

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูนในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการแบ่งรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนจากภาครัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้วิเคราะห์ถึงการออกแบบเงินอุดหนุนทั่วไปและหลักเกณฑ์ที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงาน รวมทั้งได้ศึกษาความเพียงพอของเงินที่ได้รับว่าสามารถใช้ในการทำงานให้ได้ประสิทธิภาพตามมาตรฐานเครื่องชี้วัดการทำงานหรือไม่ ซึ่งคาดหวังว่าผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปในการทำความเข้าใจในการใช้เงินภาษีของตน เพื่อใช้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการส่วนกลางที่สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลเพื่อกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่น ทั้งยังจะทำให้ทราบข้อจำกัดในการทำงานและแนวทางการแก้ปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นที่สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐและนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูนนั้น ได้ศึกษาถึงการจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล ซึ่งมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้นำเสนอต่อกรมการปกครอง โดยอาศัยเครื่องมือชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลจำนวน 26 ตัวแปร มาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่เทศบาลแต่ละแห่ง ตามประสิทธิภาพของเทศบาลนั้นๆ โดยการนำเครื่องชี้วัดที่ได้ในแต่ละเทศบาลมาคำนวณตามหลักเกณฑ์และสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้นำเสนอไว้ ดังนั้นจึงได้ทำการออกแบบสำรวจเพื่อหาข้อมูลตัวชี้วัดต่างๆที่ระบุตามเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล โดยส่งแบบสำรวจไปยังเทศบาลเมืองลำพูนและเทศบาลในระดับเดียวกัน (เทศบาลชั้น 3) รวมทั้งสิ้น 25 เทศบาล และได้รับความอนุเคราะห์จากเทศบาลตอบกลับข้อมูลมาทั้งสิ้น 7 เทศบาล ซึ่งภายหลังจากประเมินข้อมูลในเบื้องต้นเหลือข้อมูลที่สามารถใช้ในการวิเคราะห์ได้ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - พ.ศ. 2549 รวม 6 เทศบาล

จากการวิเคราะห์เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลทั้ง 6 แห่ง ที่ได้รับข้อมูลกลับมา ได้ทำการเปรียบเทียบประสิทธิภาพการทำงานระหว่างเทศบาลทั้ง 6 แห่ง โดยเน้นวิเคราะห์เทศบาลเมืองลำพูนเทียบกับเทศบาลอื่นๆในกลุ่ม และประเมินประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลเมืองลำพูนเชิงอนุกรมเวลา ว่ามีประสิทธิภาพเปลี่ยนแปลงไปในรูปแบบใดในแต่ละปี

นำเครื่องชี้วัดการทำงานของแต่ละเทศบาลข้างต้น มาคำนวณตามหลักเกณฑ์และสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้นำเสนอไว้ และนำมาเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริงในแต่ละปีเพื่อศึกษาถึงความแตกต่าง และได้ทำการศึกษาต่อถึงจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับว่ามีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลเมืองลำพูนในแต่ละปีอย่างไร ซึ่งผลจากการศึกษาในแต่ละประเด็นต่างๆ ได้สรุปดังต่อไปนี้

## 5.1 สรุปผลการศึกษา

### 5.1.1 ประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูน

เมื่อพิจารณาในแต่ละเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานแล้วพบว่า เทศบาลเมืองลำพูนมีประสิทธิภาพการดำเนินงานค่อนข้างสูงในเรื่องการจัดหารายได้ในส่วนของรายได้อื่นที่มีไขภายี และการบริหารบุคลากรในเรื่องรายจ่ายค่าจ้างเงินเดือนซึ่งใช้งบประมาณน้อยแต่สามารถบริการประชาชนได้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับเทศบาลอื่นๆในระดับชั้นเดียวกัน

เทศบาลเมืองลำพูนมีเครื่องชี้วัดที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานค่อนข้างต่ำ ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมาเทียบกับ รายจ่ายทั่วไปเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมาของเทศบาลเมืองลำพูน ซึ่งรายจ่ายเพื่อการลงทุนแสดงถึงความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อรักษา การพัฒนา หรือยกระดับคุณภาพการบริการประชาชนในระยะยาว และสัดส่วนควรมีค่ามาก ซึ่งสะท้อนการบริหารงานที่คำนึงถึงอนาคตข้างหน้า (Forward looking) โดยเทศบาลเมืองลำพูนควรพิจารณาปรับปรุงนโยบายในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนในระยะยาวต่อไป

เครื่องชี้วัดหนึ่งที่เทศบาลเมืองลำพูนได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ การจัดพื้นที่สวนสาธารณะและสนามกีฬาให้ประชาชน ซึ่งก่อนหน้านี้ทางเทศบาลเมืองลำพูนไม่มีการจัดพื้นที่สวนสาธารณะในเขตเทศบาล โดยความดูแลของเทศบาล จนกระทั่งได้มีการจัดสร้างสวนสาธารณะในปี พ.ศ.2549 ขึ้น ทำให้มีประสิทธิภาพด้านการจัดพื้นที่สวนสาธารณะให้ประชาชนดีขึ้น อยู่ในระดับปานกลางเมื่อเทียบกับเทศบาลอื่นๆ ในระดับชั้นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพโดยรวมโดยดูจากดัชนีแสดงประสิทธิภาพโดยรวมมาตรฐาน พบว่าการดำเนินงานโดยรวมของเทศบาลเมืองลำพูนเองนั้น มีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 - พ.ศ.2549 แม้ว่าจะมีปี พ.ศ.2546 ที่มีคะแนนลดลงเล็กน้อยจากปีก่อนหน้า แต่แนวโน้มโดยรวมก็มีทิศทางที่เพิ่มขึ้น ซึ่งหากเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูนในแต่ละปีกับเทศบาลในระดับชั้นเดียวกันแล้ว เทศบาลเมืองลำพูนก็ยังมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง

### 5.1.2 เปรียบเทียบเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริงกับเงินอุดหนุนตามสูตรการคำนวณของเทศบาลเมืองลำพูน ปี พ.ศ.2544 - 2550

จากการคำนวณตามสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป พบว่า เงินอุดหนุนทั่วไปตามสูตรมีความแตกต่างกับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริง โดยภาพรวมแล้วเงินอุดหนุนที่เทศบาลเมืองลำพูนควรจะได้รับตามสูตรนั้นน้อยกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจริง สาเหตุที่จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปตามสูตรมีค่าน้อย อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรของเทศบาลเมืองลำพูนนั้นน้อยกว่าเทศบาลอื่นๆในระดับชั้นเดียวกัน ทำให้ส่วนแบ่งนั้นน้อยลงไปด้วยตามส่วน หากแต่จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับสูงกว่าจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปตามสูตรอาจจะมาจากปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เช่น ความสามารถในการงบประมาณของบุคคลากร เหตุผลทางด้านการเมือง (งบอุปถัมภ์) เป็นต้น

### 5.1.3 ความสัมพันธ์ของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในแต่ละปี ต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาลเมืองลำพูน

เมื่อเปรียบเทียบดัชนีแสดงประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยรวมกับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในแต่ละปีของเทศบาลเมืองลำพูนแล้วพบว่า เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีแสดงประสิทธิภาพการดำเนินงาน โดยรวมกับจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในแต่ละปี พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ 0.6661 แสดงว่าเงินอุดหนุนทั่วไปก่อนข้างมีส่วนในการใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาล อันแสดงให้เห็นว่าหากต้องการจะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลให้สูงขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องมีแนวทางในการที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลทั้งระบบ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบการเพิ่มปริมาณเงินอุดหนุนทั่วไป หรือหาแนวทางอื่นเพื่อเพิ่มรายได้ที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพสูงขึ้นกว่านี้

## 5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 5.2.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของเทศบาล

จากผลการศึกษาทำให้ทราบว่า มีตัวชี้วัดการดำเนินงานใดที่มีประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ควรได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ซึ่งรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการส่วนกลางสามารถนำไปพิจารณาจัดสรรงบประมาณพิเศษซึ่งอาจจะอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเพื่อดำเนินการสนับสนุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพ (แต่รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังเป็นการดำเนินงานในรูปแบบที่มีระบบการคลังเป็นลักษณะรวมศูนย์ คือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้นำไปเข้ารัฐ แล้วจึงจัดแบ่งให้แก่แต่ละท้องถิ่น ทั้งยังมีปัญหาในเรื่องนโยบายของการจัดแบ่งที่ไม่ชัดเจน และไม่สามารถพยากรณ์ได้ รวมทั้งไม่เป็นการสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายหลักของรัฐบาลอีกด้วย)

### 5.2.2 การหาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการขยายฐานภาษี

จากการศึกษาพบว่ารายได้ของท้องถิ่นที่ใช้เพื่อดำเนินการนั้นมีความจำเป็นและมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการขยายฐานภาษีนั้น กระทำได้หลายทาง เช่น

1) การเพิ่มฐานภาษีของท้องถิ่น ด้วยความพยายามปิดรูรั่วด้านภาษี (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมีข้อยกเว้นมาก) หรือการจัดเก็บอัตราภาษีไม่เหมาะสม (ต่ำเกินไป เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากราคาประเมินไม่ทันสมัย)

2) การเพิ่มฐานภาษี โดยให้ท้องถิ่นเก็บภาษีเสริมจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีรายหัว

แต่แนวทางการเพิ่มภาษีโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มนั้น มีต้นทุนทางการเมืองสูง นั่นคือคณะบริหารงานชุดที่บริหารงานอยู่นั้นจะไม่ใช่ที่พึงพอใจจากประชาชน และไม่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานอันเนื่องจากประชาชนได้รับผลกระทบในการที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องใช้เวลาและการอธิบายเพื่อปรับให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจ ทำให้แนวทางดังกล่าวยากที่จะดำเนินการได้จริงในภาคปฏิบัติ

### 5.2.3 การหาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบยั่งยืน

จากการที่รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง สามารถดูแลและดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง จึงควรมีการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีและบริหารงานได้ด้วยตัวเองอย่างอิสระโดยมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจะทำให้เช่นนั้น อาจจะต้องเริ่มด้วยการวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการบริหารงานได้ด้วยตนเอง เช่น การกระจายอำนาจทางการคลังควรจัดระบบ Revenue Sharing โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับรายได้ตามสัดส่วนที่จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจากเดิม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจากเดิมนำส่งเข้าส่วนกลางทั้งหมด และทำการจัดสรรให้ท้องถิ่นภายหลัง ก็ควรให้มีการลดสัดส่วนการจัดเก็บเข้าส่วนกลางลง และเพิ่มสัดส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาระภาษีของประชาชนที่จัดเก็บเท่าเดิม ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

และจากการพิจารณาถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์และสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปของมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ที่ได้มีการถ่วงน้ำหนักในแต่ละกลุ่มเครื่องชี้วัด โดยอาศัยหลักเหตุผล “แรงจูงใจ” ซึ่งเทศบาลที่ได้คะแนนสูงก็จะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว (per capita grant allocation) สูงกว่าเทศบาลที่ได้คะแนนน้อย และเทศบาลใดเร่งดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นในกลุ่มเครื่องชี้วัดที่มีการถ่วงน้ำหนักมากก็จะได้เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว มากตามไปด้วย จากการพิจารณาการถ่วงน้ำหนักตามตารางที่ 5.1 จะเห็นว่ามีการเน้นน้ำหนักไปที่กลุ่มเครื่องชี้วัดการให้บริการและการจัดเก็บรายได้ เป็นหลัก

ข้อเสนอแนะในการวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองได้ในอนาคต และอาศัยหลักเหตุผล “แรงจูงใจ” ควรปรับสัดส่วนให้มีการเพิ่มน้ำหนักให้กับกลุ่มเครื่องชี้วัด กลุ่มที่ 3 การบริหารการคลัง และ กลุ่มที่ 6 การบริหารต้นทุนและการคืนทุนให้มีน้ำหนักมากขึ้น เพราะรายละเอียดเครื่องชี้วัดการบริหารการคลังนี้ว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนและทำให้มีการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา เพื่อรักษาหรือยกระดับคุณภาพการบริการประชาชนในระยะยาว รวมทั้ง การบริหารต้นทุนและการคืนทุน เพราะการจัดเก็บค่าบริการของเทศบาล เช่น การเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นบริการที่เทศบาลสามารถเรียกเก็บค่าบริการให้คุ้มทุนได้ ดังนั้นหากมีการเพิ่มน้ำหนักให้กลุ่มงานนี้ก็จะเป็นการวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานการคลังได้ด้วยตนเองในอนาคต ซึ่งรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงการถ่วงน้ำหนักนั้นควรจัดให้มีการศึกษาวิจัยต่อไป



ตารางที่ 5.1 แสดงการถ่วงน้ำหนักระหว่างกลุ่มเครื่องชี้วัดการทำงานตามเกณฑ์ที่กำหนด

กลุ่มเครื่องชี้วัด	น้ำหนักแต่ละกลุ่ม (ร้อยละ)
กลุ่มที่ 1 การให้บริการ	30
กลุ่มที่ 2 การจัดเก็บรายได้	30
กลุ่มที่ 3 การบริหารการคลัง	10
กลุ่มที่ 4 การบริหารบุคลากร	10
กลุ่มที่ 5 ประสิทธิภาพของการบริการ	15
กลุ่มที่ 6 การบริหารต้นทุนและการคืนทุน	5

หมายเหตุ: น้ำหนักของแต่ละกลุ่มได้มาจากทาง TDRI ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลและเจ้าหน้าที่จากกรมการปกครอง ในการประชุมสัมมนาเทศบาล 4 แห่ง  
 ที่มา: เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลเมืองพิษณุโลก เทศบาลเมืองนครปฐม และเทศบาลตำบลบ้านบึง (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2542)

### 5.3 ปัญหาและข้อจำกัดในการศึกษาครั้งนี้

1. การสำรวจเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในการทำการศึกษานี้ เก็บจากเทศบาลชั้น 3 ทั่วประเทศ จำนวน 25 เทศบาล ใช้วิธีจัดส่งแบบสอบถาม และให้แต่ละเทศบาลส่งกลับ ซึ่งผู้วิจัยไม่สามารถชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยรวมทั้งอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้วิจัยได้ด้วยตนเอง เพียงแต่ชี้แจงรายละเอียดเป็นเอกสารในแบบสำรวจ ซึ่งข้อจำกัดนี้อาจมีผลทำให้การกรอกแบบสอบถามเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ และข้อมูลที่ได้รับกลับอาจจะไม่สมบูรณ์ตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดตามหลักเกณฑ์ได้ ทำให้ผลการวิจัยครั้งนี้แตกต่างกับผลการวิจัยของมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2. จากกลุ่มตัวอย่าง 25 เทศบาล มีเพียง 7 เทศบาลที่ให้ความอนุเคราะห์ส่งแบบสอบถามกลับมา และข้อมูลที่ได้รับมามีบางส่วนไม่ถูกต้องหรือไม่สามารถหาค่าได้ ทำให้เสียฐานข้อมูลในการทำงานวิจัยส่วนหนึ่งไป และอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของงานวิจัยได้