

## บทที่ ๕

### สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตการวิจัยด้านเนื้อหาเพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวทางการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลและเสนอรูปแบบ (model) การบริหารงานคลังโดยศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประชากร/ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แก่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน ผู้กำกับดูแลและผู้นำท้องถิ่นผู้นำชุมชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทุกรูปแบบคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เทศบาล (เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงนักวิชาการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการปกครองท้องถิ่น โดยมีระยะเวลาการศึกษาตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ – มิถุนายน ๒๕๕๘ รวมระยะเวลา ๑๒ เดือน

วิธีดำเนินการวิจัยเป็นการวิจัยแบบผสมเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เพื่อศึกษาถึงการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่งด้วยกันได้แก่การศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งทำการค้นคว้าจากเอกสารเป็นสำคัญ ได้แก่ตำรา บทความ หนังสือ สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ การเงิน การบัญชี การจัดเก็บรายได้ การพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาศัยผลงานการวิจัยของหน่วยงานราชการและบุคคลอื่นที่ได้ทำการศึกษาไว้ก่อนหน้านี้มาประกอบการศึกษาค้นคว้า เพื่อความสมบูรณ์ในการศึกษาครั้งนี้ซึ่งใช้พื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในส่วนวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น/ชุมชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทุกรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งผู้ที่จะให้ข้อมูลแบ่งออกเป็น ๔ กลุ่มได้แก่เจ้าพนักงานตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้แก่ เจ้าพนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีประสบการณ์ในการตรวจสอบบัญชีและเรื่องร้องเรียนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น/ผู้นำชุมชนและนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและด้านพระพุทธศาสนา ในส่วนการวิจัยเชิงปริมาณเครื่องมือที่ใช้เป็นแบบสอบถามเพื่อศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือ เพื่อใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดตัวอย่างโดยใช้

สูตรคำนวณของ ยามาเน่ (Yamane, Taro) ได้จำนวนตัวอย่าง ๓๙๙ คนและดำเนินการแจกแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๑๒ แห่งโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ multi stage ได้จำนวนแบบสอบถามครบทั้ง ๓๙๙ ชุด และนำมาวิเคราะห์โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป นำผลการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณมาสังเคราะห์รูปแบบการบริหารงานคลังที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำไปสนทนากลุ่มเฉพาะ (focus group) โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาทั้งในส่วนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยตรวจสอบและนักวิชาการที่ศึกษาการปกครองและการคลังท้องถิ่นตลอดจนนักวิชาการด้านพระพุทธศาสนาที่ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักธรรมที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ๕.๑ สรุปผลการวิจัย

ในการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา ๓ ข้อ คือ

**๕.๑.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล** แบ่งออกได้เป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

**๕.๑.๑.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม**

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในส่วนจากรายได้หลักคือภาษีเพียงสามประเภท ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบเกินไป

๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรดังกล่าวล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

๓) มาตรการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดในด้านภาษีอากรไม่เหมาะสม เป็นการสร้างปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความเสี่ยงในการเกิดข้อผิดพลาดให้กับผู้ปฏิบัติ

๔) ระเบียบเกี่ยวกับพัสดุและการเงินไม่มีความชัดเจนเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลพินิจได้มากเกินไปซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการละเว้นการปฏิบัติเนื่องจากเกรงกระทบกับฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น

๕) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังไม่เพียงพอ

๖) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายเกี่ยวกับการคลังโดยเคร่งครัดและตรงไปตรงมา

๗) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพบังคับอย่างจริงจังหรือมีสภาพบังคับน้อยเกินไปทำให้มีการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

๘) หน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่อำเภอและจังหวัด ยังไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างจริงจัง ยังมีกรณีการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมากซึ่งมาจากปัญหาการขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

๙) หน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หรือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ปป.ช.) ยังขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

#### **๕.๑.๑.๒ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม**

สภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมมีดังนี้

๑) ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางส่วน มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการบริหารจัดการด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ จ้าง ซึ่งบางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง

๒) ภายในท้องถิ่นบางแห่งมีความขัดแย้งและแข่งขันกันสูง ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย ทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น

๓) ในด้านหลักคุณธรรมเป็นเรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนยังมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม เริ่มตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เมื่อเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ยึดหลักคุณธรรมมีการใช้อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้มักไม่ใช้หลักนิติธรรม หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่าดามีบาร์มีและเครือข่ายของตัวเอง เช่น รู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ

๔) ระบบการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง

๕) การปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องเร่งปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ต้องถือว่าคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงของสังคมและของประเทศ แม้ว่าจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใด แต่หากไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายก็ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักธรรมที่สำคัญที่สุดคือการมีหัวใจดีปะความละอายเกรงกลัวต่อบาป

๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอบรมปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกคนยึดมั่นในค่านิยมและการปฏิบัติงานที่เน้นความถูกต้องและมีคุณธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการยกย่องเชิดชูและสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีคุณธรรม จริยธรรมอันเป็นที่ยอมรับ

๗) ผู้บริหารท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเสมอภาค มีน้ำใจ

### ๕.๑.๑.๓ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและเป็นสิ่งที่มีการได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ การตรวจสอบทำได้ค่อนข้างยากทั้งจากปัญหาในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และข้อมูล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้ยากนอกจากนั้นวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยมีความตื่นตัวในเรื่องการทุจริตโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับเรื่องการประกอบอาชีพและอาจเกิดอันตรายกับผู้ที่เข้าไปยุ่งเกี่ยว

๑) สภาพปัญหาธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสปรากฏมีเรื่องร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาในหน่วยตรวจสอบ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบในเรื่องของการซื้อ การจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบตลอดจนถึงปัญหาการทุจริต

๒) ปัญหาที่พบส่วนใหญ่มาจากการตรวจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือมีเรื่องร้องเรียนมายังหน่วยที่เกี่ยวข้อง ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่รู้ระเบียบ

๓) ความไม่โปร่งใสด้านการส่วนใหญ่มาจากการซื้อจ้างที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ล้าสมัยรวมถึงไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่เหมาะสม

๕) หน่วยควบคุมและตรวจสอบยังขาดการบูรณาการ ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ

๖) หน่วยตรวจสอบยังขาดแคลนอัตรากำลัง งบประมาณและความชำนาญการ เฉพาะเรื่องในการตรวจสอบทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

๗) กระบวนการทางกฎหมายมีหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างล่าช้า

### ๕.๑.๑.๔ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมมีดังนี้

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีการสร้างระบบการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอ ช่องทางของการมีส่วนร่วมไม่มีความหลากหลาย

๒) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีสถานะตามกฎหมายเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น

๓) กระบวนการการมีส่วนร่วมไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอน ในกระบวนการบริหารท้องถิ่นเช่นการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ

๔) ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นได้ยาก เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อมูลการซื้อ การจ้าง

๕) ภาคประชาชนยังติดขัดกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และขาดความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

#### **๕.๑.๑.๕ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ**

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบต่อหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผลของงาน

๒) การดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะดำเนินการเพียงหวังได้รับความพึงพอใจระยะสั้นในหรือลักษณะประชานิยมหรือประโยชน์ของกลุ่มฐานเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก

๓) มีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการอันไม่สมหรือเพื่อสิทธิประโยชน์เช่นเงินรางวัลประจำปี (bonus) ที่ไม่สมควรได้รับภายใต้หลักการให้บริการสาธารณะที่ดีที่สุด (best practice) แก่ท้องถิ่น การใช้งบประมาณบางอย่างแม้จะทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

๔) ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังต้องรับผิดชอบต่อผลของการบริหารที่ขาดความรอบคอบ และไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ

#### **๕.๑.๑.๖ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า**

ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลมีดังนี้

๑) การใช้จ่ายงบประมาณนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำแผนพัฒนาโดยขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ทั้งในการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและระดับตำบลเพื่อนำเอาความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนงานและโครงการ แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการจัดกิจกรรมอย่างครบถ้วนแต่ยังคงขาดในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงโดยเฉพาะในเขตเมือง

๒) ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งบางส่วนอาจมาจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจมาจากการตอรองของหัวหน้าหรือฐานเสียงของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการในการจัดลำดับแผนงาน โครงการไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลหรือตัวชี้วัดและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการในการบริหารแผนงานและโครงการและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่า

๓) การขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการและขาดเอกภาพ เนื่องจากการกระจายของข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงานเช่นการเกษตร ชลประทาน ข้อมูลความยากจนซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถ

นำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนงานโครงการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องความคุ้มค่า

๔) ไม่มีระบบตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงานและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการให้ความเห็นชอบของหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ทำให้มีโครงการจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล

#### ๕.๑.๒ แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แบ่งออกได้เป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

##### ๕.๑.๒.๑ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

๑) เพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นให้บริการเรื่องใดควรได้รับภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นและผู้ให้บริการควรเป็นผู้จ่ายค่าบริการ

๒) ในเชิงของกฎหมายการประเมินภาษีควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน โดยทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลาง เช่น กรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการซื้อขายทั่วไป ร่วมกับราคาที่เป็นมูลค่าการซื้อขายจริงโดยเฉลี่ย ขณะที่มีการประเมินตลอดจนต้องมีมาตรฐานจำนวนพื้นที่อาคารที่ชัดเจน

๓) ให้มีคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี มิใช่ให้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ควรต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชนในรูปขององค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ

๔) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลังไม่ใช่นับอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป

๕) ควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ทุกระยะเวลาสามปีเพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๖) ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายการคลังท้องถิ่น ซึ่งมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทั้งหมดแล้วจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจน เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อมิให้เกิดการกระจายตัวของกฎหมาย และผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

๘) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำคู่มือหรือขั้นตอนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังเผยแพร่ต่อประชาชนทั้งในแบบเอกสารเผยแพร่และในระบบสื่อออนไลน์

### ๕.๑.๒.๒ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

๑) ควรมีการนำหลักทรีโอต์ป๊ะ คือความสะอาดเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรม มาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ควรปรับปรุงยุคหลักสี่ปฐิธรรมสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น อย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น

๓) ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

๔) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนในลักษณะของวินัยหรือเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักทรีโอต์ป๊ะและหลักสี่ปฐิธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้ดีกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) รัฐควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับ

๖) ควรมีการพัฒนากระบวนการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการฝ่าฝืนอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางการเงินการคลังผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหาย

### ๕.๑.๒.๓ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใสดังนี้

๑) ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒) มีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่าย

๓) มีช่องทางให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเยาวชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง

๕) ควรพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖) กิจการด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการ ภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ

#### **๕.๑.๒.๔ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม**

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย เช่น การใช้ระบบสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ

๒) เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๓) ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลาย และเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔) จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐแลสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

#### **๕.๑.๒.๕ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ**

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

๒) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดทางละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสูญเสียเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการ

๓) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

๔) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน



### ๕.๑.๒.๖ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอคณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล

### ๕.๑.๓ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แบ่งออกได้เป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

#### ๕.๑.๓.๑ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

มีรูปแบบในการดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดสมรรถนะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง

๒) ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๓) ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วน of สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ

๔) ปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำกับและด้านการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายอย่างถูกต้อง

๕) ปรับปรุงโครงสร้างของอำเภอให้มีสำนักงานท้องถิ่นอำเภอในฐานะส่วนราชการภูมิภาคและให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง

(๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย

#### **๕.๑.๓.๒ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม**

มีรูปแบบในการดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจน เป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัย เช่นเดียวกับข้าราชการโดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

๒) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ

๓) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นรูปธรรม โดยปรับปรุงหรือร่างกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

#### **๕.๑.๓.๓ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส**

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสควรดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้ง่าย

๒) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น

๓) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาด

๕) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐานเป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง

๖) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตามและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้๗.ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง

๗) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ โดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

๘) ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

๙) มีระบบและกลไกที่เป็นธรรมในการประเมินโดยอ้างอิงผลงานที่เป็นรูปธรรมและพิจารณาข้อมูลจากรอบด้านเช่นจากผู้บริหารและภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างยุติธรรมและโปร่งใส

#### **๕.๑.๓.๔ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม**

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมควรดำเนินการดังนี้

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคมโดยมีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดสดการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณและสามารถเข้ามีย้อนหลังได้ทุกครั้ง

๒) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น

๓) ให้มีกฎหมายที่บูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๕๗ โดยให้มีตัวแทนกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

๔) ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

### ๕.๑.๓.๕ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสควรดำเนินการดังนี้

๑) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพเช่นเดียวกับการข้าราชการกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง

๒) มีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรมจริยธรรมอย่างต่อเนื่องและมีการสร้างเกณฑ์ชีวิตเพื่อประเมินผลทุก ๖ เดือน

๓) กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน

### ๕.๑.๓.๖ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลโครงการหลังจากที่ไ้ดำเนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีกระบวนการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งงดการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

## ๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยมีประเด็นที่จะนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ดังนี้

### ๕.๒.๑ วัตถุประสงค์ข้อที่ ๑ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แบ่งออกเป็น ๖ ด้านได้แก่ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่านั้นมีประเด็นดังนี้

#### ๕.๒.๑.๑ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านนิติธรรม

จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า มีปัญหาสำคัญหลายประการคือ ปัญหาด้านความล่าสมัยของกฎหมายซึ่งเกิดจากสาเหตุการขาดการแก้ไขปรับปรุงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังโดยเฉพาะในส่วนของการจัดเก็บรายได้ซึ่งเป็นอำนาจจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย ซึ่งได้มีการตรากฎหมายเหล่านี้ไว้เป็นเวลานาน<sup>๖</sup> แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นระยะ แต่ส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดเพียงเล็กน้อย ไม่ได้มีการทบทวนหลักการเหตุผลและการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างแท้จริงทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่เกิดปัญหากับผู้ปฏิบัติ เช่นอัตราภาษีที่กำหนดไว้ต่ำเกินไปไม่สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นที่มีความเจริญขึ้นอย่างมากทำให้ท้องถิ่นมีการกีดกันที่ซับซ้อนขึ้น ต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ใช้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้นแต่รายได้ของท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเองกลับคงที่หรือลดลงทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลและเงินอุดหนุนเป็นหลัก นอกจากนั้นในเชิงกระบวนการ กฎหมายบางฉบับไม่มีความชัดเจนปฏิบัติได้ยากทำให้มีการเลี่ยงภาษีเป็นจำนวนมากเช่นกรณีของภาษีโรงเรือนในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ผู้ประเมินสามารถใช้อดุลพินิจได้มากซึ่งอาจนำไปสู่การมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือเป็นการเอื้อประโยชน์แก่นักธุรกิจที่เป็นห้วคะแนนหรือฐานเสียงได้ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่

ปัญหาด้านกฎหมายอีกประการหนึ่งคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานภาษีที่แคบเกินไปกล่าวคือกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเองเพียงสามประเภทคือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย การมีฐานภาษีที่แคบมากส่งผลให้มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บเองน้อยมาก โดยเฉพาะในกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมในชนบท ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจภาษีโรงเรือนและภาษีป้ายซึ่งจะเก็บได้จากผู้ประกอบการจึงน้อยหรือบางที่เกือบจะไม่มีภาษีประเภทนี้ในระบบการจัดเก็บ คงจัดเก็บได้แต่เพียงภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งส่วนใหญ่เก็บในอัตราไร่ละ ๕ บาทซึ่งเป็นอัตราที่ไม่ได้มีการปรับปรุงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ กรณีตัวอย่างที่นำมาวิเคราะห์โดยสุ่มจากองค์กรบริหารส่วนตำบล ๑๐ แห่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่าสัดส่วนภาษีที่จัดเก็บได้เองมีเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑ เท่านั้น (ยกเว้นกรณีอบต.คลองสะแก) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังได้อย่างแท้จริง รายได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และรายได้จากเงินอุดหนุนและในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าเงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ของแหล่งงบประมาณเท่านั้นไม่สามารถแปลงงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่ายตามสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการการกระจายอำนาจที่แท้จริงเนื่องจากในที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็มีสภาพไม่แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของระบบบริหารราชการส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังได้อย่างแท้จริง รายได้ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้และรายได้จากเงินอุดหนุนและในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าเงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

<sup>๖</sup>เช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐ พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นต้น

ใช้ตามวัตถุประสงค์ของแหล่งงบประมาณเท่านั้นไม่สามารถแปลงงบประมาณดังกล่าวไปใช้จ่ายตามสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่นได้ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการการกระจายอำนาจที่แท้จริงเนื่องจากในที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็มีสภาพไม่แตกต่างจากระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของระบบบริหารราชการส่วนกลาง

ในกรณีของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นพื้นที่ที่ส่วนใหญ่มีความเจริญมากกว่าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเป็นพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท จากข้อมูลพบว่าพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๐.๓๗ - ๑๑.๖๖ แต่ในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและมีลักษณะความเป็นสังคมเมืองสูงในระดับของเทศบาลเมืองซึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอยู่เพียง ๔ แห่งคือเทศบาลเมืองอยุธยา เทศบาลเมืองลำตาเสา เทศบาลเมืองเสนาและเทศบาลเมืองผักไห่พบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลเล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๓.๑๙-๑๓.๑๘ แต่ในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษที่มีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและมีลักษณะความเป็นสังคมเมืองสูงในระดับของเทศบาลนครซึ่งในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีอยู่เพียง ๑ แห่งคือเทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง (แต่ต่ำกว่าเทศบาลเมืองอยุธยา) เล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๕.๕๔ ซึ่งในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่พิเศษที่มีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจและมีลักษณะความเป็นสังคมเมืองสูงในระดับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากข้อมูลพบว่าสัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร (แต่ต่ำกว่าเทศบาลเมืองอยุธยา) เล็กน้อยคือค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ ๗.๒๓ ซึ่งในภาพรวมก็ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินอุดหนุน สอดคล้องกับงานวิจัยของวุฒิสาร ตันไชย<sup>๒</sup> ที่เสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนารายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองและลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลจากนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้จึงเสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ๔ ประเภทได้แก่ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ (User Charges) การดำเนินกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม

ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งนับว่าเป็นจังหวัดที่มีค่าเฉลี่ยของรายได้ของประชากรอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูงคือเป็นอันดับที่ ๑ ของประเทศยังมีค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จัดเก็บเองเพียง ๐.๓๗-๑๓.๑๘ เท่านั้นแสดงให้เห็น

<sup>๒</sup> วุฒิสาร ตันไชย, ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร,สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๕๘, หน้า ๖.

ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหาจากการไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทางด้านงบประมาณอันเป็นผลมาจากการมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีที่น้อยมากไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและไม่สอดคล้องกับภารกิจที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพหล ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือหลักนิติธรรมได้แก่ความรู้และความเข้าใจของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการคลัง จากการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่าส่วนหนึ่งยังมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังไม่เพียงพออันมีสาเหตุจากระดับการศึกษาประสบการณ์ในการบริหารงานในหน่วยงานของรัฐสอดคล้องกับงานวิจัยของเบญจวรรณ ศรีธิ<sup>๓</sup> ที่พบว่า ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่นเอื้อต่อการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชน เป็นเพราะกฎหมายยังมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ ความไม่ต่อเนื่องทางการบริหาร ความไม่เอาใจใส่ในการศึกษาหาความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับสายงานที่รับผิดชอบ ปัญหาการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยกำกับดูแลและปัญหาการขาดสภาพบังคับของกฎหมาย สอดคล้องกับงานวิจัยของอัครณ วังศ์ปรีดี ปัญหาการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นไม่เพียงพอกับการทำภารกิจตามที่กฎหมายกำหนดและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นโยบายของรัฐบางอย่างสร้างภาระทางการคลังให้กับท้องถิ่นเช่นการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพคนพิการ โครงการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยเป็นต้น ปัญหาการควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปัญหากฎ ระเบียบที่ไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ปัญหาการตรวจสอบที่ยังขาดคุณภาพเป็นต้น<sup>๔</sup> สอดคล้องกับสุรศักดิ์ โตประสี<sup>๕</sup> ประการสำคัญคือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไม่เพียงพอกับการทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดและตามที่ได้รับถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งได้สร้างความคาดหวังกับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนั้นยังพบว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดหลักเกณฑ์และวิธีการในเชิงข้อกฎหมายที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลและการพิจารณาของคณะกรรมการการกระจายอำนาจในแต่ละปีทำให้เกิดระบบการเมืองเกี่ยวกับงบประมาณขึ้น กล่าวคือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีการสร้างเครือข่ายกับนักการเมืองระดับชาติและหน่วยงานระดับกระทรวง กรม หรือนักการเมืองท้องถิ่นด้วยกันเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสามารถจัดสรรงบประมาณเป็นกรณีพิเศษได้

<sup>๓</sup> เบญจวรรณ ศรีธิ, ปัญหาการบริหารงานคลังของเทศบาลในเขตจังหวัดพิจิตร, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยการจัดการและเทคโนโลยีอีสเทิร์น ๕๙, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม - ธันวาคม ๒๕๕๗), หน้า ๕๙-๖๑.

<sup>๔</sup> อัครณ วังศ์ปรีดี, “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล” ในวารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน)(กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๕-๘.

<sup>๕</sup> สุรศักดิ์ โตประสี, ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๓. น. ๒๔๐ - ๒๔๘.

สอดคล้องกับงานวิจัยของเวียงรัฐ เนติโพธิ์<sup>๖</sup> ซึ่งพบว่าปัญหาการครอบงำเชิงนโยบายของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระทางการคลัง เกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณยังไม่มี ความชัดเจนและเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น ภาษีบางประเภทควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองหรือภาษีบางอย่างควรให้หน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้จัดเก็บให้ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปรากฏการณ์การเกิด “การเมืองท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการเปลี่ยนอำนาจจากระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) เป็นผู้นำท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งประกอบกับงบประมาณของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น กลายเป็นแหล่งผลประโยชน์อันก่อให้เกิดการแย่งชิงอำนาจการเมืองในท้องถิ่นอย่างรุนแรงเพื่อที่จะได้เข้าจัดการกับผลประโยชน์ สอดคล้องกับงานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาด้านกฎหมายระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานที่ยังขาดความยืดหยุ่น คล่องตัว ความไม่ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานการณ์ของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้พบว่าระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังยังไม่เหมาะสม โดยควรเพิ่มประเภทของภาษีและอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอาให้มากสภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของระเบียบและกฎหมายในส่วนช่องว่างของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ระบบการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ไม่ทั่วถึง สอดคล้องกับไกรยุทธ ธีรตยาสินันท์ พบว่า ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่นเอื้อต่อการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชน เป็นเพราะกฎหมายยังมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเกิดจากการที่ผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการจริงจังกับผู้ไม่ชำระภาษีเพราะกลัวเสียคะแนนความนิยม หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านจัดเก็บรายได้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อเร่งรัดการจัดเก็บ การเก็บภาษีในระดับท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับตำแหน่งจากการลงคะแนนของชาวบ้านยอมทำให้ผู้บริหารกังวลกับการเสียคะแนนนิยมที่ได้รับจากประชาชนและอาจเสียตำแหน่งไปในที่สุดเมื่อไม่ได้รับการเลือกตั้ง ความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้น้อยเท่าที่จำเป็น และการลดหย่อนเพื่อเป็นการเอาใจประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นเหตุการณ์ปกติ ประสิทธิภาพการจัดเก็บจึงไม่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะจริงจังกับหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีตามไปด้วย สอดคล้องกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดเก็บภาษีอากรของไทยว่า ระบบภาษีอากรของไทยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ของชนิดภาษีที่เรียกเก็บมาเป็นเวลานาน การเปลี่ยนแปลงของรายได้ภาษีอากรจึงขึ้นอยู่กับอัตราภาษีหรือการขยายฐานภาษีของภาษีแต่ละชนิด กลุ่มผู้รับภาระภาษีจึงไม่กระจาย จึงควรมีการจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ เช่น ภาษีมรดก ภาษีผลได้จากทุน เป็นต้น เพื่อกระจายภาระภาษี สอดคล้องกับงานวิจัยของศิรินันท์ ทิพย์เจริญ<sup>๗</sup> ที่พบว่า ในการนำ

<sup>๖</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์. "การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล" ใน ก้าว (ไม่) พ้น ปรชานิยม:กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, รวบรวมจัดพิมพ์โดยณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรส โปรดักส์, ๒๕๕๑) : หน้า ๕๙-๑๐๖.

<sup>๗</sup> ศิรินันท์ ทิพย์เจริญ, "ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย." วารสารสหวิทยาการวิจัย : ฉบับบัณฑิตศึกษา, ๑ (๒):๒๕๕๕, หน้า ๙๗-๑๐๓.



หลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการการเมืองมีการแทรกแซงการบริหารงานกับข้าราชการประจำ โดยที่ข้าราชการการเมืองไม่มีความเป็นธรรมหรือ ยุติธรรมในการบังคับใช้ กฎ ระเบียบด้านการบริหารงานบุคคลในหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบังคับใช้ระเบียบกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ ให้กับพวกพ้องในการพิจารณาเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยที่การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีการบริหารจัดการยึดระเบียบ กฎหมาย ในการบริหารราชการแผ่นดินตาม โครงสร้างอำนาจหน้าที่ บทบาทภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อนำนโยบายไปสู่ การปฏิบัติเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ของนโยบายเพื่อประชาชน

๓) ปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาด้านนิติธรรมที่สำคัญ อีกประการหนึ่งและมีความเชื่อมโยงกับด้านคุณธรรมและความโปร่งใสคือปัญหาข้อบกพร่องของ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับพัสดุหรือการซื้อจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ด้านการบริหารงานคลัง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์หน่วยกำกับดูแลและหน่วยตรวจสอบอันได้แก่ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตพบว่าข้อบกพร่องในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการต้นน้ำของการทุจริตยังไม่ทันสมัย และไม่ครอบคลุม ราคาพัสดุที่มีในตลาดอย่างเพียงพอทำให้หน่วยจัดซื้อ จัดจ้างบางหน่วยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย กำหนดราคาพัสดุที่สูงกว่าราคาที่แท้จริงเป็นจำนวนมากสอดคล้องกับงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา<sup>๕</sup> ที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโดยส่วนใหญ่มักพบปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นได้จากการมี ข้อบกพร่องทางการเงิน ด้านงบประมาณ ด้านบัญชี ด้านการพัสดุ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของส่วนงานคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบกพร่องทางการเงินมักได้แก่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินในหลายลักษณะซึ่งเป็นการตรวจพบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินข้อบกพร่อง ด้านงบประมาณ เช่นการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่ตรงหมวดรายจ่าย เบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่มีรายการ ในงบบอนุมัติเงินประจำงวด เบิกจ่ายงบประมาณผิดแผนงาน เบิกจ่ายเงินค่าครุภัณฑ์เกินราคามาตรฐานที่ สำนักงานงบประมาณกำหนด ในด้านการพัสดุข้อบกพร่องที่พบมากได้แก่ การไม่เร่งรัดจัดซื้อจัดจ้างให้ตรง ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงาน ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ ไม่มีการ ควบคุมพัสดุและการจำหน่ายพัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ สอดคล้องกับงานวิจัยของบพิตร ไชยศิริ<sup>๖</sup> ด้าน การเบิกจ่ายเงินพบว่าส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างก่อนทั้งๆ ที่เอกสารประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน ร้อยละ ๙๗.๐ และมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างก่อนโดยที่งาน ยังไม่แล้วเสร็จ ร้อยละ ๗๗.๔๐ ปัญหาด้านการเบิกจ่ายเงิน ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากผู้บริหารรู้เห็นเป็นใจ

<sup>๕</sup>จรัส สุวรรณมาลา, “โรครักรมภิบาลการคลังบกพร่องในประเทศไทย”, เอกสารนำเสนอในการ ประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔.

<sup>๖</sup>บพิตร ไชยศิริ, แนวทางป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขต อำเภอยุทัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน-กรกฎาคม ๒๕๕๔), หน้า ๑๐๙-๑๑๑.

และเร่งรัดให้ฝ่ายการเงินเบิกจ่ายเพราะได้รับประโยชน์ค่าตอบแทน บางโครงการมีการเบิกจ่ายเงินก่อน  
ทั้งๆ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จไม่ถึง ๓ ใน ๔ มีข้อสังเกตว่าในการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่างรู้สึกกดดัน  
มากในการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาต่างๆ ที่รู้ว่าจะไม่ถูกต้องและมีส่วนรับผิดชอบเมื่อสำนักงาน  
ตรวจเงินแผ่นดินเรียกตรวจสอบเอกสารแล้วหักท้วงหรือเรียกเงินคืน

#### ๕.๒.๑.๒ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม หลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

จากผลการวิจัยพบว่าสภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านคุณธรรม สภาพปัญหาด้านการบริหารงานคลังขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในด้านหลักคุณธรรมมีดังนี้

ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางส่วนมีผลประโยชน์ทับ  
ซ้อนกับการบริหารจัดการด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการซื้อ จ้าง  
ซึ่งบางที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ภายในท้องถิ่นบางแห่งมีความขัดแย้งและแข่งขันกันสูง  
ทำให้ไม่เกิดความร่วมมือซึ่งกันและกันในระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่าย ทำให้ประชาชนเสีย  
ผลประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นสอดคล้องกับงานวิจัยของเวียงรัฐ เนติโพธิ์<sup>๑๐</sup> ในด้านหลักคุณธรรมเป็น  
เรื่องที่ผูกโยงอยู่กับตัวบุคคลเป็นหลัก ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนยังมีปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม เริ่ม  
ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เมื่อเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจึงไม่ยึดหลักคุณธรรมมีการใช้  
อิทธิพลต่างๆ คนกลุ่มนี้มักไม่ใช้หลักนิติธรรม หลายคนไม่เกรงกลัวการกระทำความผิดเพราะเชื่อว่า  
ตนเองมีบารมีและเครือข่ายของตัวเองเช่นรู้จักกับนักการเมืองระดับประเทศ ระบบการควบคุมภายใน  
เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อ  
เป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลัง สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศิรินันท์ ทิพย์เจริญ ที่  
พบว่าปัญหาด้านคุณธรรมเกิดจากฝ่ายข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะฝ่ายบริหารที่มีพฤติกรรมในการ  
เลือกปฏิบัติทำให้เกิดวัฒนธรรมองค์กรที่ฝ่ายข้าราชการประจำยึดเป็นแบบอย่างในการเลือกปฏิบัติใน  
การให้ความสำคัญในการบริการกับประชาชนบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม<sup>๑๑</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของวี  
ระศักดิ์ เครือเทพที่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใส่ใจใน  
เรื่องการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจังเนื่องจากเกรงจะกระทบต่อฐานเสียงของตน ผู้บริหารท้องถิ่น และ  
สมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน มีญาติหรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการเอื้อ  
ประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของตัวเอง และพนักงานท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งบางส่วนใช้  
ตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์<sup>๑๒</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม ที่พบว่า

<sup>๑๐</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, "การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล"ใน **ก้าว (ไม่) พ้น  
ประชานิยม:กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**,รวบรวมจัดพิมพ์โดยณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: เอดิชั่นเพรส โปรดักส์, ๒๕๕๑): หน้า ๕๙-๑๐๖.

<sup>๑๑</sup> ศิรินันท์ ทิพย์เจริญ, **ธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นไทย**, วารสารสหวิทยาการวิจัย : ฉบับบัณฑิตศึกษา ๑ (๒) : ๒๕๕๕, หน้า ๙๗-๑๐๓.

<sup>๑๒</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของ  
เทศบาล (Measuring Municipal Fiscal Health in Thailand)**, เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้บริหารระดับสูง มีทัศนคติการบริหารงานคลังแบบประชานิยมสมัยใหม่ ส่งผลต่อความสามารถในการบริหารงานคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอจ้ะปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการบริหารงานคลัง ได้แก่ สภาพการณ์เศรษฐกิจของพื้นที่ตั้ง บรรยากาศการเมืองและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น พฤติกรรมการบริหารงานคลัง พบว่า เหตุการณ์ความขัดแย้งภายใน อบต. บางแห่ง มีลักษณะเป็นความขัดแย้งของบุคคลระหว่างนายก อบต. กับปลัด อบต. และนายก อบต. กับประธานสภา อบต.<sup>๑๓</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของวรสิทธิ์ เจริญพุด ที่พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นควรมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติการบริหารงานคลังจากประชานิยมยุคใหม่ มาสู่การคลังแบบก้าวหน้าที่เน้นการพึ่งพาตนเองทางการคลังของท้องถิ่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น ความเป็นธรรมของระบบภาษีและประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ<sup>๑๔</sup> การปลูกฝังคุณธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นต้องเร่งปลูกฝังให้เด็กและเยาวชนให้มีความซื่อสัตย์สุจริต ต้องถือว่าคอร์รัปชั่นเป็นภัยร้ายแรงของสังคมและของประเทศ แม้ว่าจะพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงเพียงใดแต่หากไม่ได้พัฒนาคนให้มีคุณธรรมจริยธรรมแล้วกฎหมายก็ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักธรรมที่สำคัญที่สุดคือการมีหิริโอตตัปปะความละอายเกรงกลัวต่อบาป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการอบรมปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกคนยึดมั่นในค่านิยมและการปฏิบัติงานที่เน้นความถูกต้องและมีคุณธรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

#### ๕.๒.๑.๓ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ด้านความโปร่งใส

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใสเกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและเป็นสิ่งที่มีการได้รับผลประโยชน์ในส่วนของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ การตรวจสอบทำได้ค่อนข้างยากทั้งจากปัญหาในเรื่องระเบียบ กฎหมาย และข้อมูล ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่เข้าถึงได้ยากนอกจากนั้นวัฒนธรรมไทยยังไม่ค่อยมีความตื่นตัวในเรื่องการทุจริตโดยส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงนักเมื่อเทียบกับเรื่องการประกอบอาชีพและอาจเกิดอันตรายกับผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยว สภาพปัญหาธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสปรากฏมิเรื่องร้องเรียนผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาในหน่วยตรวจสอบ ส่วนใหญ่ก็ผูกโยงกับการทำผิดระเบียบในเรื่องของการซื้อ การจ้างที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบตลอดจนถึงปัญหาการทุจริตปัญหาที่พบส่วนใหญ่มาจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือมีเรื่องร้องเรียนมายังหน่วยที่เกี่ยวข้อง ประชาชนส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงข้อมูลและไม่รู้ระเบียบซึ่งความไม่โปร่งใสด้านการส่วนใหญ่มาจากการซื้อจ้างที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม ถ้าสมััรวมถึงไม่มีการกำหนดสภาพบังคับที่เหมาะสม หน่วยควบคุมและตรวจสอบยังขาดการบูรณาการ ยังมีลักษณะต่างคนต่างทำ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑, หน้า ๑๑.

<sup>๑๓</sup> ศิริศักดิ์ เหล่าจันทาม, ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล, วารสารการพัฒนาท้องถิ่น, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน-กรกฎาคม) ๒๕๕๔, หน้า ๑๑๖.

<sup>๑๔</sup> วรสิทธิ์ เจริญพุด, การพัฒนาความสามารถในการบริหารงานคลังของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง, (บัณฑิตวิทยาลัย : วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, ๒๕๕๕, หน้า ๑๒๑.

หน่วยตรวจสอบยังขาดแคลนอัตรากำลัง งบประมาณและความชำนาญการเฉพาะเรื่องในการตรวจสอบทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพและกระบวนการทางกฎหมายมีหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ทำให้กระบวนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างล่าช้า

สอดคล้องกับงานวิจัยของโกวิทย์ พวงงาม<sup>๑๕</sup> ที่มีข้อค้นพบว่าปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการการใช้และพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำไปสู่ปัญหาการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและขาดความเชื่อมั่นในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่นในช่วงปีพ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๕๐ ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พบว่าเป็นเรื่องที่เกิดในองค์กรบริหารส่วนตำบล ๓,๒๓๕ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๕,๗๗๘ ราย เทศบาล ๑,๐๗๕ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๒,๗๖๖ ราย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒๘๓ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๔๔๑ ราย เมืองพัทยา ๑๒ เรื่อง ผู้ถูกกล่าวหา ๔๐ ราย ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน การบริหารงานบุคคลและการอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับซึ่งมีช่องว่างให้เกิดการทุจริตประกอบกับสาเหตุอื่นๆได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ ปัญหาด้านโครงสร้าง สาเหตุด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ และคุณภาพคน สอดคล้องกับงานวิจัยของสมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะที่ค้นพบว่าการศึกษเกี่ยวกับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและถูกชี้มูลความผิดมากที่สุด โดยสาเหตุของการทุจริตแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนแรก สาเหตุในภาพรวมได้แก่ ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ความด้อยประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทุจริตของหน่วยงานตรวจสอบ การถือปฏิบัติโดยยึดตามบรรทัดฐานจากส่วนกลางและคุณภาพของคน ส่วนที่สอง สาเหตุเฉพาะประเภทการทุจริต ประกอบด้วย การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดทำโครงสร้างพื้นฐาน มีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลางที่สูงกว่าสภาพความเป็นจริง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง ระหว่างผู้ประกอบการกับบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างนักการเมืองระดับชาติ องค์กรเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนปัจจัยจากการขาดความโปร่งใส ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการขาดกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพในด้านการทุจริต ในเรื่องการบริหารงานบุคคล มีสาเหตุมาจากกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลให้อำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป อันนำมาซึ่งการทุจริตโดยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การทุจริตจากการออกใบอนุญาต มีสาเหตุมาจากกฎหมายที่มีหลายฉบับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตส่วนหนึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างเจ้าหน้าที่

<sup>๑๕</sup> โกวิทย์ พวงงาม, **โครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มิสเตอร์ก๊อปปี (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๕๑), น. ๑-๒.

<sup>๑๕</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, **รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ๒๕๕๓), หน้า ๑๐-๑๑.

และผู้ขออนุญาต สอดคล้องกับงานวิจัยของสุรศักดิ์ โตประสี<sup>๑๖</sup> ที่พบว่าการศึกษาการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่ภาคในด้านประสิทธิภาพ จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) พบว่า แผนงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องกับแผนจังหวัดและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และบางส่วนมีการบริหารงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามแผน ไม่มีรายงานผลและการเก็บหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ โอนงบประมาณไปใช้ในกิจกรรมอื่นที่ไม่มีแผนงาน หรือโครงการรองรับ นอกจากนั้น พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ได้ด้วยการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทำให้แรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นมีน้อยลง นอกจากนั้นพบว่าระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังยังไม่เหมาะสม โดยควรเพิ่มประเภทของภาษีและอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอาให้มากขึ้นสอดคล้องกับงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา<sup>๑๗</sup> พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโดยส่วนใหญ่มักพบปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นได้จากการมีข้อบกพร่องทางการเงิน ด้านงบประมาณ ด้านบัญชี ด้านการพัสดุ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของส่วนงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อบกพร่องทางการเงินมักได้แก่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการเงินในหลายลักษณะซึ่งเป็นการตรวจพบของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินข้อบกพร่องด้านงบประมาณ เช่นการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่ตรงหมวดรายจ่าย เบิกจ่ายงบประมาณโดยไม่มีรายการในงบอนุมัติเงินประจำงวด เบิกจ่ายงบประมาณผิดแผนงาน เบิกจ่ายเงินค่าครุภัณฑ์เกินราคารามาตรฐานที่สำนักงานงบประมาณกำหนด ในด้านการพัสดุ ข้อบกพร่องที่พบมากที่สุดได้แก่ การไม่เร่งรัดจัดซื้อจัดจ้างให้ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนงาน ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่พัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ ไม่มีการควบคุมพัสดุและการจำหน่ายพัสดุให้ถูกต้องตามระเบียบ สอดคล้องกับงานวิจัยของบพิตร ไชยศิริ ด้านการเบิกจ่ายเงินพบว่าส่วนใหญ่องค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาในการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างก่อนต่างๆ ที่เอกสารประกอบการเบิกจ่ายไม่ครบถ้วน ร้อยละ ๙๗.๐ และมีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างก่อนโดยที่งานยังไม่แล้วเสร็จ ร้อยละ ๗๗.๔๐ ปัญหาด้านการเบิกจ่ายเงิน ส่วนใหญ่มีสาเหตุจากผู้บริหารรู้เห็นเป็นใจ และเร่งรัดให้ฝ่ายการเงินเบิกจ่ายเพราะได้รับประโยชน์ค่าตอบแทน บางโครงการมีการเบิกจ่ายเงินก่อน ทั่วๆ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จไม่ถึง ๓ ใน ๔ มีข้อสังเกตว่าในการสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่างรู้สึกกดดันมากในการต้องปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาต่างๆ ที่รู้ว่าไม่ถูกต้องและมีส่วนรับผิดชอบเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเรียกตรวจเอกสารแล้วหักทวงหรือเรียกเงินคืน<sup>๑๘</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของสิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญที่พบว่าพบว่าปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในได้แก่ปัญหาภาพลักษณ์ของความโปร่งใสและการทุจริต ปัญหาผู้บริหารที่ไม่ยึดกฎระเบียบมีผลประโยชน์ทับซ้อน

<sup>๑๖</sup> สุรศักดิ์ โตประสี. ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), น. ๒๔๐ – ๒๔๘.

<sup>๑๗</sup> จรัส สุวรรณมาลา, (๒๕๕๑). ไรธรรมาภิบาลการคลังบกพร่องในประเทศไทย. เอกสารนำเสนอในการประชุมรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔.

<sup>๑๘</sup> บพิตร ไชยศิริ. แนวทางป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภออุทัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น. ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน-กรกฎาคม) ๒๕๕๕. หน้า ๑๐๙-๑๑๑.

และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตามปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติคือปัจจัยจากผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญที่สุด<sup>๑๙</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ ที่พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองทั้งในระดับประเทศกับนักการเมืองระดับท้องถิ่น นักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักธุรกิจกลุ่มผลประโยชน์และนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับข้าราชการซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการคลังมักกลายเป็นแรงขับที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว<sup>๒๐</sup>

ในส่วนของการวิจัยเชิงปริมาณไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาด้านความโปร่งใสโดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจน(๔.๐๔๖)อยู่ในระดับมากและเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนระดับมาก (๔.๐๑๕๐) และเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านโครงการ งบประมาณและการซื้อจ้างอย่างชัดเจนและเป็นปัจจุบันในระดับมาก (๔.๑๑๕๓) เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนและถูกต้องตามระเบียบราชการในระดับมาก (๔.๐๘๐๒)

สรุปในด้านความโปร่งใสเห็นว่าระดับธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังด้านความโปร่งใสอยู่ในระดับมากทุกด้านมีค่าเฉลี่ยระดับ ๔.๐๖๔๕ จากตาราง ๔.๔ ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ( =๔.๐๖๔๕ S.D. =๐.๗๕๕๙) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

#### ๕.๒.๑.๔ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการมีส่วนร่วมคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีการสร้างระบบการมีส่วนร่วมไม่เพียงพอ ช่องทางของการมีส่วนร่วมไม่มีความหลากหลาย การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของการมีส่วนร่วมยังไม่กว้างขวางเพียงพอที่จะสะท้อนถึงความเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงเนื่องจากยังคงจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มที่มีสถานะตามกฎหมายเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นเท่านั้น กระบวนการการมีส่วนร่วมไม่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในทุกขั้นตอนในกระบวนการบริหารท้องถิ่นเช่นการมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบนอกจากนั้นประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นได้ยาก

<sup>๑๙</sup> สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ, การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิเคราะห์กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอเมืองจังหวัดปราจีนบุรี. (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๓.

<sup>๒๐</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, ชัดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น, วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๑, หน้า ๒๑.

เช่นข้อมูลเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลการประชุมสภาท้องถิ่น ข้อมูลการซื้อ การจ้าง และภาคประชาชนยังติดขัดกับวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์และขาดความตื่นตัวในการที่จะมีส่วนร่วมอย่างจริงจังสอดคล้องกับงานวิจัยของยุทธพร อิสระชัย<sup>๒๑</sup> ศึกษาพบว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการมีส่วนร่วม ขาดการตรวจสอบอย่างจริงจังและต่อเนื่องตลอดจนการมีลักษณะของการเป็นหัวคะแนนหรือฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์โดยเฉพาะนักธุรกิจท้องถิ่นมักมีการหลบเลี่ยงภาษีหรือชำระภาษีต่ำกว่าความจริงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงซึ่งกระทบกับการจัดทำแผนงานและงบประมาณของท้องถิ่น ความเข้าใจของประชาชนและความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ สอดคล้องกับงานวิจัยของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ที่เสนอว่าการมีส่วนร่วมในระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้ให้ความสำคัญแต่เพียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังให้ความสำคัญกับองค์กรที่เป็นของภาคประชาชนที่ไม่ใช่องค์กรการบริหาร แต่เป็นองค์กรระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งด้านการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ ที่เรียกว่าสภาองค์กรชุมชนซึ่งจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่เสนอแนะและอาจคนอำนาจกับองค์กรการบริหารหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>๒๒</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของรัชณี ประดับที่พบว่าการศึกษาเรื่องสภาองค์กรชุมชนตำบลไทยสามัคคี อำเภอน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา สามารถจัดการปัญหาที่ดินในท้องถิ่นซึ่งได้รับผลกระทบจากการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับที่ทำกินของชาวบ้านประมาณ ๑๔๒ ครัวเรือนตั้งแต่ปี ๒๕๒๔ ในเวลานั้นชาวบ้านได้รวมตัวกันจัดตั้งสภาเครือข่ายอนุรักษ์ต้นน้ำมูนขึ้นมาเป็นองค์กรขับเคลื่อนปัญหา ในขณะที่สภาองค์กรชุมชนตำบลเวียงคุก อำเภอเมืองจังหวัดหนองคาย สามารถจัดการปัญหาน้ำแล้งในท้องถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบจากวิกฤตกลุ่มน้ำโขงที่เกิดขึ้นซ้ำซากมานานกว่า ๔๐ ปีซึ่งสะท้อนอย่างชัดเจนถึงพลังที่เกิดจากการมีส่วนร่วม<sup>๒๓</sup>

การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาลยังคงไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารภายใต้กระบวนการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงก็ตาม“อำนาจที่ไม่เป็นทางการตามกฎหมายหรืออำนาจแฝง”ที่ฝ่ายบริหารยังคงมีเหนือตัวสมาชิกสภาเทศบาลยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการทำงานของโครงสร้างสภาเทศบาลอยู่ไม่น้อย ซึ่งอาจมีที่มาจากปัจจัยทางด้านสังคมวัฒนธรรมของไทยในเรื่องของความเกรงอกเกรงใจ ความเคารพนับถือ ความเป็นพรรคพวกเพื่อนพ้อง ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรืออาจเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกัน อันจะส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นโครงสร้างในกฎหมายเทศบาลไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ในส่วนบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นและสภา

<sup>๒๑</sup> ยุทธพร อิสระชัย, “บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น”วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ (เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม๒๕๕๐). หน้า ๑๐.

<sup>๒๒</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ประชาธิปไตยชุมชน: รัฐศาสตร์สำหรับสภาองค์กรชุมชน. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน), ๒๕๕๓, หน้า ๖.

<sup>๒๓</sup> รัชณี ประดับ, สภาองค์กรชุมชน: การเมืองใหม่และการท้าทายต่อกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น. รัชณี ประดับ, สภาองค์กรชุมชน: การเมืองใหม่และการท้าทายต่อกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น.วารสารสถาบันพระปกเกล้า.ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ ( เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม), ๒๕๕๖, หน้า ๑

ท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของของสุรัสวดี หุ่นยนต์<sup>๒๔</sup> ที่พบว่า การที่การบริหารท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้นหัวใจสำคัญอยู่ที่การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งต้องมีปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย การมีผู้นำท้องถิ่นที่มีจิตใจตั้งมั่น ทุ่มเท ชื่อสัตย์สุจริต มุ่งประโยชน์ต่อชุมชนโดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาคม รูปแบบที่เหมาะสมคือ การจัดเวที ประชาคมให้ประชาคมเข้ามาร่วมจัดทำแผนพัฒนาตำบลถือเอาความเห็น ความต้องการของประชาคมเป็นหลักและมีระบบสะท้อนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างเอาใจจริงเอาใจทั้งหลักคุณธรรม นิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักประสิทธิภาพประสิทธิภาพการประสานทรัพยากร ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำหน้าที่ประสานทั้งภายในและภายนอกชุมชน เพื่อระดมทรัพยากรและการสนับสนุนทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนสร้างความร่วมมือของชุมชน ความมีเอกภาพของชุมชนด้วยสำนึกรัก “ท้องถิ่น” และความต้องการความสำเร็จร่วมของชุมชนตลอดจนการบริหารจัดการองค์กร เน้นกระบวนการทำงานขององค์กรที่มีประสิทธิภาพโดยเริ่มจากบุคลากรในองค์กรมีเป้าหมาย มีจิตสำนึก และพัฒนาระบบ กระบวนการการทำงานมีคู่มือและระเบียบในการทำงานที่ชัดเจน สอดคล้องกับงานวิจัยของอัครณ์ วงศ์ปรีดี<sup>๒๕</sup> ที่พบว่า ในทางปฏิบัติประชาชนในพื้นที่เองก็พยายามหลีกเลี่ยง และจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ นอกจากนี้สิ่งที่เห็นได้ชัดคือปัญหาการไม่สามารถดำเนินการอย่างเคร่งครัดในการจัดเก็บภาษีเนื่องจากจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงทางการเมือง เนื่องจากฐานเสียงของนักการเมืองอยู่ที่ประชาชนในพื้นที่ และประชาชนมักจะตระหนักถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองมากกว่าส่วนรวม จึงนิยมชมชอบนักการเมืองที่เอื้อประโยชน์โดยประเมินภาษีในอัตราต่ำมากกว่านักการเมืองที่ทุ่มเทพยายามจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยสรุปลักษณะปัญหาสำคัญของประชาชนที่มีต่อปัญหาทางการคลังของเทศบาลคือความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เลี่ยงภาษีเนื่องจากสภาพแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทางภูมิสังคมวัฒนธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสภาพความเป็นเมืองสูงเป็นเขตเศรษฐกิจที่มีความเจริญ ส่วนหนึ่งมักจะประสบปัญหาในการจัดเก็บภาษีของประชาชน อีกทั้งมีประชาชนบางส่วนมีความพยายามเลี่ยงภาษีให้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อาจกล่าวได้ว่าประชาชนและผู้ประกอบการบางส่วน (อาจรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นที่ทำธุรกิจในพื้นที่ด้วย) ขาดจิตสำนึกในการเสียภาษี มีความพยายามในการกระทำทุกวิถีทางโดยเฉพาะการกระทำการผ่านฝ่ายการเมือง ซึ่งเลี่ยงยากเพราะนักการเมืองท้องถิ่นเองก็มีความกลัวว่าจะถูกกระทบต่อฐานเสียงของตน ทั้งนี้อาจพิจารณาความเห็นที่สะท้อนความพยายามในการเลี่ยงการจ่ายภาษี

<sup>๒๔</sup> สุรัสวดี หุ่นยนต์, **สรุปสังเคราะห์ธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลรางวัลที่ ๑ ของแต่ละจังหวัดในโครงการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ประจำปี ๒๕๔๖**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักบัณฑิตอาสาสมัครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๙-๑๕.

<sup>๒๕</sup> อัครณ์ วงศ์ปรีดี, “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล” ใน **วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน**, ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มิถุนายน)(กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๕-๘.



นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอย่างจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่นแล้ว ยังพบปัญหาการตรวจสอบภาคประชาชนที่คนส่วนใหญ่มองเห็นเป็นด้านดีของการมีส่วนร่วมเพียงด้านเดียวแต่ภายใต้ด้านที่ดีดังกล่าวมานี้มักจะมีข้อจำกัดอยู่เสมอกล่าวคือในบางกรณีบางพื้นที่มีการใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นก็มี การคุยกันนอกกรอบเพื่อหาข้อยุติซึ่งการพบกันนอกกรอบนี้เองที่ทำให้ เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาลซึ่งเป็นช่องทางที่ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังนั้นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการภาคประชาชนควรมีตัวแทนประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนอย่างแท้จริง และควรเป็นผู้ที่เป็นที่ไว้วางใจ เชื่อใจจากประชาชนด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับงานวิจัยของพระสิทธิโชค สิทธิชัยที่พบว่าปัญหาอุปสรรคด้านการมีส่วนร่วมที่สำคัญคือประชาชนบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการบริหาร จะเข้าถึงได้เฉพาะผู้นำชุมชนเท่านั้น ผู้บริหารยังไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมแบบทุกมิติ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ และส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มเดิม<sup>๒๖</sup> สอดคล้องกับผลการวิจัยของสุนทรชัย ขอบยศ ที่พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนยังมีลักษณะเป็นเพียงการจัดให้มีขึ้นตามรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้มาจากความต้องการหรือความเข้าใจต่อสภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น มีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบ็ดเสร็จบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชน ก่อนหน้าที่จะมีการ แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกอบต.และปลัดอบต.เอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิตินัยและพฤตินัยที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ อีกทั้งยังคงมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอยู่มากในบางกรณีหากประชาชนไม่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะดำเนินการขั้นสุดท้ายคือการขอลายมือชื่อจากประชาชนโดยเดินตามครัวเรือน เพื่อให้ลงชื่อในแบบลงชื่อ<sup>๒๗</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของที่พบว่าในการศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนาม่วง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุตรดิตถ์พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานในด้านต่างๆอย่างจริงจังไม่ว่าจะเป็นด้านจัดทำแผนงานและการประเมินผลงานจึงทำให้เกิดปัญหาการดำเนินการที่ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น<sup>๒๘</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของจักรพงษ์ หนูดำที่พบว่าสอดคล้องกับงานวิจัยที่พบว่า ในบริบทของสังคมไทยมีเรื่องของระบบ

<sup>๒๖</sup> พระสิทธิโชค สิทธิชัย (สัมโณหวาน), การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอมะนังเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการที่มีรายงานการประชุม. หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๕๘, หน้า ๘๐-๘๑.

<sup>๒๗</sup> สุนทรชัย ขอบยศ. ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๕, หน้า ๑๖-๑๗.

<sup>๒๘</sup> พระศรีชัย ภูริญาโณ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนาม่วง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดอุตรดิตถ์. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการที่มีรายงานการประชุม. หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชาสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๕๘, หน้า ๖๖-๖๗.

อุปถัมภ์และความผูกพันในชุมชนท้องถิ่นระหว่างคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนในชุมชนเป็นปัจจัยแทรกซ้อนและประเทศไทยมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีการยอมรับและคุ้นเคยกับการปกครองแบบลำดับชั้น (hierarchy) มาตั้งแต่อดีตอีกทั้งจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลสัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชน ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่าในระบบการเมืองท้องถิ่นนั้น ชาวบ้านในชุมชนเริ่มเกิดความเบื่อหน่ายการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งระบบการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นการมุ่งเน้นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการที่ระดับความไว้วางใจของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้นนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีการดำเนินงานเพื่อประชาชน เพื่อชุมชนและสังคมจริงๆ ชาวบ้านก็จะมอบความไว้วางใจให้กับผู้นำท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นผลทางตรงและส่งผลทางอ้อมให้ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย<sup>๒๙</sup> การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นของประชาชนบางกรณีอาจนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งสอดคล้องกับงานวิจัยของประภาส ปันตบแต่งที่พบว่าในขณะเดียวกันการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจนำไปสู่การทำลายต่ออำนาจภายนอกชุมชน หรือทำลายต่ออำนาจของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งเช่นสภาองค์กรชุมชนตำบลทรงธรรม อำเภอเมืองจังหวัดกำแพงเพชรทั้งสองฝ่ายเคยเป็นคู่แข่งทางการเมืองในเวทีระดับท้องถิ่นกันมาก่อน ส่งผลให้ไม่สามารถสร้างความร่วมมือกันได้อย่างเต็มที่ หรือสภาองค์กรชุมชนตำบลดอนศิลา อำเภอเวียงชัย จังหวัดเชียงราย ผู้นำในขบวนการสภาองค์กรชุมชนมีความขัดแย้งกับนายกอบต.มาก่อนจากเรื่องที่สงสัยว่านายก อบต.เข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะในชุมชนรวมถึงความขัดแย้งจากปัญหาการเมืองเรื่องเสื่อสืระหว่างผู้นำในขบวนการสภาองค์กรชุมชนกับสมาชิกหรือกระทั่งเกิดการแบ่งฝ่ายและแข่งขันกันระหว่างผู้นำกลุ่มต่างๆ เพื่อจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนขึ้นในกรณีเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี<sup>๓๐</sup>

ผลการวิจัยเชิงปริมาณในส่วนของการมีส่วนร่วมพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนในระดับมาก (๔.๑๒๕๓) มีความเห็นว่าแผนงานและโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการร่วมคิดและร่วมตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ใช่มาจากความเห็นของผู้บริหารหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อยู่ในระดับมาก (๔.๐๓๕๑) และมีความเห็นว่าการจัดทำแผนงานและโครงการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ประชาชนกลุ่มต่างๆอย่างเพียงพอและรอบด้านอยู่ในระดับมาก (๓.๙๘๗๕)

สรุปว่าค่าเฉลี่ยในด้านการมีส่วนร่วมทุกด้านอยู่ในระดับมาก (๔.๐๔๕๓) ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ( $= ๔.๐๔๕๓$  S.D.  $= ๐.๗๕๓๙$ ) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วน

<sup>๒๙</sup> จักรพงษ์ หนูดำ, ความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล:กรณีศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบลชองกับองค์การบริหารส่วนตำบลปลักหนู” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๒ (เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๗), หน้า ๑๓๑-๑๓๒.

<sup>๓๐</sup> ประภาส ปันตบแต่งและคณะ. กระบวนการขับเคลื่อนสภาองค์กรชุมชน: ก้าวผ่านปัญหา มุ่งหาความสำเร็จ. (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน), ๒๕๕๕, หน้า ๕๕-๖๐.

ใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

#### ๕.๒.๑.๕ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความรับผิดชอบต่อหลักธรรมาภิบาลคือการไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบต่อการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อผลของงาน สอดคล้องกับงานวิจัยของสุเมธ แสงนิมนวลที่พบว่าการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในเขตจังหวัดภาคกลางจำนวน ๕ แห่ง คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทอง ซึ่งได้รับรางวัลชมเชย เทศบาลตำบลเขาพระงาม อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ซึ่งได้รับรางวัลที่ ๑ (ภาคกลาง) เทศบาลตำบลบ้านเขย็น อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ซึ่งได้รับรางวัลที่ ๒ (ภาคกลาง) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งได้รับรางวัลที่ ๑ (ภาคกลาง) และองค์การบริหารส่วนตำบลท่างาม อำเภออินทร์บุรีจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งได้รับรางวัลที่ ๒ (ภาคกลาง) ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำมาสรุปเป็นต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้ ในส่วนของธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมพบว่าการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการดีเด่น จะมีการเปิดโอกาสให้ทุกส่วนทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น (สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นักปกครองท้องถิ่น (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) ข้าราชการเจ้าหน้าที่ และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกเรื่อง และทุกกระบวนการซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนจะทำให้การดำเนินงานราบรื่นเรียบร้อย และประสบความสำเร็จ โดยการมีส่วนร่วม<sup>๓๑</sup> ในส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะดำเนินการเพียงหวังได้รับความพึงพอใจระยะสั้นในหรือลักษณะประชานิยมหรือประโยชน์ของกลุ่มฐานเสียงอยู่เป็นจำนวนมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมีการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการอันไม่สมหรือเพื่อสิทธิประโยชน์เช่นเงินรางวัลประจำปี (bonus) ที่ไม่สมควรได้รับภายใต้หลักการให้บริการสาธารณะที่ดีที่สุด (best practice) แก่ท้องถิ่น การใช้งบประมาณบางอย่างแม้กระทั่งได้โดยไม่ผิดกฎหมายแต่เป็นการกระทำที่ไม่สมควรไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมและยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับงบประมาณและการคลังต้องรับผิดชอบติดกับการบริหารที่ขาดความรอบคอบและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการ ข้อค้นพบจากงานวิจัยสอดคล้องกับงานวิจัยที่พบว่าปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานด้านการคลังยังขาดทักษะและความทุ่มเทในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งรายงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บรายได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย มีการค้างชำระภาษีมาก ทั้งนี้เป็นเพราะบุคลากรส่วนงานคลังยังขาดความรู้ความเข้าใจ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินการและการเร่งรัดการจัดเก็บภาษีไม่บรรลุเป้าหมาย

<sup>๓๑</sup> สุเมธ แสงนิมนวล, ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, วารสารวารสารสถาบันพระปกเกล้าปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๒ (เดือนพฤษภาคม – สิงหาคม), ๒๕๕๖, หน้า ๖๗ - ๖๘.

ในด้านขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีบาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีขนาดเล็ก มีพนักงานท้องถิ่นที่ได้บรรจุเข้ารับราชการโดยมีวุฒิ การศึกษาตั้งแต่ระดับ ปวช. ขึ้นไป และผ่านการนิเทศงานมาน้อยหรือ ไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดราคากลาง หรือ การจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบและส่วนหนึ่ง พบว่า หัวหน้าส่วนการคลังไม่ได้มีความรู้ทางด้านการพัสดุในทางปฏิบัติ เมื่อปฏิบัติไปก็หมิ่นเหม่ในการ ถูกตรวจสอบและผิดวินัย หรือ บุคลากรของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความรู้ความเข้าใจ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลตำบล ที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล ตลอดจนส่วนหนึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยช่อง โหว่ของกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงการไม่มีคุณธรรม จริยธรรม โดยสรุปผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารท้องถิ่น ข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนความรู้และควรรู้ เพราะถ้าบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจเป็นผลทำให้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบผิดพลาดได้<sup>๓๒</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระ ศักดิ์ เครือเทพ<sup>๓๓</sup> ที่พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใส่ใจในเรื่องการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง เนื่องจากเกรงจะกระทบต่อฐานเสียงของตน ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วน มีญาติ หรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือกลุ่มญาติของ ตัวเอง และพนักงานท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งบางส่วนใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาผลประโยชน์ นอกจากนี้แล้ว ผลการวิจัยยังชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานคลังของเทศบาลได้รับอิทธิพลอย่างมากจาก ปัจจัยการเมืองท้องถิ่น ทั้งการเมืองในระดับนโยบายจากผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมือง และการเมืองใน แนวระนาบผ่านการผลักดันทางการเมืองจากภาคประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจต่างๆ ในชุมชน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่น ฝ่ายการเมืองจำนวนมากไม่ประสงค์ที่จะพัฒนาการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ หรือไม่ ต้องการปรับแผนงานรายจ่ายมากนัก เนื่องจากเกรงกลัวกับการสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ซึ่ง ทำยที่สุด ปัจจัยการเมืองเหล่านี้ย่อมส่งผลให้สถานะทางการคลังของเทศบาลเกิดความอ่อนแอ สอดคล้องกับผลการวิจัยของวรสิทธิ์ เจริญพุ่ม<sup>๓๔</sup> ที่พบว่าผู้บริหารระดับสูง มีทัศนคติการบริหารงาน คลังแบบประชานิยมสมัยใหม่ ส่งผลต่อความสามารถในการบริหารงานคลังในด้านการจัดเก็บรายได้ให้ เพียงพอและการลดบรรยากาศและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น จากการแก่งแย่งชิงดีกันของผู้สมัครรับ เลือกตั้งไปสู่บรรยากาศและวัฒนธรรมการเมืองแบบสโมสร ซึ่งผู้ที่มีคุณสมบัติพร้อมและมีจิตอาสา จึง สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารเทศบาล เสริมสร้างการเรียนรู้ให้เข้าใจในความเป็นประชาธิปไตยที่

<sup>๓๒</sup> <http://www.siamintelligence.com/cor-rup-tion-local-administration/> สืบค้นเมื่อ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๗

<sup>๓๓</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของ เทศบาล (Measuring Municipal Fiscal Health in Thailand), เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑, หน้า ๘.

<sup>๓๔</sup> วรสิทธิ์ เจริญพุ่ม การพัฒนาความสามารถในการบริหารงานคลังของเทศบาลนครและเทศบาล เมือง.วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์, ๒๕๕๕, หน้า ๑๒๑.

แท้จริง สอดคล้องกับงานวิจัยของบพิตร ไชยศิริ<sup>๓๕</sup> ที่พบว่าการจัดเก็บภาษีไม่บรรลุเป้าหมายเนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใส่ใจอย่างจริงจังเนื่องจากเกรงจะกระทบต่อฐานเสียงของตนเองการปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยไม่ปฏิบัติหรือไม่ทำตามระเบียบฯ และอ้างว่าไม่ทราบเกี่ยวกับ เรื่องที่มีการให้จัดทำและ ไม่จัดทำซึ่งเมื่อพิจารณาจากการวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนเรื่องที่กลุ่ม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่จัดทำอันเป็นผลก่อให้เกิดการทุจริตใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังตัวอย่างเช่น ไม่ทำทะเบียนยืมเงิน ร้อยละ ๑๔ ไม่ทำบัญชีคุมรายรับรายจ่ายพัสดุให้เป็นปัจจุบัน ไม่มีการทำหลักฐานในการเบิกจ่ายพัสดุ ร้อยละ ๑๓ ไม่มีการทำการลงบัญชีรายรับรายจ่าย ร้อยละ ๑๑ ไม่มีการทำรายงานแสดงรายรับรายจ่ายและงบทดลองเป็นรายเดือน ร้อยละ ๑๕ ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ตรวจสอบพัสดุและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปี ร้อยละ ๑๒ ไม่จัดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนชุมชนหรือผู้แทนประชาคมเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือจัดให้มีก็เป็น การแต่งตั้งคนเดิมในการตรวจรับงานจ้าง ร้อยละ ๖ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีญาติ มารับเหมาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ ๑๑.๕ แต่งตั้งประชาชน เข้ามาเป็นกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง ตรวจรับงานจ้างบางส่วน ร้อยละ ๓๔.๗ ยังไม่เป็นที่ยอมรับของ ประชาชนและทุกฝ่าย ร้อยละ ๑๐ บุคลากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง หรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน ร้อยละ ๗ บุคลากรและผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนมีการจ่ายเงินของ การคลังโดยไม่มีหลักฐาน เช่น การเขียนเติมจำนวนเงินหรือการรับเงินเก็บภาษี รับเงินเก็บค่าขยะ เก็บ เงินมาแล้วก็ไม่นำส่งให้คลังซึ่งเมื่อเก็บเงินได้มีการหนีไป หรือส่วนหนึ่งเจ้าหน้าที่คลังมีการปลอมเช็ค ตลอดจนการของทางราชการไปใช้เป็นส่วนตัวการใช้งบประมาณราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว หรือการหาเสียงเป็นรูปแบบความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมหรือไม่ ผู้ตอบ แบบสอบถามส่วนใหญ่ (๖๔%) เห็นด้วยโดยให้เหตุผลหลากหลายประการ เช่น ทำให้งบประมาณเบี้ย หักแตก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม มีปัญหาความขัดแย้ง ทำให้การตัดสินใจบิดเบือนจากเหตุผลที่ เป็นจริง การจัดงบประมาณไม่เสมอภาค ลำเอียง ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ถึงแม้ผู้ตอบ แบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยแต่เหตุผลของผู้ไม่เห็นด้วยและข้อคิดเห็นอื่นๆน่าสนใจ กล่าวคือผู้ตอบ แบบสอบถามที่เป็นนักวิชาการมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาเป็นทั้งนักบริหารและ นักการเมือง ซึ่งความเป็นนักการเมืองนี้ทำให้ต้องคำนึงถึงฐานเสียงและดำเนินกิจกรรมเพื่อหวังผลใน การเลือกตั้ง นอกจากนั้นในทางปฏิบัติเส้นแบ่งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประชาชนกำหนดได้ ยาก ผู้ตอบแบบสอบถามบางท่านเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณถึงแม้เป็นการหาเสียงก็ต้องคำนึงถึง ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

#### ๕.๒.๑.๖ สภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก ธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

<sup>๓๕</sup> บพิตร ไชยศิริ. แนวทางป้องกันข้อผิดพลาดในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลใน เขตอำเภออุทัยจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น.ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑ (มิถุนายน-กรกฎาคม) ๒๕๕๔, หน้า ๑๐๙-๑๑๑.

ปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เกี่ยวข้องกับหลักความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลคือการใช้จ่ายงบประมาณนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการจัดทำแผนพัฒนาโดยขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริง ทั้งในการจัดทำเวทีประชาคมทั้งในระดับหมู่บ้าน ชุมชนและระดับตำบลเพื่อนำเอาความต้องการของประชาชนมาจัดทำแผนงานและโครงการ แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการจัดกิจกรรมอย่างครบถ้วนแต่ยังคงขาดในส่วนเนื้อหาของการมีส่วนร่วมที่แท้จริงโดยเฉพาะในเขตเมืองแต่ในที่สุดฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งบางส่วนอาจมาจากความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรืออาจมาจากการต่อรองของหัวหน้าคณะหรือฐานเสียงของฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้กระบวนการในการจัดลำดับแผนงานโครงการไม่ได้อยู่บนฐานข้อมูลหรือตัวชี้วัดและไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการในการบริหารแผนงานและโครงการและไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวกับความคุ้มค่าสอดคล้องกับงานวิจัยของสุนทรชัย ขอบยศ ที่พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นบางส่วนยังมีลักษณะเป็นเพียงการจัดให้มีขึ้นตามรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิได้มาจากความต้องการหรือความรู้ความเข้าใจต่อสภาพปัญหาที่แท้จริงของท้องถิ่น มีลักษณะคล้ายกับอำนาจเบี่ยงเบนสั่งมาหรือ Top-Down อยู่มากเพราะว่าประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็นชอบในความชอบธรรมต่อข้อมูลที่ทางอบต. เตรียมไว้เสนอต่อประชาชนก่อนหน้าที่จะมีการ แต่จากสภาพที่เป็นอยู่ประชาชนยังเป็นผู้ตามอยู่มาก โดยเฉพาะประชาชนในชนบท ซึ่งนายกอบต.และปลัดอบต.เอง ยังคงเป็นผู้นำตามที่กฎหมายกำหนดหรือเป็นผู้นำทั้งในเชิงนิตินัยและพฤตินัย ที่มีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ อีกทั้งยังยังมีอิทธิพลทางความคิดต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอยู่มาก<sup>๓๖</sup> สอดคล้องกับงานวิจัยของสุรศักดิ์ โตประสีซึ่งวิจัยประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าส่วนใหญ่แผนงานไม่สอดคล้องกับแผนจังหวัดและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และบางส่วนมีการบริหารงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามแผน ไม่มีรายงานผลและการเก็บหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ มีการโอนงบประมาณไปใช้ในกิจกรรมอื่นที่ไม่มีแผนงาน หรือโครงการรองรับ ด้วยการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด และฝ่ายสภาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำกับดูแลและควบคุม คอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร<sup>๓๗</sup> เนื่องจากการขาดระบบข้อมูลที่เป็นมาตรฐานทางวิชาการและขาดเอกภาพและมีการกระจายของข้อมูลซึ่งมีอยู่หลายชุดในหลายหน่วยงานเช่นการเกษตร ชลประทาน ข้อมูลความยากจน ซึ่งต้องมีการนำมาบูรณาการเพื่อการวางแผน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนงานโครงการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลเรื่องความคุ้มค่าและประการสำคัญคือไม่มีระบบตรวจสอบและกลั่นกรองแผนงานและโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการให้ความเห็นชอบของหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล ทำให้มีโครงการจำนวนมากที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาลซึ่งไม่สอดคล้องกับผลการวิจัยเชิงปริมาณ สอดคล้องกับงานวิจัยของ

<sup>๓๖</sup> สุนทรชัย ขอบยศ. ปัญหาในกระบวนการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบล.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๕, หน้า ๑๖-๑๗.

<sup>๓๗</sup> สุรศักดิ์ โตประสี สุรศักดิ์ โตประสี, ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๒๔๐ - ๒๔๘.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ที่พบว่าการจัดทำแผนงาน โครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบูรณาการกับแผนระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดได้ (macro) ทั้งระบบจึงไม่สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๓๘</sup>

เมื่อมีการวิเคราะห์ผลจากข้อมูลเชิงปริมาณพบว่าแผนงานและโครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่บนฐานของข้อมูลที่เชื่อถือได้และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงอยู่ในระดับมาก (๔.๒๖๓๒)

โครงการทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะประชาานิยมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนบางกลุ่มในระยะสั้นแต่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นในระยะยาวอยู่ในระดับมาก (๓.๘๖๒๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานโครงการซึ่งเป็นไปตามข้อมูลและตัวชี้วัดอยู่ในระดับมาก (๔.๐๖๕๒) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากทุกภาคส่วนติดตามและประเมินผลโครงการถึงปัญหา อุปสรรคและผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการทุกโครงการในระดับมาก (๔.๐๕๒๖) และเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยในภาพรวมด้านปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลพบว่าอยู่ในระดับมากทุกข้อโดยมีค่าเฉลี่ย ๔.๐๖๑๘ระดับความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่มีต่อสภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักความคุ้มค่าอยู่ในระดับมาก ด้วยข้อมูลที่มีการกระจายตัวน้อย ( = ๔.๐๖๑๘ S.D. = ๑.๓๐๔๖ ) เมื่อพิจารณาส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน พบว่าระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างอยู่ในช่วง ซึ่งอยู่ในช่วงตั้งแต่ระดับมากจนถึงมากที่สุด แสดงว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นที่ใกล้เคียงกัน

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากข้อมูลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอนจากกลุ่มประชากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ๑๐ ตัวอย่าง เทศบาลตำบล ๑๐ ตัวอย่าง เทศบาลเมือง ๔ ตัวอย่าง เทศบาลนคร ๑ ตัวอย่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ ตัวอย่างพบว่ามีส่วนของรายจ่ายประจำและงบประมาณด้านบุคลากรในส่วนที่เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนในเกณฑ์ที่สูงมากในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนกลับอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากเพียงร้อยละ ๐.๑๓ - ๒๐. ๘๐ จากข้อมูลดังกล่าวเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีงบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมในขณะที่มีงบประมาณที่เป็นงบลงทุนน้อยมากเช่นกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลิ้ง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๒๐,๐๐๐บาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๓ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลพระขาว อำเภอบางบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยามีงบลงทุนเพียง ๒๘๕,๓๘๐ บาทคิดเป็นร้อยละ ๑.๙๙ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกิด มีงบลงทุน ๙๘๑,๐๐๓ บาทคิดเป็นร้อยละ ๖.๙๙ องค์การบริหารส่วนตำบลลาดชิดมีงบลงทุน ๑,๕๙๓,๗๗๐ บาทคิดเป็นร้อยละ ๙.๗๒ แสดงให้เห็นว่า

<sup>๓๘</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒, หน้า ๑๗๗-๑๗๙.

งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลมีการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นน้อย เป็นการบริหารงานคลังที่ยังขาดประสิทธิภาพ

กรณีของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างสูงแต่เมื่อวิเคราะห์จากสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณแล้วพบว่ามีลักษณะใกล้เคียงกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลคือมีงบประมาณในส่วนที่เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายด้านบุคลากรอยู่ในสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมในขณะที่มีงบประมาณที่เป็นงบลงทุนน้อยมากเช่นเดียวกัน เช่น กรณีของเทศบาลตำบลท่าเรือ อำเภอท่าเรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีงบลงทุนเพียง ๖๕๑,๐๐๐ จากงบประมาณทั้งหมด ๘๘,๐๙๐,๐๔๔ คิดเป็นร้อยละ ๐.๗๔ เทศบาลตำบลอรัญญิก อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีงบลงทุนเพียง ๔,๕๐๔,๕๐๐ จากงบประมาณทั้งหมด ๕๒,๔๔๑,๗๓๐ บาทหรือคิดเป็นร้อยละ ๘.๕๙ ในขณะที่เทศบาลตำบลบางบาล อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีงบลงทุนเพียง ๗,๙๗๙,๑๑๖ จากงบประมาณทั้งหมด ๘๒,๗๓๙,๕๕๙ บาท คิดเป็นร้อยละ ๙.๖๔ และเทศบาลตำบลบ้านแพรก อำเภอบ้านแพรก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีงบลงทุนเพียง ๒,๑๔๓,๘๙๐ บาทจากงบประมาณทั้งหมด ๒๖,๒๒๙,๘๙๑ คิดเป็นร้อยละ ๘.๑๗ ซึ่งนับว่ายังอยู่ในระดับต่ำมาก

กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งได้แก่เทศบาลเมือง เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นพบว่าสัดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กคือองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางคือเทศบาลตำบล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณจะเห็นว่าสัดส่วนของงบลงทุน/งบประมาณทั้งหมดก็ยังไม่ถึงร้อยละ ๕๐ (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด)ซึ่งถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่พอจะยอมรับได้และเมื่อพิจารณาจากรายจ่ายประจำและงบประมาณด้านบุคลากรแล้วพบว่ายังอยู่ในอัตราสูงมาก<sup>๓๙</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สูงมากนัก และเมื่อเปรียบเทียบในเชิงค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะโดยคิดเปรียบเทียบต่อตารางกิโลเมตรจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่ละแห่งมีขนาดพื้นที่ความรับผิดชอบไม่มากนักทำให้มีต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสูงมากสอดคล้องกับงานวิจัยของพหล เก้าเอี้ยนและคณะ<sup>๔๐</sup> ผลการศึกษาโครงการวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษายังคงมีข้อจำกัดในการวางแผนการคลังด้านรายได้และรายจ่ายโดยมีโอกาสในการเพิ่มความเป็นอิสระทางการเงินผ่านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองให้เพิ่มมากขึ้นและมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการประมาณการรายได้ให้มีความแม่นยำและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น

<sup>๓๙</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๕ กำหนดว่า “การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ ๔๐ ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้”

<sup>๔๐</sup>พหล เก้าเอี้ยนและคณะ. โครงการวิจัยเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร :สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ๒๕๕๗, หน้า ๑๔.



### ๕.๒.๒ แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

วัตถุประสงค์ข้อที่ ๒ แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล จากสภาพปัญหาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามวัตถุประสงค์ข้อ ๑ จึงได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณ วิจัยเอกสาร และการสนทนากลุ่มเฉพาะจึงได้มีการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางในทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลโดยอภิปรายเป็นประเด็นตามกรอบธรรมาภิบาลซึ่งแบ่งออกเป็น ๖ ด้านได้แก่ด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่าอันมีประเด็นดังนี้

#### ๕.๒.๒.๑.แนวทางการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

๑) เพิ่มประเภทของภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเช่นภาษีบ้านอยู่อาศัย ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ว่าท้องถิ่นให้บริการเรื่องใดควรได้รับภาษีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นและผู้ให้บริการควรเป็นผู้จ่ายค่าบริการ

๒) ในเชิงของกฎหมายการประเมินภาษีควรกำหนดวิธีการประเมินให้มีความชัดเจน โดยทรัพย์สินที่เป็นฐานในการคิดภาษีต้องมีมาตรฐานเช่นมีมาตรฐานจากหน่วยงานกลางเช่นกรมที่ดิน ราคาประเมินที่ใช้ในการซื้อขายทั่วไป ร่วมกับราคาที่เป็นมูลค่าการซื้อขายจริงโดยเฉลี่ย ณ ขณะที่มีการประเมินตลอดจนต้องมีมาตรฐานจำนวนพื้นที่อาคารที่ชัดเจน

๓) ให้มีคณะกรรมการประเมินภาษีอย่างน้อยต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี มีผู้ใช้ท้องถิ่นประเมินฝ่ายเดียว แต่ควรต้องมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง มีภาคประชาชนในรูปขององค์กรที่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมายกับรัฐ

๔) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน สมเหตุสมผลตามหลักวิชาการด้านการคลังไม่ใช่ขึ้นอยู่กับนโยบายที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจกำหนดเป็นปีๆไป

๕) ควรมีการปรับปรุงระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทุกระยะเวลาสามปีเพื่อให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

๖) ควรกำหนดให้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายการคลังท้องถิ่นซึ่งมีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่นทั้งหมดแล้วจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจนเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อมิให้เกิดการกระจายตัวของกฎหมายและผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง

๘) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำคู่มือหรือขั้นตอนทางกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังเผยแพร่ต่อประชาชนทั้งในแบบเอกสารเผยแพร่และในระบบสื่อออนไลน์

#### ๕.๒.๒.๒ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

มีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

๑) ควรมีการนำหลักทรีโอต์ปะ คือความละเอียดเกรงกลัวต่อบาป เกรงกลัวต่อการกระทำที่ผิดทำนองคลองธรรม มาปรับใช้ให้เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ควรปรับประยุกต์หลักสัปปุริสธรรมสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น อย่างยิ่งไม่ว่าจะเรื่องการรู้สภาพปัญหาของท้องถิ่น หลักการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการรู้จักชุมชนและรู้จักประชาชนในท้องถิ่น

๓) ควรมีการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความต่อเนื่องและกลายเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ยึดถือปฏิบัติในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนท้องถิ่น

๔) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังให้ชัดเจนในลักษณะของวินัยหรือเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเหมือนเช่นที่กำหนดไว้ในวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ โดยเน้นการใช้หลักทรีโอต์ปะและหลักสัปปุริสธรรมซึ่งสามารถประยุกต์ได้ดีกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕) รัฐควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับ

๖) ควรมีการพัฒนากระบวนการควบคุมภายในเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นเครื่องมือในการบริหารที่มีประสิทธิภาพควรมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีกฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการฝ่าฝืนอย่างจริงจังเพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงทางด้านการเงินการคลังผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความเสียหาย

#### **๕.๒.๒.๓ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส**

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลตามหลักความโปร่งใสดังนี้

๑) ควรมีการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและควรสนับสนุนให้มีระบบอาสาสมัครสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและอาสาสมัครสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๒) มีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่ชัดเจนและสามารถกระทำได้อย่างง่าย

๓) มีช่องทางให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนและเยาวชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ควรมีบทลงโทษหน่วยงานและผู้รับผิดชอบกรณีการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายกำหนดอย่างจริงจัง

๕) ควรพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยกำกับดูแลได้แก่จังหวัดและอำเภอ และหน่วยตรวจสอบเช่นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๖) กิจกรรมด้านการตรวจสอบบางประเภทควรมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการภายใต้การควบคุมและกำกับมาตรฐานโดยรัฐ

#### ๕.๒.๒.๔ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) ควรมีระบบการจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายเช่นการใช้ระบบสังคมออนไลน์รูปแบบต่างๆ

๒) เปิดโอกาสหรือช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

๓) ควรมีการกำหนดลักษณะของกลุ่มประชาคมให้มีความหลากหลายและเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริงทั้งภาครัฐ เอกชน ประชาชน นักวิชาการและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

๔) จัดตั้งคณะกรรมการติดตามประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐแลสถาบันการศึกษาในท้องถิ่น

#### ๕.๒.๒.๕ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหาในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีระบบที่ทำให้บุคลากรตระหนักในความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนต่อสังคมและ ท้องถิ่น รวมทั้งพร้อมรับการตรวจสอบมีระบบการพัฒนาบุคลากรให้มีจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่อง

๒) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้มีระบบความรับผิดชอบทางละเมิดที่ครอบคลุมกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความสูญเสียเปล่าหรือไร้ประสิทธิภาพหรือความผิดพลาดของโครงการ

๓) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

๔) ควรมีการกำหนดมาตรฐานด้านความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านการคลังสำหรับหน่วยกำกับดูแล ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังทุกระดับเกี่ยวกับความรับผิดชอบด้านการคลังที่ชัดเจน

#### ๕.๒.๒.๖ แนวทางในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการรณรงค์ในเรื่องการใช้ทรัพยากรของท้องถิ่นอย่างประหยัดและคุ้มค่าโดยการกำหนดลักษณะของแผนงาน โครงการให้ชัดเจนและรัดกุมรวมถึงมีกระบวนการวิเคราะห์โครงการให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดที่ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาภาครัฐ

ของจังหวัด กรณีที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์โครงการจากหน่วยกำกับดูแลก่อนโครงการต่างๆ

ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณในส่วนภาคประชาชน ร่วมกับหน่วยงานของรัฐเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตท้องถิ่นจังหวัด ท้องถิ่นอำเภอคณะกรรมการควรมีลักษณะไตรภาคีอันได้แก่ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายภาคประชาสังคม และหน่วยงานวิชาการในท้องถิ่นร่วมกับหน่วยงานที่กำกับดูแล

### ๕.๒.๓ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล

แบ่งออกได้เป็นหกด้านตามองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลดังนี้

#### ๕.๒.๓.๑ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านนิติธรรม

มีรูปแบบในการดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดสมรรถนะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังเป็นอย่างดีโดยมีการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานในส่วนของกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทั่วไปและด้านการคลังตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการประเมินสมรรถนะและการทดสอบความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลัง

๒) ต้องมีการพัฒนาความรู้ด้านกฎหมายในการปฏิบัติงานด้านการคลังแก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

๓) ปรับปรุงระบบและกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในส่วน of สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเพิ่มกรอบอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงานให้เพียงพอ

๔) ปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอให้มีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการกำกับและด้านการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายอย่างถูกต้อง

๕) ปรับปรุงโครงสร้างของอำเภอให้มีสำนักงานท้องถิ่นอำเภอในฐานะส่วนราชการภูมิภาคและให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๖) ปรับปรุงแก้ไขและจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(๑) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง

(๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัยภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๔) จัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย

#### ๕.๒.๓.๒ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านคุณธรรม

มีรูปแบบในการดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดมาตรฐานและคุณลักษณะด้านคุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานในด้านการคลังอย่างจริงจังโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการโดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

๒) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ

๓) กำหนดให้มีการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมในด้านการคลังให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและประชาชนอย่างจริงจังและสม่ำเสมอและเป็นรูปธรรม โดยปรับปรุงหรือร่างกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น

#### ๕.๒.๓.๓ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใส

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสควรดำเนินการดังนี้

๑) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้ง่าย

๒) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น

๓) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๔) ปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาด

๕) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง

๖) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ

ติดตามและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐ และมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้๗.ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง

#### ๒.๑ วิธีดำเนินการ

ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ โดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการโดยปรับปรุงกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการคลังที่มีอยู่แล้วให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับหลักธรรมาภิบาลยิ่งขึ้น โดยมีระบบและกลไกที่เป็นธรรมในการประเมินโดยอ้างอิงผลงานที่เป็นรูปธรรมและพิจารณาข้อมูลจากรอบด้านเช่นจากผู้บริหารและภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรมและโปร่งใส

#### ๕.๒.๓.๔ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วมควรดำเนินการดังนี้

สรุปรูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านการมีส่วนร่วม

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนงานและโครงการ ที่มีหลากหลายรูปแบบไม่เฉพาะจากเวทีประชาคมและรับฟังจากทุกกลุ่มในชุมชนจัดให้มีช่องทางรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายนอกเหนือจากการจัดทำเวทีประชาคม โดยมีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดผลการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณและสามารถเข้ามัยย้อนหลังได้ทุกครั้ง

๒) กำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติ โดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น

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

๔) ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

### ๕.๒.๓.๕ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความรับผิดชอบ

รูปแบบในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความโปร่งใสควรดำเนินการดังนี้

๑) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องบริหารตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถ คำแถลงนโยบายดังกล่าวมีผลผูกพันต่อการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้มีคณะกรรมการตรวจติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นปีละหนึ่งครั้งโดยคณะกรรมการที่มีลักษณะหลากหลายและเหมาะสม พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินต่อคณะกรรมการกำกับดูแลท้องถิ่นประจำจังหวัด และให้มีการกำหนดบทลงโทษในการหยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหย่อนประสิทธิภาพเช่นเดียวกับข้าราชการกรณีมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานติดต่อกันสองครั้ง

๒) มีระบบการพัฒนาศักยภาพให้มีความรู้เพื่อส่วนรวมตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมอย่างต่อเนื่องและมีการสร้างเกณฑ์ชี้วัดเพื่อประเมินผลทุก ๖ เดือน

๓) กำหนดให้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ด้านการคลังเป็นสายวิชาชีพที่ต้องมีใบประกอบวิชาชีพ ซึ่งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพและอาจกำหนดให้มีเงินประจำตำแหน่งและห้ามมิให้มีการบรรจุแต่งตั้งหรือให้มีการรักษาการในตำแหน่งที่ข้ามสายงาน

### ๕.๒.๓.๖ รูปแบบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลด้านความคุ้มค่า

ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลโครงการหลังจากที่ไ้ดำเนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีกระบวนการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความติดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

## ๕.๓ ข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ผู้วิจัยได้ใช้การเก็บข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพ เชิงปริมาณและข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินการวิเคราะห์และสังเคราะห์แนวทางและรูปแบบแล้วมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

### ๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องดำเนินการ

๑) ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีการ

เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยมีแนวทางที่ยึดหลักการบูรณาการระหว่างหลักธรรมซึ่งได้แก่หลักสัปปุริสธรรม หลักทวิโถตปะเข้ากับหลักกฎหมายเพื่อหลักการทางพระพุทธศาสนาดังกล่าวเกิดสภาพบังคับให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

๒) ดำเนินการปรับปรุงระบบและกลไกการตรวจสอบและกำกับดูแลให้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กรอบแนวทางธรรมาภิบาลทั้ง ๖ ด้านคือด้านนิติธรรม ด้านคุณธรรม ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วม ด้านความรับผิดชอบและด้านความคุ้มค่าอย่างแท้จริง

๓) ดำเนินการปลูกจิตสำนึกของภาคประชาชนให้มีความตื่นตัวในด้านการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบการทำงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่องโดยเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการของการปกครองท้องถิ่นทั้งในระดับครอบครัว ชุมชนและโรงเรียนสถานศึกษาให้มีการเรียนการสอนวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นควบคู่ไปกับการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมในด้านการปกครองท้องถิ่นอย่างถูกต้องเพื่อเป็นการสร้างการเมืองท้องถิ่นบนพื้นฐานของประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม โปร่งใสและมีประสิทธิภาพตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๔) พัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสมรรถนะทางการบริหารและการปฏิบัติงานแบบมืออาชีพ (professional) รวมทั้งมีการรณรงค์เกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังไม่ว่าจะเป็นคุณธรรมจริยธรรมด้านการปฏิบัติงานหรือคุณธรรมจริยธรรมในด้านส่วนตัวของผู้เกี่ยวข้องก็ตามโดยหลักการที่ว่าบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลสาธารณะซึ่งอาสาสมัครเข้ามาดูแลประโยชน์ของท้องถิ่นย่อมต้องเป็นบุคคลที่มีความพร้อมและปราศจากความต่างพร้อยในเชิงคุณธรรมจริยธรรม (clean and clear)

๕) พัฒนาขีดความสามารถในด้านการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง

๖) ให้มีกฎหมายที่บูรณาการระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ โดยให้มีตัวแทนกรรมการหมู่บ้าน (ก.ม.) กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในสภาท้องถิ่นในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด

### ๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับปรุงดังนี้

๑) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่และสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

๒) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนให้ทันสมัยและลดการใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินให้น้อยลง

๓) กฎหมายให้มีจำนวนประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเช่นภาษีที่พักอาศัย ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๔) ดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภาษี อากรและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและทันสมัย



๕) ให้มีกฎหมายและระเบียบว่าด้วยคุณธรรมและจริยธรรมทางการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเช่นในรูปของวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการโดยกำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ

๖) กำหนดฐานความผิดและลักษณะการลงโทษที่ชัดเจนและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐอื่นๆ

๗) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางระบบบริหารการเงินและพัสดุรัดกุมและตรวจสอบได้ชัดเจนโดยการรณรงค์เรื่องความโปร่งใสและมีระบบรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการคลังที่สามารถกระทำได้ง่าย

๘) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายในและระบบประกันความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งกำหนดสภาพบังคับเกี่ยวกับวินัยทางการคลังให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเลยให้รุนแรงขึ้น

๙) เปิดช่องทางให้ภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีบทบาทในการตรวจสอบเพิ่มขึ้น

๑๐) แก้ไขและปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ชัดเจนโปร่งใสและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีระบบการกำหนดราคากลางที่ครอบคลุมรายการของพัสดุและมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับกลไกตลาดโดยกำหนดให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดราคากลางในการซื้อหรือจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นธรรมและมีการปรับปรุงให้เหมาะสมอยู่เสมอโดยมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงซึ่งควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐ สมาคมหรือองค์กรควบคุมวิชาชีพ และสถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนในด้านที่เกี่ยวข้อง

๑๑) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของหน่วยกำกับดูแลเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอให้สามารถแนะนำ ตรวจสอบ ติดตามและมีการรายงานผลอย่างสม่ำเสมอและให้มีการจ้างหน่วยงานภาคเอกชนที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐและมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพดำเนินการในการกิจตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่นได้๗.ควรมีระเบียบกำหนดให้มีการแจ้งรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคลังทุกระดับปีละ ๑ ครั้ง

๑๒) มีระบบและกลไกที่เป็นธรรมในการประเมินโดยอ้างอิงผลงานที่เป็นรูปธรรมและพิจารณาข้อมูลจากรอบด้านเช่นจากผู้บริหารและภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างยุติธรรมและโปร่งใส

๑๓) ปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะต้องมีการถ่ายทอดผลการประชุมพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับโครงการและงบประมาณและสามารถเข้าชมย้อนหลังได้ทุกครั้ง

๑๔) ให้มีระเบียบว่าด้วยการการรับฟังความคิดเห็นหรือการแสดงประชามติโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น สอบถามและตอบปัญหาซึ่งสามารถใช้อ้างอิงได้โดยการเปิดโอกาสให้ลงทะเบียนตามระบบที่กำหนดไว้โดยกฎกระทรวงว่าด้วยการนั้น

๑๕) ให้มีระเบียบว่าด้วยการจัดทำระบบฐานข้อมูลจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเชิงบูรณาการซึ่งผูกพันส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในการใช้ฐานข้อมูลและบูรณาการแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด

๑๖) ให้มีคณะกรรมการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและติดตามประเมินผลโครงการหลังจากที่ไ้ดำเนินการไปแล้ว ๑ ปีหากเห็นว่าไม่บรรลุเป้าหมายอันเป็นผลมาจากการไม่มีการบูรณาการจัดทำหรือบริหารโครงการตามหลักวิชาการให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารท้องถิ่น ชุดดังกล่าวร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่กำกับดูแลในสัดส่วนความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งการจ่ายรางวัลตอบแทนประจำปี

### ๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการทำวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้

๑) ควรมีการศึกษาในเชิงความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพที่แตกต่างกัน เช่น ประสิทธิภาพการบริหารงานคลังเปรียบเทียบในเชิงของประเภทเดียวกันเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสภาพบริบททางเศรษฐกิจสังคมที่คล้ายคลึงกันเช่นจังหวัดที่เป็นอุตสาหกรรมด้วยกัน (industrial base) หรือจังหวัดที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจแบบเกษตร(agriculture base) กับจังหวัดที่เป็นเศรษฐกิจแบบเกษตรเช่นเดียวกันเพื่อวิเคราะห์ตัวแปรที่มีผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานด้านการคลัง

๒) ควรมีการศึกษาเกี่ยวกับระบบฐานภาษีของท้องถิ่นว่าจะสามารถปรับปรุงฐานภาษีให้กว้างขึ้นกว่าในปัจจุบันจะส่งผลกระทบในด้านบวกและลบต่อท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรในขณะเดียวกันจะส่งผลกระทบต่อทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร

๓) ควรมีการศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

๔) ควรมีการศึกษาแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมการพึ่งพาตนเองในด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรจึงจะเป็นการลดภาระหรือการพึ่งพาจากรัฐบาลให้น้อยลงเพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถมีอิสระทางการบริหารอย่างแท้จริงสอดคล้องกับหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเอง

๕) ควรมีการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

๖) ควรมีการศึกษาวิธีการลดจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลง