๔,๗๕๑ (ร้อยละ ๔๐.๓๘)	๔๒,๐๙๖,๕๙๒ (ร้อยละ ๒๗.๘๗)	๔๗,๙๔๓,๔๙๖ (ร้อยละ ๓๑.๗๕)
๒.เทศบาลเมืองลำตาเสา	๑๐๕,๗๕๕,๔๗๑	๕๗,๒๒๕,๒๓๙ (ร้อยละ ๕๔.๑๑)	๓๓,๙๑๙,๔๔๕ (ร้อยละ ๓๒.๐๗)	๑๔,๖๑๐,๗๘๗ (ร้อยละ ๑๓.๘๒)

ตารางที่ ๔.๕๑ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีเทศบาลเมืองในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ต่อ)

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
๓.เทศบาลเมืองเสนา	๗๕,๖๖๐,๐๑๘	๓๒,๐๔๙,๕๓๖ (ร้อยละ๔๒.๓๖)	๓๑,๗๗๒,๘๓๒ (ร้อยละ๔๑.๙๙)	๑๑,๘๓๗,๖๕๐ (ร้อยละ๑๕.๖๕)
๔.เทศบาลเมืองผักไห่	๕๒,๑๘๔,๔๕๐	๒๗,๗๗๕,๕๐๙ (ร้อยละ๕๓.๒๓)	๑๘,๘๕๔,๖๔๓ (ร้อยละ๓๖.๑๓)	๕,๕๕๔,๒๙๘ (ร้อยละ๑๐.๖๔)
ค่าเฉลี่ย	๙๖,๑๙๖,๔๕๓	ร้อยละ ๔๗.๕๒	ร้อยละ ๓๔.๕๒	ร้อยละ ๑๗.๙๖
เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	๔๗๑,๓๗๖,๙๙๕	๒๔๐,๐๔๗,๕๗๔ (ร้อยละ๕๐.๙๒)	๑๗๗,๙๐๗,๔๐๑ (ร้อยละ๓๗.๗๔)	๕๓,๔๒๒,๐๒๐ (ร้อยละ๑๑.๓๓)

ตารางที่ ๔.๕๒ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายประจำ	เงินเดือน/ค่าจ้าง/ค่าตอบแทน	รายจ่ายลงทุน
องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา	๑,๐๖๙,๕๒๔,๘๕๖	๔๐๔,๕๗๙,๕๕๑ (ร้อยละ๓๗.๘๓)	๑๒๕,๗๒๗,๒๙๖ (ร้อยละ๑๑.๗๖)	๕๓๙,๒๒๑,๐๐๙ (ร้อยละ๕๐.๔๒)
ค่าเฉลี่ย		ร้อยละ ๔๖.๔๗	ร้อยละ ๓๑.๒๖	๑๓.๘๖

ตารางที่ ๔.๕๓ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

รายชื่อ (อ.บ.ต.)	งบประมาณรายจ่าย	พื้นที่รับผิดชอบ	ค่าใช้จ่าย/ตร.กม.	จำนวนประชากร	ค่าใช้จ่าย/ประชากร
ท่าหลวง	๑๐,๗๓๘,๔๘๐	๑๐.๗๓	๑,๐๐๐,๗๙๐	๓,๐๐๐	๓,๕๗๙
คลองสระแก	๒๒,๓๙๙,๙๓๑	๖.๖๕	๓,๓๖๘,๔๑๐	๒,๒๔๐	๑๐.๐๐๐
บ้านกล้วย	๑๕,๒๒๙,๙๓๐	๑๓.๐๓	๑,๑๖๘,๘๓๖	๓,๐๑๐	๕,๑๐๕

ตารางที่ ๔.๕๓ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ต่อ)

รายชื่อ (อ.บ.ต.)	งบประมาณ รายจ่าย	พื้นที่ รับผิดชอบ	ค่าใช้จ่าย/ ตร.กม.	จำนวน ประชากร	ค่าใช้จ่าย/ ประชากร
พระขาว	๑๔,๓๖๖,๑๔๘	๘.๓๑	๑,๖๘๙,๑๐๗	๓,๗๗๘	๓,๘๐๓
เกาะเกิด	๑๔,๐๓๖,๔๗๘	๑๓.๐๓	๑,๐๗๗,๒๔๓	๒,๑๖๔	๖,๔๘๖
คลองน้อย	๑๔,๙๘๓,๔๙๑	๒๓.๕๙	๖๓๕,๑๖๓	๒,๘๕๓	๕,๒๕๒
อบต.ลาดชิด	๑๖,๓๘๘,๑๙๖	๑๒.๙๘	๑,๒๖๒,๕๗๓	๒,๕๙๕	๖,๓๑๕
พระแก้ว	๑๓,๔๑๓,๘๕๗	๑๒.๑๒	๑,๑๐๖,๗๕๔	๕๙๙	๒๒,๓๙๔
พระยาบันลือ	๒๖,๒๔๘,๖๑๕	๒๓.๖๐	๑,๑๑๒,๒๒๙	๖,๑๕๔	๔,๒๖๕
หนองไม้ซุง	๑๐,๗๓๘,๔๘๐	๑๑.๖๑	๙๒๔,๙๓๔	๒,๙๓๗	๓,๖๕๖

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งได้แก่เทศบาลเมือง เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นพบว่าสัดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กคือองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางคือเทศบาลตำบล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดการใช้งบประมาณจะเห็นว่าสัดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดก็ยังไม่ถึงร้อยละ ๕๐ (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด)ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่พอจะยอมรับได้และเมื่อพิจารณาจากรายจ่ายประจำและงบประมาณด้านบุคลากรแล้วพบว่ายังอยู่ในอัตราสูงมากซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สูงมากนัก และเมื่อเปรียบเทียบในเชิงค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยคิดเปรียบเทียบต่อตารางกิโลเมตรจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่ละแห่งมีขนาดพื้นที่ที่ความรับผิดชอบไม่มากนักทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูงมากดังข้อมูลในตารางที่ ๔.๕๔

ตารางที่ ๔.๕๔ สัดส่วนของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ต่อรายจ่ายรวมกรณีเทศบาล
ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เทศบาล	งบประมาณ รายจ่าย	พื้นที่ รับผิดชอบ	ค่าใช้จ่าย/ตร. กม.	จำนวน ประชากร	ค่าใช้จ่าย/ ประชากร
ท่าเรือ	๘๘,๐๙๐,๐๔๔	๓.๐๐	๒๙,๓๖๓,๓๔๘	๗,๐๖๘	๑๒,๔๖๓
ท่าหลวง	๖๑,๒๒๕,๔๕๙	๕.๙๐	๑๒,๒๔๕,๐๙๒	๙,๑๔๒	๖,๖๙๗
นครหลวง	๕๓,๙๖๗,๒๐๑	๑๑.๐๐	๔,๙๐๖,๑๖๙	๗,๓๒๓	๗,๓๗๐
อรัญญิก	๕๒,๔๔๑,๗๓๐	๓๕.๕	๑,๔๗๗,๒๓๑	๗,๙๓๙	๖,๖๐๕
บางซ้าย	๓๗,๓๑๗,๑๖๙	๕.๕๐	๖,๗๘๔,๙๓๙	๕,๓๑๕	๗,๐๒๑
บางบาล	๘๒,๗๓๙,๕๕๙	๔๘.๐๖	๑,๗๒๑,๕๘๘	๑๑,๔๘๔	๗,๒๐๕
มหาพรหมณ์	๔๗,๘๗๑,๐๒๕	๒๗.๕๐	๑,๗๔๐,๗๖๔	๘,๔๗๔	๕,๖๔๙
ลาดชะโด	๔๑,๘๘๓,๗๒๘	๓๗.๐๐	๑,๑๓๑,๙๙๒	๗,๙๕๑	๕,๒๖๘
บ้านแพรก	๒๖,๒๒๙,๘๙๑	๑.๒๗	๒๐,๖๕๓,๔๕๗	๒,๑๒๐	๑๒,๓๗๓
มหาราช	๓๗,๙๕๐,๙๐๘	๑๓.๕๒	๒,๘๐๗,๐๒๐	๓,๓๑๖	๑๑,๔๔๕
เมืองอโยธยา	๑๕๑,๐๓๔,๘๓๙	๘.๔๐	๑๗,๙๘๐,๓๓๘	๑๙,๘๒๒	๗,๖๒๐
เมืองลำตาเสา	๑๐๕,๗๕๕,๔๗๑	๓๖.๕๐	๒,๘๙๗,๔๑๐	๑๙,๙๙๑	๕,๒๙๐
เมืองเสนา	๗๕,๖๖๐,๐๑๘	๑.๒๐	๖๓,๐๕๐,๐๑๕	๔,๑๐๒	๑๘,๔๔๕
เมืองผักไห่	๕๒,๑๘๔,๔๕๐	๑๑.๒๘	๔,๖๒๖,๒๘๑	๑๐,๑๑๕	๕,๑๕๙
พระนครศรี อยุธยา	๔๗๑,๓๗๖,๙๙๕	๑๔.๘๔	๓๑,๗๔๒,๕๕๙	๕๒,๙๗๑	๘,๘๙๙

สรุป จากข้อมูลด้านการคลังดังกล่าวเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงประสิทธิภาพการดำเนินงานคลัง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยุธยาว่ายังอยู่ในระดับค่อนข้าง
ต่ำทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดใหญ่ เทศบาลเมืองซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในขณะเดียวกันสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจก็ไม่ใช่ตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังอันเป็นสาระสำคัญของการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายด้านการลงทุนซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นพบว่ามีส่วนที่ค่อนข้างต่ำมากซึ่งแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควรและเมื่อพิจารณาจากต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะพบว่าสูงมากเช่นเดียวกัน ผู้วิจัยได้บูรณาการผลการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณและได้สังเคราะห์รูปแบบ(model) การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพตามกรอบของหลักธรรมาภิบาล ทั้งหกด้าน และได้นำรูปแบบดังกล่าวไปสนทนากลุ่มเฉพาะโดยผู้ทรงคุณวุฒิ

การสนทนากลุ่มเฉพาะ (focus group discussion)

ผลจากการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณตลอดจนการพิจารณาข้อมูลเอกสารด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในการสนทนากลุ่มเฉพาะ ณ ห้องประชุมคณะและสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

ผู้วิจัยได้นำเอารูปแบบ (Model) ที่ได้สังเคราะห์ขึ้นจากข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมานำเสนอเพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจสอบและกำกับดูแล นักวิชาการด้านพระพุทธศาสนาและนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาวิพากษ์และข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยต่อไป ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

๑. พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญโญ,ดร

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์(วงน้อย)

๒. รศ.ดร.อภินันท์ จันตะนี

อาจารย์ประจำหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ

๓. รศ.ดร.จักษ์ พันธ์ชูเพชร

ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยนเรศวรและอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

๔. ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ

อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

๕. ดร.อัจฉรา หล่อตระกูล

อาจารย์ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

๖. ดร.วรุฒ ทวีศรี

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

๗. นางชุติกาญจน์ ทองชมพูช
อดีตคลังจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๘. นางสาวกัญญา อติโต

หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา

๙. นายพินิจ ศิริยุทธ์

ประจำสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยาและอดีตปลัดเทศบาลตำบลนครหลวง

๑๐. นายประสาน ดัสตุล

รองนายกเทศมนตรีตำบลบางยมโค

๑๑. นายธีรชาติ ทาตัน

หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑๒. นายบดินทร์ กริฑาธร

เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปราม
การทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑๓. นายปราโมทย์ สังข์ทอง

วิศวกรชำนาญการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑๔. นายภวดี นิตยโชติ

อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

ประเด็นในการสนทนากลุ่มเฉพาะกำหนดตามวัตถุประสงค์คือ

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ สภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้านคือ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่า

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้านคือ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่า

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๓ รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้านคือ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่า

ผลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะสามารถสรุปรูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลแต่ละด้านดังนี้

๑.รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

ในส่วนของสภาพปัญหาด้านหลักนิติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นพ้องด้วยกับข้อค้นพบจากการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณแต่ได้มีประเด็นเพิ่มเติมดังนี้

ควรปรับปรุงกระบวนการและสภาพการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพโดยให้ความสำคัญในส่วนของการบังคับใช้ให้ทำหน้าที่ของตนให้สมบูรณ์^{๑๓๐} โดยการเพิ่มบทลงโทษการกระทำผิดหรือละเว้นการกระทำให้สูงขึ้น^{๑๓๑} ให้มีการดำเนินการด้านคดีและวินัยอย่างต่อเนื่อง คดีเกี่ยวกับการทุจริตด้านการเงินการคลังเป็นคดีที่รัฐเป็นผู้เสียหายไม่ควรมียอายุความ^{๑๓๒} และควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ เพื่ออุดช่องว่างกรณีเสนอราคาสูงกว่าปกติโดยเจตนาหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาหรือสมยอมกันในการเสนอราคา โดยแก้ไขเพิ่มเติมว่า ผู้ใดทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นสูงกว่าปกติจนเห็นได้ชัดเจนว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ ให้สันนิษฐานว่าตกลงร่วมกันในการเสนอราคาเพื่อวัตถุประสงค์ให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ วันแต่พิสูจน์ได้และมีเหตุผลอันสมควร^{๑๓๓}

นอกจากนั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ วรรคท้ายโดยเพิ่มเติมว่า การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำความผิดในการเสนอราคา ในการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อดำเนินคดีกับบุคคลอื่นนอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำตามพระราชบัญญัตินี้^{๑๓๔}

สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานภายในหรือมีกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง ให้มีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และกระบวนการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเสนอมาตรการหรือความเห็นต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำความผิด ตลอดจนให้มีกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในทางวิศวกรรมเพื่อตรวจสอบหรือให้ความเห็นด้านเทคนิคในกรณีการทุจริตในการก่อสร้างซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและเจ้าพนักงานคดีซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญทำให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปด้วยความล่าช้า^{๑๓๕} และควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการ

^{๑๓๐} สนทนากลุ่มเฉพาะ นางสาวกัญญา อติโต, หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๑} สนทนากลุ่มเฉพาะ นางสาวกัญญา อติโต, หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๒} สนทนากลุ่มเฉพาะ นางสาวกัญญา อติโต, หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๓} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายบดินทร์ กริชาธร เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๔} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายบดินทร์ กริชาธร เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๕} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายบดินทร์ กริชาธร เจ้าพนักงานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

เปลี่ยนแปลงและในอัตราที่สะท้อนต้นทุนในการดำเนินการที่แท้จริง โดยผลักดันให้มีการใช้ระบบแผน
ที่ภาษีอย่างจริงจังในทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๓๖}

เพื่อให้การดำเนินการเกิดผลอย่างแท้จริง ควรมีการเพิ่มบทลงโทษผู้บริหารและหน่วยงาน
ที่ ละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังและอาจดำเนินคดีอาญาตาม
มาตรา ๑๕๗ กรณีเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดให้หน่วยกำกับดูแลดำเนินการตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีผลของการละเลยหรือละเว้น
ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ^{๑๓๗}

๘. เรื่องการเงินและการคลังถือเป็นหัวใจของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพราะเป็นเงินภาษีของประชาชน แต่
จากประสบการณ์ในการตรวจสอบด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง
พบว่าผู้บริหารมีการละเลยจนเป็นเหตุให้มีการทุจริตเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากการไม่มีระบบ
การควบคุมภายในที่ดี ขาดการตรวจสอบขั้นตอนการทำงานในระบบให้เป็นไปตามระเบียบทุกขั้นตอน
เช่นไม่มีการตรวจสอบใบเสร็จรับเงินกับจำนวนเงินว่าตรงกันหรือไม่ ไม่มีการตรวจสอบเงินคงเหลือ
ประจำวันกับจำนวนเงินว่าตรงกันหรือไม่ เปิดปิดตู้รับรัยไม่เป็นไปตามระเบียบมีการถือกุญแจอยู่คน
เดียวจึงทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอยู่เสมอ แนวทางป้องกันในทางกฎหมายนั้นคิดว่ามีความรัดกุม
เพียงพอ แต่จะต้องเข้มงวดกับกลไกหรือผู้ปฏิบัติให้มีผลบังคับอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยมีมาตรการ
ที่ชัดเจนกับผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบและกำกับดูแล^{๑๓๘}

๙. การใช้กฎหมายในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดย
หลักการก็เป็นเรื่องที่ถูกต้องเนื่องจากเป็นระบบราชการเช่นเดียวกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและ
บริหารเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน แต่หากมีการกำหนดกรอบหรือจำกัดการใช้งบประมาณ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปก็จะทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการบริหาร และขัดต่อ
หลักการกระจายอำนาจ กฎหมายควรมีความยืดหยุ่นตามสมควรโดนมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ขั้นสุดท้ายว่า
บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่นอาจมีการถ่วงเฉลี่ยงบประมาณบางรายการที่ตามระเบียบไม่
สามารถซื้อได้เนื่องจากราคากลางกำหนดไว้ต่ำเกินไปไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป
อาจให้มีการถ่วงเฉลี่ยกับรายการอื่นซึ่งโดยรวมแล้วไม่เกินกรอบวงเงินที่มีอยู่ หรือการจัดกิจกรรมต่างๆ
อาจกำหนดวงเงินในภาพรวม ส่วนรายละเอียดให้ถ่วงเฉลี่ยได้^{๑๓๙}

๑๐. กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมากเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน แต่มีปัญหาในขั้นตอนของ
การปฏิบัติ คือยังมีการละเว้น ละเลยหรือปฏิบัติให้ผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งด้วยความไม่

^{๑๓๖} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายปราโมทย์ สังข์ทอง, วิศวกรชำนาญการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๗} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายปราโมทย์ สังข์ทอง วิศวกรชำนาญการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๓๘} สนทนากลุ่มเฉพาะ นางชุติกาญจน์ ทองชมพูนุช อดีตคลังจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน
๒๕๕๘.

^{๑๓๙} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายประสาน ดัสตุล รองนายกเทศมนตรีตำบลบางยมโค, ๒๖ มิถุนายน
๒๕๕๘.

รู้ไม่เข้าใจ ด้วยความประมาทเลินเล่อหรือด้วยการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้นประเด็นสำคัญคือการพัฒนากลไกที่จะบังคับใช้คือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบต้องทำให้มีประสิทธิภาพ^{๑๔๐}

๒.รูปแบบการแก้ไขปัญหในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

ธรรมาภิบาลด้านคุณธรรมเป็นด้านที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงานด้านการคลังของผู้บริหารท้องถิ่น หากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยยึดหลักคุณธรรมตามที่เหมาะสมกับสภาพของงาน ตามสภาพของคนและตามสภาพของชุมชนแล้วปัญหาในท้องถิ่นก็จะลดลงอย่างมาก และหากมีปัญหาก่เกิดขึ้นตามสภาพทั่วไป ทุกภาคส่วนก็จะช่วยกันแก้ไขปัญหาลุล่วงเป็นอย่างดี โดยไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย หรือใช้ก็เป็นเพียงส่วนน้อยเท่าที่จำเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนก็เป็นไปด้วยความราบรื่น สมานฉันท์ถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งเป็นรากฐานดั้งเดิมของชุมชนทั่วไปในสังคมไทย หากแต่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมสมัยใหม่ได้กวาดรวบเอาชุมชนเข้าสู่กระแสของระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่เชื่อมโยงกันไปทั่วโลก ความสัมพันธ์ทางการผลิตในระบบดังกล่าวได้ทำลายระบบคุณธรรมดั้งเดิมของชุมชนลงไปเป็นจำนวนมากทำให้ชุมชนส่วนใหญ่อ่อนแอลงและเกิดปัญหาความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกลับมาเสริมสร้างฐานรากของสังคมให้กลับมาเข้มแข็งและสร้างภูมิคุ้มกันต่อการรุกรานของกระแสทุนนิยมด้วยการสร้างระบบคุณธรรมที่เหมาะสมขึ้นในระบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งจะเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมให้ดำรงอยู่อย่างสมดุลและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์โดยใช้หลักธรรมในพระพุทธศาสนา ร่วมกับการใช้ระบบกฎหมายและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางในการปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑. ต้องมีการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สมดุลระหว่างงานบริหารและการบริการสาธารณะ

๒. เน้นการพัฒนาคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังท้องถิ่นตลอดจนภาคประชาชนทุกภาคส่วนในท้องถิ่นให้มีคุณธรรมจริยธรรม

๓. พัฒนากาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างความรู้ความเข้าใจในหลักพระพุทธศาสนาและนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสมกับหลักนั้น หลักสำคัญที่เหมาะสมกับผู้นำท้องถิ่นก็คือหลักทศพิธราชธรรมซึ่งเป็นธรรมะของผู้นำทุกระดับเพียงแต่ต้องประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของการเป็นผู้นำท้องถิ่น รวมถึงหลักสัปปุริสธรรม หลักหิริโอตตัปปะและศีล ๕ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

๔. บูรณาการหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาดังกล่าวเข้ากับหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางการบริหารองค์กรสมัยใหม่เพื่อสร้างรูปแบบ (model) ทางการบริหารให้มีประสิทธิภาพสูงสุด^{๑๔๑}

^{๑๔๐} สทนากลุ่มเฉพาะ นายพินิจ ศิริยุทธ์ ประจำสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอดีตปลัดเทศบาลตำบลนครหลวง, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ความสัมพันธ์ทางสังคมในท้องถิ่นต้องอยู่กันอย่างสมานฉันท์ เน้นประโยชน์สุขของชุมชน เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการมองประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่เป็นผู้ถูกปกครอง การใช้กฎหมายอาจเป็นมุมมองที่มาจากฐานคิดที่ว่ามนุษย์เป็นคนเลว เป็นความชั่วร้าย จุติจึงจำเป็นต้องควบคุมอย่างเข้มงวด แต่กลับมองว่าเราต้องเริ่มต้นจากการมองเชิงบวกมองว่ามนุษย์มีคุณธรรม จริยธรรมอยู่ในตัว แต่ต้องมีระบบบางอย่างที่จะพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมเหล่านั้นให้ปรากฏดำรงอยู่ในทางสังคม ซึ่งก็เห็นพ้องด้วยว่าการปกครองด้วยคุณธรรมจริยธรรมโดยเฉพาะการนำหลักธรรมในพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้จะเป็นทางออกที่ดีของการปกครองท้องถิ่น^{๑๔๒}

การใช้หลักพุทธธรรมมาประยุกต์เข้ากับหลักการบริหารจะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการมีสภาพบังคับตามกฎหมายก็ยังคงมีความจำเป็น แต่กฎหมายนั้นก็ควรมาจากฐานคิดของหลักธรรม^{๑๔๓}

หลักการในการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสูงสุดคือการบริหารงานที่มีการบูรณาการองค์ความรู้ทั้งหลักการบริหารงานคลัง กฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันและหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเข้าด้วยกันก็จะเป็นรูปแบบ (model) ที่มีทั้งประสิทธิภาพและความสุขของประชาชนในเวลาเดียวกัน^{๑๔๔}

การบริหารงานคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพคือการบริหารที่ได้ทั้งผลงานในการตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่น แก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานและสร้างชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกับประชาชนในท้องถิ่น มีการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่าขณะเดียวกันสังคมสงบสุขไม่มีปัญหาความขัดแย้งและอยู่ด้วยความสมานฉันท์ วังพะเพียงแต่การใช้กฎหมายอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์นี้ได้^{๑๔๕}

ในส่วนระบบคุณธรรมนี้จะต้องครอบคลุมไปถึงภาคประชาชนด้วย ต้องมีการณรงค์และปลูกฝังกันอย่างจริงจังเมื่อคำนึงถึงด้านคุณธรรมของคนในสังคมเข้มแข็งผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่มีคุณธรรมอยู่ไม่ได้ ผู้บริหารมีคุณธรรมเจ้าหน้าที่ไม่มีคุณธรรมก็อยู่ไม่ได้^{๑๔๖}

ประชาชนส่วนใหญ่ยังยึดติดอยู่กับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งหลายๆกรณีไม่ได้ใช้เหตุและผลเท่าที่ควร คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตน และมีการแบ่งพวกกันขาดระบบความสามัคคี ควรต้องปลูกฝังหลักธรรมให้มากขึ้น^{๑๔๗}

^{๑๔๑} สนทนากลุ่มเฉพาะ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญโญ,ดร. ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วังน้อย), ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๒} สนทนากลุ่มเฉพาะ รศ.ดร.จักษ์ พันธ์ชูเพชร อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์และผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๓} สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๔} สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.อัจฉรา หล่อตระกูล คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๕} สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.วรุฒ วรธรรม สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๖} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายภวัติ นิตยโชติ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

๓. รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการที่สาธารณชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอทำให้ขาดความเชื่อมั่นที่จะกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีระบบการควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังมีระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเนื่องจากผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งที่อาศัยฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการประจำ นอกจากนี้ นักการเมืองท้องถิ่นยังไม่ได้ถูกควบคุมทางวินัยอย่างเข้มงวดดังเช่นข้าราชการประจำ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะความเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่าย

เพื่อเป็นการสร้างระบบและกลไกในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส ปลอดภัยจากการทุจริตมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อเสนอรูปแบบที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังด้านความโปร่งใสมากขึ้น

จากการรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ได้นำเสนอแนวทางและรูปแบบในการสร้างความโปร่งใสซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิได้พิจารณาและมีความเห็นสอดคล้องกับแนวทางและรูปแบบที่นำเสนอแต่ได้มีการเสนอแนะเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้แนวทางและรูปแบบที่นำเสนอมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นดังนี้

๑. ควรมีการบังคับใช้ระบบควบคุมภายในอย่างจริงจังหากหน่วยงานใดไม่ดำเนินการ ให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีการเร่งรัดหรือดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณี ปัญหาสำคัญในด้านความโปร่งใสจากประสบการณ์ในหน่วยรับตรวจพบว่ามาตรการบางอย่างที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แนะนำหรือตั้งข้อสังเกต ไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติตามทั้งจากหน่วยรับตรวจเองและหน่วยที่มีหน้าที่กำกับดูแลทำให้หลายแห่งมีการกระทำผิดทางด้านการคลังอย่างต่อเนื่อง^{๑๔๘}

๒. ปัญหาที่สำคัญในทางปฏิบัติของหน่วยกำกับดูแลคืออำเภอและจังหวัดก็คือ ในระดับอำเภอมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดที่ส่งไปประจำอำเภอในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ประสานงานที่ส่วนใหญ่ยังเข้าใจผิดว่าเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอหรือเรียกกันว่าท้องถิ่นอำเภอซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงและมีอยู่อำเภอละหนึ่งคนกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างอีกหนึ่งหรือสองคน จึงไม่เพียงพอในการที่จะกำกับดูแลหรือตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละอำเภอซึ่งมีจำนวนมากได้ นอกจากนั้นความรู้และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นประจำอำเภอยังมีจำกัดทั้งในแง่ของความรู้ บางคนอาจจะไม่ตรงกับงานที่ต้องปฏิบัติ บางคนไม่มีความรู้ทางกฎหมายในการที่จะให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เมื่อมีเรื่องร้องเรียน

^{๑๔๗} นายธีรชาติ ทาตัน หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๔๘} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายปราโมทย์ สังข์ทองวิศวกรชำนาญการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตั้งข้อสังเกตก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รวบรวมข้อเท็จจริงหรือสอบสวนก็ได้ดำเนินการ บางที่มีเรื่องค้างอยู่ ๓ หรือ ๔ ปียังไม่ได้ดำเนินการ ในระดับท้องถิ่นจังหวัดเองก็ประสบปัญหาด้านกรอบอัตรากำลังและคุณสมบัติของบุคลากรเช่นเดียวกัน ข้อเสนอแนะคือเห็นสมควรให้มีการปรับกรอบโครงสร้างอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอให้มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับอำเภอและมีบุคลากรที่มีคุณภาพตามมาตรฐานของเกณฑ์ภาระงานที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตลอดจนมีจำนวนที่เหมาะสมกับความรับผิดชอบของแต่ละอำเภอ^{๑๔๙}

ในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปัญหาที่เกิดขึ้นคือจำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนยากแก่การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการเข้าถึงข้อเท็จจริง แต่สำนักงานมีจำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบน้อยมากไม่สัมพันธ์กับจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ประสบปัญหาการดำเนินการได้อย่างล่าช้า บางเรื่องต้องใช้เวลาหลายปี ผลเสียก็คือหลายกรณีพยานหลักฐานบางส่วนหายไป หรือผู้รับผิดชอบบางคนมีการโยกย้ายตำแหน่งงานหรือภูมิลำเนาทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานทำได้ยากยิ่งขึ้น ในหลายกรณีเป็นการร้องเรียนในเรื่องของการทุจริตเกี่ยวกับการก่อสร้าง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่มีความรู้ทางด้านวิศวกรรมก็ทำให้เกิดความล่าช้าในการเก็บรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับจังหวัดให้มีความเหมาะสมกับปริมาณคดีในแต่ละปี ตลอดจนมีกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิคที่จะช่วยรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับด้านวิศวกรรม บัญชี หรือเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการซื้อจ้าง^{๑๕๐}

เสนอว่าควรมีการกำหนดระเบียบให้มีการจ้างบริษัทเอกชนในลักษณะเดียวกันกับการจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่ระบบราชการใช้อยู่ในทางวิศวกรรมในปัจจุบันหรือการจ้างบริษัทผู้ตรวจสอบบัญชีทั้งในกรณีของ ป.ป.ช.และ ส.ต.ง.^{๑๕๑}

ปัญหาด้านความโปร่งใสส่วนใหญ่เป็นโครงการเกี่ยวกับที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างที่มีงบประมาณสูงซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีงบประมาณมาก โครงการก่อสร้างทุกโครงการจะต้องมีการกำหนดราคาที่เหมาะสมกว่าราคามาตรฐานของเอกชนทั่วไป เพื่อให้มีเงินส่วนแบ่งสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องเช่นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นเจ้าของพื้นที่ช่างผู้ควบคุมงาน กรรมการตรวจการจ้างและเจ้าหน้าที่การเงินผู้มีหน้าที่เบิกจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้าง

แนวทางแก้ไขโดยสรุปก็คือการควบคุมกระบวนการของการออกแบบและการคำนวณราคาจะต้องเป็นไปตามระบบมาตรฐานของเอกชน ณ ราคาที่เป็นมาตรฐานทั่วไปในขณะนั้น หากเป็นเช่นนั้นผู้รับจ้างที่ประมูลงานก็ไม่สามารถจ่ายเงินนอกระบบได้เพราะจะทำให้ไม่มีกำไรเหลือหรืออาจ

^{๑๔๙} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นางสาวกัญญา อติโต หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๐} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายบัณฑิต กริธาธร เจ้าหน้าที่งานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๑} สนทนาเฉพาะกลุ่ม ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ขาดทุนในบางโครงการ ก็จะไม่มีการยอมเข้าประมูลงานก่อสร้าง ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดระบบและกลไกในการกำหนดราคากลางให้ถูกต้องเหมาะสมเป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริงให้ได้^{๑๕๒}

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในกฎหมายป.ป.ช.ควรให้ลงมาถึงระดับผู้ปฏิบัติ ด้วยเช่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ผู้อำนวยการกองช่าง ช่างผู้ควบคุมงาน ผู้อำนวยการกองคลัง เจ้าหน้าที่พัสดุและเจ้าหน้าที่การเงิน^{๑๕๓}

ประเด็นสำคัญคือภาคประชาชนต้องมีความเข้มแข็งในด้านการตรวจสอบ ต้องมีจิตสาธารณะในการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นผู้แจ้งเบาะแสให้กับหน่วยตรวจสอบ แต่ปัญหาก็คือประสิทธิภาพของหน่วยตรวจสอบรวมถึงศาลก็มีขีดความสามารถจำกัดทำให้เกิดความล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายและไม่เชื่อมั่นกับประชาชน^{๑๕๔}

ควรมีการสร้างจิตสำนึกให้กับภาคประชาชนตั้งแต่ระดับครอบครัว โรงเรียนและชุมชน จนกระทั่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตปกติเช่นเดียวกับในต่างประเทศที่มีคะแนนความโปร่งใสในระดับสูง เกาหลีสมัยก่อนก็มีปัญหาการทุจริตเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ปัจจุบันได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้นในระดับที่น่าพึงพอใจ สามารถทำให้ประธานาธิบดีที่ทุจริตรับโทษจำคุกและมีประธานาธิบดีท่านหนึ่งกระโดดหน้าผาฆ่าตัวตายเพราะภรรยาไปรับเงินสินบนเพียงเล็กน้อย แสดงให้เห็นถึงระดับจริยธรรมของคนในชาติที่มีต่อการทุจริต ดังนั้นแนวทางและรูปแบบที่ดีที่สุดคือการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้กับประชาชน^{๑๕๕}

๔. รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่ดีถือว่าเป็นหัวใจของระบบการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากหาไม่มีหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนแล้วระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีแตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่รัฐบาลและกลไกของรัฐบาลกลางอันได้แก่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นกลไกสำคัญ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหมายถึง การร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและร่วมกันรับประโยชน์ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายจะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตามหลักการดังกล่าวแต่ในทางปฏิบัติ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีไม่มากเท่าที่ควรทั้งโดยสภาพปัญหาอันเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากภาคประชาชนเองในประเด็นนี้ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิเสนอรูปแบบในการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนดังนี้

๑. ให้มีการเปิดเวทีให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอในประเด็นต่างๆของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมไม่ใช่ทำเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ทำคือในช่วง

^{๑๕๒} นายภวดี นิตยโชติ อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๓} ดร.วรุตม์ ทวีศรี สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๔} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายพินิจ ศิริยุทธ์ ประจำสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอดีตปลัดเทศบาลตำบลนครหลวง, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๕} สนทนาเฉพาะกลุ่ม รศ.ดร.จักษ์ พันธ์ชูเพชร, อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์และผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ของการจัดทำเวทีประชาคมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นแต่ต้องทำในประเด็นอื่นๆ และทำอย่างต่อเนื่องเป็นการฝึกฝนประชาชนด้วย ครั้งแรกๆอาจไม่ได้แสดงความเห็น แต่ถ้ามาร่วมบ่อยๆก็จะเริ่มแสดงความคิดเห็นได้^{๑๕๖}

๒. การที่ภาคประชาชนจะแสดงความเห็นหรือการมีส่วนร่วมได้นั้น จะต้องมีข้อมูลที่รอบด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นแต่ในปัจจุบันนี้ปัญหาที่สำคัญคือประชาชนเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร ในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้ประชาชนทราบมากนักเช่นรายรับรายจ่าย ข้อบัญญัติงบประมาณ หรือรายงานการประชุม ทั้งที่ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลซึ่งจำเป็นต้องมีตามกฎหมาย^{๑๕๗} แต่ในทางปฏิบัติยังไม่ค่อยมีการดำเนินการและไม่มีสภาพบังคับที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการโดยไม่อาจหลีกเลี่ยง ในประเด็นนี้จึงเห็นควรให้มีการกำหนดบทลงโทษกับหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติให้รุนแรงพอสมควร^{๑๕๘}

๓. ข้อมูลข่าวสารที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้มากคือข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องใกล้ตัว กระทั่งต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องในเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนโครงการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้งข้อมูลข่าวสารหรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ แต่ประชาชนควรได้มีการรับทราบผลของการแสดงความคิดเห็นของตนว่าได้รับการพิจารณาหรือปรับปรุงหรือไม่อย่างไร^{๑๕๙}

๔. การเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมมีหลายแนวทางเช่นการจัดกิจกรรมร่วมกับสถานศึกษาต่างๆในท้องถิ่น เสียงตามสายสื่อท้องถิ่นเช่นเคเบิลทีวี อินเทอร์เน็ต การถ่ายทอดสดการประชุมสภาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ก็ควรมีการดำเนินการสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ความต่อเนื่องเป็นประเด็นสำคัญมาก^{๑๖๐} การรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบทุก ๖ เดือนก็เป็นเรื่องที่ควรมีการกำหนดไว้เป็นระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นประจํามิฉะนั้นอาจมีบางแห่งที่ดำเนินการแต่บางแห่งอาจไม่ดำเนินการควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน^{๑๖๑}

^{๑๕๖} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายพินิจ ศิริยุทธ์, ประจำสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอดีตปลัดเทศบาลตำบลนครหลวง, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๗} พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.๒๕๔๐

^{๑๕๘} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นางสาวกัญญา อติโต, หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๕๙} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายธีรชาติ ทาดัน, หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๐} สนทนาเฉพาะกลุ่ม ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ, คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๑} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายพินิจ ศิริยุทธ์, ประจำสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และอดีตปลัดเทศบาลตำบลนครหลวง, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

๕. รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านด้านความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบเป็นประเด็นที่สำคัญในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการโดยขาดความรับผิดชอบต่อผลของงานอาจสร้างความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมา กู้บริหารท้องถิ่นมีการดำรงตำแหน่งเป็นวาระโครงการ บางลักษณะมีผลเป็นการก่อกวนผู้พ้นเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารชุดใหม่ หากผู้บริหารชุดเดิมไม่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ กรณีดังกล่าวอาจไม่เป็นธรรมต่อผู้บริหารชุดใหม่ ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจรักถุมอย่างเพียงพอ ในประเด็นนี้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

ให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด^{๑๖๒} และให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในอย่างจริงจังโดยมีการกำหนดโทษสำหรับกรณีการไม่ปฏิบัติทั้งในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้กำกับดูแล โดยให้เพิ่มหลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการทางการคลังที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น^{๑๖๓} และควรกำหนดให้มีการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและมีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน^{๑๖๔}

๖. รูปแบบการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านด้านความคุ้มค่า

ความคุ้มค่าเป็นหลักการทั่วไปในการวิเคราะห์โครงการ แต่จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปพบว่ายังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่าเช่นมีค่าใช้จ่ายในส่วนของการจ่ายประจำและงบประมาณด้านบุคลากรสูงเกินไปจนเหลืองบประมาณในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นในสัดส่วนเมื่อคิดเป็นร้อยละเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑๐ นอกจากนั้นยังมีโครงการลักษณะประชานิยมหรือโครงการที่ตอบสนองกับกลุ่มฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในประเด็นนี้ผู้ทรงคุณวุฒิได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของท้องถิ่นและได้เสนอรูปแบบในการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพตามหลักความคุ้มค่า

ควรจัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาให้มีความสมบูรณ์โดยสามารถระบุปัญหาที่แท้จริงตลอดจนจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

^{๑๖๒} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นางสาวกัญญา อติโต, หัวหน้ากลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๓} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายบดินทร์ กริธาธร เจ้าหน้าที่งานป้องกันและปราบปรามระดับชำนาญการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๔} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายปราโมทย์ สังข์ทอง วิศวกรชำนาญการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

ต้องอยู่บนฐานข้อมูลและสามารถตอบตัวชี้วัดได้^{๑๖๕} ไม่ควรให้ท้องถิ่นจัดทำแผนงานหรือโครงการที่ไม่มีความคุ้มค่าหรือไม่ได้แก้ไขปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต้องมีความชัดเจนไม่มีลักษณะประชานิยมเช่นจัดไปทัศนศึกษาดูงานซึ่งเมื่อวิเคราะห์ความจำเป็นของโครงการแล้วน้อยกว่าการจัดให้มีสาธารณูปโภคซึ่งในชุมชนยังขาดแคลนอยู่แต่เอาเงินไปเที่ยวก่อนเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามหลักการ^{๑๖๖} ควรต้องมีกระบวนการและมีระเบียบปฏิบัติในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่สมเหตุผล แต่ระเบียบจะต้องสามารถปฏิบัติได้และมีความยืดหยุ่นตามสมควร ระเบียบบางอย่างขาดความยืดหยุ่นทำให้ท้องถิ่นปฏิบัติได้ยากหรือบางครั้งไม่สามารถดำเนินการได้ต้องคืนเงินหรือปล่อยให้โครงการตกไปทำให้ประชาชนเสียประโยชน์^{๑๖๗} อย่างไรก็ตามหน่วยกำกับดูแลคือท้องถิ่นอำเภอ นายอำเภอและท้องถิ่นจังหวัดควรมีหน้าที่พิจารณาถ่วงถ่วงโครงการต่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเพื่อขอความเห็นชอบโดยต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการทุกโครงการแต่ประเด็นนี้อาจเป็นภาระหนักของหน่วยปฏิบัติคงต้องพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมและปฏิบัติได้^{๑๖๘} ในทางปฏิบัติอาจนำกรอบแนวคิดของนักวิชาการที่ได้วิเคราะห์ความคุ้มค่าโดยพิจารณาจากต้นทุนเปรียบเทียบกับผลตอบแทนแล้วนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยโดยนำมาสร้างเป็นตัวชี้วัดที่สะดวกกับการวิเคราะห์ตรวจสอบเพื่อเป็นเครื่องมือให้หน่วยกำกับดูแลได้ใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ หากมีข้อมูลจำนวนมากอาจมีการจัดทำโปรแกรมการวิเคราะห์และใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่เข้ามาช่วยก็สามารถดำเนินการกับหน่วยรับตรวจจำนวนมากในเวลาอันรวดเร็ว^{๑๖๙}

๔.๕ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้คือ ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาอยู่ภายใต้อำนาจในระดับค่อนข้างต่ำทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยาซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เทศบาลเมืองซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ในขณะเดียวกันสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังอันเป็นสาระสำคัญของ

^{๑๖๕} สนทนาเฉพาะกลุ่ม ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๖} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นางชุตติกาญจน์ ทองชมพูนุช อดีตคลังจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๗} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายประสาน ดัสกุล รองนายกเทศมนตรีตำบลบางยมโค อำเภอสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๘} สนทนาเฉพาะกลุ่ม นายธีรชาติ ทาดัน หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลตำบลบ้านกรด อำเภอบางปะอิน, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

^{๑๖๙} สนทนาเฉพาะกลุ่ม ดร.อภิชาติ พานสุวรรณ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

การกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกันรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายด้านการลงทุนซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นพบว่ามีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำมากซึ่งแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควรและเมื่อพิจารณาจากต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะพบว่าสูงมากเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า นอกจากนั้นยังมีโครงการลักษณะประชานิยมหรือโครงการที่ตอบสนองกับกลุ่มฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่าที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในประเด็นนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิได้วิเคราะห์สภาพปัญหาของท้องถิ่นและได้เสนอรูปแบบในการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพตามหลักความคุ้มค่า

ความโปร่งใสเป็นประเด็นสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากการที่สาธารณชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอทำให้ขาดความเชื่อมั่นที่จะกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีระบบการควบคุมภายในและระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังมีระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเนื่องจากผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งที่อาศัยฐานคะแนนเสียงจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการประจำ นอกจากนั้น นักการเมืองท้องถิ่นยังไม่ได้ถูกควบคุมทางวินัยอย่างเข้มงวดดังเช่นข้าราชการประจำ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะความเสี่ยงต่อการทุจริตประพฤติมิชอบได้โดยง่ายควรมีการบังคับใช้ระบบควบคุมภายในอย่างจริงจังโดยมีการกำกับดูแลการเร่งรัดหรือดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณี

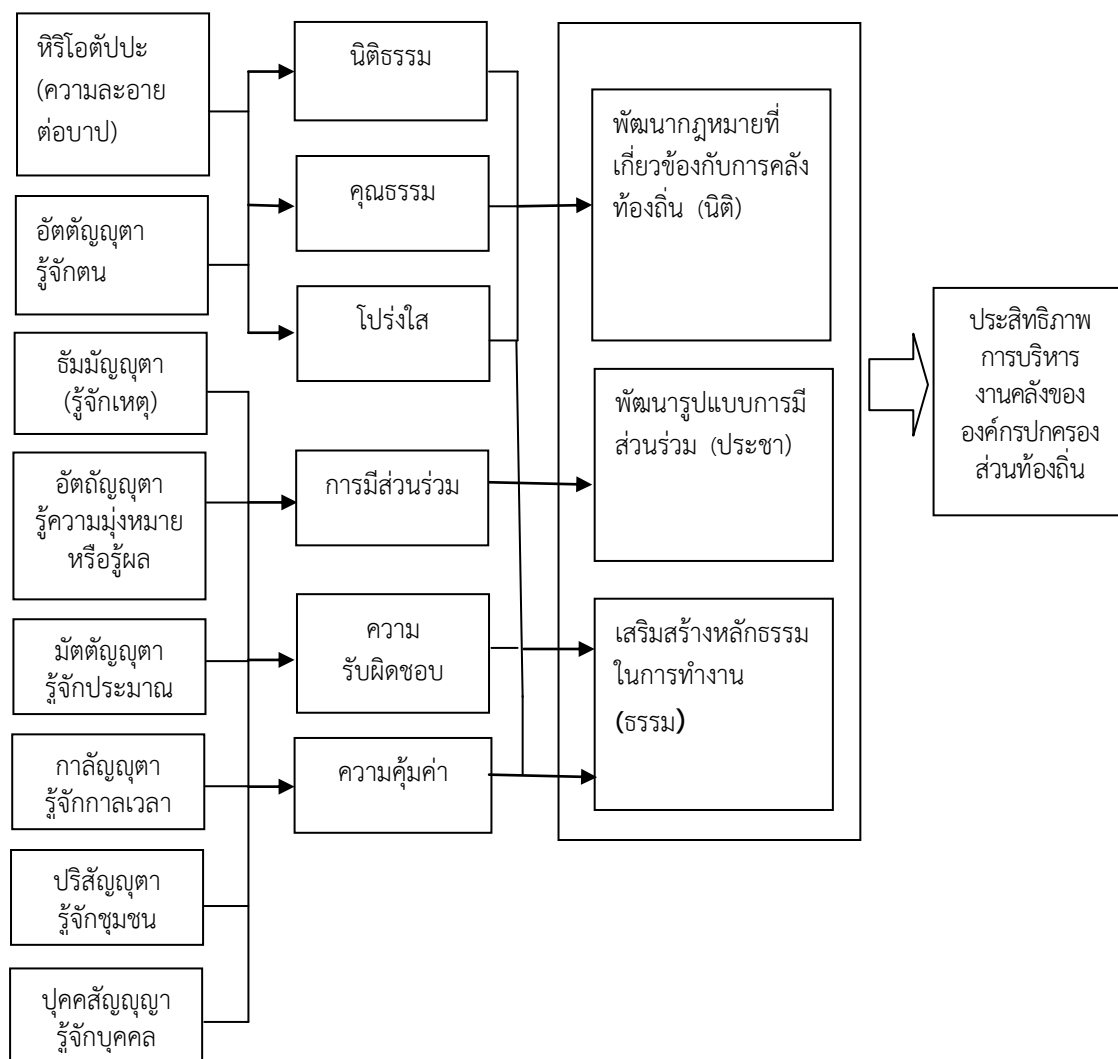
การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นอีกมากในอนาคตตามกระแสประชาธิปไตยและโลกาภิวัตน์ แต่อย่างไรก็ตามผลจากการวิจัยนี้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการทั้งทางด้านนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบและความคุ้มค่า โดยมีแนวทางแก้ไขก็คือการดำเนินการควบคู่กันไปในสามด้านคือ

ด้านที่ ๑ ควรเน้นการพัฒนากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังของท้องถิ่นในเรื่องต่างที่จำเป็นให้มีความทันสมัย รัดกุมและยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบและอยู่บนพื้นฐานของความคุ้มค่าอย่างแท้จริง๑) ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ ขณะเดียวกันปรับปรุงกฎหมายด้านการคลังท้องถิ่นที่สำคัญเช่นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง แก้ไขกฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษีสิ่งแวดล้อมและจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย

ด้านที่ ๒ ควรพัฒนาหลักธรรมในพระพุทธศาสนาเข้ามาประยุกต์ใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีความรับผิดชอบและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพยึดประโยชน์สุขของประชาชนและท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ หลักธรรมที่น่าจะพัฒนาใช้งานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่หลักทริโศตปปะที่มุ่งให้เกิดผลโดยตรงต่อเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอันได้แก่เรื่องความโปร่งใสในหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับหลักสัปปุริสธรรมอันเป็นเรื่องของการรู้จักเหตุ รู้จักผล รู้จักคน รู้จักกาลและรู้จักชุมชนซึ่งเป็นหลักการที่ใกล้เคียงกับหลักการบริหารในทางรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่เช่นการวิเคราะห์ SWOT การวิเคราะห์โครงการและการประเมินผลโครงการ เป็นต้น หลักธรรมหรือหลักคุณธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งในหลักธรรมาภิบาลจะช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรมหรือมิติด้านกฎหมายตลอดจนช่วยอุดช่องว่างในการใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ด้านที่ ๓ ควรมีการพัฒนาความเข้มแข็งของภาคประชาชนทั้งในรูปปัจเจกบุคคลและองค์กรต่างๆของภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งตามหลักการมีส่วนร่วม ทั้งในด้านการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนาโดยการปลูกฝังระบบคุณธรรม ทั้งในส่วนของครอบครัว วัดและโรงเรียนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ให้กลายเป็นวิถีชีวิตละจิตรวิญญานของความเป็นชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ใช่ดำเนินการแต่เพียงให้คบบตามรูปแบบแต่ไม่ได้เข้าถึงสิ่งที่เป็แก่นสารสาระของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงให้มีการเปิดเวทีให้ประชาชนได้มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอในประเด็นต่างๆของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมไม่ใช่ทำเฉพาะที่กฎหมายกำหนดให้ทำคือในช่วงของการจัดทำเวทีประชาคมในการทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้นแต่ต้องทำในประเด็นอื่นๆ และทำอย่างต่อเนื่องเป็นการฝึกฝนประชาชนด้วย ครั้งแรกๆอาจไม่ได้แสดงความเห็น แต่ถ้ามาร่วมบ่อยๆก็จะเริ่มแสดงความคิดเห็นได้โดยมีระบบข้อมูลที่รอบด้าน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์และถูกต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นแต่ในปัจจุบันนี้ปัญหาที่สำคัญคือประชาชนเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร ในเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นให้ประชาชนทราบมากนักเช่นรายรับ รายจ่าย ข้อบัญญัติงบประมาณ หรือรายงานการประชุม ทั้งที่ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลซึ่งจำเป็นต้องมีตามกฎหมายและมีการกำหนดบทลงโทษกับหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติให้รุนแรงพอสมควร การเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมมีหลายแนวทางเช่นการจัดกิจกรรมร่วมกับสถานศึกษาต่างๆในท้องถิ่น เสียงตามสายสื่อท้องถิ่นเช่นเคเบิลทีวี อินเทอร์เน็ต การถ่ายทอดสดการประชุมสภาท้องถิ่น การจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ก็ควรมีการดำเนินการสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ความต่อเนื่องเป็นประเด็นสำคัญมาก

การรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบทุก ๖ เดือนก็เป็นเรื่องที่ควรมีการกำหนดไว้เป็นระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นประจํามิฉะนั้นอาจมีบางแห่งที่ดำเนินการแต่บางแห่งอาจไม่ดำเนินการควรกำหนดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน



แผนภาพที่ ๔.๑

รูปแบบ (model) นิติประชาธรรม

การบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฉัมมัญญุต(รู้จักเหตุ)อັถถัญญุตารู้ความมุ่งหมายหรือรู้ผลมัตตัญญุตารู้จักประมาณ

กาลัญญุตารู้จักกาลเวลาปริสฺสัญญุตารู้จักชุมชนปุคคสฺสัญญุตารู้จักบุคคล

๔.๖ รูปแบบ (model) การบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นิติประชากรธรรม)

จากรูปแบบดังกล่าวอธิบายได้ว่าการสร้างประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนอยู่สามประการคือนิติ (กฎหมายและกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย) ประชา หมายถึงประชาชนและ ธรรม หมายถึงหลักธรรมในพระพุทธศาสนา

องค์ประกอบที่หนึ่งนิติ หมายถึงการมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพตลอดจนมีกลไกในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยหลักการย่อยคือหลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

ในหลักการสำคัญของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีเครื่องมือที่สำคัญในการปฏิบัติงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้หลักการสำคัญที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เมื่อมีกฎหมาย ไม่อาจละเว้น” ดังนั้นการดำเนินการใดๆ ในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้กฎหมายได้ กฎหมายที่ดีย่อมเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในเจตนารมณ์ของกฎหมายทุกฉบับซึ่งมีเป้าหมายในการสร้างความผาสุกแก่ประชาชน ในขณะเดียวกันกฎหมายที่ดีย่อมจะเป็นการประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย แต่กฎหมายที่ดีจะต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะยืดหยุ่นกับสถานการณ์ ทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมที่มีลักษณะเป็นพลวัตร (dynamic) อยู่ตลอดเวลา ในขณะเดียวกันให้ความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตามองค์ประกอบที่สำคัญของการใช้กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดินคือการมีสภาพบังคับของกฎหมายซึ่งสัมพันธ์กับสิ่งที่เรียกว่ากลไกอำนาจรัฐ (state apparatus) ซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่มีการละเว้นการปฏิบัติหรือเลือกปฏิบัติหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน อีกทั้งจะต้องปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพคือเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานด้วย กล่าวคือต้องยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและหลักหิริ โอตตัปปะซึ่งเป็นสิ่งที่จะปลูกฝังให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมีความละอายเกรงกลัวต่อบาป ดังนั้นการกระทำที่ไม่ถูกต้องโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่เกิดขึ้น ในบริบทของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านท้องถิ่นระดับอำเภอเป็นต้น ตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนกลไกต่างๆในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกันกับในด้าน

ของนิติหรือกฎหมาย ในบริบทของงานวิจัยนี้มุ่งเน้นในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านท้องถิ่นระดับอำเภอเป็นต้น ตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนกลไกต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมเป็นต้น

องค์ประกอบที่สองประชา ซึ่งหมายถึงประชาชนอันถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด เนื่องจากในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต่างถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางการดำเนินการทั้งสิ้นมีเป้าหมายที่การตอบสนองความต้องการของประชาชน

แต่เงื่อนไขประการสำคัญขององค์ประกอบนี้อยู่ที่กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในลักษณะของประชาสังคม (civil societies) และมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพคือการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมและการเรียกร้องเชิงนโยบายที่สมเหตุสมผลไม่ใช่การเรียกร้องประโยชน์ระยะสั้นแต่สร้างปัญหาในระยะยาวที่มีลักษณะประชานิยม(populism)

การสร้างประชาชนให้มีความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง สม่่าเสมอและต่อเนื่องภายใต้หลักธรรมาภิบาลคือมีความเป็นพลเมือง มีคุณธรรมซึ่งจะไปสัมพันธ์กับหลักธรรมในพระพุทธศาสนา เน้นความโปร่งใส ห่างไกลการมีผลประโยชน์ทับซ้อน มีส่วนร่วม มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่อันพึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นการชำระภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม ค่าบริการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่หลีกเลี่ยง และใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นโดยยึดหลักความคุ้มค่า ขณะเดียวกันประชาชนจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับกฎหมายคือเป็นผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการใช้กฎหมายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งในลักษณะผ่านตัวแทนคือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้โดยตรงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒

องค์ประกอบที่สามธรรม ธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเสริมสร้างและปลูกฝังให้เกิดขึ้นและเจริญงอกงามในฐานะเป็นวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพเพียงใดแต่คนในสังคมนั้นขาดคุณธรรม จริยธรรมแล้ว การหลบเลี่ยงกฎหมายก็เกิดขึ้นได้ตลอดเวลาเนื่องจากการเป็นสมยอมหรือต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสภาวะการณ์เช่นนั้น องค์ประกอบด้านกฎหมายก็ไร้ประโยชน์อย่างสิ้นเชิง ดังนั้นสิ่งที่ต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือการรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายตามหลักนิติรัฐก็คือหลักธรรมที่อยู่ในใจของทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกภาคส่วน

ธรรมอันมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากงานวิจัยนี้ประกอบด้วยหลักสัปปริสธรรมอันได้แก่อัมมมัญญาตา(รู้จักเหตุ)อัตถัญญาตา(รู้ความมุ่งหมายหรือรู้ผลมัตตัญญาตา)รู้จักประมาณ กาลัญญาตา(รู้จักกาลเวลา)ปริสสัญญาตา(รู้จักชุมชนบุคคล)สัญญญาตา(รู้จักบุคคล) ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้ได้เป็นอย่างดีกับการบริหารงานของชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ปัญหาสำคัญในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงได้

โดยเฉพาะในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านท้องถิ่นระดับอำเภอเป็นต้น ตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนกลไกต่างๆในกระบวนการยุติธรรมเช่นเดียวกันกับในด้านของนิติหรือกฎหมาย

สรุป การที่จะทำให้กระบวนการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพจึงควรดำเนินการให้ครบถ้วนทั้งสามองค์ประกอบคือ นิติ ประชาและธรรม หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร