



ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

ธเนศ เก่งเกียรติชัย

คู่มือนี้พจนนี้เป็นสาระสำคัญของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

ธเนศ เก่งเกียรติชัย

คู่มือฉบับนี้เป็นสาระสำคัญของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



STRATEGIES TO INCREASE THE REVENUE OF TOWN MUNICIPALITY
IN CENTRAL REGION

Tanet Kengkeatchai

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
For the Degree of Doctor of Public Administration
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin
Academic Year 2016

Copyright of Rajamangala University of Technology Rattanakosin

STRATEGIES TO INCREASE THE REVENUE OF TOWN MUNICIPALITY
IN CENTRAL REGION

Tanet Kengkeatchai

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
For the Degree of Doctor of Public Administration
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin
Academic Year 2016

Copyright of Rajamangala University of Technology Rattanakosin



ใบรับรองคุณวุฒิ
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

ชื่อคุณวุฒิ ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
ชื่อผู้วิจัย นายธเนศ เก่งเกียรติชัย
วิชาเอก นวัตกรรมการบริหารการจัดการรัฐกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาคุณวุฒิ

- | | |
|-------------------------|---------------|
| 1. ดร.อำนาจ บุญรัตน์ | ประธานกรรมการ |
| 2. ดร.หรรษา ชูเพ็ญ | กรรมการ |
| 3. ดร.สมเจตน์ พันธุ์ไฉน | กรรมการ |

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีอนุมัติให้คุณวุฒิฉบับนี้ เป็นสาระสำคัญ ของ
การศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต

.....ผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
(นายรพี ม่วงนนท์)

คณะกรรมการสอบคุณวุฒิ

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ)

..... กรรมการ
(ดร.พัชรวัต ปิยะโอสถสรณ์)

..... กรรมการ
(ดร.อำนาจ บุญรัตน์)

..... กรรมการ
(ดร.หรรษา ชูเพ็ญ)

..... กรรมการ
(ดร.สมเจตน์ พันธุ์ไฉน)



Dissertation Certificate
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin

Dissertation Title Strategies to Increase the Revenue of Town Municipalities
in Central Region

Researcher Mr. Tanet Kengkeatchai

Major Innovative Public Administration and Management

Advisory Committee

1. Amnuay Boonratanamaitree, Ph.D.
2. Hhakuan Choopen, Ph.D.
3. Somjet Pantukosit, Ph.D.

Rajamangala University of Technology Rattanakosin Approved this Dissertation in
Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Public Administration

..... Director of College of Innovative Management
(Mr. Rapee Moungnont)

Examination Committee

..... Chairperson
(Professor Somboon Suksamran, Ph.D.)

..... Member
(Patcharawat Piyaosotsan, D.P.A.)

..... Member
(Amnuay Boonratanamaitree, Ph.D.)

..... Member
(Hhakuan Choopen, Ph.D.)

..... Member
(Somjet Pantukosit, Ph.D.)

กิตติกรรมประกาศ

ดุชนิพนธ์เรื่อง “ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง” เล่มนี้ ผู้ศึกษาวิจัย ได้ทุ่มเททำการศึกษาย่างต่อเนื่องด้วยความ อุตุน วิริยะ อุตสาหะ จนประสบความสำเร็จ ซึ่ง ผลงานนี้มีได้เกิดจากความรู้ ความสามารถของผู้วิจัยแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ผู้ศึกษาวิจัยได้รับความ เมตตาจากคณาจารย์ และผู้เกี่ยวข้องหลายท่าน จึงขอกล่าวขอบพระคุณไว้ ณ ในดุชนิพนธ์เล่มนี้

ก่อนอื่นผู้ศึกษา/วิจัยขอกราบขอบพระคุณ ดร.ทศวน ชูเพ็ญ, ดร.พัชรวิตร ปิโยสถสรรค และดร.สมเจตน์ พันธุ์มชิต ที่กรุณาให้คำชี้แนะ สังเคราะห์ เรียบเรียง ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขดุชนิพนธ์ของผู้ศึกษาวิจัยเล่มนี้ ซึ่งข้อแนะนำในแต่ละครั้งของทุกท่าน นั้น ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อ การพัฒนางานจัดข้อบพร่อง จนเกิดความชัดเจน ถูกต้อง และสมบูรณ์

ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบขอบพระคุณ ดร.อานวย บุญรัตน์มนตรี ผู้ช่วยผู้อำนวยการวิทยาลัย นวัตกรรม การจัดการ และรศ.ดร.เพ็ญศรี ฉิรินัง ผู้อำนวยการโครงสร้างหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ ดุชนิพนธ์ิติต ตลอดจนคณะเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ดุชนิพนธ์ิติต มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคล รัตนโกสินทร์ทุกท่านที่ให้ความอนุเคราะห์ สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษวิจัย ครั้งนี้ ให้ความก้าวหน้าทางการศึกษาเป็นไปตามระยะเวลา และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกประการ

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ นางสมฤดี จันทร์สุวรรณ นายกเทศมนตรีตำบลหน้าพระลาน นางสาวพรศรี กิจธรรม อดีตปลัดเทศบาล ระดับ 10 เทศบาลนครนนทบุรี ดร.กิตติชัย อัครวิมุติ ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการสาขา บริษัททิพยประกันภัย จำกัด (มหาชน) และนางเบญจมาศ ชโนภาส ผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลปลายบาง ผู้ซึ่งให้กำลังใจ และคำแนะนำ ช่วยเหลือผู้ศึกษาวิจัย จนดุชนิพนธ์ฉบับนี้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ท้ายที่สุดขอกราบของพระคุณ เตี่ยฮวงลิ้ม แซ่เอ็ง คุณแม่ณีภา เก่งเกียรติชัย และพี่ ๆ น้อง ๆ ทุกคนที่ให้การสนับสนุนทุนการศึกษา ห่วงใยเอื้ออาทร และช่วยเหลือ ในการจัดทำดุชนิพนธ์ทุก วิธีทางทั้งทางด้านการงาน และการเรียน ด้วยความเต็มใจอย่างดียิ่งตลอดมา จนผู้ศึกษาวิจัยสามารถ จัดทำดุชนิพนธ์เล่มนี้บรรลุความสำเร็จ ตลอดจนมีความก้าวหน้าทางการศึกษาในระดับสูงสุด มาโดย ลำดับ

ธเนศ เก่งเกียรติชัย

มกราคม 2560

ชื่อคุณูปนิพนธ์	ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
ชื่อผู้วิจัย	นายธเนศ เก่งเกียรติชัย
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.อำนาจ บุญรัตน์ ตรี.ทศวน ชูเพ็ญ และ ดร.สมเจตน์ พันธุ์โสมชิต
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง (2) เปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น (3) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลางและ (4) แสวงหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี ประกอบด้วย วิจัยเชิงปริมาณ ด้วยการใช้แบบสอบถาม โดยเก็บข้อมูลจากบุคลากรจากเทศบาล กลุ่มภาคกลางจำนวน 400 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าไคสแควร์ และการวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนแบบทางเดียว วิธี การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ทั้งหมดจำนวน 7 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ผู้บริหาร และข้าราชการเทศบาล ศึกษาเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการวิจัย พบว่า 1) ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติที่ดีต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง 2) ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ 3) ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล มีความสัมพันธ์กับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ 4) แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ได้แก่ การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาล การเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล และการเสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายของเทศบาล

คำสำคัญ รายได้เทศบาล ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนารายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาหลัก.....

Dissertation Title	Strategies to Increase the Revenue of Town Municipalities in Central Region
Researcher	Mr.Tanet Kengkeatchai
Degree Sought	Doctor of Public Administration
Advisors	Amnuay Boonratanamaitree, Ph.D Hhakuan Choopen, Ph.D and Somjet Pantukosit, Ph.D
Academic Years	2016

ABSTRACT

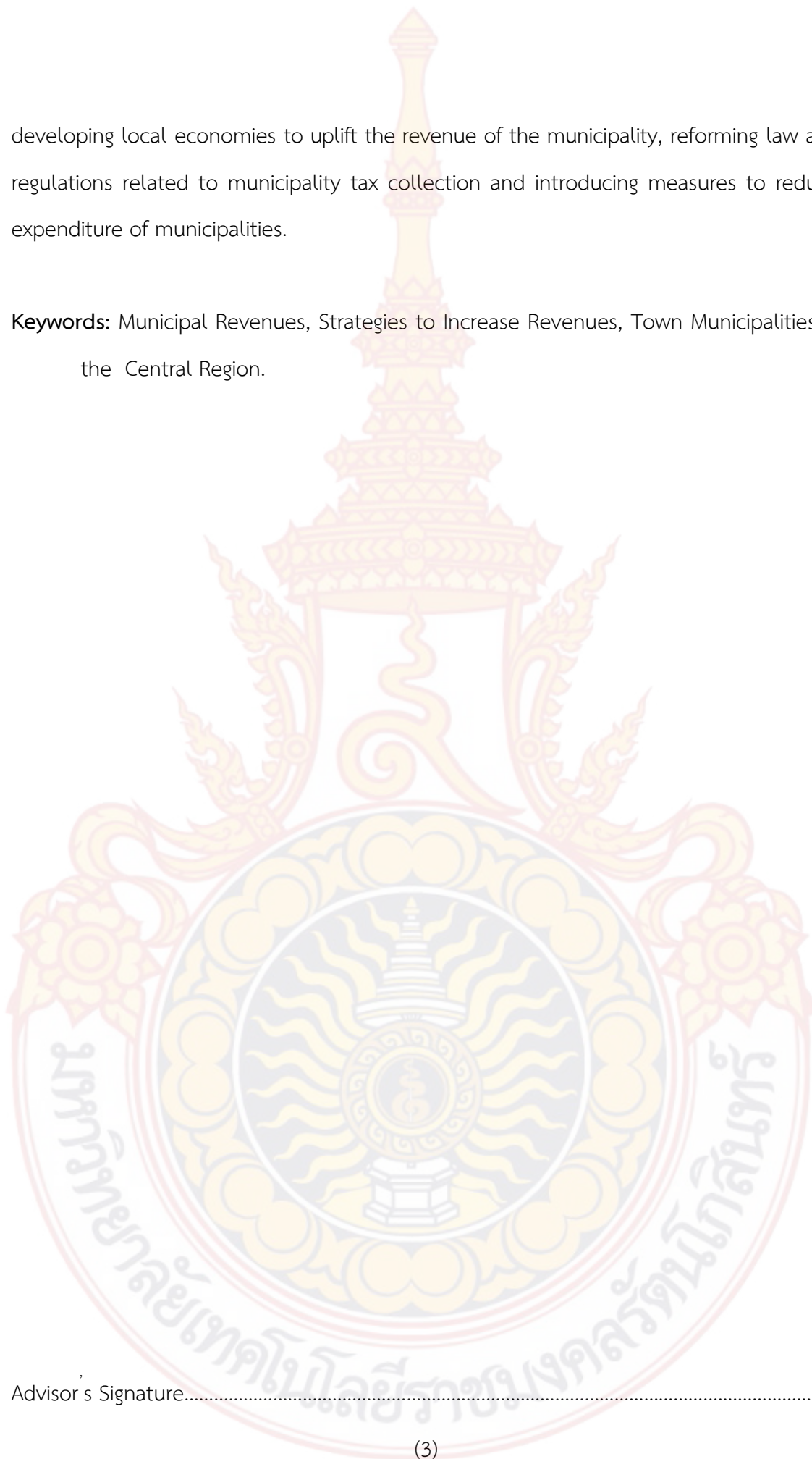
The purposes of this research were to study the attitudes of local administrators and officials towards strategy setting, management and revenue development of town municipalities in Central Region; to compare the attitudes categorized by genders, ages, education levels, work experience and domicile; to study the relationship between strategic management and development of revenue of town municipalities and to seek guidelines for future strategic setting and strategic management.

The research adopted mixed methodologies. The quantitative method was through questionnaires, populations were officials attached to town municipalities in central region. Sample size calculated by Yamane concepts at 400 persons. Descriptive statistics were means, percentages, standard deviation. Inferential statistics were Chi-square, ANOVA-F. The qualitative term was based on in-depth interviews and documentary research.

The findings of the study revealed that administrators and local officials of town municipalities in the central region had positive attitudes towards strategic management to increase revenues; regarding strategic management and the development of revenue of town municipalities, administrators and local officials were significantly different in attitudes; strategies to increase municipal revenues were related to the strategic management processes and Strategies and strategic management to increase revenues of town municipalities in the central region should focus on encouraging the motivation to pay taxes to the municipalities, strengthening the effectiveness of tax collection,

developing local economies to uplift the revenue of the municipality, reforming law and regulations related to municipality tax collection and introducing measures to reduce expenditure of municipalities.

Keywords: Municipal Revenues, Strategies to Increase Revenues, Town Municipalities in the Central Region.



Advisor's Signature.....

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	(2)
กิตติกรรมประกาศ.....	(4)
สารบัญ.....	(5)
สารบัญตาราง.....	(10)
สารบัญภาพ.....	(12)
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 คำถามการวิจัย.....	9
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	10
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	13
2.1 การกระจายอำนาจ.....	13
2.2 การปกครองท้องถิ่นไทย.....	34
2.3 รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	51
2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย.....	66
2.5 พฤติกรรมองค์กรกับความสำเร็จขององค์การท้องถิ่น.....	88
2.6 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์.....	95
2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	112
2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	124
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	125
3.1 แนวทางการวิจัย.....	125
3.2 การสร้าง และทดสอบเครื่องมือการวิจัย.....	126
3.3 พื้นที่ และประชากรทางการวิจัย.....	128
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	133
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	135

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย.....	140
4.1 ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ.....	141
4.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	142
4.1.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้ เทศบาล.....	144
4.1.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์....	147
4.1.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ ขององค์กรในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล.....	149
4.1.5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล.....	150
4.1.6 ผลการวิเคราะห์โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้.....	152
4.1.7 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	154
4.1.8 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนก ตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็น รายคู่.....	155
4.1.9 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนก ตามประเภทข้าราชการท้องถิ่น ด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล เป็น รายคู่.....	156
4.1.10 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่นด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล ตามหมวดรายได้ เป็นรายคู่.....	157
4.1.11 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามข้าราชการส่วนท้องถิ่น ภาพรวมเป็นรายคู่.....	158
4.1.12 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่ม รายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามเพศ.....	159
4.1.13 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ.....	160
4.1.14 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เป็นรายคู่.....	161

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.15 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา.....	162
4.1.16 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน.....	163
4.1.17 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน ด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เป็นรายคู่.....	164
4.1.18 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่ม รายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางจำแนกตามภูมิลำเนา.....	165
4.1.19 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลกับการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร.....	166
4.1.20 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหาร ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ ขององค์กรกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้.....	167
4.2 ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ.....	169
4.2.1 ประเด็นที่ 1 การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของกรอบนโยบาย การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง และรายได้ของประเทศไทย.....	170
4.2.2 ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง.	176
4.2.3 ประเด็นที่ 3 ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่ม ภาคกลางได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน.....	180
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะ.....	188
5.1 สรุปผลการวิจัย.....	189
ตอนที่ 1 สรุปผลข้อมูลจากแบบสอบถาม.....	189
5.1.1 ข้อมูลทั่วไป.....	189
5.1.2 ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนด ยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง.....	189
5.1.3 เปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้าน การกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์และการเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามความแตกต่างของประเ	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนา.....	191
5.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับการเพิ่มรายได้เทศบาล.....	193
5.1.5 สรุปข้อเสนอแนะ.....	193
ตอนที่ 2 สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	195
5.1.6 ประเด็นที่ 1 การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของกรอบนโยบายการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางและประเทศไทย.....	196
5.1.7 ประเด็นที่ 2 สภาพปัญหาและอุปสรรคของการเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง.....	197
5.1.8 ประเด็นที่ 3 ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลางได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน.....	198
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	
5.2.1 ประเด็นที่ 1 ทิศนคติที่ทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง.....	199
5.2.2 ประเด็นที่ 2 เปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามความแตกต่างของประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนา.....	209
5.2.3 ประเด็นที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับการเพิ่มรายได้เทศบาล.....	214
5.2.4 ประเด็นที่ 4 แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต.....	217
5.3 ยุทธศาสตร์ต้นแบบ และมาตรการเชิงปฏิบัติ.....	223
5.4 ข้อเสนอแนะ.....	232
บรรณานุกรม.....	235

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก.....	248
ภาคผนวก ก การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity).....	249
ภาคผนวก ข ความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability).....	257
ภาคผนวก ค แบบสอบถาม.....	259
ภาคผนวก ง แบบสัมภาษณ์เชิงลึก.....	269
ภาคผนวก จ หนังสือขอความอนุเคราะห์ต่าง ๆ.....	271
ประวัติผู้วิจัย.....	275



สารบัญญภาพ

ภาพที่

หน้าที่

2.1 กรอบแนวคิด.....124



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้าที่
1.1 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	2
1.2 แสดงสัดส่วนรายได้ของเทศบาล ในปี 2551-2556.....	5
2.1 แสดงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2551-2556.....	45
2.2 แสดงสัดส่วนแหล่งรายได้ของเทศบาล ในปี 2551-2556.....	46
2.3 แสดงโครงการสร้างรายรับจริงของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลปีงบประมาณ 2552).....	47
2.4 แสดงรายชื่อเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง.....	85
3.1 แสดงจำนวนบุคลากรของเทศบาล กลุ่มภาคกลาง.....	128
3.2 แสดงสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง แยกเป็นรายจังหวัด.....	130
3.3 แสดงสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในแต่ละรายจังหวัด.....	131
4.1 แสดงคำร้อยละของลักษณะส่วนบุคคลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม	131
4.2 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล.....	144
4.3 แสดงค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์.....	147
4.4 แสดงคำร้อยละของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล.....	149
4.5 แสดงค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล.....	150
4.6 แสดงค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้.....	152
4.7 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น.....	154
4.8 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เป็นรายคู่.....	155
4.9 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล เป็นรายคู่.....	156
4.10 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ เป็นรายคู่.....	159
4.11 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภท ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นภาพรวมเป็นรายคู่.....	158

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้าที่
4.12 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามเพศ.....	159
4.13 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ.....	160
4.14 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม อายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่.....	160
4.15 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา.....	162
4.16 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน.....	163
4.17 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ระยะเวลาการทำงาน ด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เป็นรายคู่.....	164
4.18 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามภูมิลำเนา.....	165
4.19 แสดงค่าร้อยละ และค่าไคสแควร์ของความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลกับการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร.....	166
4.20 แสดงค่าร้อยละ และค่าไคสแควร์ของความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้.....	167
ตารางผนวก	
ก.1 การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity).....	249
ข.1 ความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability).....	255
ค.1 แบบสอบถาม.....	257
ง.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก.....	265
จ.1 หนังสือขอความอนุเคราะห์ต่างๆ.....	267

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โลกในยุคโลกาภิวัตน์ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร สภาพเศรษฐกิจ สังคม และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ส่งถ่ายถึงกันอย่างรวดเร็ว เกิดภาวะการแข่งขัน และการเปรียบเทียบ ประกอบกับจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ เป็นเสมือนแรงผลักดันให้เกิดความตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาตนเอง เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญต่อการบริหาร และการพัฒนาประเทศ โดยรัฐบาลได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ของการบริหารกิจการสาธารณะ แนวใหม่ที่มีความสำคัญกับแนวคิดหลัก คือการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคง และการมีเอกภาพมาเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นในการจัดบริหารจัดการบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นตนเอง ด้วยความเสมอภาค แบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในการดำเนินการกิจการดูแลประชาชนทั่วประเทศ ทำให้รัฐบาล และหน่วยงานส่วนกลางสามารถที่จะดำเนินการเฉพาะภารกิจที่มีความสำคัญในระดับต้น ๆ ของประเทศ เช่น ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น รวมทั้งเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จากเหตุดังกล่าวมานี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “เทศบาล” มีภาระหน้าที่เป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นภารกิจหลักโดยตรงตามกฎหมายจัดตั้ง และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล เพื่อการจัดบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ที่มีความใกล้ชิดกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น การศึกษา การดูแลเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ยังคงต้องมี ความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐบาลกลางในลักษณะของการควบคุม/กำกับค่อนข้างมาก ในกรณีนี้ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารที่ค่อนข้างเป็นอิสระตาม หลักการ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ตาม แต่ในการพัฒนา และการเพิ่มรายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กลับเป็นไปได้ยากหรือยังได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 และพ.ศ. 2550 ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญด้านการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตราไว้ในมาตรา 78 และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 อีกทั้งเป็นที่มาแห่งพระราชบัญญัติ

กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีเจตนารมณ์เกี่ยวกับการส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การบริหารการเงินการคลังตามหลักการปกครองตนเอง และหลักความต้องการของประชาชนภายใต้กฎหมายการแบ่งภารกิจ เพื่อการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง และ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ อย่างตรงประเด็นที่สุด ทั้งนี้ การที่ประชาชนสามารถได้รับบริการสาธารณะที่ทั่วถึงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสมรรถนะของการจัดหารายได้ และความเข้มแข็งทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เกริกเกียรติ พิพัฒเสวีธรรม, 2552, หน้า 707)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรปกครองตนเองตามกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น เพื่อการจัดบริการสาธารณะ ขึ้นพื้นฐานที่จำเป็นในการแก้ไขปัญหา และสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น มีแหล่งรายได้ เป็นของตนเอง ประกอบด้วย รายได้จากภาษีท้องถิ่น รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ภาษีแบ่ง และ เงินอุดหนุน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553, หน้า 124) ทั้งนี้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resources) สำหรับขับเคลื่อนบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 4 รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน	(แห่ง)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	76
2. เทศบาล (2441 แห่ง)	
- เทศบาลนคร (ทน.)	30
- เทศบาลเมือง (ทม.)	178
- เทศบาลตำบล (ทต.)	2,233
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,334
4. องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ(กรุงเทพมหานคร/เมืองพัทยา)	2
รวม	7,853

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ 6 พฤศจิกายน 2558)

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม พิจารณาจากความเหมาะสมของสถานที่ตั้ง ความหนาแน่นประชากร และความเจริญทางเศรษฐกิจที่ทำให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีรายได้ที่เพียงพอต่อการเลี้ยงตนเอง สามารถดำเนินพันธกิจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างสมบูรณ์ ตลอดจนสามารถพัฒนาท้องถิ่น และประเทศชาติไปในทิศทางที่เหมาะสม ทั้งนี้ แหล่งรายได้หลักของเทศบาลตามระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องมี อยู่ 4

ประเภท กล่าวคือ ก) รายได้ที่จัดเก็บเอง ประกอบด้วย รายได้ในรูปของภาษี เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ และรายได้มิใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน หรือกิจการเชิงพาณิชย์ ข) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ หรือแบ่งให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์ เป็นต้น ค) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ ง) รายรับจากการกู้เงิน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, หน้า 4) จะเห็นได้ว่า เทศบาลมีบทบาทอย่างมากต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้ภาพรวมของการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ของเทศบาลนั้น ส่วนใหญ่ยังคงขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง อันมีมูลเหตุที่สำคัญมาจากข้อจำกัด เกี่ยวกับทรัพยากรทางการบริหาร ถึงแม้ว่าเทศบาลจะมีรายได้จากหลายแหล่งก็ตาม แต่แหล่งรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บ ได้เองนั้น ถือว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีความจำเป็น และสำคัญที่สุดต่อการพึ่งตนเองทางการคลังเทศบาลระยะยาว ในอนาคต

ดังนั้น ศักยภาพการเพิ่มรายได้เทศบาลจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องพัฒนา ระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น เพื่อให้เทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้ที่สูงขึ้นควบคู่กันไป ทั้งนี้สามารถแบ่งประเภทของเทศบาลที่กระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศตามขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากร และอำนาจ/หน้าที่ตามกฎหมายกำหนดออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ในกรณีนี้ เทศบาลเมืองเป็น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีลักษณะโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่มีความกะทัดรัดไม่มาก และน้อยจนเกินไป ครอบคลุมพันธกิจต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมเพื่อการศึกษา และการพัฒนาในทุก ๆ ด้านตามศักยภาพของพื้นที่ ประกอบกับเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง มีความได้เปรียบท้องถิ่นอื่นด้านทำเลที่ตั้ง ซึ่งอยู่ทางตอนกลางของประเทศ ลักษณะ ของพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางกายภาพ โดยพื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางนั้น จะเป็นที่ตั้งของแหล่งอุตสาหกรรมหลักขนาดใหญ่ของประเทศ มีศักยภาพ และโอกาสสูงต่อการพัฒนาสู่การเป็นฐานรากด้านอุตสาหกรรม และการบริการของประเทศ รวมถึงภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สามารถ จะสร้างโอกาสในการยกระดับ ด้านการจัดหารายได้ของตนเอง ไปสู่การ มีระบบการคลังเทศบาลที่มีความเข้มแข็งในอนาคต จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลนั้น จำเป็นต้อง มีทรัพยากรในการบริหารกิจการของตนเองที่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้เทศบาลเป็นทรัพยากรการเงิน (Financial Resources) ที่มีสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทุกรูปแบบ

รายได้เทศบาล เป็นเสมือนหัวใจของการขับเคลื่อนนโยบายการจัดการบริการสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญต่อพันธกิจของท้องถิ่น และคุณภาพชีวิตของประชาชน (โกวิท พวงงาม, 2554, หน้า 54) ภายใต้ “ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ” ทั้งนี้ การกระจายอำนาจทางการเงินการคลังจากรัฐบาลให้แก่เทศบาลอย่างแท้จริงนั้น ควรต้องถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระตามกรอบนโยบายที่รัฐบาลกำหนด มีการกระจายอำนาจทางภาษี สร้างความรับผิดชอบทางการคลัง ของ

เทศบาล การมอบอำนาจจัดหารายได้ของเทศบาล รวมทั้งการให้เทศบาลสามารถ จะกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณได้ตามขนาด และประเภทของเทศบาลได้ด้วยตนเองเพื่อประกันความเป็นอิสระ ให้แก่ท้องถิ่น แต่ปัจจุบันกลับพบว่า เทศบาลส่วนใหญ่กำลังประสบกับปัญหาความอ่อนแอทางการคลัง นั่นคือปัญหา รายได้ของเทศบาลมีไม่พอเพียงกับรายจ่ายในการบริหารพันธกิจ และการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลกลาง

ปัญหารายได้ของเทศบาลที่มีไม่พอเพียงกับรายจ่ายในการบริหารจัดการนั้นสามารถสรุปภาพรวมได้ ดังนี้ ประการที่หนึ่ง **ปัญหาด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง** ที่ผ่านมารัฐบาลยังขาดการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นผลให้การกำหนดรายรับของเทศบาลไม่สามารถจะทำได้อย่าง เป็นอิสระ และมีความเชื่อมโยงสอดคล้องกับพันธกิจที่ได้รับการถ่ายโอน หรือที่มอบหมายให้เป็นความรับผิดชอบของเทศบาล อีกทั้ง ความอิสระในการตัดสินใจ ต่อการดำเนินงานที่แทนรัฐบาลในการกำกับดูแล และจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดแหล่งรายได้ประเภทต่าง ๆ แก่เทศบาล รวมทั้งอำนาจการบริหารใน ลักษณะของกฎหมายต่าง ๆ อาทิ กฎหมายการจัดตั้งเทศบาล และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการนี้กฎหมายที่มีความสำคัญต่อการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผลให้ รายได้พื้นฐานของเทศบาลค่อนข้างตายตัว ขณะ เดียวกัน รายจ่าย ของเทศบาลกลับมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนเทศบาลต้องปรับลดบริการ บางอย่างลง เพื่อนำรายได้เทศบาลไปใช้จ่ายในภารกิจประจำที่จำเป็น อาทิ เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศบาล และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุให้เทศบาล ต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง เพิ่มมากขึ้น ประการที่สอง **ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังเทศบาล** เป็นความแตกต่างด้านสถานะทางการคลังของเทศบาล ในแต่ละประเภท และแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาจากความสามารถ ในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล (ภาษี และค่าธรรมเนียม) รวมกับการจัดสรรภาษีแบ่ง หรือภาษีเสริมที่รัฐบาลจัดเก็บให้เทศบาล มีความไม่เท่าเทียมกัน สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้เทศบาล ประกอบกับเงินอุดหนุนทั่วไปต่อประชากรที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาล ซึ่งควรมี บทบาทในการ “ปรับความเสมอภาค” ให้แก่เทศบาลแต่ละประเภทนั้น จากสภาพความเป็นจริงกลับมีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำทางการคลังเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ประการที่สาม **การที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทภาษีอากร อัตราการเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมของเทศบาล** จะส่งผลให้เทศบาลมีรายได้ที่จำกัดตามไปด้วย และจากการจัดหารายได้ที่จำกัด ตลอดจนการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ และการที่เทศบาลไม่สามารถจะจัดหารายได้อื่นใดที่กฎหมายมิได้กำหนดนั้น เป็นเหตุให้เทศบาลต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนมาก จะทำให้เทศบาลมีความอ่อนแอ ขาดความเป็นอิสระในการกำหนดภารกิจ และโครงการต่าง ๆ เพื่อบริการแก่ประชาชน (ธนศวร์ เจริญเมื่อ 2553, หน้า 126) ประการที่สี่ **ขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลส่วนมากยังด้อยอยู่** เจ้าหน้าที่เทศบาลส่วนใหญ่ขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี จำนวนเจ้าหน้าที่ และวัสดุอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ขาดระบบการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ หากเทศบาลสามารถดำเนินการจัดเก็บรายได้อย่างครบถ้วนภายใต้ต้นทุนการจัดเก็บที่ต่ำแล้ว แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้บริหารเทศบาล และความร่วมมือของประชาชน ในชุมชนดั่งนั้น อัตราการเพิ่มรายได้ของเทศบาลในแต่ละรอบปีจะสามารถบ่งชี้ถึงฐานะทางการคลังเทศบาล และความเข้มแข็งของเทศบาลอีกด้วย ประการที่ห้า ปัญหาสัดส่วนรายได้ของเทศบาลที่ไม่เหมาะสมถึงแม้ว่าเทศบาลจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บริการสาธารณะที่หลากหลาย แต่รายได้เทศบาลในภาพรวมแสดงให้เห็นว่ารายได้ของเทศบาลจากค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รวมกับรายได้จากสาธาณูปโภค และการพาณิชย์นั้น เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนรายได้ของเทศบาล จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีรายได้ จากการจัดเก็บเอง ไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้เทศบาล ซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด อีกทั้ง รายได้ของเทศบาลจากค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตรวมกับรายได้จากสาธาณูปโภค และการพาณิชย์ โดยค่าเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 3.4 ของรายได้ทั้งหมด บ่งชี้ให้เห็นว่าเทศบาลต้องพึ่งพิง รายได้จากการจัดสรร ทั้งในรูปของภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุน จากรัฐบาลค่อนข้างมากทำให้ความเป็นอิสระ และความสามารถทางการคลังเทศบาลอยู่ในระดับที่ต่ำ (วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, 2558, หน้า 133)

ตารางที่ 1.2 แสดงสัดส่วนรายได้ของเทศบาล ในปี 2551-2556

แหล่งรายได้	2551 (%)	2552 (%)	2553 (%)	2554 (%)	2555 (%)	2556 (%)
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	16.72	19.56	16.11	16.98	16.76	15.56
1.1) รายได้จากภาษี	9.72	11.88	9.46	10.38	10.48	9.52
1.2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	7.00	7.68	6.65	6.60	6.28	6.04
1.2.1) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	2.45	3.12	2.71	2.75	2.64	2.77
1.2.2) รายได้สาธาณูปโภค และการพาณิชย์	0.48	0.64	0.63	0.99	0.68	0.52
1.2.3) รายได้จากทรัพย์สิน	2.79	2.96	2.25	1.92	2.35	2.24
1.2.4) รายได้เบ็ดเตล็ด	1.26	0.90	1.03	0.70	0.57	0.47
1.2.5) รายได้จากทุน	0.02	0.06	0.03	0.24	0.04	0.05
2. รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้	24.95	26.73	20.69	23.47	23.39	23.34
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้	11.10	13.67	19.54	17.69	17.96	16.90
4. เงินอุดหนุน	47.23	40.05	43.66	41.85	41.89	44.20
รายได้ทั้งหมด (1+2+3+4)	100	100	100	100	100	100

ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการคลัง. “รายงานเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง” สืบค้นข้อมูลจาก <http://www.fpo.go.th>

เมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2557. อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชยและคณะ (2558) หน้า 135

จากปัญหาด้านสัดส่วนรายได้เทศบาล ที่ขาดความเหมาะสมนี้ ทุกรัฐบาลพยายามจะจัดสรรงบประมาณ รวมทั้ง ค้นหาวิธีสร้างความเป็นธรรม และปรับระดับความเท่าเทียมกัน (Equalization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเทศบาลแต่ละพื้นที่นั้น มีสภาพของความเป็นเมืองที่แตกต่างกัน จะส่งผลต่อแหล่งจัดเก็บรายได้ของเทศบาลให้มีความแตกต่างกันตามไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ที่กล่าวว่า “ความสามารถหารายได้ของอปท.จะเป็นประเด็นเชิงนโยบายสำคัญที่ต้องศึกษาให้ลึกซึ้ง ทั้งทฤษฎี และการวิจัยเชิงประจักษ์” สำหรับแนวทางการเพิ่มรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย **แนวทางที่หนึ่ง** ควรปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง อาทิ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย การปรับปรุงประเภท และอัตราภาษีท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม ควบคู่กับการเพิ่มคุณภาพของการให้บริการที่สูง และ **แนวทางที่สอง** ควรปรับปรุงระบบโครงสร้างการคลังระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสม ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า การจัดสรรภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุนทั่วไปที่เป็นอยู่ในขณะนี้ อาจจะไม่มีความเหมาะสม หรือยังขาดความสอดคล้องกับ “หลักความเป็นธรรม” สาเหตุมาจากการกำหนด กติกา ในการจัดสรรเงินอุดหนุน หรือภาษีแบ่ง (จะขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน สำนักงบประมาณ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงอื่น ๆ รวมทั้งการกำหนดตามกฎหมายหลายฉบับ) ซึ่งตามหลักการแล้วท้องถิ่นควร จะพึ่งพิงแหล่งทรัพยากรของตนเองมากกว่าการพึ่งพิง เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง และสิ่งที่สำคัญ นั่นคือท้องถิ่นต้องมีความอิสระทางการคลัง หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากจนเกินไป ความเป็นอิสระจะลดลง รัฐบาลกลาง ก็จะสามารถเข้ามาควบคุมการบริหารกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางที่รัฐบาลกลางต้องการมากกว่าปัญหา และความต้องการของประชาชน ตลอดจนท้องถิ่นอาจลดความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองลงได้ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2547, หน้า 2-3) ดังนั้น เงินอุดหนุน จึงเป็นดัชนีที่สำคัญบ่งชี้ให้เห็นถึงอำนาจในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่น (วรพิทย์ มีมาก, 2542, หน้า 1) ผวนกับ **ปัญหาในด้านการจัดหารายได้ของเทศบาลอื่น ๆ** ซึ่งประมวลจาก ผลการศึกษาวิจัย ของนักวิชาการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบปัญหาด้านการจัดหารายได้ของเทศบาล ดังนี้ **ก) ปัญหาด้านการจัดหารายได้เทศบาลโดยทั่วไป** ได้แก่ 1) ปัญหารายได้เทศบาลจาก ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม อาทิ ความเจริญ, การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่สามารถเติบโตเท่าที่ควร อัน จะส่งผลกับรายได้ต่อหัว ประชากร อีกทั้ง จากสภาพความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จะส่งผลต่อขนาด ของการจัดเก็บตามประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น สภาพภูมิประเทศ ความเป็นเมือง หรือชนบท การค้าพาณิชย์ การจ้างงาน รวมทั้งความรับผิดชอบของประชากรในการเสียภาษี ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อความสามารถในการจัดหารายได้ของเทศบาล 2) การบริหารงบประมาณเทศบาลที่ขาดประสิทธิภาพจะทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรายได้เทศบาลอย่างเต็มที่ 3) เทศบาล ขาดรายได้ในการเลี้ยงตัวเองต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล 4) ปัญหาด้านอัตราการเก็บภาษีท้องถิ่นที่ขาดการปรับปรุงอันมีสาเหตุจากเจ้าหน้าที่เทศบาล ขาดความรู้ ความเข้าใจ และความรับผิดชอบ ต่อปัญหารายได้ ของเทศบาล 5) เงิน

งบประมาณจากส่วนกลาง แต่ละงวดจัดสรรส่งให้เทศบาลล่าช้า 6) การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้และเทศบาลขาดแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ในการจัดเก็บ อาทิ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ข) **ปัญหารายได้ของเทศบาลจากนโยบายรัฐบาล และนโยบายผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารการคลัง** ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลบางแห่งขาดความเข้าใจ ถึงนโยบายของรัฐบาลด้านกระบวนการบริหาร งบประมาณ ของเทศบาล ค) **ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในพื้นที่ต่อ การบริหารงานคลังเทศบาล** หลีกเลียงในการชำระภาษี ตลอดจน การประชาสัมพันธ์ที่ขาดประสิทธิภาพทำให้ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้ง ขาดความสนใจต่อการเสียภาษีท้องถิ่น ประจำปีเพื่อการพัฒนาเทศบาล และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานคลังของเทศบาล (ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2555, หน้า 3) จะเห็นได้ว่าปัญหารายได้ของเทศบาลที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้นสะท้อนให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจของรัฐบาลที่มีการกระจายบทบาท และภารกิจให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันกลับละทิ้งที่จะกระจายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้แก่เทศบาล ที่มีความเหมาะสม และเพียงพอกับภาระรายจ่าย สำหรับจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น หากเทศบาลมีขีดความสามารถในการเพิ่มรายได้ที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกับรายจ่าย ที่ระดับต่ำ หลังจากได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง แล้ว เทศบาลอาจ นำดึงลงสู่ความอ่อนแอ ด้านสถานะทางการคลังได้ ดังนั้น การบริหารจัดการพันธกิจต่าง ๆ ของเทศบาล ให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้อย่างบังเกิดประสิทธิภาพ ภายใต้บริบทของความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองปัจจุบันที่อาจจะมีผลกระทบต่อทิศทางการพัฒนาประเทศ และความคาดหวังของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงบริการด้านสวัสดิการสังคม การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจสำหรับประชาชนในระดับฐานราก ถือเป็นประเด็นเร่งด่วนที่หลายฝ่ายต่างให้ความสนใจเป็นอย่างมากในขณะนี้ ดังนั้น เทศบาลในฐานะองค์กรหลักที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่น ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงภารกิจใหม่ดังกล่าวได้ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องท้าทายความสามารถต่อการบริหารงานเทศบาลในอนาคต ได้แก่ การเพิ่มความสำคัญต่อการดำเนินภารกิจด้านสังคม และการช่วยเหลือประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจในสังคมเมือง ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังให้เพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารเทศบาลต่างเพียรพยายาม แสวงหาช่องทาง เพื่อกำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาล และการเพิ่มรายได้สำหรับใช้ เป็นเครื่องมือใน บริหารกิจการของเทศบาลให้บังเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงสร้างสรรค์ต่อองค์กรของตน ต่อส่วนรวมของสังคม และประเทศชาติในท้ายที่สุด

ยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารกิจการของเทศบาล เนื่องจากเป็นกรอบกำหนด ทิศทาง และพันธกิจต่าง ๆ ของเทศบาลให้สามารถมุ่งสู่เป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลรอบด้านเชิงระบบ และสอดคล้องกับศักยภาพของเทศบาล ตลอดจนสามารถสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มรายได้ของเทศบาลให้เพียงพอกับพันธกิจ และการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น

ผู้บริหารงานเทศบาลต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มองไกล มองกว้าง มองสูง และมองให้ทะลุถึงภาพฝันในอนาคต มีความรู้ ทัศนคติ และทักษะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ รวมถึงมีความสามารถเชิงวางแผน และการพัฒนาทุน ทรัพยากร ตลอดจนงบประมาณที่มีอยู่ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้สามารถรองรับปัญหาความทุกข์ร้อน ของประชาชน ในชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง ด้วยการวางยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมกับศักยภาพของเทศบาล และสามารถปฏิบัติได้จริง ไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลในระยะสั้น และระยะยาว ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนของยุทธศาสตร์จะขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ อย่างเป็นพลวัต (Dynamic) ที่สามารถ เชื่อมโยงกันในทุกมิติที่ชัดเจนเชิงบูรณาการ กันในด้านโครงสร้าง พื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา สิ่งแวดล้อม ชีวิตความเป็นอยู่ อาชีพ และรายได้ทั้งนี้ หากเทศบาลใดสามารถที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ และบริหารยุทธศาสตร์เทศบาล อย่างมีประสิทธิภาพ ก็มักจะ ประสบความสำเร็จต่อการบริหารองค์กรยุคใหม่ระดับที่สูงในอนาคต

การบริหารยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ **ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์ยุทธศาสตร์** เพื่อกำหนดตำแหน่งของยุทธศาสตร์ที่คำนึงถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่มีความสอดคล้องกัน สามารถปรับตัวไปตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ได้อย่างเหมาะสมตามหลักการวิเคราะห์ห่วงโซ่คุณค่า ซึ่งภายนอกองค์กรจะวิเคราะห์ถึงโอกาส/อุปสรรค ส่วนภายในองค์กรจะวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ตลอดจนทัศนคติ ค่านิยม ความคาดหวัง และวัฒนธรรมขององค์กรที่มีความแตกต่าง หรือขัดแย้งกัน **ขั้นตอนที่ 2 การประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์** เป็นกา กำหนดแนวทาง หรือทางเลือกยุทธศาสตร์ในการพัฒนาองค์กรให้บรรลุทิศทางที่กำหนด พิจารณาจากความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของยุทธศาสตร์ **ขั้นตอนที่ 3 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ** เป็นการวางแผนใช้ ทรัพยากรทางการเงิน บุคลากร การสร้างเครือข่าย การจัดโครงสร้างที่เหมาะสม เพื่อนำยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเทศบาลให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์เพื่อ การพัฒนาเทศบาล ตลอดจนกำกับ และควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ที่ วางไว้ร่วมกัน (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2544, หน้า 105)

เมื่อพิจารณาถึงยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ซึ่งเป็นการวางยุทธศาสตร์ในช่องทางการจัด ทำแผนพัฒนารายได้ และการจัดสรรงบประมาณที่ต้องผ่านกลไกการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชนอย่าง เข้มข้น (Authentic Budget participation) โดยมีการสื่อสารที่ดีกับประชาชนในฐานะพลเมืองของชุมชน ท้องถิ่นจากกลุ่มต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ของการพัฒนารายได้เทศบาล ในทุก ๆ ด้านจนทำให้ผู้บริหารเทศบาลสามารถมีข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งรายได้ และรายจ่ายของเทศบาลอย่างครบถ้วน นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ในการจัดหา และเพิ่มรายได้เทศบาลที่มีความ สอดคล้อง และเพียงพอ กับความต้องการเร่งด่วนสำหรับจัดบริการสาธารณะที่ดี ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต การศึกษา สุขภาพตลอดจนสวัสดิการแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ในสังคม ดังนั้น แผนพัฒนาเทศบาลจะต้องเป็นแผนที่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาล ให้เพิ่มขึ้น มีความเหมาะสม ครอบคลุม และมีความเป็นไปได้สูง จนกลายเป็นการวางแผนงานและโครงการ

ต่าง ๆ ของเทศบาล เพื่อผลประโยชน์อื่นใดของเทศบาลอย่างแท้จริง

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยสนใจที่จะศึกษายุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสมสำหรับนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มรายได้ของเทศบาลให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะตามศักยภาพเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสามารถตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลต้องแบกรับกับภาระ หน้าที่ในการบริหารจัดการพันธกิจต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดหาบริการสาธารณะ ที่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เพิ่ม สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่รายได้ของเทศบาลมีสภาพคงที่มีได้ปรับเปลี่ยนสูงขึ้นอย่างเป็นสัดส่วนที่สมดุล ส่งผลให้ เทศบาลต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเสมอมา จนทำให้เทศบาลมีสภาพ ขาดความเข้มแข็งทางการคลัง นอกจากนี้องค์ประกอบของรายได้เทศบาลยังอยู่ในลักษณะที่ไม่เหมาะสม กล่าวคือ รายได้จากภาษีอากรอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำ เมื่อเทียบกับความต้องการใช้งบประมาณ ดังนั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลที่ดี จึงกลายเป็นประเด็น ที่สำคัญต่อการบริหาร กิจการเทศบาล สู่ความเป็นเลิศในระยะยาวอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ เนื่องจากความสามารถในการกำหนดแนวทางการบริหารพันธกิจ ของเทศบาลที่มีความสอดคล้องกับข้อกฎหมาย และศักยภาพในการจัดหารายได้เทศบาลที่ถูกต้อง ครบคลุม และมีความเหมาะสมกับประเภทของรายได้เทศบาลมาใช้เป็นฐานสำหรับกาวิเคราะห์เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหาร ยุทธศาสตร์ การพัฒนาเทศบาลกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล ตลอดจนศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์ การพัฒนาเทศบาลกับการเพิ่มรายได้เทศบาล เพื่อแสวงหาแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลให้ เกิดความเข้มแข็งทางการคลัง สามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจ/หน้าที่ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนสามารถ สนองต่อความต้องการของประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิ ลำเนา มีอิทธิพลต่อทัศนคติในการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล เมือง กลุ่มภาคกลางอย่างไร

1.2.2 ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ต้องดำเนินการอย่างไร จึงจะทำให้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง บรรลุเป้าประสงค์ของการเพิ่มรายได้ได้อย่างแท้จริง

1.2.3 การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางจะมีความสัมพันธ์กับการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ อย่างไร

1.2.4 แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จะเป็นอย่างไรในอนาคต

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์

การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

1.3.2 เพื่อเปรียบเทียบ ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนด ยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และสารเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภท

1.3.3 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์ กับการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

1.3.4 เพื่อแสวงหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ต้นแบบ เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต

1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ซึ่งผู้วิจัยกำหนด ขอบเขตการวิจัย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านเนื้อหา ด้านพื้นที่ ด้านประชากร และด้านระยะเวลา ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยแบ่งการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีของนักวิชาการแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ตามตัวแปรที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1) ศึกษาเกี่ยวกับ รายได้ของเทศบาลตามกฎหมาย ประกอบด้วย

- ก) รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- ข) รายได้จากภาษีรัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม)
- ค) รายได้จากเงินอุดหนุนและเงินสนับสนุน
- ง) รายได้อื่น (เงินกู้, เงินอุทิศ)

2) ศึกษาเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- ก) การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์
- ข) การกำหนดยุทธศาสตร์
- ค) การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์
- ง) การประเมินยุทธศาสตร์

3) ศึกษาแนวทางเพื่อแสวงหาทางเลือกในการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้ของเทศบาลในอนาคต

1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ กำหนดขอบเขตพื้นที่การศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางของประเทศไทย ประกอบด้วย เทศบาลเมืองในจังหวัดกาญจนบุรี ชัยนาท สระบุรี ลพบุรี ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี ราชบุรีสมุทรสาคร สมุทรสงคราม สมุทรสาครสิงห์บุรี นครปฐม สุพรรณบุรี และอ่างทอง

1.4.3 ขอบเขตด้านประชากร

ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษา ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง โดยแบ่งกลุ่มประชากร (ข้าราชการส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ) ออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- 1) ประชากรระดับผู้บริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองทุกกอง และ หัวหน้าสำนักปลัด
- 2) ประชากรระดับผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานจ้างตามภารกิจ และ พนักงานจ้างทั่วไป
- 3) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ และประชาชนทั่วไป

1.4.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาที่ทำการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัย มุ่งศึกษาทฤษฎี หลักการ และแนวคิดของนักวิชาการสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวแปร การศึกษาวิจัย ประกอบด้วย รายได้ของท้องถิ่นหรือรายได้เทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบันถือว่าเป็นช่วงที่สำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย เริ่มต้นจากการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มุ่งเน้นไปที่หลักการกระจายอำนาจรัฐสู่ ชุมชน ท้องถิ่น และประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจ ด้านการเงินการคลังแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และเพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ทั้งนี้ เราสามารถจำแนกรายได้เทศบาลโดยทั่วไปออกได้ 4 ลักษณะ ใหญ่ ๆ ดังนี้ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) รายได้จากเงิน อุดหนุน และเงินปันส่วน และรายได้อื่น (เงินกู้ เงินอุทิศ) จากการสังเคราะห์แหล่งที่มาของหลักการ และ แนวคิดเกี่ยวกับรายได้เทศบาล ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎี หลักการ รวมทั้งแนวคิดด้านยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรจากนักวิชาการ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิสภาต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถจะจำแนกกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ออก ได้ เป็น 4 กระบวนการ ดังนี้ 1) การ วิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ 2) การกำหนดยุทธศาสตร์ 3) การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และ 4) การ ประเมินยุทธศาสตร์ ตลอดจนสังเคราะห์แหล่งที่มา ทฤษฎี หลักการ แนวคิดเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และ กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ประกอบการอภิปรายผลของการศึกษา/วิจัยในครั้งนี้

1.4.5 ขอบเขตด้านระยะเวลาการทำวิจัย

การศึกษา/วิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมในด้านงานคุณวุฒিনিพนธ์ ตั้งแต่เดือนมกราคม 2558 ถึง 31 ธันวาคม 2559 รวมระยะเวลา 1 ปี 11 เดือน

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การศึกษา/วิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ผู้ศึกษา/วิจัยกำหนด นิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังต่อไปนี้

- 1.5.1 เทศบาล หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เป็นการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

1.5.2 เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง หมายถึง ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่นับหนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องกระทำตามพระราชบัญญัติ ซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง มีทำเลที่ตั้งของแหล่งอุตสาหกรรมหลักใหญ่ ที่สุดของประเทศ มีศักยภาพและโอกาสที่สูงต่อการพัฒนาให้ไปสู่การเป็น อุตสาหกรรม และการบริการของประเทศ และของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ตลอดจนจะสามารถยกระดับการจัดการรายได้ของตนเองให้มีระบบการคลังเทศบาลที่เข้มแข็งในอนาคต

1.5.3 รายได้เทศบาล หมายถึง รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีรัฐจัดเก็บ ให้ (ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินสนับสนุนรายได้อื่น (เงินกู้, เงินอุทิศ)

1.5.4 ทักษะคติ หมายถึง ความรู้สึก นึกคิดของบุคคลในการประเมินว่าชอบ หรือไม่ชอบ สิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ทั้งนี้ ทักษะคติ จะเป็นกลไกที่สำคัญต่อการกำหนด หรือ ผลักดันให้แต่ละบุคคลเกิดพฤติกรรมที่สอดคล้องกับทักษะคติที่มีอยู่ของบุคคลนั้น ๆ

1.5.5 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา หมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กร ปกครอง ท้องถิ่นที่กำหนด ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะแสดงถึง วิสัยทัศน์ พันธกิจ และจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของชาติ จังหวัด อำเภอ และชุมชน

1.5.6 ยุทธศาสตร์ หมายถึง แผนงานขององค์กรในอนาคตที่มีความครบถ้วนทุกด้านและ ประสาน สอดคล้องกัน ช่วยให้องค์กรสามารถเผชิญกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ ดีจะเป็นหลักประกันว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรจะสามารถบรรลุผลสำเร็จ

1.5.7 การบริหารยุทธศาสตร์ หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการตามภารกิจ ประกอบด้วย การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และการ ติดตามประเมินผลยุทธศาสตร์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.6.1 เทศบาลทราบทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ สู่อุบัติความสำเร็จขององค์กร และสามารถเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

1.6.2 ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่าง ปัจจัยส่วนบุคคลกับยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต

1.6.3 เทศบาลใช้เป็นแนวทางในการกำหนด ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร เพื่อการเพิ่ม รายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษา/วิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้า เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี ข้อค้นพบงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ กำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย และสมมุติฐานการวิจัย ดังนี้

- 2.1 การกระจายอำนาจ
- 2.2 การปกครองท้องถิ่นไทย
- 2.3 รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย
- 2.5 พฤติกรรมองค์กรกับความสำเร็ขององค์การท้องถิ่น
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
- 2.7 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. กรอบแนวคิดการศึกษาวิจัย

2.1. การกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ส่วนนี้ให้อยู่ในการกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติเพื่อการอำนวยความสะดวก และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้การพัฒนาประเทศในหลายทศวรรษที่ผ่านมา มุ่งเน้นการบริหารประเทศแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคง และความสะดวกในการบริหารงาน ประกอบกับด้วยเงื่อนไขข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้างของระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพการดำเนินงานของการบริหารงานรูปแบบรวมศูนย์นี้ ส่งผลให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจจะสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดกระจายอำนาจการบริหารการปกครอง ให้ประชาชนในท้องถิ่นขึ้น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐบาลสามารถสนองต่อความต้องการประชาชนอย่างทั่วถึง รวดเร็ว เป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

2.1.1 ความหมาย และความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ก. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ “Decentralization” เป็นคำที่มีการกล่าวถึงกันมากคำหนึ่งควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมือง โดยเป็นการดึงอำนาจออกจากส่วนกลางไปสู่ส่วนอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เช่น ส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจเป็นหน่วยงานภายนอกของภาครัฐ ยกตัวอย่าง ธุรกิจเอกชน อาทิ รัฐวิสาหกิจ (privatization) ทั้งนี้ มีการให้ความหมายของการกระจายอำนาจที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไป อาทิ Webster Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ จะเป็นกระบวนการจัดสรรใหม่ หรือกระจายหน้าที่ อำนาจ ประชาชนหรือสิ่งต่าง ๆ จากส่วนกลาง หรือหน่วยงาน (Merriam- Webster Dictionary)(อ้างถึงในปธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า 7-5)

UNDP ได้ให้ความหมาย ของการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ (United Nations Development Programme. “...การกระจายอำนาจหรือการกระจายธรรมาภิบาล หมายถึง การปรับโครงสร้างใหม่หรือการปรับองค์กรใหม่ เพื่อให้มีระบบที่มีความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสถาบันของธรรมาภิบาลในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักของส่วนย่อย (ของรัฐ) เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในภาพรวมของระบบธรรมาภิบาล ในขณะที่ก็เพิ่มอำนาจหน้าที่ และสมรรถนะของระดับย่อยของรัฐตามไปด้วย ... เรายังคาดหมายจากการกระจายอำนาจว่าจะมีส่วนสนับสนุนองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลที่ดี เช่น การเพิ่มโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนช่วยเหลือในการพัฒนาสมรรถนะของประชาชน เสริมสร้างการตอบสนองของรัฐ ความโปร่งใส และความสำนึกรับผิดชอบ...” ((UNDP.), 1997, p.5)(อ้างถึงในปธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า 7-5)

การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น เกิดขึ้นมาอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่ได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ล่วงเลยต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (ฉบับปัจจุบัน) มีหลักการที่สำคัญ เพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งรับการรับรองจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย

- 1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 281, 282 และ 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 2) หลักประสิทธิภาพของการบริหารจัดการ และการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- 4) หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 284, 285, 286 และ 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจทางการเมืองจึงเป็นการกระจัดกระจาย

ดังนี้

1) การกระจายภารกิจ และหน้าที่จากหน่วยงานของ ภาครัฐในส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น อาทิ ภารกิจในด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน การดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจ การตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานรัฐในส่วนกลางกระจายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นแล้ว จะต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจควบคู่ไปด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินการต่างๆได้เอง โดยไม่ต้องได้ รับการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางอีก

3) การกระจายทรัพยากรการบริหาร ในที่นี้ได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) การกระจายความรับผิดชอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการรับภารกิจไปดำเนินการแทน รัฐกลาง แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการกิจดังกล่าวให้เป็นไปตามที่มาตรฐานกำหนด

5) การเปิดโอกาสให้ภาคต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ และการกระจายการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากร และภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่น อาทิ องค์กรภาครัฐ ส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรเอกชน และภาคประชาชนดำเนินการแทนตน

ข. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ มีความสำคัญต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง ด้วยเหตุว่า

1) การกระจายอำนาจ เป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่ให้สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในการปกครองตนเอง (self-government) ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งย่อมมีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจ เป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่น สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ระดับท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง แทนการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในระดับชาติเพียงอย่างเดียว อาทิ การประชาพิจารณ์ การจัดเวทีประชาคม หรือการประท้วง เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจให้ประชาชน สามารถเลือกตัวแทนที่ประชาชนเห็นว่าเหมาะสมเข้าไปทำหน้าที่ และใช้อำนาจแทนตนเอง

4) การกระจายอำนาจ จะทำให้ประชาชนมีทางเลือกการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในท้องถิ่นตนเอง โดยสามารถเลือกบริการที่เหมาะสมกับท้องถิ่นได้เองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน

ท้องถิ่นนั้น ๆ อาทิ ชุมชนหนึ่งต้องการที่จะมีศูนย์ดูแลผู้สูงอายุเนื่องจากมีผู้สูงอายุเป็นจำนวนมากในชุมชน ขณะที่อีกชุมชนหนึ่งไม่ต้องการศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ แต่ต้องการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เนื่องจากมีเด็กเล็กเป็นจำนวนมากในชุมชน และผู้ปกครองต้องประกอบอาชีพนอกบ้าน เป็นต้น

5) การกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการดำเนินภารกิจ และการดูแลประชาชนทั่วประเทศ ทำให้รัฐบาล และหน่วยงานส่วนกลาง สามารถที่จะดำเนินเฉพาะภารกิจที่มีความสำคัญในระดับต้น ๆ ของประเทศ เช่น ความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น และมีองค์กรในระดับท้องถิ่นมาดูแลภารกิจขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง และมีความใกล้ชิดกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น การศึกษา การดูแลเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น (ประธาน สุวรรณมงคล, 2557, หน้า 6-7)

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจรัฐ

การกระจายอำนาจภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๆ 8 ประการ ดังนี้

1) เพื่อลดบทบาทโดยรวมของอำนาจรัฐทุกระดับ การกระจายอำนาจด้านรัฐศาสตร์สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การให้อำนาจ (Devolution) และการมอบอำนาจ (Delegation) ในการปกครองของรัฐบาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจกรรมที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชน หรือท้องถิ่น โดยรัฐบาลส่วนกลางจะเข้าไปแทรกแซงให้น้อยที่สุด การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปยังท้องถิ่น นั้นมีเหตุผลที่มาสสนับสนุนหลายประการ อาทิ ประเทศมีอาณาเขตที่กว้างใหญ่เป็นอุปสรรคในการเดินทางและติดต่อสื่อสาร ประสิทธิภาพ และความได้เปรียบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงข้อมูล และการปฏิบัติงาน เพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง ช่วยให้ภาระของรัฐบาล สำหรับการให้ความช่วยเหลือลดลง

2) เพื่อเพิ่มความสามารถของการสร้าง และการใช้ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพด้วยการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเอง โดยการคัดเลือกบุคคลเข้ามาดูแลท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชน ทั้งนี้ ตัวแทนเหล่านั้น จะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชน และมีผลงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งจะเป็นการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาศักยภาพ และทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นเวที เพื่อสร้างนักการเมืองในระดับชาติที่มีคุณภาพสูงขึ้น

3) เพื่อสร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดี เกิดจากการตอบสนองที่รวดเร็วของผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ด้วยการใช้นโยบาย ความรู้ และเข้าใจประเด็นปัญหาของท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแต่ละท้องถิ่นที่มีลักษณะของปัญหา และปัจจัยที่มีความแตกต่างกัน การกระจายอำนาจก็ย่อมจะมีส่วนทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

4) เพื่อให้เกิดการสร้างสรรคสังคมแบบประชาธิปไตย ซึ่งในการเข้ามามีส่วนร่วมของภาค

ประชาชนเพื่อการจัดการกิจการของบ้านเมือง รวมถึงการกำหนดทิศทาง วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ของ การพัฒนาท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น โดยการเป็นตัวแทนร่วมในองค์กรที่ ดำเนินการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เกิดการสร้างสรรค์ทางสังคม อันเนื่องจากประชาสังคมจะสามารถให้ข้อมูล และ สะท้อนถึงความเป็นจริง รวมทั้งความต้องการของชุมชนที่แท้จริงได้เป็นอย่างดี

5) เพื่อส่งเสริมการสร้างกระบวนการประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่น นั้นจะทำให้ ประชาชนเกิดความรู้ทางการเมือง รับรู้วิธีการเลือกตั้งการบริหารทางการเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้ แข่งขันตามวิถีทางการเมือง ท้ายที่สุดประชาชนจะรับรู้ตัวตนเกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสียกับการ ปกครองเกิดความรับผิดชอบต่อการบริหารท้องถิ่น พร้อมทั้งเกิดความหวงแหนประโยชน์ที่พึงมีจาก ท้องถิ่น ตลอดจนมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนา และวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

6) เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และตัดสินใจ เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่าง เด่นชัด มากกว่าการเมืองจากการปกครองของรัฐบาลกลาง อันจะนำไปสู่ความสามารถของการตัดสินใจที่ สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และกระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรร ทรัพยากร เนื่องจากการกระจายอำนาจจะเป็นการนำการเมืองลงไปสู่ท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้ง การหาเสียง การเสนอนโยบาย ตลอดจนการเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม ทางการเมืองภาคประชาชน นอกจากนี้ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของ ตนเอง แก้ไขปัญหาชุมชนด้วยตนเอง เกิดความรู้สึกที่รับผิดชอบ ห่วงใย และหวงแหนท้องถิ่นตน ทำให้เกิด ความรู้สึกต้องการที่จะดูแลรักษาทรัพยากรของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

7) เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะ ทำให้รัฐบาลกลาง สามารถนำข้อมูลของท้องถิ่นมาประสานงานกับรัฐบาลท้องถิ่น สำหรับใช้เป็นเครื่องมือ ส่งเสริมการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลางดำเนินการภายใต้ แนวทางเดียวกันในทุกท้องถิ่น

8) เพื่อความผาสุกของประชาชน การกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่น มีความเข้าใจและ สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ทั้งทางด้านสังคม และโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น จะช่วยเพิ่ม สวัสดิการให้กับท้องถิ่นนั้น เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ ดีกว่าผู้ไม่อยู่ในท้องถิ่น จึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ (ทควณ ชูเพ็ญ, 2552, หน้า 4-6)

2.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กับ การกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่มีการ บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และเป็นรูปธรรมใน หลากหลายมาตรา เริ่มจากสาระสำคัญที่บรรจุไว้ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นพึงพาตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง และในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตั้งแต่มาตรา 282 - 290 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ต่อมารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 (3) กำหนดว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาระบบเศรษฐกิจ และระบบสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั่ว ประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยให้ คำนี้ถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสำคัญ นอกจากนี้ ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 14 รวมทั้งสิ้น 10 มาตรา เริ่มตั้งแต่ มาตราที่ 281 ถึงมาตรา 290 โดยรวมจะพบว่า มาตราต่าง ๆ ข้างต้นกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้อิสระแก่ ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายทางการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่เพียงกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, หน้า 257 -265)

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมได้รับการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกิดความเข้มแข็งใน การบริหารงานอย่างอิสระ และสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถที่จะพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นที่จัดตั้ง หรือร่วมกันจัดตั้งองค์การให้ จัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เกิดความคุ้มค่า และการให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง เป็นธรรม ทั้งนี้ การปฏิรูปให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดแนวทาง และมาตรการสนับสนุนการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย การถ่ายโอนภารกิจ การถ่ายโอนบุคลากร การพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการ และการจัดบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบให้สอดคล้องกับการถ่าย โอนภารกิจ การพัฒนากลไกการตรวจสอบ และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมี ส่วนร่วมภาคประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระจายอำนาจทางการ เงินการคลังด้วยการแบ่งอำนาจ หน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการ กระจายอำนาจให้เพิ่มขึ้นเป็นระดับตามความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ รูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบ และประเมินผลโดยจัดให้มีคณะกรรมการ อันประกอบไปด้วยผู้แทนส่วน ราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้ เป็นไปตามข้อกำหนด และข้อบัญญัติรายได้ของท้องถิ่นสำหรับกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้ได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละ

ประเภท การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงระดับขั้นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจท้องถิ่น และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความยั่งยืนทางการคลังของรัฐบาล กรณีมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสาม จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ดำเนินการไปแล้ว พร้อมทั้งคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และรายงานรัฐสภาทราบแล้วให้มีผลบังคับได้ จึงตราเป็นพระราชบัญญัติ (วุฒิสาร ตันไชย , 2544, หน้า 15-19)

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 4 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 30 (4) ได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สามารถจะดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้บัญญัติให้ความชัดเจนยิ่งขึ้น ในมาตรา 283 นอกจากจะบัญญัติด้านความเป็นอิสระด้านการเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังกำหนดให้ต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสม ตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ และการมีรายได้ที่พอเพียงกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนคำนึงถึงระดับในการพัฒนาทางเศรษฐกิจท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) จะหมายถึง การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นอาจจะมาจากรายภาษีท้องถิ่น ภาษีแบ่ง เงินอุดหนุน ตลอดจน มีภารกิจ อำนาจใช้จ่ายงบประมาณ และการตรวจสอบตามกระบวนการของท้องถิ่น โดยลดการควบคุมจากรัฐบาลที่มักจะดำเนินการพร้อมกับการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครอง (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2550, หน้า 25-26)

Kim, Aehyung. (2008, p. 7), Treisman Daniel. (2007, pp. 23-26), James Manor. (1999,

pp. 5-6) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 หน้า17-18) (อ้างถึงในอักษรณวงศ์ปรีดี, 2555, หน้า 3) กล่าวถึง การกระจายอำนาจแบบเป็นทางการ สามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

ประการแรก การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เกิดขึ้น ช่วงการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่น

ประการที่สอง การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้ง องค์การนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายและการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ประการที่สาม การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมี รายได้ของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจทางการคลัง นับว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้ องค์การปกครองท้องถิ่น เพราะหากขาดหรือละเลยกระจายอำนาจทางการคลัง ก็ยากที่จะกล่าวว่ามี การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้น มิติ ในการบริหารทางการคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระมีความสำคัญ และ สอดรับกับการจัดการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นปรัชญาขั้นพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

2.1.5 ทิศทางการกระจายอำนาจกับการบริหารงานท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มุ่งเน้นสาระสำคัญ 4 แนวทางหลัก ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพประชาชนอย่าง เต็มที่

แนวทางที่สอง ลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน และส่งเสริมการกระจาย อำนาจ

แนวทางที่สาม การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม

แนวทางที่สี่ การทำให้องค์กรตรวจสอบมีอิสระ เข้มแข็ง และสามารถทำงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารแผ่นดิน (มาตรา 78) ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม (มาตรา 80) และหมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 281-290) สาระสำคัญ ดังนี้

1) การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีบทบาทที่ชัดเจนและกว้างขวาง ขึ้นโดยเฉพาะมาตรา 78 เป็นเครื่องประกันว่ารัฐต้องปรับระบบการดำเนินงาน และระบบความสัมพันธ์ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่

2) กฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่นตามมาตรา 281 วรรคสอง ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่ปกครอง ตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 283 วรรคสาม วรรคห้า และวรรคหก บัญญัติให้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจ หน้าที่ และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบ และประเมินผล

4) กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น ตามมาตรา 283 วรรคสี่ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตาม ลักษณะภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะ ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

5) กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 284 วรรค 7

6) กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ตามมาตรา 284 วรรค 9

7) กฎหมายว่าด้วยการถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่น ตามมาตรา 285

8) กฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามมาตรา 256

9) กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นและประชามติในท้องถิ่นตามมาตรา 287 วรรค 2

10) กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ตามมาตรา 288

11) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ตามมาตรา 290

12) กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ไม่ควรยุบรวมไว้ในประมวลกฎหมายท้องถิ่น เนื่องจาก จะมีลักษณะเฉพาะที่เป็นการจัดตั้ง องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ดูแลการกระจาย อำนาจ และกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องไปสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น ควรแยกออกจากประมวลกฎหมายท้องถิ่นเช่นกัน เพราะมี ลักษณะเฉพาะไปทางเนื้อหา และการปฏิบัติที่จำเป็นต้องมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้น เพื่อดูแลการบังคับใช้ กฎหมายโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เป็นต้น

13) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งเราสามารถจะยุบรวมกฎหมายไว้ใน ประมวลกฎหมายท้องถิ่นได้ โดยจัดแยกไว้เป็นหมวดหมู่ต่าง ๆ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ ที่ไม่ต้องไปสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นเอง (โกวิท วัฒนงาม, 2555, หน้า 324-334)

อีกทั้ง เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2558 ที่ผ่านมานี้ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ครั้งที่ 24 เป็นพิเศษมีการประชุมรับรองรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สปช คณะกรรมาธิการฯ เสนอให้มีพระราชบัญญัติที่จำเป็นต้องตราขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้ (ศูนย์ข้อมูล และข่าวสารสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง, 2558, เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2559)

1) พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจแห่งชาติ.....จะบัญญัติความหมาย แนวคิดหลักการบริหาร ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และรูปแบบของความสัมพันธ์ ระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การทำแผนและสัญญาแผนปฏิบัติราชการ แหล่งรายได้ ฐานภาษี การจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น มาตรฐานการบริการสาธารณะ การกำกับ ติดตาม การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบของประชาชน และองค์การกำหนดและบริหารการกระจายอำนาจ

2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. จะบัญญัติเกี่ยวกับประเภท โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การกำกับดูแล การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบโดย องค์การประชาชน การรายงาน และการรับผิดชอบในผลงานปฏิบัติ

3) พระราชบัญญัติการบริหารบุคคลขององค์การบริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... จะบัญญัติระบบการ บริหารงานบุคคล และพัฒนาองค์กร โครงสร้างการบริหารงานบุคคล และพัฒนาองค์กรในระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัดกลไก และกระบวนการบริหารงานบุคคล กระบวนการพัฒนาองค์กรมาตรฐาน คุณธรรมจริยธรรมของผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารท้องถิ่น และข้าราชการองค์การบริหารท้องถิ่น

4) พระราชบัญญัติการเงินการคลังองค์การบริหารท้องถิ่น พ.ศ.... ทางคณะกรรมาธิการฯ เห็นว่า ควรเป็นกฎหมายอีกฉบับ แม้ว่าจะมีการระบุถึงเรื่องที่มารายได้ และฐานภาษีขององค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นนั้นไว้ในกฎหมายการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม จะบัญญัติหลักการและวินัยการเงินและการคลัง ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มาของรายได้ ประเภทภาษีท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นแต่ละ ประเภท การจัดทำงบประมาณประจำปี ระบบบัญชีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การควบคุมความเสี่ยง การตรวจบัญชี การรายงานสถานะทางการเงินประจำปี

กล่าวโดยสรุป ทิศทางการกระจายอำนาจกับการบริหารงานท้องถิ่น รัฐบาลกลางมุ่งเน้นไปที่การ ค้ำครอง ส่งเสริม ขยายสิทธิและเสรีภาพประชาชนอย่างเต็มที่ อีกทั้งมุ่งเน้นลดการผูกขาดอำนาจรัฐโดย เพิ่มอำนาจประชาชนและส่งเสริมการกระจายอำนาจ ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม และ จริยธรรม ตลอดจนส่งเสริมให้เมืองตรวจสอบมีอิสระ แข็งแรง และทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านการเงินการคลังท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.1.6 ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาท และมีความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เนื่องจากจะมีการวางหลักการ ที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหลักกฎหมายมหาชน สำหรับใช้เป็นแนวทางในการ

บริหารราชการส่วนท้องถิ่น และยังกำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาล ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ฉบับลงประชามติ ประกาศออกอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2559 ภายใต้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่มีอาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์เป็นประธาน กรรมการ พร้อมด้วยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้เชี่ยวชาญด้านอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 21 คน โดยใช้เวลาร่างทั้งสิ้น 6 เดือน (180 วัน) ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ได้ผ่านการลงประชามติจากประชาชนทั่วประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 โดยมีเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ฉบับลงประชามตินี้ ประกอบด้วยเนื้อหาทั้งสิ้น 16 หมวดกับ 1 บทเฉพาะกาล จำนวนทั้งสิ้น 279 มาตรา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ ท้องถิ่นเป็นของประชาชน (ท้องถิ่นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ ของคนในท้องถิ่น, มีความอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ, เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการ, คุ้มครองบุคคลากรท้องถิ่นด้วยระบบคุณธรรม, ต้องรายงานผลให้ประชาชนทราบ) โดยมีเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5 มาตรา กล่าวคือ มาตรา 249, มาตรา 250, มาตรา 251, มาตรา 252, มาตรา 253 และมาตรา 254 (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, 2559, หน้า 86-88) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการ และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน ความหนาแน่น ของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อย ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไก และขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณ และบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่ และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

การจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วม หรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษี หรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม และพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดย การคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรม ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 253 ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนรับทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีได้มีบทบัญญัติที่จะส่งเสริมพัฒนาการของการกระจายอำนาจ และการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

มีความชัดเจนมากกว่าที่ผ่านมา ทั้งนี้กระแสการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการปกครองในทิศทางที่มุ่งไปสู่กระจายอำนาจจากศูนย์กลางของรัฐนั้น ยังคงปรากฏการณ์ให้เห็นได้จากทั่วทุกภูมิภาคของโลก และเป็นที่ยอมรับแล้วว่า ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจ รวมถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีการพัฒนาการที่ก้าวหน้าขึ้นอย่างมาก ผลสำเร็จของการกระจายอำนาจในช่วงระยะเวลา 19 ปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นในขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงขึ้น ช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสของการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนได้เป็นอย่างดี

2.1.7 การกระจายอำนาจด้านการคลังท้องถิ่น

เพื่อให้สามารถทราบถึงความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลัง และการบริหารการคลังท้องถิ่น นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550, หน้า 435) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ว่าเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การโอนความรับผิดชอบการตัดสินใจด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง โดยที่มาของงบประมาณท้องถิ่นมาจากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่

- 1) การบริการสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นใด ต้องจัดเก็บเงินจากประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับบริการนั้น
- 2) ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะต้องจ่ายค่าบริการบางส่วน ทั้งนี้ประชาชนในท้องถิ่นอาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะได้
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถหารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ได้
- 4) รับการโอนรายได้จากรัฐบาลกลาง สำหรับการใช้จ่ายบางอย่าง หรือการใช้จ่ายทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กู้ยืมเงินได้ตามความเหมาะสม

ขณะที่อุดม ทุมโฆสิต (2551, หน้า 469-470) มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นว่า การคลังท้องถิ่นเป็นตัวชี้วัดสถานะหลากหลายประการของการปกครองท้องถิ่นได้ ได้แก่

- 1) บ่งชี้ถึงสถานการณ์การกระจายอำนาจ หากอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้รับถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นมากเพียงใด แสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีมากเพียงนั้น ตรงข้ามหากขาดกระจายอำนาจทางภาษีแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังมีการสงวนอำนาจไว้อยู่ ทั้งนี้หากท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมากแสดงให้เห็นว่า ท้องถิ่นจะมีรายได้ของตัวเองมากมีความเป็นอิสระของการตัดสินใจใช้จ่ายเงินใน

กิจกรรมต่างๆ มากกว่าการใช้เงินที่ได้รับการช่วยเหลือจากส่วนกลาง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริง คือการถ่ายโอนอำนาจการจัดการรายได้ นั่นเอง

2) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ บ่งบอกถึงประสิทธิภาพการทำงานของท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บรายได้ครบถ้วนภายใต้ต้นทุนของการจัดเก็บต่ำจะแสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น และความร่วมมือของประชาชน เนื่องจากการจัดเก็บภาษี และการหารายได้เป็นงานยากที่จะมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บจะเกิดขึ้นได้

3) ฐานะทางการคลังท้องถิ่น บ่งบอกถึงความเข้มแข็ง กล่าวคือท้องถิ่นใดมีฐานะทางการคลังท้องถิ่นดีจะสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ มาก และมีความน่าเชื่อถือทางการเงินอีกด้วย

4) รายได้ของท้องถิ่นต่อหัวย่อมบ่งชี้ถึง ความมั่งคั่งของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง ย่อมบ่งบอกได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีรายได้มากมีทรัพย์สินมากเป็นตัวบ่งชี้ว่า เศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นดี

5) อัตราการเพิ่มของรายได้ท้องถิ่นในแต่ละรอบปี แสดงให้เห็นถึงอัตราความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นในรอบปีด้วย แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความสามารถการบริหารงานด้านธุรกิจและเศรษฐกิจได้ผลดี ดังนั้นการบริหารงานคลังท้องถิ่น จึงถือเป็นส่วนสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องให้ความสนใจเป็นอย่างมาก

อีกทั้ง สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2548, หน้า 25-28) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นไว้ดังนี้

1) เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทางการคลังท้องถิ่น แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการตามกรอบที่กำหนด

2) มอบอำนาจในการหารายได้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

3) ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งประเภทและขนาดได้ด้วยตัวเอง

4) ท้องถิ่นกำหนด และจัดทำงบประมาณด้วยตัวเอง

5) สร้างความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่น ทั้งนี้เป้าหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ในระยะยาว โดยการส่งเสริมให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ปรับปรุงอัตราภาษี ขยายฐานภาษีท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมความโปร่งใสในการบริหารการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจยังกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่ต้องการให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บแบ่งให้ หรือจัดสรรให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาลมีสัดส่วนที่น้อยลง ตามลำดับ ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่การดำเนินงาน และการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างคุ้มค่า

แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 กำหนดให้พัฒนาการวางแผนระบบข้อมูลท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อาทิ พัฒนาระบบการวางแผนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน ระบบข้อมูลต้นทุนบริการสาธารณะ ระบบข้อมูลรายได้ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การทำระบบบัญชีเกณฑ์พึงรับ - พึงจ่าย และตัวชี้วัดประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ 6.5.4ของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543)

ปริณดา มีฉลวด (2555, หน้า1) ศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย พบว่าเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับสวนทางกับความ เป็น อิสระทางการคลัง เนื่องจากเทศบาลยังคงประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจ สาเหตุสำคัญคือ เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเองไม่กี่ประเภท และยังคงจัดเก็บ ในอัตราที่จำกัด รวมถึงประชาชน และนักการเมืองในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเสียภาษีไม่เพียงพอ ทำให้ เทศบาลต้องพึ่งรายได้จัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบขนาดของเทศบาลจะมีผลต่อปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่แตกต่างกัน ไป โดยเทศบาลตำบล จะมีข้อจำกัดจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และเทศบาลเมืองมีปัญหาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ในขณะที่เทศบาลนคร กลับมีปัญหาการขาดความอิสระในการบริหารงบประมาณ รวมถึงปัญหาจากกฎระเบียบ และการกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่สะท้อนถึงสภาพการดำเนินการของเทศบาล ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาล ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรปรับปรุงแนวนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ โดยเร่งผลักดันกฎหมายรายได้ท้องถิ่นและหาแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มเติม เพื่อลดการพึ่งพิงภาครัฐ ควบคู่กับการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังในด้านรายจ่าย โดยการยกเลิกกฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กำหนดให้มีความรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) เช่น การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ การดูแลถนนหนทาง การป้องกัน อัคคีภัย ตลาด การฝึกอาชีพ การประปา การศึกษาขั้นปฐม เป็นต้น ในประเด็นต่อมาด้านการแบ่งรายได้ (Revenue Assignment) หมายถึง การแบ่งรายได้ (หรือการแบ่งภาษี) ว่าภาษีใด ประเภทใด ควรเป็นรายได้ของส่วนกลาง และประเภทใดควรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงความสามารถ และมีความสอดคล้องกับภารกิจ (Revenue Assignment = Expenditure Assignment) ดังนั้น ความตื่นตัวด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นเชิงประจักษ์ทั่วโลกทั้งในภาครัฐ และในภาคเอกชนที่ต้องปรับตัวตามแนวทางของการกระจายอำนาจแก่หน่วยงานระดับพื้นที่ (ภาค) โดยการสนับสนุนให้ทุกหน่วยงานดำเนินการภายใต้บรรยากาศ “การแข่งขัน” ควบคู่กับการพัฒนาดัชนีการวัดผลผลิตเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า และประเมินความคุ้มค่าของเงิน ตามหลัก Subsidiary Principle โดยสรุปควรกระจายอำนาจ โดยมอบให้หน่วยงานระดับล่าง (Subsidiary Unit) เป็นหน่วยงานดำเนินการ

มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายใต้การตรวจสอบของคนในท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้วยเหตุผลดังนี้

1) หน่วยงานระดับล่างมีข้อมูลสนเท่ห์เกี่ยวกับความต้องการของประชาชนดีกว่า และสามารถตอบสนองอุปสงค์ของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และตรงความต้องการ

2) หน่วยงานท้องถิ่น หรือระดับล่างจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบได้ง่ายกว่า ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ควบคู่กัน อาทิ การผลิตบริการดับเพลิง จะมีความประหยัดและคุ้มค่าต่อเมื่อประชากรมีจำนวนมากดังนั้นจึงอาจจะไม่เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรน้อย (ส่วนใหญ่น้อยกว่า 10,000 คน) ซึ่งทางออกประเด็นนี้ คือ การรวมกันเพื่อจัดบริการรูปแบบ “สหการ” หรือมอบภารกิจนี้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด เป็นต้น

นักทฤษฎี อธิบายเหตุผลสนับสนุนข้อสันนิษฐานด้านประสิทธิภาพภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นว่า

ประการแรก การตอบสนองของอุปทาน และอุปสงค์ (Demand and Supply Responsiveness) หน่วยงาน ระดับพื้นที่ของรัฐบาลท้องถิ่น จะมีประสิทธิภาพ มากกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ หรือราชการส่วนกลาง ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดการด้านอุปทาน (การจัดบริการสาธารณะ) ซึ่งการตอบสนองของอุปทานในท้องถิ่นต่ออุปสงค์ จะสามารถทำได้อย่างรวดเร็วกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Anwar Shah (2006) ที่ว่า Responsive Governance

ประการที่สอง ความรับผิดชอบภายในระบบกระจายอำนาจ หมายถึง อำนาจการจัดสรรงบประมาณในระดับท้องถิ่น (ภายใต้ระบบ กำกับ โดยสภาท้องถิ่น) ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมือง และผู้บริหารท้องถิ่น แสดงความรับผิดชอบต่อความเดือดร้อน และปัญหาของประชาชนได้เป็นอย่างดีกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ ซึ่งสอดคล้องกับคำเปรียบเทียบกับ Responsive Governance

ประการที่สาม ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาส ตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ขณะที่การบริหารแบบรวมศูนย์ โดยกระทรวงและกรมเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วม หรือเข้าไปตรวจสอบรายจ่าย แต่การบริหารของท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับ และตรวจสอบโดยประชาชน ทั้งนี้การบริหารลักษณะของการกระจายอำนาจจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายในชุมชน (Diversity) ตามความต้องการ และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างไปจากวิธีการทำงานของส่วนกลางที่มักจะใช้กฎ และกติกาอย่างเดียวกันทั่วประเทศ อาจเปรียบเทียบกับ One Size Fits All ตามมุมมอง Charles Tiebout (1959 อ้างถึงใน สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2548, หน้า 25-28) กล่าวว่า หน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาลท้องถิ่น) จำนวนมากมักจะทำงานภายใต้บรรยากาศของการแข่งขันเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ดังนั้นการที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากทางเลือกตั้งโดยตรงจากพลเมืองจะเผชิญกับภาวะการณการแข่งขันทางการเมือง (Political Competition) ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องแสดงผลงานอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อการยอมรับ และได้รับความนิยมได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารงาน

ท้องถิ่นในสมัยหน้า ทั้งนี้หากประชาชนส่วนใหญ่เล็งเห็นว่า คณะผู้บริหารของท้องถิ่นปัจจุบัน ยังคงทำงานด้วยประสิทธิภาพ หรือมีการทุจริตคอร์รัปชัน คงจะไม่ไว้วางใจให้กลับมาเป็นผู้บริหารอีกต่อไป ประกอบกับการที่รัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมากที่ประชาชนมีสิทธิ/เสรีภาพในการเลือกภูมิลำเนา และที่พักอาศัยในฐานะของผู้รับบริการ และผู้เสียภาษีให้ท้องถิ่น ย่อมจะเกิดการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของท้องถิ่น หากเล็งเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะขาดความคุ้มค่า หรือด้วยคุณภาพมักจะเรียกร้องให้ผู้บริหารท้องถิ่นเร่งรัดดำเนินการปรับปรุง การบริการสาธารณะเหล่านั้น หากการเรียกร้องไม่เป็นผลพลเมืองขาดความพึงพอใจ อาจย้ายภูมิลำเนาไปเป็นพลเมืองของท้องถิ่นที่การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่สามารถจัดการบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับความต้องการมากกว่ากลไกในลักษณะนี้ เรียกว่า Exit หรือ Voting by Feed

3) การทำงานแบบแข่งขัน หรือการประกวดต่างจากระบบการทำงานลักษณะรวมศูนย์ ซึ่งจะมีแนวโน้มของการทำงานภายใต้บรรยากาศแบบผูกขาด

กล่าวโดยสรุป การบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจ จำเป็นต้องมีระบบการคลัง และงบประมาณที่คำนึงถึงความสามารถ และความเสมอภาคของท้องถิ่น เพราะในสภาพความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นปัญหาความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance) จึงมีที่จะโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ

2.1.8 ปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากการศึกษาเปรียบเทียบเชิงทฤษฎีจากต่างประเทศ สามารถสรุปประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจการคลังของไทย ออกได้เป็น 2 ประเด็น กล่าวคือประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง และประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดประกอบ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556, หน้า 109 -115) ดังนี้

1) ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง ได้แก่

ก) ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ (Revenues Assignment) จากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทุกระดับ ยังขาดความเป็นอิสระทางการคลัง ซึ่งจะครอบคลุมถึงอำนาจการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆในพื้นที่ จะเห็นได้ว่าการเพิ่มความไม่เป็นอิสระทางการคลัง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) ความพร้อมของการถ่ายโอนภารกิจ การกระจาย อำนาจฯ ตลอดช่วงเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมา ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการเตรียมความพร้อม และการปรับบทบาทของตนเองไปสู่การเป็นพี่เลี้ยงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำแผนการถ่ายโอนการพัฒนา และมาตรฐานของงานที่ถ่ายโอน เพื่อเป็นแบบอย่างในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลให้เกิดปัญหาการถ่ายโอนภารกิจ และการพัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจฯ ผลกระทบที่ตามมา ได้แก่ การขาดความพร้อมรองรับการถ่ายโอนภารกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงบประมาณ ทั้งในส่วนหน่วยงานราชการเดิม และระบบบริหารงบประมาณขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นเอง

ค) ขาดการศึกษาถึงความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายทางการคลังในระดับมหภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้กระบวนการกระจายอำนาจการคลังในประเทศกำลังพัฒนา มักวางเป้าหมายที่การเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มรายได้จากภาษี และการเพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐบาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าแนวทางนี้มักไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบด้านความสมดุลทางการคลังระหว่างระดับมหภาค และระดับท้องถิ่น เนื่องจากการสนับสนุนการกระจายอำนาจการคลังที่มุ่งเพียงการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการสนับสนุนรายได้จากรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่อาจสร้างความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบกับการอาศัยรายได้จากรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันอาจมีผลต่อความเป็นอิสระที่แท้จริงในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีแนวโน้มที่จะถูกบั่นทอนลงด้วย จากการกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายของรัฐบาลเอง

2) ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

ก) เกณฑ์การวัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ นั้น ความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลต่อขนาดการจัดเก็บรายได้ตามประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ห่างไกลความเจริญ มักจะไม่สามารถขยายฐานรายได้ให้เพิ่มขึ้น แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง จึงเป็นผลให้มีความยากลำบากต่อการตั้งหลักเกณฑ์การกำหนดประเภทภาษีที่ท้องถิ่น ควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบ เนื่องจากการให้สิทธิการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งประเภทใด อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นที่ชัดเจน แต่อาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆเลย และปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย

ข) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระหน้าที่ภายในพื้นที่ ดังนั้นขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังไม่เหมาะสมเพียงพอ อีกทั้ง ความพยายามแทรกแซงจากรัฐบาลฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ

ค) เกณฑ์การจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยัง ขาดมิติในมุมมองของความเท่าเทียม (Equalization) เนื่องจากสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจ และสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนามักมีความแตกต่างกัน ประกอบกับฐานรายได้เดิมระหว่างประเภท และขนาดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ศักยภาพการหารายได้ และทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้นการจัดสรรรายได้จึงควรที่จะมีหลักเกณฑ์ในการช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการหารายได้ของตนเองที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฐานะทางรายได้ที่ดีอยู่แล้ว คือในการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลที่มุ่งหวังจะเติมส่วนที่ขาดหายไปของรายได้สำหรับใช้ในการให้บริการ

สาธารณะ ซึ่งประเด็นนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริงเชิงประจักษ์ เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการจัดสรรรายได้รัฐบาล

ง) ภาษี หรือรายได้บางประเภทที่ควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินในพื้นที่หรือการแสวงหารายได้จาก การอุปโภคบริโภคจากภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่ ดังนั้น ภาษีที่มีฐานการจัดเก็บลักษณะนี้ ควรที่จะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำ ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อจะได้เป็นการรักษาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานที่เชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ควรจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการอบรมให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จ) ปัญหาด้านหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรรายได้รัฐบาล พบว่าในทางปฏิบัติ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจะกลายเป็นการต่อรองทางการเมืองในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปของการเจรจาต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล อีกทั้งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรนั้น มักจะไม่มีภาระไปถึงวัตถุประสงค์ของภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ จึงมักเป็นไปในลักษณะตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

ฉ) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่าจะเข้ามาหาผลประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ และมีรายได้จากการดำเนินการ ในทางตรงกันข้ามกฎหมายในปัจจุบันนั้นเปิดช่องให้หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ สามารถจะอุทธรณ์ค่าธรรมเนียมภาษีต่าง ๆ รายได้ดังกล่าวหากสามารถจัดเก็บได้อาจจะพึงงบประมาณจากรัฐบาลลง

2.1.9 แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง

การพัฒนาศักยภาพการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณามุ่งที่วิธีการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของมาตรการเชิงปฏิบัติ ดังนี้

1) ด้านการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลัง รวมถึงการสร้างขีดความสามารถพัฒนาแหล่งรายได้ของท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่เป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่า แหล่งรายได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภทสำคัญ คือ ก) รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ข) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ และแบ่งให้ ค) รายได้ที่ได้จากเงินโอน หรือเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

ดังนั้น การวางยุทธศาสตร์จึงมีเป้าหมาย เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้จ่าย และขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเกิดประสิทธิภาพตามเป้าหมาย รวมทั้งความสามารถทางการคลังที่ท้องถิ่นมีอยู่ และเพื่อจุดมุ่งหมายที่จะลดการพึ่งพิงรายได้จากการ

จัดสรรของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการที่การบริหารงบประมาณที่มีความเป็นอิสระนั้นจะต้องสร้างกระบวนการงบประมาณที่มีความยั่งยืน และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติควบคู่กันไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการชั้นนำด้านการคลังท้องถิ่น ได้แก่ Helen F. Ladd และ John Yinger (1989, หน้า 8 อ้างถึงในวีระศักดิ์ เครือเทพ 2551, หน้า 11) ของประเทศสหรัฐอเมริกา อธิบายว่า ความเข้มแข็งทางการคลังหมายถึง สัดส่วนความแตกต่างระหว่างขีดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความจำเป็นในการใช้จ่าย ทั้งนี้เมื่อใดที่ระดับรายจ่ายที่จำเป็นสูงเกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายสำหรับจัดบริการสาธารณะแล้ว ย่อมนำไปสู่ภาวะแรงกดดันทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น พึงสังเกตว่าแรงกดดันทางการคลัง เป็นผลมาจากสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งในทางวิชาการด้านการคลังเรียกว่าเป็น “ความตึงเครียดทางการคลังอันเกิดจากปัจจัยด้านโครงสร้าง (structural fiscal distress)” แตกต่างจาก “แรงกดดันทางงบประมาณ (budgetary stress)” จะเห็นได้ว่าแรงกดดันด้านงบประมาณมักเป็นปัญหาระยะสั้น ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้ ในทางตรงกันข้ามความตึงเครียดทางการคลังเชิงโครงสร้างเป็นปัญหาพื้นฐานที่เกิดขึ้นจากสภาพพื้นฐานของชุมชน ปัญหานี้จะดำรงอยู่ในระยะยาวตราบเท่าที่ปัจจัยพื้นฐานเหล่านั้น ยังไม่เปลี่ยนแปลง และบ่อยครั้งที่ข้อจำกัดดังกล่าวจะอยู่นอกเหนือความควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ความจำเป็นของความก้าวหน้าการกระจายอำนาจการคลังที่ผ่านมา สะท้อนปัญหาและความต้องการปรับปรุงวิธีการพัฒนาความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ต้องการพัฒนาอย่างเร่งด่วน กล่าวคือเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับระบบการจัดสรรรายได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์ข้อมูล และระบบวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน และการคลังเพื่อการจัดการทางการเงินการคลังที่ดี ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ การกำหนดโครงสร้างที่มารายได้ทั้งระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันเอง

นอกจากนี้ การพัฒนาเครื่องมือทางการเงินการคลังที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การพัฒนาการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Management) ประกอบด้วย การวางแผนการประมาณการรายรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น ขนาดการจัดเก็บรายรับ ทั้งที่มาจากภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่เหมาะสม การบริหารจัดการ และระบบการบริหารรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure Management) ที่เหมาะสมกับขนาดรายรับที่มีอยู่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ อย่างเพียงพอกับความต้องการ และมีรายจ่ายเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นเพื่อรองรับการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่นในอนาคตจะมีขนาดและช่องทางของรายได้เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนการพัฒนาขีดความสามารถทางการเงินการคลัง ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาขีดความสามารถของการให้บริการสาธารณะ

ในพื้นที่ที่หลากหลาย และครอบคลุมกลุ่มผู้รับบริการสาธารณะมากขึ้น

ดังนั้น แนวทางการพัฒนาเครื่องมือการบริหารทางการเงินการคลัง จึงมีความสำคัญต่อการให้บริการสาธารณะในระยะยาวของท้องถิ่นทุกระดับ นอกจากนี้การพัฒนาระบบบริหารจัดการทางการเงินการคลังของท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญในการใช้ข้อมูล เพื่อตัดสินใจเชิงนโยบายทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ และส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการแผนงานของทุกส่วนที่มีบทบาทให้บริการสาธารณะในอนาคต ทั้งนี้ ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว การพัฒนาระบบดังกล่าว มีการเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบกระแสงบประมาณ (Budget Flow) ที่เบิกจ่ายโดยระบบสารสนเทศ มีความน่าเชื่อถือ สะดวก รวดเร็ว และมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ สามารถจะตรวจสอบได้ง่ายกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับระบบดังกล่าว ยังต้องมีความสามารถเชื่อมโยงข้อมูลทั้งรายรับ และรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กระแสงบประมาณมีการไหลเวียนผ่านต่อเนื่องจากการพัฒนาระบบสารสนเทศที่อยู่บนฐานการบันทึกข้อมูลทางการเงินในรูปแบบเดียวกัน ทำให้ต้นทุนการบริหารข้อมูลในระดับต่ำลดความยุ่งยาก หรือซับซ้อน.

สิ่งที่ต้องคำนึงในการพัฒนาระบบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักวิชาการที่สำคัญ คือ

ก) แผนรายรับ และรายจ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ และการประเมินผลรายจ่ายสาธารณะ (Assessing Public Expenditure) ต้องมีความสมบูรณ์เพียงพอ เพื่อให้เกิดการวางแผนการใช้จ่ายทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ซึ่งในเบื้องต้นการบริหารงบประมาณระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องเบิกจ่ายงบประมาณให้ตรงตามแผนงบประมาณที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งตั้งไว้เป็นสำคัญ

ข) กระบวนการงบประมาณต้องมีมาตรฐาน และมีความโปร่งใส กล่าวคือกระบวนการงบประมาณต้องมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน เพื่อให้เกิดการสนับสนุนทางการเมืองในการกำหนดรายจ่ายงบประมาณในพื้นที่

ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาระบบการรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สามารถสะท้อนมูลค่าเงินที่ใช้จ่ายได้ (Value of Money) ว่าในแต่ละปีงบประมาณที่ถูกใช้ไปในพื้นที่จะมีผลประโยชน์ต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร และบริการสาธารณะประเภทใดจะนำมา ซึ่งการวัดมูลค่าเงินที่ใช้จ่ายไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมมีความจำเป็นในการพัฒนาระบบบัญชีที่ตีความคู่กับการตรวจสอบจากประชาชนด้วย

ง) กระบวนการบริหารงบประมาณ ต้องคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่จะอาจเกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อมิให้ท้องถิ่นเกิดสภาวะขาดสภาพคล่องในการให้บริการสาธารณะ การจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจว่า งบประมาณที่ควรได้รับเท่าไรอย่างชัดเจน โดยทั่วไปยึดการจัดสรรงบประมาณจากขนาดภารกิจที่รับผิดชอบ ซึ่งการบริหารงบประมาณดังกล่าวจำเป็นต้องวางแผนระบบงบประมาณที่มีการบูรณาการระหว่างรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จ) ต้องมีการประเมินผลการเบิกจ่ายงบประมาณเป็นไปตามเป้าหมายการให้บริการเพื่อ

การตรวจสอบนับ ตั้งแต่การเริ่มวางแผนการดำเนินการ และผลลัพธ์ได้จากการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเงื่อนไขนี้มีเป้าหมาย เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้รับบริการในพื้นที่ที่ได้รับบริการตามมาตรฐานภายใต้ การบริหารงบประมาณที่มีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สกนธ์รัฐวิญญูวัฒนา, 2556, หน้า 116 -121)

2.2. การปกครองท้องถิ่นไทย

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะให้ความสำคัญกับหลักการกระจายอำนาจ ให้ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้อำนาจในที่นี้ หมายถึง อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจการบริหาร อาจกล่าวได้ว่า “การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไปยากที่จะแยกออกจากกันได้” สำหรับประเทศไทยได้มีการรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนว่า เป็นกลไก และฟันเฟืองสำคัญของประเทศ เพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาครัฐ ดังนั้น การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นหัวใจหลักของกระบวนการในการบริหารกิจการสาธารณะแนวใหม่ ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทยนั้น นับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบันต่างกำหนดเจตนารมณ์ที่ชัดเจนด้านการกระจายอำนาจ เพื่อการบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคิดหลักของการบริหารกิจการสาธารณะแห่งโลกในอนาคต

สหภาพองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างประเทศ(International Union of Local Authorities, IULA) กำหนดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสาระสำคัญในการบริหารท้องถิ่นไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (World Wide of Local Self-Government 1993) ดังนี้

ประการแรก การปกครองตนเองของท้องถิ่นจะแสดงให้เห็นถึงสิทธิหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกกฎ ระเบียบ และการจัดการกิจการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของตน เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สอง สิทธิดังกล่าวมานี้ สามารถแสดงออกให้เห็นได้โดยปัจเจกบุคคลและตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยอิสระตามกำหนดเวลาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งจากองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง

2.2.1 ลักษณะการปกครองตนเอง

ดังนั้น ตามหลักการของการปกครองตนเอง จะมีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง(Local Autonomy) ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งหมายถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงิน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนจากประชาชนในท้องถิ่น

2) การปกครองที่ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ (Self-reliance) หมายความว่า ท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งตนเองได้ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นเพียงพอต่อการบริหารท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย การมีบุคลากรที่เป็นของตนเองในการ

บริหารงานมีสถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

3) การปกครองที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นต้น

4) การปกครองที่เปิดโอกาสด้านการมีส่วนร่วม จากทั้งการเมืองภาคตัวแทน และการเมืองภาคพลเมืองในการบริหารท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และมีความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้ภาวะของการขึ้นนำ แต่เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนในฐานะ ที่เป็นพลเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นคุณภาพของการมีส่วนร่วมจากประชาชน จึงมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น มากกว่าการมีส่วนร่วมจากประชาชนในเชิงปริมาณ

5) โครงสร้างการปกครองตนเองที่มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น พื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่ชุมชนชนบท หรือพื้นที่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น ซึ่งโครงสร้างในการปกครองตนเองนี้ ควรมีความยืดหยุ่น สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันไปเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้อง และความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม รวดเร็ว

6) ประชาชนเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการเลือกตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ควรจะเป็นการเลือกที่ผู้เลือกตั้งตัดสินใจเลือกจากพื้นฐานความรู้ ความเข้าใจถึงความสำคัญของการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ว่าเป็นการเลือกคนที่มีความรู้ ความสามารถเข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น ดังนั้น จึงที่จะควรเลือกคนที่มีจิตสาธารณะมุ่งในประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน มีความรู้ ความสามารถที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่นได้ อีกทั้งผู้ใช้สิทธิควรที่จะมีอิสระในการตัดสินใจเลือกตัวแทนอย่างแท้จริง โดยปลอดจากอำมีสินจ้างใด ๆ

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น องค์กรที่มีความสำคัญในการปกครองตนเองให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1) ความเป็นนิติบุคคล มีสถานภาพตามกฎหมาย โดยมีกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นนิติบุคคล ทำให้การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องรับผิดชอบ หากมีการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

2) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รัฐจะแบ่งอำนาจหน้าที่บางอย่างมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนอย่างเป็นทางการเป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวัน และการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนใน

ท้องถิ่นเผชิญอยู่ โดยมีอำนาจที่จะดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับการแบ่งมาจากรัฐ เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

3) มีอิสระในการบริหารงาน ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เป็นสาระสำคัญของการเมืองท้องถิ่น ดังนั้น การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ก็ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้วย เพื่อให้ประชาชน และตัวแทนประชาชนสามารถตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของตนเองได้ ความเป็นอิสระนี้ ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการบริหาร การบริหารการเงิน การบริหารบุคคล และการบริหารทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ทั้งนี้ ความเป็นอิสระในการบริหารงานอยู่ภายใต้หลักของความเป็นหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ และยังคงถูกกำกับดูแลโดยรัฐในส่วนกลางอยู่

4) ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในฐานะที่เป็นองค์กรตัวแทนพลเมืองในท้องถิ่น ดังนั้น พลเมือง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง

5) มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีพื้นที่ในการใช้อำนาจที่ได้รับจากรัฐมาดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐภายในพื้นที่รับผิดชอบที่มีการกำหนดไว้ อย่างชัดเจน เช่น พื้นที่จังหวัด พื้นที่ชุมชนเมือง พื้นที่ชุมชนชนบท เป็นต้น

6) มีทรัพยากรในการบริหารอย่างเพียงพอ ทรัพยากรในการบริหารในที่นี้ ได้แก่ รายได้ บุคลากร วัสดุและอุปกรณ์ ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากภาษีอากรที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ ภายในท้องถิ่น รายได้จากการพาณิชย์ หรือกิจการอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนจากรัฐ

7) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคพลเมืองมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองตนเอง โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน เริ่มตั้งแต่การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงการร่วมในการตัดสินใจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8) มีความรับผิดชอบและมีความพร้อมรับผิด หมายถึง การที่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบ (responsibility) ต่อหน้าที่ของตนเองในฐานะที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องมีความพร้อมรับผิด (accountability) ต่อสาธารณะด้วย (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554, หน้า 153-158)

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นไทย เป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล และการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตลอดจน เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการ

ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในลักษณะของการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพื่อความมั่นคง และความสะดวกในการบริหารงานนั้น ด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้างระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพการบริหารแบบรวมศูนย์ ส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนด้านการบริการ และด้านการอำนวยความสะดวก อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมิได้เป็นแค่เพียงการปฏิรูปชุมชนท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางสังคมทั้งหมด อันประกอบไปด้วยมิติด้านการเมือง มิติด้านการคลัง และมิติด้านการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติทางด้านการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่าแนวทางการส่งเสริมประชาธิปไตยของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนนั้น ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนในทุกภาคส่วนของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองโดยรวมกลุ่มเจรจาหรือตลอดจนสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกันในลักษณะของการทำงานเป็นทีมเครือข่าย (Network) ทั้งนี้หากทุกภาคส่วนของชุมชนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจที่ตรงกันในสาระสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมภาคประชาชน และหลักแห่งการกระจายอำนาจแล้ว ย่อมจะเกิดผลดีต่อกระบวนการปฏิรูปภาครัฐในภาพรวมในอนาคตอย่างแน่นอน

ดังนั้น เพื่อให้การขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่น สามารถบรรลุเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากรัฐสู่ประชาชน ได้มีการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นขึ้น จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งครอบคลุมการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, การจัดสรรรายได้ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าว ต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายทั้ง 2 ฉบับทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ หน้าที่ และการจัดสรรรายได้ โดยต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (โกวิทย์ พวงงาม, 2555, หน้า 331)

2.2.2 โครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 รูปแบบ กล่าวคือ

1) รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา -นายกเทศมนตรี (The Council – Mayor Form) เป็นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา โดยอำนาจการปกครองจะอยู่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นจะมาจากการคัดเลือกของสภาท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ คณะเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม ซึ่งสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือคณะเทศมนตรี และสภาท้องถิ่นจะมีอำนาจสูงสุด

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ จะมีโครงสร้างที่แบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายสภาท้องถิ่น (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ด้วยการออกกฎหมายโดยตรง ซึ่งการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี จะเกิดผลดีในแง่ที่ว่า ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร จึงเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตโดยจะต้องรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อสภาท้องถิ่น เนื่องจากฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ส่วนข้อเสียนั้น ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจมากจนเกินไป ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องการเสียงสนับสนุนจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ส่งผลให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอิทธิพลเหนือฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น การบริหารตามหลักการอาจจะไม่เกิดผลสัมฤทธิ์

อย่างไรก็ตามแม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่น – ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นแบบผู้บริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาท้องถิ่น มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายผู้บริหาร เกิดการต่อรองกันทางการเมืองเพื่อตำแหน่ง “ผู้บริหาร” เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของ ผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในการบริหาร เรียกได้ว่าเป็นช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่น เกิดความอ่อนแอและไร้เสถียรภาพอย่างมาก ดังนั้น จึงเกิดการทบทวนหลักการของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบที่เรียกว่า “ผู้บริหารอ่อนแอ” มาสู่ยุค “ผู้บริหารเข้มแข็ง” พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (อรทัย ก๊กผล และธนิษฐา สุขะวัฒนะ , 2551, หน้า 70)

2) รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) เป็นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลมาจากการเติบโตทางการเมือง การพัฒนาในด้านต่าง ๆ รวมทั้งทางด้านอุตสาหกรรมที่มีการขยายตัวอย่างมากในเขตเมือง ทำให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิม และรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak-mayor form) ที่ฝ่ายบริหารในทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้การบริหารงานท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง จึงเป็นทางเลือกใหม่ของการคิดหาแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก เพื่อเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้กุมอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม ส่วนตำแหน่งบริหารอื่น ๆ จะมาจากการเลือกตั้งแต่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้นายกเทศมนตรี

เป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภา รวมทั้งกำหนด และปรับปรุงงบประมาณได้ ภายใต้การปกครองในรูปแบบนี้ ฝ่ายสภานิติบัญญัติอาจมีงานลดน้อยลง และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีมีการปรับเปลี่ยนเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงในตำแหน่ง “รอง” เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการบริหาร ที่เรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) ซึ่งจะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานภายใต้กรอบนโยบายของนายกเทศมนตรี ดังนั้นการทำหน้าที่ของ CAO ของแต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นจะมีความแตกต่างกันไป ในขณะที่มีจุดที่เหมือนกัน ได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าการจัดระบบ CAO ขึ้นมานี้ จะช่วยทำให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองมากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้เสนอแนวคิดและนโยบายต่าง ๆ จากนั้นก็แสวงหาแนวทางการสนับสนุนจากฝ่ายต่าง ๆ เป็นต้นว่าการขอรับการรับรองเสียงจากสภา ตลอดจนการเดินทางไปพบปะประชาชนในพื้นที่ และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้น ๆ จนกระทั่งถึงระดับรัฐ และระดับประเทศ

สำหรับในประเทศไทยนั้น เมืองที่ใช้รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) นี้ ในช่วงแรกจะมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่สภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการ หรือผู้ว่ากรกรุงเทพมหานคร) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน แต่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแบบได้ใช้ระบบรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) นี้ (ทควณ ชูเพ็ญ, 2552 อ้างถึงในศุภวัฒน์การ วงศ์ธนะสุ และคณะ, 2557, หน้า 64-66)

2.2.3. การคลังท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นวางหลักการบริหารการคลังท้องถิ่น เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ซึ่งจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การจัดเก็บรายได้ และการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ดังนั้นโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น จึงประกอบด้วยรายได้ และรายจ่ายท้องถิ่น ทั้งนี้ โครงสร้างรายได้ของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถแสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดแบ่งประเภทรายได้ที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น และรายไดยังคงเป็นของรัฐบาลกลาง ซึ่งกำหนดออกมาในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548, หน้า 301) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น นั้นจะเป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการบริหารงานท้องถิ่นซึ่งไม่เพียงแค่อำนาจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เท่านั้น แต่รวมถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง และการบริหารการคลังท้องถิ่น (Financial Administration) อันรวมถึงรายได้การกำหนดรายจ่ายการจัดหางบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างการบัญชี และการตรวจบัญชี

ดังนั้น การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะ

ประกอบด้วย การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นจะเป็นตัวกลาง ในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

1) วัตถุประสงค์ของการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้

ก) การจัดการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) การกำหนดรายจ่าย และการจัดทำงบประมาณ

ค) การบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของท้องถิ่น

2) หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2553, หน้า 235-236) กล่าวว่า เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่น และยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนได้ ความเป็นอิสระทางการคลัง หรือระบบการคลังของประเทศที่มีลักษณะการกระจายอำนาจ เป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองท้องถิ่นเพราะ **ประการแรก** รัฐบาลกลางไม่อาจผูกขาดการตัดสินใจทางการคลังในระดับท้องถิ่นไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ สาเหตุมาจากรัฐบาลกลางมีนโยบาย และปัญหาระดับชาติมากมายที่ต้องดูแลรับผิดชอบ ขณะที่ท้องถิ่น ยังคงมีปัญหามากมาย และเป็นปัญหาที่มีลักษณะแตกต่างกัน นอกจากนี้ รัฐบาลกลางไม่อาจกุมข้อมูลได้ทุก ๆ ด้านอย่างทันท่วงทีเพราะข้อมูลย่อมจะมีจำนวนมาก ทั้งด้านปริมาณ และมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งตามสถานการณ์ในแต่ละแห่ง **ประการที่สอง** ท้องถิ่นไม่เพียงแต่อยู่ใกล้ชิดข้อมูลเข้าใจเรื่องราว และปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ดี เท่านั้น แต่หากยังเป็นเจ้าของสถานที่ ดังนั้น ปฏิบัติการใด ๆ ที่เกิดขึ้นจะส่งผลต่อพื้นที่ดังกล่าว การตัดสินใจจึงควรเป็นเรื่องของท้องถิ่น **ประการที่สาม** อีสรภาพของท้องถิ่นจะช่วยให้คนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมือง และมีระดับของสำนึกต่อท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้นโดยมีจิตสำนึกต่อการเสียภาษีเพื่อท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเป็นการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาชุมชนและประเทศชาติในระยะยาว และ **ประการที่สี่** อีสรภาพทางการคลัง นั้นจะไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับการกระจายอำนาจ หรือมีการปกครองตนเองในแบบประชาธิปไตยสำหรับท้องถิ่น นั่นเอง

2.2.3.1 ขอบเขตของการคลังท้องถิ่น

การดำเนินงานการคลังท้องถิ่น ควรมีหลักเกณฑ์และขอบเขต ดังนี้

1) หากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอยู่ในวงจำกัด สินค้า หรือบริการสาธารณะนั้น มีผู้บริโภคเพียงจำนวนหนึ่ง ท้องถิ่นก็ควรจะเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าว แต่ถ้าหากผลประโยชน์มีการกระจายออกเป็นวงกว้างขึ้น สินค้า หรือผู้บริโภคอยู่ในบริเวณกว้างขวาง รัฐบาลกลางก็ควรเป็นผู้รับผิดชอบกิจการนั้น

2) หากขนาดของการผลิตสินค้า หรือบริการสาธารณะมีปริมาณไม่มาก ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง แต่ถ้าหากมีการขยายขนาดของการผลิตเพิ่มขึ้นจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง การลงทุนผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้น ควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

3) ภาษีอากรที่รัฐควรเป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีเงินได้บุคคล ภาษีมรดก และภาษีทรัพย์สิน ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นควร เป็นผู้จัดเก็บภาษีอากร ที่อาศัยหลักการ กล่าวคือ จัดเก็บภาษีที่ คนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์โดยตรง ฉะนั้น ภาษีอากร จึงมีทั้งส่วนที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ องค์กรท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Local levied taxes) ทั้งสองฝ่ายช่วยกันเก็บร่วมกัน (Surcharge taxes) และรัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแบ่งรายได้ให้องค์กร ปกครองท้องถิ่น (Shared taxes)

2.2.3.2. งบประมาณของท้องถิ่น

งบประมาณ เป็นการประมาณการรายได้และรายจ่ายในระยะเวลาหนึ่ง มักจะกำหนดเป็นระยะเวลาหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งเป็นการควบคุมการเก็บรวบรวมรายได้ และการควบคุมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ยังเป็นการแสดงถึงจุดมุ่งหมายของการบริหารงานอย่างมีเป้าหมายที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตั้งใจจะให้บรรลุผลสำเร็จ ประกอบด้วย

1) การประมาณการรายได้ เป็นการคาดคะเนว่าในปีต่อไป จะมีรายได้เท่าไรในแต่ละประเภทของรายได้ เมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา นอกจากนี้การประมาณการรายได้นี้จะมีการปรับปรุง การรวบรวมรายได้จากส่วนใดเพิ่มขึ้น และมีวิธีการอย่างไรที่จะเป็นการจูงใจประชาชน โดยเฉพาะในท้องถิ่น ยินดีให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงวิธีการหารายได้เพิ่มขึ้น โดยพยายามที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองให้ได้มากที่สุด

2) การประมาณการรายจ่าย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะเพิ่มรายจ่ายสูงขึ้น เนื่องจากรายจ่ายประจำสูงขึ้นตามระยะเวลาการทำงานของบุคลากร และรายจ่ายเพื่อการลงทุนในการปรับปรุงบริการสาธารณะที่สูงขึ้น ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แม้ว่ารายจ่ายจะเป็นความจำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องที่ต้องมีความรอบคอบ อย่งไรก็ดี การประมาณการรายจ่ายมีบางเรื่องที่ต้องระวังเป็นพิเศษ ได้แก่ การใช้จ่ายในโครงการหรือรายการนั้นๆจะคุ้มค่า ประหยัด และได้รับผลตอบแทนตามที่มุ่งหวังหรือไม่นอกจากนี้ การรั่วไหลเป็นเรื่องที่ต้องพึงระมัดระวัง เพราะจะกระทบไปถึงความล้มเหลวของโครงการ รวมทั้งประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ชวลิต สละ, 2556, หน้า 257-258)

2.2.3.3 วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งการบริหาร งบประมาณจะเป็นหัวใจของการทำงานของท้องถิ่น ดังนั้นฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องเสนอข้อบัญญัติงบประมาณต่อสภาท้องถิ่น เพื่อขอความเห็นชอบมีขั้นตอนการทำงานที่เรียกว่า วงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน กล่าวคือ

1) ขั้นตอนการเตรียมงบประมาณ ควร มีการจัดเตรียมงบประมาณตามความต้องการ และสภาพปัญหาของชุมชนท้องถิ่น และควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ จัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

หน้าที่เสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้มีอำนาจตามแผนงานและโครงการของท้องถิ่น

2) ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ ควรอนุมัติงบประมาณอย่างรวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และควรมีการอนุมัติให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญของงาน ทั้งนี้เมื่อฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ พิจารณาอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งคล้ายกับบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

3) ขั้นตอนการบริหารงบประมาณ ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่สุดที่จะแปลงแผนงานออก มาเป็นรูปธรรมในการปฏิบัติ ซึ่ง ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น มีหน้าที่ในการบริหารการบริการ จัดเก็บรายได้ตามประมาณการ และบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงาน หรือโครงการของแต่ละหน่วยงานในสังกัดท้องถิ่น จึงควรยึดหลักการบริหารงบประมาณตามข้อบัญญัติวิธีการงบประมาณของท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด และการบริหารงบประมาณควรจะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักธรรมาภิบาล

4) ขั้นตอนการตรวจสอบรายจ่าย และการประเมินผล ควรจัดทำรายงาน และติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่กำหนดว่าสามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรและมีความจำเป็นต้องทบทวน ปรับปรุงแผนงานหรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารต้องเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการวัดผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า งบจรรยาบรรณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จะมีวงจรรยาบรรณที่มีลักษณะเสมือนกับของรัฐบาล เพียงแต่มีระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่สั้นกว่าเท่านั้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเล็ก และมีหน่วยงานที่ไม่มีความซับซ้อนเท่ากับรัฐบาล (ศุภวัฒน์การวงศ์ธนวิสุ และคณะ, 2557, หน้า 52)

2.2.4 แหล่งรายได้ของท้องถิ่น

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีแหล่งรายรับหลัก 4 ประเภท ได้แก่ ก) รายได้ที่จัดเก็บเอง (local own-source taxes and revenues) ซึ่งประกอบด้วย รายได้ในรูปของภาษี เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ฯลฯ และรายได้ที่มีใช้ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียมค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สินหรือกิจการเชิงพาณิชย์ เป็นต้น ข) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ หรือแบ่งให้ (shared taxes) อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน เป็นต้น ค) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (intergovernmental transfers) และ ง) รายรับจากการกู้เงิน (debt proceedings) (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, หน้า 4) ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

2.2.5 ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย

จากการศึกษาของปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทย พบว่าปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทย มีทั้งที่เป็น

ปัจจัยจากภายใน และภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถแยกออกเป็น

ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่

1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ ความเจริญ และการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่เติบโตเท่าที่ควร รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าพาณิชย์ การจ้างงาน ตลอดจนความรับผิดชอบของประชากรในการเสียภาษี ย่อมจะส่งผลต่อความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น

2) ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ ก) ท้องถิ่นถูกอำนาจทางการเมืองของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นแทรกแซง เนื่องจากมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ข) ขาดผู้มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาท้องถิ่นอย่างแท้จริง ค) นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่จะยังอยู่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมากกว่า ง) ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังของท้องถิ่น และร่วมตรวจสอบการใช้งบประมาณจากประชาชน

ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่

1) การขาดความรับผิดชอบความรู้ และความเข้าใจในปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นจากฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นขาดรายได้มาเลี้ยงตัวเอง

3) การบริหารงบประมาณของท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรายได้ของท้องถิ่น (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 312-313 อ้างถึงในปิยธิดา โคกโพธิ์, 2555, หน้า 26-27)

จากแนวคิดของไตรสิทธิ์ สินสมบุรณ์ทอง (2552, หน้า 31-34 อ้างถึงในปิยธิดา โคกโพธิ์ 2555, หน้า 26-27) กล่าวว่า ปัญหาสำคัญทางการบริการและการเงินของเทศบาล ได้แก่ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานเทศบาล รวมถึงการขาดความเป็นอิสระทางการเมืองของเทศบาลเอง ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ จากส่วนกลาง เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอทุกชั้นทุกตอน รวมทั้งการทำงานงบประมาณก็ต้องขออนุมัติ และการบริหารงานถูกกำหนดโดยระเบียบต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นเทศบาลจึงทำอะไรได้ไม่มากนัก เทศบาลเพียรพยายามที่จะปฏิบัติงานได้ผลดีที่สุดตามกำลังทรัพย์ และความสามารถแต่เมื่อ มีการเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ เทศบาลก็จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ อยู่เสมอ ปัจจุบันเทศบาลต้องเพิ่มบริการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ แต่เทศบาลก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยเคร่งครัดเกินไป และไม่คอยยืดหยุ่นให้เทศบาลสามารถปรับตัวเข้าสู่ภาวะแวดล้อมในด้านการบริหารการเงิน เทศบาลกำลังประสบปัญหาไม่สามารถหา รายได้เทศบาลสูงขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เนื่องจากรายได้ของเทศบาลเป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ ดังนั้นรายได้พื้นฐานของเทศบาลจึงค่อนข้างตายตัวในการเก็บภาษี แต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นจนเทศบาลต้องลดบริการต่างๆ ลงเพื่อนำเอาไปใช้จ่ายในกิจการประจำเช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศบาล จากปัญหาที่กล่าวเป็นเหตุให้เทศบาล ต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมากขึ้น

ในขณะที่ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล ราชนคร (2552, หน้า 13 อ้างถึงในปิยธิดา โคกโพธิ์ 2555, หน้า 26- 27) ชี้ให้เห็นว่าปัญหาการคลังที่เกิดขึ้นมาจากปัญหาด้านงบประมาณ และรายได้ อบรม . จำนวนมากมีรายได้น้อย และมีปัญหาด้านการคลังโดยเฉพาะของแต่ละแห่ง ซึ่ง งบต.ที่มีขนาดเล็ก และ ประชากรน้อย ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน และภาษีที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐในสัดส่วนที่สูงเกินไป และขาด ความเป็นอิสระในการบริหารงาน ต้องปฏิบัติตามระเบียบ และเงื่อนไขที่มาพร้อมกับเงินอุดหนุนจากรัฐ เช่น มีข้อกำหนดให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการลงทุนเท่านั้น นอกจากนี้ อบรม.ยังต้องประสบกับปัญหา ความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงิน ทำให้การวางแผน และการทำงานของท้องถิ่นต้องล่าช้าตามไปด้วย ส่งผล ให้เกิดความอ่อนแอในการบริหารการคลังท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

อีกทั้งวุฒิสภา ต้นไชย (2558, หน้า133) กล่าวว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถ จัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะได้หลากหลายประเภท แต่สถานการณ์รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมกลับแสดงให้เห็นว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551-2556 ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รวมกับรายได้จาก สาธารณูปโภค และการพาณิชย์ มีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ทั้งหมด เป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ มาก และหากพิจารณารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง จะพบว่า มีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด กล่าวคือในปีงบประมาณ 2551-2556 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งพิง รายได้จากการจัดสรรทั้งในรูปของภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนจากรัฐค่อนข้างมาก ส่งผลให้ความเป็น อิสระ และความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ

ตารางที่ 2.1 แสดงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2551-2556

แหล่งรายได้	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	17.22	19.17	18.49	15.97	15.30	14.91
1.1 รายได้จากภาษี	12.26	13.36	13.36	11.31	10.83	10.44
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	4.96	5.81	5.14	4.66	4.48	4.47
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและ ใบอนุญาต	1.64	2.59	1.55	1.65	1.52	1.62
1.2.2 รายได้สาธารณูปโภค และการพาณิชย์	0.19	0.23	0.22	0.31	0.23	0.18
1.2.3 รายได้จากทรัพย์สิน	2.20	1.90	1.29	1.31	1.66	1.71
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	0.92	1.07	2.07	1.31	1.02	0.93
1.2.5 รายได้จากทุน	0.01	0.03	0.02	0.09	0.05	0.02
2. รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้	37.98	35.20	34.83	40.49	37.69	36.06
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้	12.68	15.15	16.67	16.18	16.95	17.51
4. เงินอุดหนุน	32.12	30.48	30.00	27.36	30.05	31.50
รายได้ทั้งหมด (1+2+3+4)	100	100	100	100	100	100

ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการคลัง “รายงานเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง” สืบค้นข้อมูลจาก <http://www.fpo.go.th> เมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2557. อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย (2558, หน้า133)

เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนรายได้ของเทศบาล ในปีงบประมาณ 2551-2556 เทศบาลมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่เกินร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด และมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึง ค่าธรรมเนียมค่าปรับ และใบอนุญาต รวมกับรายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ โดยเฉลี่ยต่อปี ร้อยละ 3.4 ของรายได้ทั้งหมด

ตารางที่ 2.2 แสดงสัดส่วนแหล่งรายได้ของเทศบาล ในปี 2551-2556

แหล่งรายได้	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	16.72	19.56	16.11	16.98	16.76	15.56
1.1 รายได้จากภาษี	9.72	11.88	9.46	10.38	10.48	9.52
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	7.00	7.68	6.65	6.60	6.28	6.04
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	2.45	3.12	2.71	2.75	2.64	2.77
1.2.2 รายได้สาธารณูปโภค และการพาณิชย์	0.48	0.64	0.63	0.99	0.68	0.52
1.2.3 รายได้จากทรัพย์สิน	2.79	2.96	2.25	1.92	2.35	2.24
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	1.26	0.90	1.03	0.70	0.57	0.47
1.2.5 รายได้จากทุน	0.02	0.06	0.03	0.24	0.04	0.05
2. รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้	24.95	26.73	20.69	23.47	23.39	23.34
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้	11.10	13.67	19.54	17.69	17.96	16.90
4. เงินอุดหนุน	47.23	40.05	43.66	41.85	41.89	44.20
รายได้ทั้งหมด (1+2+3+4)	100	100	100	100	100	100

ที่มา: สำนักเศรษฐกิจการคลัง “รายงานเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง” สืบค้นข้อมูลจาก

<http://www.fpo.go.th> เมื่อวันที่ 18 ธ.ค. 2557. อ้างถึงใน วุฒิสาร ตันไชย (2558, หน้า 135)

ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงขนาดงบประมาณรายรับ และการกระจายตัวของประเภทรายได้จากแหล่งรายรับ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร จะสะท้อนให้เห็นถึงความต่อเนื่อง และการมีเสถียรภาพทางรายได้ของเทศบาลต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

ตารางที่ 2.3 แสดงโครงการสร้างรายรับจริงของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (ข้อมูลปีงบประมาณ 2552)

ประเภท	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	รวม
จำนวนเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	12	86	866	964
รายรับรวมในปี 2552 (เฉลี่ยบาท)	873,779,199.1 (100.0)	220,646,192.4 (100.0)	39,565,104.3 (100.0)	66,076,547.5 (100.0)
รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บ	83,132,966.3 (9.4)	19,903,973.2 (7.5)	1,818,421.7 (3.1)	4,444,077.3 (3.5)
รายได้อื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีอากร	51,722,722.8 (6.1)	14,255,912.6 (6.6)	1,370,669.1 (3.1)	3,146,971.5 (3.5)
ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้/จัดสรรให้	251,725,305.0 (28.5)	70,061,585.9 (33.1)	14,937,674.1 (37.8)	22,802,931.13 (37.2)
เงินอุดหนุน	377,456,750.2 (45.3)	102,268,861.4 (46.7)	18,841,291.2 (50.2)	30,748,092.6 (49.8)
Herfindahl- Hirschman Index	0.2550	0.3032	0.3762	0.3682

หมายเหตุ 1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละ

2) รายได้อื่น ๆ ที่มีใช้ภาษีอากร หมายถึง ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ/ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน และทุน รายได้จากพาณิชย์และสาธารณูปโภค และอื่น ๆ

3) HHI หมายถึงดัชนีการกระจายตัวของแหล่งเงินได้ของเทศบาล ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หากดัชนีมีค่าต่ำ หมายถึงมีการกระจายตัวสูงในประเภทของแหล่งเงินได้ของเทศบาล และสะท้อนถึงความต่อเนื่อง และเสถียรภาพในด้านรายได้ที่ดีกว่า

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายตัวของแหล่งรายรับของเทศบาลโดยใช้ดัชนี HHI - Herfindahl - Hirschman Index (ซึ่งจะมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หากดัชนีมีค่าต่ำ หมายถึง มีการกระจายตัวสูงในประเภทของแหล่งเงินได้ของเทศบาล และสะท้อนถึงความต่อเนื่อง และเสถียรภาพในด้านรายได้ที่ดีกว่า) สรุปว่า เทศบาลนคร มีการกระจายตัวของแหล่งรายรับที่หลากหลายมากกว่าเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล (ค่าดัชนีเท่ากับ 0.255 ซึ่งจัดได้ว่ามีค่าที่ต่ำ และสะท้อนถึงความหลากหลายของแหล่งรายรับที่สูงกว่า) ซึ่งให้เห็นถึงการกระจายความเสี่ยงที่อาจเกิดจากความผันผวนของแหล่งรายรับประเภทใดประเภทหนึ่งดีขึ้น ส่งผลดีต่อการสร้างเสถียรภาพของระดับรายรับรวมของเทศบาลนครที่สูงกว่าเทศบาลขนาดรองๆลงไปนั่นเอง จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลังในระดับที่น้อยมาก (โดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 7 ของรายรับรวมของเทศบาล) และยังคงเป็นระดับที่ห่างไกลจากความคาดหวังของนักปฏิรูปด้านการกระจายอำนาจ รวมทั้งบัพัญญูติของแผนการกระจายอำนาจ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, หน้า 72-74)

2.2.6 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บนพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การจัดทำ และให้บริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย ตรงประเด็นกับสภาพปัญหา และความต้องการ ของประชาชน ซึ่งครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ที่มีความใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ตั้งแต่เกิด จนตาย ซึ่งหลังจากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา รัฐบาลกลางเพียรพยายามถ่ายโอนภารกิจ และ งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ โดยมุ่งหวังเพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบตามหลักการกระจายอำนาจแบบสากล ส่งผลให้ภารกิจในการจัดทำ และให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีขอบเขต ที่กว้างขวาง และมีความหลากหลายซึ่งภารกิจบางอย่างมีสภาพซับซ้อน และยากลำบากต่อการบริหาร จัดการ เช่น ภารกิจด้านการจัดการศึกษา หรือด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตกว้างขวางเช่นนี้ ผลักดันให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดทำ และให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสำรวจ และทบทวนขีดความสามารถ ในการจัดทำ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของตนอย่างสม่ำเสมอว่ายังคงมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพอยู่หรือไม่ หากพบว่าการจัดทำ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีข้อจำกัด ต้องพิจารณาหาแนวทาง ปรับปรุง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำ และให้บริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนของตนต่อไป

การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง อย่างใดร่วมกัน โดยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นขึ้นมานั้น นับเป็นแนวทางการปฏิบัติที่ ควรได้รับการยกย่องในฐานะเป็นแนวทางที่มีอารยะธรรมตามหลักการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย ของพลเมือง และในประการสำคัญแนวทางดังกล่าวนี้ เป็นสิ่งที่มีการกระทำอย่างแพร่หลายในประเทศที่ พัฒนาแล้ว เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นมีการบริหารจัดการบริการสาธารณะใน ท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นทางการในรูปของ “สหการท้องถิ่น” และ “สหการภาค” เป็นจำนวนมาก ซึ่ง องค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อมีการประสานความร่วมมือกันแล้วก็น่าเชื่อได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ๆ จะได้รับประโยชน์ รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นเองก็จะได้รับผลประโยชน์มากกว่าเป็นทวีคูณ ไม่ว่าจะ เป็นการได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้นแล้ว ความสามารถในการตอบสนองต่อปัญหา และ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จะมีความรวดเร็ว และเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด

ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประสานความร่วมมือจัดการบริการสาธารณะ กับองค์กรอื่น จะต้องมิถูกหมายให้อำนาจในการกระทำเช่นนั้น เราอาจแยกพิจารณาวิธีการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมมือกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นได้เป็น 2

กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นร่วมกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นโดยไม่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลใหม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว จึงสามารถที่จะกระทำกิจการต่าง ๆ ที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลสามารถทำได้เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น เพียงแต่ต้องกระทำให้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น ถือเป็นภารกิจหนึ่งที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการจัดทำ หรือให้บริการสาธารณะโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ต่างหาก แต่อาจจัดทำในรูปแบบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกัน หรือสัญญาความร่วมมือกันแล้วแต่กรณี ซึ่งจะมีข้อดีที่จัดทำง่าย ไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน แต่ต้องพึงระวังเกี่ยวกับโอกาสของการเกิดผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน

กรณีที่ 2 การจัดทำร่วมกับบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการจัดทำ หรือให้บริการสาธารณะโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ก็ได้ ทั้งนี้กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือนิติบุคคลอื่นดำเนินการจัดทำ หรือให้บริการสาธารณะโดยจัดตั้งเป็นนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ไว้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในรูปแบบ “สหการ” ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่เรียกว่า “องค์กรมหาชนทางพื้นที่” โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดตั้งขึ้นต่างหากเพื่อดำเนินกิจการที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้เพราะการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความต้องการความเป็นเอกเทศทางการบริหารและการเงิน นอกจากนี้การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นบางเรื่องจะต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อการบรรลุเป้าประสงค์และเกิดประโยชน์สูงสุด ประกอบกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และเกิดการระดมความคิด ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะบังเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งจะเป็นการลดภาระให้กับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีรายได้น้อย และขาดความสามารถที่จะจัดทำกิจการสาธารณะบางอย่างแต่เพียงลำพังได้

จะเห็นได้ว่า ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ “สหการ” นี้ จะเป็นความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่น ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์กรที่มุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น ทั้งนี้การจัดตั้ง “สหการ” จะทำได้ต่อเมื่อมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ยังไม่เคยมีการรวมกลุ่มประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ “สหการ” เลย

2) การจัดทำร่วมกับบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นในรูปแบบ “บริษัทจำกัด” เป็นความร่วมมือ

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ที่อาศัยหลักการของกฎหมายเอกชนจัดตั้งองค์กรนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วน และบริษัท แต่เพื่อการควบคุมการดำเนินการของบริษัทจำกัดอย่างใกล้ชิดให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดบริการสาธารณะที่ชัดเจน จึงได้ตราบทบัญญัติพิเศษในทางกฎหมายปกครองแยกต่างหากจากบทบัญญัติทั่วไปในกฎหมายแพ่ง เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นเรื่องของผลประโยชน์มหาชน ซึ่งกฎหมายเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการค้าในรูปแบบของบริษัทจำกัด แต่เนื่องจากเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาลงทุนกับบริษัทจำกัดนั้น เป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากรของประชาชน หากเกิดการขาดทุน จะส่งผลกระทบต่องบประมาณที่จะมาบำรุงท้องถิ่นซึ่งเป็นความเสี่ยง กฎหมายจึงกำหนดให้ท้องถิ่นทำการค้าโดยมีความรับผิดชอบในรูปบริษัทจำกัด อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะคล้ายคลึงกันกับการจัดตั้งสหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีความแตกต่างกันที่บริษัทจำกัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายแพ่ง ขณะที่สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (ทบวงการเมือง) ในลักษณะที่เป็นราชการมากกว่า

สำหรับในกรณีของประเทศไทย แนวทางการบริหารจัดการบริการสาธารณะร่วมกันอย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นแนวทางที่ยังไม่มีใครที่จรรู้จักกันแพร่หลายสำหรับผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าในทางการปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้มีความร่วมมือกันจัดทำภารกิจของท้องถิ่นในบางระดับที่มีข้อจำกัดของการปฏิบัติงาน เช่น การขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงในการดับเพลิงในพื้นที่ของตน เป็นต้น แต่นั่นเป็นเพียงความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเต็มใจให้ความร่วมมือ เมื่อมีการร้องขอมาเป็นครั้งคราว ทั้งนี้ การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันจะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- 1) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นแนวทาง หรือเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ และการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
- 2) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งสามารถร่วมกันใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ช่วยให้เกิดความประหยัด และคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรมากขึ้น
- 3) ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นแนวทางอื่น ๆ ซึ่งตามปกติแล้วการเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ และมี ศักยภาพมากขึ้น แต่จะกระทบเชิงโครงสร้างต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งความสามารถตอบสนองความต้องการประชาชนลดลง

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมภาคีสมาชิกความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีจำนวนที่เหมาะสม

5) การบริหารงานขององค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องโปร่งใส และตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 357-362)

2.3 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานของท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใด มีศักยภาพทางการเงินการคลังย่อม จะสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี รวมทั้งยังสามารถสร้างสรรค์บริการสาธารณะรูปแบบใหม่ๆ หรือนวัตกรรมบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพของการให้บริการ ประชาชน มากยิ่งขึ้น กล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพ ด้านแหล่งรายได้ท้องถิ่น เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพ นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพทางการเงินการคลังที่เข้มแข็ง ยังแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังและสามารถบริหาร การเงินการคลังได้อย่างอิสระ ตลอดจนสามารถพึ่งพาตนเองได้ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตัดสินใจ (Local Sovereignty) ใช้จ่ายงบประมาณจากแหล่งรายได้ของตนเองได้อย่างเต็มที่โดยมิต้องพึ่งพิงงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก

2.3.1 แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากเหตุผลความจำเป็น เกี่ยวกับแหล่งรายได้ที่เหมาะสมของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ รัฐบาลท้องถิ่นจึง มีความจำเป็นต้องมีแหล่งรายได้ และมีจำนวนรายรับที่เหมาะสม ทั้งนี้แหล่งที่มาของรายได้ท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้ (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2545, หน้า 23-29)

1) ภาษีอากรที่รัฐบาลกลาง เป็นผู้จัดเก็บ ภาษีอากรที่รัฐบาลควรจะเป็นผู้จัดเก็บนั้น จะเป็นภาษีอากรที่สามารถทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลกลางมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นรัฐบาลจึงตั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่สามารถทำรายได้สูงนั้นมาไว้ที่ตนเอง ตามหลักการแล้วรัฐบาลกลางจะเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่ใช้เป็นรากฐานในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศไว้ 3 ประเภท ดังนี้

ก) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศาธิอากรที่ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมนโยบายเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อกับต่างประเทศ และรักษาสถานะของดุลการค้า และดุลการชำระเงินของประเทศนั้น ได้แก่ ภาษีศุลกากร (customs duties) ของสินค้าที่ส่งออก และสิ่งเข้าประเทศ ถึงแม้ว่าภาษีทั้งสองชนิดนั้นจะใช้เก็บเพื่อผลทางนโยบายเดียวกันก็ตาม แต่ผลของภาษีแต่ละประเภคนั้นจะมีความแตกต่างกันอย่างมากกล่าวคือ ภาษีขาเข้ามีลักษณะเป็นภาษีทางอ้อมภาระของภาษีส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้ซื้อสินค้าส่วนภาษีขาออกนั้นจะมีลักษณะเป็นการเก็บภาษีรายได้ (Income tax) รูป

แบบหนึ่ง ภาระของภาษีส่วนใหญ่จะตกแก่ผู้ผลิตสินค้าชนิดนั้น

ข) ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจภายในประเทศ การรักษาเสถียรภาพ ของเศรษฐกิจภายในประเทศนั้น รัฐบาลพยายาม จะป้องกันภาวะเงินเฟ้อ และ พยายามให้อัตราการจ้างงานของประเทศอยู่ในระดับสูง ภาษีอากรที่รัฐบาลมักใช้เป็นเครื่องมือ ได้แก่ ภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาในระบบก้าวหน้า และภาษีเงินได้ของนิติบุคคล ทั้งนี้รายได้ของภาษีดังกล่าว มักจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเปลี่ยนแปลงตามภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจะอยู่ใน รูปแบบต่าง ๆ เช่น ภาษีการค้าปลีก การค้าส่ง ภาษีสรรพสามิต และภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value added tax)

ค) ภาษีอากรเกี่ยวกับการกระจายรายได้ และความมั่นคงของสังคมภาษีอากร ที่เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ และความมั่นคงของสังคมนั้นที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาในระบบที่ก้าวหน้า นอกจากนี้ ได้แก่ การเก็บภาษีเกี่ยวกับการตายในรูปแบบต่าง ๆ เช่น อากรมรดก (Estate tax) อากรการรับมรดก (Inheritance tax) และภาษีการให้โดยเสนหา (Gift tax) ภาษีที่เก็บ จากมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น (Capital gains tax) และภาษีจากทรัพย์สิน (Property tax) ในรูปแบบ ต่าง ๆ เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง และภาษีรถยนต์

2) ภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่น ควรเป็นผู้จัดเก็บ เมื่ออำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรส่วน ใหญ่ตกแก่รัฐบาลกลาง และภาษีที่จะเก็บได้ภายในประเทศนั้น จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเก็บภาษี (Tax capacity) ของประชาชนของประเทศเป็นสำคัญ ดังนั้นทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นต่าง จำต้องพึงพิงรายได้จากฐานของภาษีอันเดียวกัน รายได้ของภาษีอากรที่พึงจะเก็บได้จากภาษีอากรแต่ละ ชนิดนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความพยายาม ในการจัดเก็บภาษี (Tax effort) ของรัฐบาลในแต่ละระดับอีกด้วย

โดยทั่วไปแล้ว ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางมอบให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บนั้น เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับต่าง ๆ มีความต้องการที่จะใช้เงิน ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้อง พิจารณามอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางอย่างแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งมักจะพิจารณาหลักสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

หลักที่ 1. ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ โดยทั่วไปแล้วภาษีที่รัฐบาลกลางมอบ ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ ภาษีนั้น มักคำนึงถึงการเก็บภาษีตามหลัก ของผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefits Received Principle) กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการสาธารณะ ควร จะต้องเป็นผู้เสียภาษีอากร เพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการนั้น ซึ่งจะมีผลเท่ากับว่าประชาชนเป็นผู้จ่ายเงิน เพื่อจัดซื้อบริการสาธารณะนั้น

หลักที่ 2. พิจารณาถึงความสามารถ หรือความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของภาษี อากรบางประเภทนั้น นอกจากขึ้นอยู่กับฐานะและอัตราของภาษีแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความสามาร หรือความ พยายามในการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวด้วย ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะมิขอได้เปรียบเหนือรัฐบาลกลางใน การจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษี และผู้เสียภาษีมีความ

สมัครใจที่จะเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่นมากกว่าให้รัฐบาลกลาง เช่น ภาษีจากทรัพย์สิน (Property Tax) โดยทั่วไปจะพิจารณาได้ ดังนี้

ก) รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ใกล้ชิดกับทรัพย์สินที่จัดเก็บ เช่น ภาษีที่ดินเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมจะรู้ว่าทรัพย์สินนั้น อยู่ที่ไหน และได้เสียภาษีครบถ้วนหรือไม่ ย่อมทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง แต่รายได้ของการจัดเก็บภาษีในกรณีนี้ จะขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการจัดเก็บของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย

ข) รายได้จากภาษีถูกนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ย่อมจะทำให้ผู้เสียภาษีมิมีความเต็มใจยอมเสียภาษีโดยสมัครใจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น และในขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ให้ความสนใจเกี่ยวกับหลบเลี่ยงการเสียภาษีดังกล่าวมากขึ้น อาจทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวได้มากกว่ารัฐบาลกลาง

3) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมกับรัฐบาลกลาง หรือภาษีเสริม ลักษณะการเก็บภาษีอากรประเภทนี้ ท้องถิ่นจะใช้ภาษีอากรบางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บ เช่น การจัดเก็บภาษีเสริม (Supplement Tax) และการจัดเก็บภาษีเพิ่มเติม (Surcharged Tax)

4) รัฐบาลกลางแบ่งรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น หรือภาษีแบ่ง ภาษีประเภทนี้คล้ายภาษีเสริมที่ร่วมจัดเก็บกับรัฐบาล แต่แตกต่างจากภาษีเสริมตรงที่เป็นภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะ มิได้โยงกับภาษีของรัฐบาล และลักษณะการจัดสรรภาษีคล้ายกับการโอน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แต่มีได้ขึ้นอยู่กับภาระการชำระภาษีของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง (ไพรัช ตระการศิริพันธ์, 2548, หน้า 308) และการแบ่งส่วนรายได้ของภาษีบางชนิดที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้รัฐบาลท้องถิ่นเรียกว่า Tax sharing ในบางกรณีรัฐบาลกลางอาจจะแบ่งรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กำหนด เรียกว่า Revenue sharing การแบ่งส่วนรายได้ทั้งสองดังกล่าว มีลักษณะคล้ายคลึงกันมากจะแตกต่างกันเฉพาะรายได้ที่รัฐบาลกลางแบ่งให้ จะครอบคลุมกว้างขวางมากน้อยแค่ไหน ซึ่งรูปแบบของการแบ่งส่วนรายได้แบ่งออกเป็น 2 แบบ ดังนี้

ก) การแบ่งส่วนรายได้แบบมีเงื่อนไข หมายถึง การพิจารณาแบ่งรายได้ ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะพิจารณาให้ตามความเหมาะสม โดยใช้หลักการบางอย่างเป็นเกณฑ์ในการแบ่งรายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นตัวกำหนดอัตราการแบ่งรายได้โดยทั่วไป ได้แก่ จำนวนของประชากรในแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลกลางสามารถแบ่งรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยอาศัยจำนวนประชากรในท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรมากจะได้รับการแบ่งรายได้มาก แต่ถ้าท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรน้อยจะได้รับการแบ่งรายได้น้อยตามไปด้วย

ข) การแบ่งส่วนรายได้แบบมีเงื่อนไข หมายถึง การที่รัฐบาลกลางพิจารณาแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากนัก อาจจัดแบ่งรายได้ในรูปแบบนี้ มุ่งเพื่อให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้สำหรับใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อลดความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละระดับ แต่อาจทำให้

เกิดความแตกต่างในฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพราะท้องถิ่นที่มีรายได้สูงจะได้รับส่วนแบ่งรายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ นอกเสียว่ารัฐบาลกำหนดอัตราส่วนแบ่งรายได้ในแต่ละท้องถิ่นอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

5) รายได้และรายรับอื่น ๆ นอกจากที่รัฐบาลท้องถิ่นจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นยังอาจจะได้รับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น

ก) รายได้จากการประกอบกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งอาจจะหารายได้เพื่อมาใช้จ่ายในท้องถิ่น โดยการเข้าไปประกอบธุรกิจบางประเภท เช่นเดียวกับการที่รัฐบาลประกอบกิจการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ เช่นเป็นผู้ผูกขาดการขายสินค้า หรือบริการบางอย่าง หรือผูกขาดประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เป็นต้น

ข) การกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นและเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นอาจหาเงินมาใช้จ่ายด้วยวิธีการกู้ยืม โดยอาจกู้ยืมจากประชาชนด้วยการขายพันธบัตร หรือกู้ยืมจากธนาคาร หรือหน่วยงานของรัฐบาล อย่างไรก็ตามการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่น มักจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง โดยทั่วไปแล้วการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีน้อยมาก

6) การได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ปกติแล้วรัฐบาลท้องถิ่นมักจะมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายของท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง เพื่อจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น รัฐบาลสามารถจะเลือกใช้การช่วยเหลือรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของรัฐบาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านการปกครองประเทศได้ ซึ่งสามารถทราบที่มาของรายได้

2.3.2 ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายนั้น เป็นปัญหาที่มักจะได้รับผลกระทบจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก สาเหตุหนึ่งเนื่องจากนโยบายด้านการกระจายอำนาจ โดยการกระจายบทบาทภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง ทั้ง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

ก) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ข)) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

ค) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

ง)) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยวการ

จ) ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ฉ) ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งภารกิจเหล่านั้นล้วนแต่

เป็นภารกิจที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน และใน

หลากหลายภารกิจมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการบริหารจัดการ แต่กลับพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการ อีกทั้งแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองท้องถิ่น และวัฒนธรรม ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงพยายามจะจัดสรรงบประมาณ และหาแนวทางการสร้างความเป็นธรรม และปรับระดับความเท่าเทียมกัน (Equalization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากแต่ละพื้นที่นั้นมีแหล่งให้จัดเก็บรายได้ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก ซึ่งปัญหาด้านการด้านการคลังท้องถิ่นที่มักพบ มีดังนี้

1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ด้วยเหตุผลที่ว่าประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้น อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย หรืออากรฆ่าสัตว์ แต่ประเภทของภาษีเหล่านี้ ยังมีข้อจำกัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก อย่างกรณี ภาษีโรงเรือนและที่ดินเอง มิได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริง หรือบางพื้นที่ท้องถิ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ ซึ่งประสบปัญหาไม่เพียงพอกับต้นทุนการจัดเก็บจริงภายในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยจริงภายในพื้นที่ อีกทั้งในบางพื้นที่แม้ว่า จะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ขาดแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ เป็นต้น

2) เทศบาลขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ เนื่องจากต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ทั้งนี้รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายโดยการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) เจริญ เป็นต้น ซึ่งจะเป็นภาระทางการคลังของท้องถิ่น และในบางครั้งอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นทางอ้อม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดรายได้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของแต่ละท้องถิ่นเอง (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2555, หน้า 6-9)

อีกทั้ง เมื่อ พิจารณาถึงประเภทต่าง ๆ ของรายได้เทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามโครงสร้างรายได้ และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลสนับสนุนช่วยเหลือเทศบาล พบว่า แหล่งรายได้ที่รัฐบาลมอบอำนาจ และจัดสรรให้แก่เทศบาลรับผิดชอบดูแลนั้น ยังมีปัญหารายได้ท้องถิ่นที่ควรพิจารณาในด้านต่าง ๆ เพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาล ดังนี้

1) ปัญหาด้านการทับซ้อนกันของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังคงมีอยู่มาก อาทิ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทนั้น มีส่วนร่วมในการได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเหมือน ๆ กันในทุกประเภท หรือรายได้จากภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ทำให้เกิดการแย่งชิงรายได้ดังกล่าว ด้วยกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นปัญหาการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละปีงบประมาณ ปัญหานี้จะสามารถ

แก้ไขได้ หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ มิให้มีการซ้ำซ้อนกันเช่นในปัจจุบัน

2) ปัญหาโครงสร้างรายได้เทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังมิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นเมือง และชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะสภาพเศรษฐกิจ และสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์และความต้องการในบริการสาธารณะที่แตกต่างกันแต่มีโครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน ดังนั้นความคาดหวังของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีของท้องถิ่น จะสะท้อนให้เห็นถึง ความต้องการ และความแตกต่างกันของบริการสาธารณะประชาชนในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่น ซึ่งไม่อาจจะทำได้รวมทั้งทำให้โครงสร้างรายได้ที่เป็นฐานการสร้างรายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนการใช้จ่ายเป็นเรื่องที่ยากลำบาก

3) ปัญหาด้านวิธีการจัดสรรรายได้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามจะสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน แต่วิธีการจัดสรรจะถูกจำกัดไปด้วยข้อมูล และตัวแปรที่สามารถนำมาใช้พิจารณาในการจัดสรรที่สามารถสะท้อนความแตกต่างของภาระในการใช้จ่าย และหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดช่องว่างของความแตกต่างทางการคลังด้านรายรับรายจ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพิ่มมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุของต้นทุนค่าใช้จ่ายในแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมิได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกัน และกัน เลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายรับน้อย แต่มีภารกิจที่ต้นทุนในการบริหารจัดการสูง จึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรรายได้ให้เพิ่มมากขึ้นที่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายภายใต้สูตรวิธีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในปัจจุบัน

ข้อพิจารณาปัญหารายได้ท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้ต้องมีการทบทวนถึงปัญหาด้านการกำหนดรายรับที่เหมาะสมให้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังคงพิจารณารวมไปถึงสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่าย หรือขนาดของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกันไปด้วย ทั้งนี้การปรับปรุงทั้งสองประการนั้นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ความแตกต่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะขยายตัวไปมากกว่าที่เป็นจนแก้ไขได้อย่างยากลำบากมากขึ้น หากมิได้ดำเนินการใด ๆ และประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาจัดสรรความเป็นเจ้าของประเภทรายได้ที่มีการมอบหมายให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายการรองรับการทำหน้าที่แทนรัฐบาล ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลที่มอบให้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ทำให้ประเภทของรายได้ และวิธีการจัดสรรรายได้นั้น อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเหมือนกันในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้การกำหนดรายรับนั้น ต้องพิจารณาจากแต่ละประเภทของรายได้ถึงความเหมาะสม และความสามารถในการบริหารจัดการของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน รวมทั้งต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ต่อขนาดของรายได้ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบทางการคลังด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2553, หน้า 20-26)

2.3.3 การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วุฒิสภา ตันไชย และคณะ (2558, หน้า 1-44) นำเสนอผลการศึกษา/วิจัยถึงข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งสังเคราะห์แนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดเก็บรายได้เองเป็นสำคัญจากแหล่งรายได้ 4 ประเภท ดังนี้

- 1) ค่าธรรมเนียมในการใช้บริการสาธารณะ (User Charges)
- 2) กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น
- 4) การกักขัง/พันธบัตร

การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งรายได้ทั้งสี่ประเภทนี้ เป็นแนวทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น ดังนั้นการพัฒนารายได้กลุ่มนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลกลาง และหันมาพึ่งพาตนเองทางการคลังได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีความเป็นอิสระทางการคลัง ที่สูงขึ้น ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สามารถจัดเก็บเองในสัดส่วนที่ค่อนข้างมาก ย่อมจะมีความมั่นคงทางการเงินการคลังเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

1) การพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ (User Charges) ตามบริบทในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

- ก) เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการได้รับ หรือการใช้บริการสาธารณะ
- ข) ผู้ที่ได้รับ หรือผู้ใช้บริการสาธารณะเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย
- ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดให้บริการสาธารณะ
- ง) บริการสาธารณะนั้น ต้องเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ ได้แก่ เงินที่เก็บจากการได้รับ หรือการใช้บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดให้บริการ

1.1) ข้อดีของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ เป็นช่องทางหนึ่งในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น เกิดความสมดุลระหว่างรายรับ และรายจ่ายเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังที่สูงขึ้นตามไปด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อดีในแง่มุมอื่นๆ อีกหลายประการ อาทิ ก) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ทรัพยากรธรรมชาติใน

การจัดให้บริการสาธารณะอย่างคุ้มค่า) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้ปริมาณการใช้และความต้องการใช้บริการสาธารณะที่แท้จริง ค) ทำให้ประชาชนใช้บริการสาธารณะอย่างประหยัด หรือลดการบริโภคที่ไม่จำเป็น ง) เป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการจัดให้บริการสาธารณะโดยประชาชนทราบถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายและความคุ้มค่าที่ได้รับ และ จ) ผู้ไม่ได้รับ/ใช้บริการสาธารณะไม่ต้องร่วมรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการ

1.2) ข้อจำกัดของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ

แม้ว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมีข้อดีอยู่หลายประการ แต่ก็มีข้อจำกัดในการนำไปใช้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ก) ไม่มีความเหมาะสมกับบริการสาธารณะบางประเภท อาทิ บริการสาธารณะที่ไม่สามารถ ระบุผู้รับบริการเป็นรายหน่วยได้ , บริการสาธารณะที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการสูง และบริการสาธารณะที่ไม่สามารถคำนวณต้นทุนค่าใช้จ่ายในการจัดให้บริการเป็นรายหน่วยได้ ข) ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ ค) ประชาชนรู้สึกเหมือนเป็นการจ่ายภาษีซ้ำซ้อน และ ง) ผู้ใช้/รับบริการสาธารณะบางประเภทไม่ยินดี ในการจ่ายค่าธรรมเนียม เพราะเห็นว่าบริการสาธารณะนั้นส่งผลประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าให้ผลประโยชน์กับตนเอง

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมมากถึง 30 ประเภทตามที่กำหนดไว้ในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเรียกว่า E-LAAS (Electronic Local Administrative Accounting System) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดให้บริการสาธารณะใดบ้าง จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการจัดให้บริการสาธารณะดังนี้ ก) บริการสาธารณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การเก็บและขนขยะมูลฝอย, การกำจัดขยะมูลฝอย, การเก็บขนอูจจาระหรือสิ่งปฏิกูล , การบำบัดน้ำเสีย และการบำบัดน้ำทิ้ง ข) การให้บริการพื้นที่ปิดประกาศโฆษณา ค) การบริการโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ ง) การบริการด้านสาธารณสุข ได้แก่ ประปา ไฟฟ้า และน้ำบาดาลจ) การบริการสาธารณะด้านสาธารณสุขและอนามัย และ ฉ) การบริการสาธารณะทางการศึกษา

1.3) ปัญหาการพัฒนารายได้จาก การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการ ใช้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาสำคัญที่เป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ได้แก่

ก) ข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งกฎหมายไม่เอื้อในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ 1) การตีความกฎหมาย ก่อให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องของประเภทบริการ สาธารณะในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และ 2) บทบัญญัติของกฎหมาย ยังจำกัดอำนาจในการจัดเก็บค่า ธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข) ข้อจำกัดจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนค่าใช้จ่าย สาเหตุที่สำคัญคือ 1) เจตนาารมณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ต้องการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา

ที่ประชาชนไม่พึงพอใจ เพราะกังวลฐานเสี่ยงทางการเมือง 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่าย เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงบริการสาธารณะ และ ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า การดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นเรื่องยุ่งยาก

1.4) ข้อเสนอแนะในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การพัฒนารายได้จาก ค่าธรรมเนียม การให้บริการสาธารณะ เป็นช่องทางสำคัญในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอแนะใน 3 ด้าน ได้แก่ ก) ข้อเสนอเชิงหลักการ ข) ศักยภาพในการพัฒนาเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ และ 3) ข้อเสนอเชิงองค์กร ดังนี้

ก) ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ ได้แก่ 1) ประเภทบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ควรเริ่มต้นด้วยการพิจารณาว่าจะจัดให้บริการสาธารณะประเภทใดแก่ประชาชนในพื้นที่ของตน และมีโอกาส หรือช่องทางในการพัฒนารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะประเภทนั้น หรือไม่ 2) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ ควรคำนึงถึงความเสมอภาค ในการเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย พร้อมทั้งความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการใช้บริการสาธารณะนั้นเพื่อการดำรงชีวิตของประชาชนและ 3) โครงสร้างค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถ จะเลือกกำหนดโครงสร้างค่าธรรมเนียมให้มีความเหมาะสมกับบริการสาธารณะได้

ข) ข้อเสนอแนะการบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการสาธารณะ ได้แก่ 1) การเก็บและขนขยะมูลฝอย 2) การบำบัดน้ำเสีย 3) การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ 4) บริการสาธารณะที่มีการยกระดับคุณภาพการให้บริการ และ 5) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติเป็นบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ค) ข้อเสนอแนะเชิงองค์กร ได้แก่ 1) รัฐควรสร้างความรู้ความเข้าใจ สร้างแรงบันดาลใจ และปรับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารท้องถิ่น ให้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดเก็บค่าธรรมเนียม พร้อมทั้งตระหนักว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นช่องทาง หรือโอกาสในการพัฒนารายได้ด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) รัฐควรพัฒนาศักยภาพของบุคลากรท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจ มีทักษะ และความสามารถในกระบวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และ ค) ควรสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ในหลักการ “ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย” (User pays Principles) เพื่อให้ประชาชนจ่ายค่าธรรมเนียมด้วยความเต็มใจ

2) การพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการจัดทำกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคม

การเพิ่มรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกแนวทางหนึ่ง คือการดำเนินกิจการพาณิชย์ (Local Public Enterprise) และการดำเนินกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) พบว่ารูปแบบการดำเนินกิจการใน 2 ลักษณะคือ

ก) รูปแบบกิจการพาณิชย์ (Local Public Enterprise) คือกิจการที่ท้องถิ่นจัด

ตั้งเพื่อบริการสาธารณะสำหรับหารายได้ด้วยการบริการสาธารณะ และการแสวงหาผลกำไรของกิจการพาณิชย์ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ให้กับชุมชนท้องถิ่น (Community Benefit)

ข) รูปแบบกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise) คือกิจการที่มีได้กำหนดเป้าหมายเพื่อมุ่งหาผลกำไรสูงสุดเหมือนกับบริษัทเอกชน อาทิ การปรับปรุงบริการสาธารณะ, การพัฒนาเศรษฐกิจ, การพัฒนาชุมชน และการดูแลคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

อย่างไรก็ตามสถานการณ์ปัญหาของการดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมของไทยมีดังนี้

2.1) ปัญหาจากข้อจำกัดจากกฎหมาย และการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับกิจการพาณิชย์

ก) ข้อจำกัดในการตราข้อบัญญัติจัดตั้งกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเสนอข้อบัญญัติในการจัดตั้ง หรือดำเนินการพาณิชย์ให้แก่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา และให้ความเห็นชอบ แต่ยังคงต้องได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขั้นตอนสุดท้าย

ข) ข้อจำกัดของประเภทบริการสาธารณะในการจัดทำกิจการพาณิชย์ อันเนื่องมาจาก ก) มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ พ.ร.บ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 เท่านั้น ทำให้บริการสาธารณะบางประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินการไม่สามารถทำได้ และ ข) การนิยามให้กิจการพาณิชย์สามารถดำเนินบริการสาธารณะประเภท “สาธารณูปโภค” ทำให้จำกัดขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น

ค) ข้อจำกัดจากการแข่งขันกับเอกชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 87 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (1) กำหนดให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่แข่งกับเอกชน ทำให้การดำเนินกิจการประเภทใดที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน แบบมุ่งแสวงหากำไร หรือมีเอกชนเข้ามาดำเนินการในพื้นที่อยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้

ง) ข้อจำกัดในการเลือกรูปแบบของกิจการพาณิชย์ การเลือกรูปแบบของกิจการพาณิชย์ถูกจำกัดด้วยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการ คือ ประการแรก รูปแบบของกิจการพาณิชย์ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยอื่นในด้านความพร้อมของท้องถิ่น งบประมาณ บุคลากร ฯลฯ และประการที่สอง การขาดความสมเหตุสมผลในการจำกัดรูปแบบกิจการพาณิชย์ เช่น เมืองพัทยาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 64 และมาตรา 70 (4) ไม่ได้กำหนดให้เมืองพัทยาสามารถจัดตั้งกิจการพาณิชย์รูปแบบบริษัททั้งที่เมืองพัทยานีมีประชากร ฐานะทางการคลัง และศักยภาพเทียบเท่าเทศบาลที่สามารถก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้

จ) ข้อจำกัดในการจัดตั้ง และการถือหุ้นในบริษัทจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอนุญาตให้เทศบาลสามารถจัดตั้ง หรือถือหุ้นในบริษัทเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ แต่ในทางปฏิบัติแทบไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดที่ดำเนินการจัดตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์

2.2) ปัญหาจากข้อจำกัดด้าน ศักยภาพการดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

ก) การเลือกรูปแบบกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคม ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ส่วนใหญ่ยังดำเนินกิจการพาณิชย์ในรูปแบบการดำเนินงานด้วยตนเองภายใต้โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นรูปแบบเดียวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมายาวนาน และสามารถทำได้ทันที

ข) การคิดสร้างสรรค์ “ประเภทบริการสาธารณะ” ของการดำเนินกิจการพาณิชย์ เนื่องจากประเภทบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นดำเนินการในรูปแบบกิจการพาณิชย์ยังจำกัดอยู่กับกิจการพาณิชย์ประเภทดั้งเดิมตั้งแต่มีการตรากฎหมายให้เทศบาลสามารถจัดทำเทศพาณิชย์ชน ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ประปา การบำบัดน้ำเสียโรงรับจำนำ เป็นต้น ทำให้การสร้างสรรค์ประเภทกิจการพาณิชย์ใหม่ๆ ที่นอกเหนือไปจากผลสำรวจมีไม่มากนัก

ค) ปัญหาข้อจำกัดด้านศักยภาพทางการคลัง และงบประมาณ เนื่องจากการดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการได้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความพร้อมทางด้านการคลัง และงบประมาณ

ง) ปัญหา ข้อจำกัดด้านความสามารถของการดำเนินธุรกิจ และความชำนาญเฉพาะทางของการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากการดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมต้องมีองค์ความรู้ และเทคนิคของการดำเนินงานทางธุรกิจ เพื่อให้การดำเนินงานสามารถทำได้อย่างราบรื่น

จ) ปัญหา ข้อจำกัดด้านการบริหารงานบุคคลของกิจการพาณิชย์ เนื่องจากกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมักมีรูปแบบการดำเนินงานด้วยตนเองจึงมีข้อจำกัดในการบริหารงานบุคลากร

2.3) ปัญหาจากข้อจำกัดในเจตนารมณ์ทางการเมือง

ก) การหารายได้จากกิจการพาณิชย์อาจส่งผลกระทบต่อความนิยมของผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากการเก็บค่าบริการของกิจการพาณิชย์ที่กระทบกับความเป็นอยู่ของประชาชน และอาจลดความนิยมของผู้สมัครรับเลือกตั้งในพื้นที่

ข) ท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากภาครัฐมากเกินไป เนื่องจากสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมากกว่าร้อยละ 40 มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้วิธีการทำงานด้านการหารายได้ของผู้บริหารท้องถิ่นอาจให้ความสำคัญกับการขอขบประมาณจากหน่วยงานรัฐส่วนกลางจนกลายเป็นวิธีคิดหรือเจตนารมณ์หลัก”ของการบริหารงานท้องถิ่นมาจากการ

สร้างรายได้ของตนเอง

ค) มองว่าการ “ขาดทุนเพื่อประชาชนคือเรื่องจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งการดำเนินบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากดำเนินงานในลักษณะที่ขาดทุน หรือได้กำไรน้อย เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน

ง) มีความตั้งใจในการดำเนินกิจการพาณิชย์แต่ดำเนินการไม่ได้เพราะงบประมาณและกฎหมาย เนื่องจากมีหลายกรณีที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตั้งใจในการดำเนินกิจการพาณิชย์ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ทางการเมืองแต่ด้วยงบประมาณที่จำกัด การขาดความสามารถในการระดมทุน และข้อจำกัดทางกฎหมาย

2.4) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการดำเนินกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ประกอบด้วย 3 ด้าน ดังนี้

ก) ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง กิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะที่สามารถหารายได้ และแสวงหาผลกำไรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดภาระด้านงบประมาณจากภาครัฐ และต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ให้กับชุมชนท้องถิ่น และประการที่สอง กิจการเพื่อสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นกิจการที่ดำเนินงานจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบโจทย์เป้าหมายทางสังคม และสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น รวมถึงสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่าง ๆ

ข) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ประเทศไทยมีความจำเป็นในการตรา และแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเชิงหลักการ

ค) ข้อเสนอแนะเชิงสมรรถนะองค์กร ประเทศไทยควรพัฒนาสมรรถนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานสนับสนุนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ และกิจการเพื่อสังคมให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะเชิงหลักการ

3) การพัฒนาแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น (Local Economic Development: LED)

การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น (Local Economic Development: LED) เป็นกระบวนการและความพยายามในการพัฒนาและคงไว้ซึ่งสภาพเศรษฐกิจที่ดีของท้องถิ่น กระบวนการดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพทางการแข่งขัน และการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่

1) การเสริมสร้างความสามารถหรือศักยภาพทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการเพิ่มความหลากหลายทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น

2) การสร้างงานที่ดี และเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปสู่การจ้างงานที่มากขึ้น และผลผลิตที่สูงขึ้น

- 3) การเพิ่มความสามารถในการขยายฐานภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) การพัฒนาบริเวณต่าง ๆ ในชุมชน โดยเฉพาะแหล่งเสื่อมโทรม และบริเวณที่เก่าแก่

3.1) ยุทธศาสตร์ และเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น

สำหรับ รูปแบบยุทธศาสตร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยใช้ในการดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ได้ ดังนี้

ก) ยุทธศาสตร์การให้แรงจูงใจทางการเงิน (Financial Incentives) เป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนิยมใช้น้อยที่สุด เนื่องจากท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดในการใช้เครื่องมือทางภาษีอากร ซึ่งเป็นอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ข) ยุทธศาสตร์การพัฒนาบริการสาธารณะพื้นฐาน (Public Improvement) เป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนิยมใช้มาก ซึ่งเป็นการพัฒนาบริการสาธารณะพื้นฐานที่ท้องถิ่นดำเนินการ ได้แก่ ระบบประปา ระบบไฟฟ้า ถนน และการจัดผังเมือง และการโซนนิ่ง (Zoning)

ค) ยุทธศาสตร์การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnerships: PPPs) ในรูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น รูปแบบของ PPPs ที่นำมาใช้ที่นี่ยังเป็นความร่วมมือในโครงการที่มีขนาดใหญ่หรือเป็นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โครงการโล่ฟ้าใต้ลุ่มลลลลลล (PAKA) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีข้อจำกัดด้านเงินลงทุน และการกู้ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการร่วมทุนขนาดใหญ่ได้

3.2) ปัญหา และข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ได้แก่

ก) ข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 87 เรื่องการประกอบกิจการที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน เป็นข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่สามารถริเริ่มหรือดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ได้เท่าที่ควร เนื่องจากหลาย ๆ โครงการมักถูกตีความว่าเป็นการประกอบกิจการแข่งกับเอกชน รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่ล้าสมัย หรือไม่ชัดเจน

ข) ข้อจำกัดด้านสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเพิ่มมูลค่าหรือผลทวีคูณทางเศรษฐกิจ (Multiplier effects), องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดศักยภาพที่เพียงพอเช่น ศักยภาพด้านการเงินการบริหารจัดการการเงิน การบริหารโครงการและความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่, ผู้นำและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้น ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และความตั้งใจในการริเริ่มการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่

ค) ข้อจำกัดด้านเจตนาารมณืทางการเมือง

ผู้บริหารใช้การพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่เป็นวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองให้ตนเอง ดังนั้น การตัดสินใจดำเนินโครงการจะยึดผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก ไม่ใช่ผลประโยชน์ของส่วนร่วม ก่อให้เกิดผลเสียในอนาคต

3.3) ข้อเสนอแนะในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ประกอบด้วย

ก) ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ ได้แก่ 1) วิเคราะห์ศักยภาพของตนเอง 2) การวางแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่เหมาะสม มีความยืดหยุ่น มีความสมเหตุสมผล และปฏิบัติได้จริงอย่างเหมาะสม 3) การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นตัดสินใจในด้านการให้แรงจูงใจทางการเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และ 4) การวางแผนจัดการความเสี่ยง

ข) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายให้เกิดความสมเหตุสมผลของกรอบกฎหมาย ซึ่งควรกำหนดกรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ และความทันสมัยของกฎหมาย

ค) ข้อเสนอแนะเชิงสมรรถนะขององค์กร ได้แก่ 1) การวางแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน 2) การวิเคราะห์ศักยภาพรอบด้านอย่างมีระบบ

4) การพัฒนา แหล่ง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จาก การ กู้ยืม และ พันธบัตร (Borrowing and bond financing)

การกู้ยืมถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นช่องทางหนึ่งในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบสินเชื่อ หรือการกู้ยืมเงินของท้องถิ่นสามารถจำแนกเป็น 2 ระบบหลัก ได้แก่

1) การกู้ยืม หรือให้สินเชื่อผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (Bank Lending) เป็นวิธีการกู้ยืมที่นิยมใช้ในประเทศกำลังพัฒนา และในท้องถิ่นที่มีประวัติด้านการกู้ยืมไม่มากนัก

2) การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรรัฐบาล (Municipal/Local Bond Issuance) เป็นวิธีการกู้ยืมที่นิยมใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากมีโครงสร้างทางการเงินที่หลากหลาย สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีการพัฒนาของตลาดตราสารหนี้ (ทั้งตลาดแรก และตลาดรอง) ที่มีเสถียรภาพ

4.1 ข้อเสนอแนะการกู้ยืม และ พันธบัตร

ก) ข้อเสนอแนะเชิงหลักการ ได้แก่ การกู้ยืมเงินควรพิจารณาจากความสามารถในการชำระคืน และความสามารถทางการคลังมากกว่าจำกัดการกู้ยืมจากประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/สร้างค่านิยมว่า “การก่อกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรอยู่บนฐานของความคุ้มค่า ผลตอบแทน และผลประโยชน์ที่จะได้รับ” เนื่องจากการก่อกำเนิดก่อให้เกิดผลผูกพันระยะยาวในการชำระคืนเงินต้น และดอกเบี้ย/การมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ข) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย ได้แก่ 1) ควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกู้ยืมเงินได้ 2) ควรเพิ่มตัวแทนของฝ่ายท้องถิ่น และผู้เชี่ยวชาญด้านการพิจารณา

สินเชื่อเข้าไปในคณะกรรมการกลั่นกรองเงินกู้ 3) ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์กลางในการกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรท้องถิ่นให้มีความชัดเจน และรัดกุม 4) การกู้ยืมเงินภายใต้เงื่อนไข โดยมีกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล และติดตามการก่อหนี้ เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้มากเกินไป จนกระทบต่อความมั่นคงทางการคลัง และฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค) ข้อเสนอแนะเชิงสมรรถนะองค์กร ได้แก่ 1) จัดทำ “คู่มือการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” 2) การตั้งที่ปรึกษา 3) การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการออกพันธบัตร และ 4) ให้ความรู้ด้านการบริหารหนี้

2.3.3 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครองท้องถิ่น

การพิจารณาถึงประเภทต่าง ๆ ของรายได้เทศบาลที่กำหนดในกฎหมายต่าง ๆ ตามโครงสร้างรายได้ และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลสนับสนุนช่วยเหลือเทศบาล พบว่าแหล่งรายได้ที่รัฐบาลมอบอำนาจ และจัดสรรให้แก่เทศบาลรับผิดชอบดูแลนั้น ยังมีข้อพิจารณาได้ในประเด็นต่าง ๆ เพื่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลดังนี้

1) การทับซ้อนกันของโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังคงมีอยู่มาก อาทิ รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทนั้น มีส่วนร่วมในการได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเหมือน ๆ กันในทุกประเภท หรือรายได้จากภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม ทำให้เกิดการการแย่งชิงรายได้ดังกล่าว ด้วยกันเองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นปัญหาการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้กับแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละปีงบประมาณ ปัญหานี้จะสามารถแก้ไขได้ หากมีการกำหนดความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ มิให้มีการซ้ำซ้อนกันเช่นในปัจจุบัน

2) โครงสร้างรายได้เทศบาลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังมิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นเมือง และชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะกรณีระหว่างเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะสภาพเศรษฐกิจและสังคม โครงสร้างกายภาพทางภูมิศาสตร์ และความต้องการในบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน ดังนั้น ความคาดหวังของการเป็นแหล่งรายได้ที่ดีของท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการ และความแตกต่างกันของบริการสาธารณะประชาชนในแต่ละพื้นที่ของท้องถิ่นซึ่งไม่อาจจะทำได้ รวมทั้งทำให้โครงสร้างรายได้ที่เป็นฐานการสร้างรายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนการใช้จ่ายเป็นเรื่องที่ยากลำบาก

3) ข้อน่าสังเกตสำคัญของวิธีการจัดสรรรายได้ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามจะสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน แต่วิธีการจัดสรรจะถูกจำกัดไปด้วยข้อมูล และตัวแปรที่สามารถนำมาใช้พิจารณาในการจัดสรรที่สามารถสะท้อนความแตกต่างของภาระในการใช้จ่าย และหน้าที่ที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดช่องว่างของความแตกต่างทางการคลังด้านรายรับรายจ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเพิ่มมากยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุของต้นทุนค่าใช้จ่ายในแต่ละภารกิจกับขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมิได้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกันเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดรายรับน้อย แต่มีภารกิจที่ต้นทุนในการบริหารจัดการสูง จึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรรายได้ให้เพิ่มมากขึ้นที่เพียงพอกับภาระค่าใช้จ่าย ภายใต้สูตรวิธีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลในปัจจุบัน

ข้อพิจารณาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้ต้องมีการทบทวนถึงปัญหาด้านการกำหนดรายรับที่เหมาะสมให้แก่แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังต้องพิจารณารวมไปถึงสูตรวิธีการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้มีความสอดคล้องกับภาระค่าใช้จ่าย หรือขนาดของภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกันไปด้วย ทั้งนี้การปรับปรุงทั้งสองประการนั้นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ความแตกต่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะขยายตัวไปมากกว่าที่เป็นจนแก้ไขได้อย่างยากลำบากมากขึ้น หากมิได้ดำเนินการใด ๆ และประเด็นที่สำคัญในการพิจารณาจัดสรรความเป็นเจ้าของประเภทรายได้ที่มีการมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงเป้าหมายการรองรับการทำหน้าที่แทนรัฐบาล ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามนโยบายของรัฐบาลที่มอบให้แก่แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ระหว่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ทำให้ประเภทของรายได้ และวิธีการจัดสรรรายได้นั้นอาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเหมือนกันในทุกรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้การกำหนดรายรับนั้น ต้องพิจารณาจากแต่ละประเภทของรายได้ถึงความเหมาะสม และความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกัน รวมทั้งต้องพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ต่อขนาดของรายได้ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระ และความรับผิดชอบทางการคลังด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2553, หน้า 20-26)

2.4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองระบบนี้ มีดังต่อไปนี้

1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศกำหนดไว้ 3 รูปแบบได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

2) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยใช้หลักของการบริหารจัดการเมือง ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ ในหลายประเทศสามารถประสบความสำเร็จในการใช้ ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ “เทศบาล” สำหรับเป็นเครื่องมือสำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับประเทศไทยรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองแบบ “เทศบาล” มีมาตั้งแต่

พ.ศ. 2476 จวบจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) โดยรวมเกือบ 84 ปีมาแล้ว

2.4.1 ความเป็นมาของเทศบาลในประเทศไทย

แนวความคิดการจัดตั้งเทศบาลเกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการพระราชภิบาลขึ้น เมื่อ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2470 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แนวความคิดด้านการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชน กลายเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลขณะนั้น มีการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองสู่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือว่าเป็น กฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือว่าเป็น กฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารตนเองของเทศบาล

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จำแนกรูปแบบเทศบาล ออกได้ 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ส่วนการจัดตั้งเทศบาลให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาล เว้นแต่บริเวณที่ตั้งศาลากลางจังหวัดให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง

จนถึงสมัยของ จอมพล ป .พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้น ใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และกฎหมายฉบับนี้ ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้ แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งก็ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ กล่าวคือ

- 1) จำนวน และความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น พิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนา ความเจริญได้รวดเร็ว มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อพิจารณาจัดตั้งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม
- 3) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น พิจารณาได้จากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่าย สำหรับดำเนินกิจการของท้องถิ่น (สนธิ จรอนันต์, 2549, หน้า 38)

2.4.2 ลักษณะของเทศบาลในปัจจุบัน

ก. ประเภทของเทศบาล

กฎหมาย กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ ก) มีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุน ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 20,000,000 บาทขึ้นไป ข) ประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป ค) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป ง) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น และ จ) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง หรือยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล

ในกรณีมีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การพัฒนาท้องถิ่น การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งการให้ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่า สุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ให้จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผล และความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2) เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

2.1) ท้องที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆประกอบ

2.2) ท้องที่มีใช้ศาลากลางจังหวัด จะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องมีหลักเกณฑ์ ดังนี้ ก) เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป ข) ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ค) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด และ ง) มีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3) เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้ ก) ท้องที่มีพลเมือง ตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ข) ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่น ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ค) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมาย และ ง) พระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร (ปิยธิดา โศภโณ, 2555, หน้า 28-29)

2.4.3 โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง รับรูปแบบในการปกครองจากประเทศอังกฤษ เรียกกันว่า “แบบสภา-นายกเทศมนตรี” (Council-Mayor Form) โดยอำนาจในการปกครองระบบนี้จะอยู่ที่สภานิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนรวมกันเป็นสภาเทศบาล จากนั้นใช้เสียงข้างมากเลือกนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีมาบริหารงานเทศบาล ทำให้รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นลักษณะนี้มีผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งโดยอ้อม ต่อมาการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ เกิดแนวคิดในการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบใหม่โดยให้ท้องถิ่นบริหารโดยตรง (Strong-Mayor Form) ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (หควณ ชูเพ็ญ, ม.ป.ป) รูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ในลักษณะนี้ ประเทศไทยก็นำรูปแบบดังกล่าวมาใช้ในการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

โครงสร้างเทศบาลทั่วไป ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

2.4.3.1 สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อเสนอแนะความเห็นความต้องการของประชาชนต่อฝ่ายบริหาร รวมทั้งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตราเทศบัญญัติ (กฎหมายของเทศบาล), เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตลอดจนตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามกฎหมาย

และความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

ก) สภาเทศบาลตำบล มีจำนวนสมาชิก 12 คน แบ่งเขตการเลือกตั้ง ออกเป็น 2 เขต ๆ ละ 6 คน

ข) สภาเทศบาลเมือง มีจำนวนสมาชิก 18 คน แบ่งเขตการเลือกตั้ง ออกเป็น 3 เขต ๆ ละ 6 คน

ค) สภาเทศบาลนคร มีจำนวนสมาชิก 24 คน แบ่งเขตการเลือกตั้ง ออกเป็น 4 เขต ๆ ละ 6 คน

1) ที่มา และคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องมีความสมบูรณ์ดังต่อไปนี้

1.1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

1.2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

1.3) มีชื่อในทะเบียนบ้านเขต เทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือเสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงวันรับสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียว เพื่อให้มีผลย้อนหลัง 3 ปี ไม่เข้าหลักเกณฑ์นี้)

ทั้งนี้ สมาชิกสภาเทศบาล ถือเป็นตัวแทนของประชาชนทุกคนในเขตเทศบาล และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) การพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการบัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 26 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 สามารถสรุปว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพลงด้วยเหตุในหลายกรณี ดังนี้

1) ออกตามวาระ (4 ปี) หรือยุบสภาเทศบาล

2) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

3) ตาย

4) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรคสอง

5) กระทำการต้องห้ามตาม มาตรา 18 ทวิ (เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล หรือที่เทศบาลจะกระทำ)

6) ขาดประชุมสภาเทศบาล รวม 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

7) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมา ซึ่ง

ความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันนำมาซึ่งความเสียหาย ประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมีมติดังกล่าว โดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ

หมายเหตุ สมาชิกสภา เทศบาล ผู้นั้นมีสิทธิอิทธิพลหรือโต้แย้งมติของสภา เทศบาล ภายใน กำหนดเวลาอุทธรณ์

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่ง อีกต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล กรณีนี้มีความน่าสนใจเป็นพิเศษทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมีเจตนาให้ประชาชนผู้ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง มีความสามารถควบคุมตัวแทนของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอให้หมดวาระ และยังเป็นการยืนยันความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชนจะทำให้ตัวแทนของประชาชนต้องตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ และพันธะสัญญาของตนที่มีต่อประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาจากสาเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น อาจ จำแนกสาเหตุได้ดังนี้

- 1) เหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) เหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น จากกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- 3) เหตุพ้นจากตัวผู้ดำรงตำแหน่งเอง เช่น ตาย ลาออก ขาดประชุม เข้าสู่ตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 4) เหตุพ้นจากสภาท้องถิ่น คือ สภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
- 5) เหตุพ้นจากตำแหน่งของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล กล่าวคือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (อรทัย ก๊กผล และ ธนิษฐา สุขะวัฒน์, 2551, หน้า 28-39)

2.4.3.2 นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี เป็นผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีผลมาจากการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12) กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 16 พ.ศ.2546) ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง มีหน้าที่บริหารกิจการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สำเร็จเรียบร้อยเป็นไป

ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาล และถูกต้องตามกฎหมายทั้งปวงที่เทศบาลต้องถือปฏิบัติ
นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือในการ
บริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

เทศบาลตำบล สามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง สามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร สามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากนั้นอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีไม่ใช่สมาชิก
สภาเทศบาล ดังนี้

เทศบาลตำบล สามารถแต่งตั้งรวมกัน ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง สามารถแต่งตั้งรวมกัน ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร สามารถแต่งตั้งรวมกันไม่เกิน 5 คน

ก) คุณสมบัติของผู้สมัครนายกเทศมนตรี

1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด

2) อายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง

3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภา
จังหวัดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภาไม่เป็นผู้พ้นจากตำแหน่ง
สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษา หรือ
เลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเขตเทศบาลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า
1 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมาย
ว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับเทศบาลเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงวันรับสมัคร

ดังจะเห็นได้ว่า นายกเทศมนตรี เป็นผู้ควบคุมดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการเทศบาล และ
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเทศบาล และพนักงานจ้างของเทศบาล ส่วนรองนายกเทศมนตรี เลขานุการ
นายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี มีหน้าที่ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย โดยจัดทำเป็น
หนังสือมอบอำนาจ และก่อนที่นายกเทศมนตรีจะเข้ารับหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล
ภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้มีการประกาศผลการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ซึ่งการแถลง
นโยบายนี้ จะต้องกระทำโดยเปิดเผยมีเอกสารประกอบการแถลงนโยบาย ที่เป็นลายลักษณ์อักษรแจก
ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้า ร่วมการประชุมทุกคน การแถลงนโยบายจะไม่มี การลงมติรับหลักการ
หรือไม่รับหลักการจากสภาเทศบาลแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากนายกเทศมนตรี ไม่สามารถที่จะแถลงนโยบาย
ต่อสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำหนังสือให้นายกเทศมนตรี จัดทำนโยบายเป็นหนังสือแจก
ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลรับทราบก็ได้ กรณีเช่นนี้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว การ

แถลงนโยบายของนายกเทศมนตรี ต้องจัดกระทำปีละหนึ่งครั้ง และต้องปิดประกาศไว้อย่างเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

ข) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี มีดังนี้

- 1) กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบายของรัฐบาล
- 2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับวงงานราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้ง และถอดถอน รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมาย ได้มี บัญญัติ ไว้ ให้เป็นอำนาจและ หน้าที่ของนายกเทศมนตรี เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- 7) เสนอร่างเทศบัญญัติ และร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารต่อเทศบาลค่อนข้างมาก ลักษณะคล้ายกับเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศเล็ก ๆ มีอำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และเกี่ยวข้องกับงานประจำตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

ค) คุณลักษณะของนายกเทศมนตรีที่ดี

นายกเทศมนตรี ควรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ นอกจากจะต้องเข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นตนเองอย่างดีแล้วต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมการบริหารอื่น ๆ เช่น ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง อีกทั้งนายกเทศมนตรีที่ดีจะต้องสามารถบูรณาการยุทธศาสตร์ทุกระดับ และสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลของตนเองอย่างเหมาะสมที่สอดคล้องหรือไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งต้องเป็นผู้มองการณ์ไกลในอนาคตอีก 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปี ข้างหน้าทิศทางของประเทศ หรือของจังหวัดจะไปในทิศทางใด และเทศบาลจะเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้นภายใต้จุดแข็ง และข้อจำกัดที่มีอยู่อย่างไรจึงจะทำให้การจัดทำนโยบายหรือแผนงานโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลมีประสิทธิภาพ และส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับประโยชน์สูงสุด ถือว่าเป็นเป้าหมายที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรี ควรจะต้องมีความเป็นนักประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมภาคประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด เพราะเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น นั้น ได้แก่ความต้องการที่จะให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้ เข้ามา มีส่วนร่วมกำหนดความต้องการของตนเอง ซึ่ง

ความสำคัญจะอยู่ที่การมีส่วนร่วมภาคประชาชน โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาลให้มากที่สุด ทั้งนี้สามารถใช้หลัก 6 ร่วมเป็นแนวทางสำหรับดำเนินการ ดังนี้

1) **ร่วมคิด** เปิดโอกาส หรือเวทีให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการคิด เช่น ก่อนจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ควรมีการร่วมปรึกษาหารือกับประชาชนลักษณะเวทีสาธารณะ หรือจัดประชาพิจารณ์โครงการที่สำคัญ ๆ ของเทศบาลที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนค่อนข้างมาก

2) **ร่วมรับรู้** ข้อมูลข่าวสารทั้งหมดของเทศบาล ต้องโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ตามหลักการ “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” เช่น ข้อมูล งบประมาณ และโครงการสำคัญต่าง ๆ

3) **ร่วมตัดสินใจ** เปิดโอกาสให้ประชาชน ร่วมตัดสินใจ ว่าควรทำหรือไม่ควรทำ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ๆ หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย เป็นต้น

4) **ร่วมทำ** การดำเนินการของเทศบาล ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมทำ เช่น การร่วมรณรงค์เกี่ยวกับยาเสพติดการท่องเที่ยว กีฬา จราจรอาชญากรรม เป็นต้น

5) **ร่วมตรวจสอบ** ความโปร่งใส เป็นหัวใจของการบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ ทุกโครงการควรมีตัวแทนภาคประชาชน สามารถเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้ทุกขั้นตอน

6) **ร่วมรับประโยชน์** โครงการใด ๆ ของเทศบาล ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ควรเป็นผู้ร่วมรับผลประโยชน์ทั่วถึงกัน มิใช่ให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และมีลักษณะผูกขาดอยู่เฉพาะในกลุ่มนั้น (ขวลิต สละ, 2556, หน้า 98-110)

2.4.3.3 ข้าราชการราชการส่วนท้องถิ่น (พนักงานเทศบาล)

ข้าราชการราชการส่วนท้องถิ่น (พนักงานเทศบาล) เป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาล ปฏิบัติงานในหน้าที่ และภารกิจประจำทั้งภายใน หรือภายนอกสำนักงานซึ่งเกี่ยวข้อง และสัมพันธ์กับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เนื่องจากหน้าที่ของเทศบาลนั้น ต้องติดต่อ และให้บริการแก่ประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตายในด้านงานทะเบียน การศึกษาการสาธารณสุข โภค การรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน นับว่าเป็นภาระหน้าที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นอันมาก โดยมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่น (พนักงานเทศบาล) รองลงมาจากนายกเทศมนตรี รับผิดชอบควบคุม ดูแลกิจการของราชการประจำเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือ งานที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น(พนักงานเทศบาล) มีจำนวนมาก หรือน้อยจะขึ้นอยู่กับปริมาณ และคุณภาพของงาน ส่วนด้านการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย การให้ความดีความชอบ ตลอดจนการออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ โดยสามารถแบ่งส่วนราชการของเทศบาลออกเป็น 6 ส่วน (ระเบียบคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.) ว่าด้วยการกำหนดส่วนบริหารของเทศบาล การกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) เพื่อที่จะให้บริการ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

2.4.4 การดำเนินงานของเทศบาล

เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ได้แก่ ความต้องการจะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการกับปัญหาของท้องถิ่นตามความต้องการ และความจำเป็นของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกัน ไม่เหมาะสมที่รัฐบาลซึ่งอยู่ในส่วนกลางที่ห่างไกลจากสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่นจะเข้าใจคิดตัดสินใจ รวมถึงแก้ปัญหาแทนคนในท้องถิ่นซึ่งคุ้นเคยกับสภาพของท้องถิ่น และเข้าใจปัญหาความต้องการของคนในท้องถิ่นดีที่สุด

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเทศบาล เป็นรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับชุมชนเมือง ซึ่งมีประชากรมาก และมีกลุ่มอาชีพที่หลากหลายกว่าชนบท รวมถึงมีสภาพปัญหาของเมือง หรือชุมชนที่สลับซับซ้อน และมีความต้องการใช้บริการจากหน่วยงานของรัฐค่อนข้างมาก ดังนั้นหน้าที่ของเทศบาลจึงค่อนข้างจะมีมากมาย และสลับซับซ้อนตามระดับความเจริญของชุมชนในเขตเทศบาลนั้น ความสลับซับซ้อนในหน้าที่ของเทศบาลจะเพิ่มมากขึ้นตามขนาด และระดับของเทศบาล โดยเริ่มจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งถือเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและมีหน้าที่ในการให้บริการแก่ท้องถิ่นที่ซับซ้อนที่สุด ดังนี้

1) สำนักปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของคณะผู้บริหารงานเทศบาล ทั้งนี้ยังมีหน้าที่เป็นเลขานุการสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล เกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดเป็นงานของหน่วยงานใดเป็นการเฉพาะ อาทิ สถานธนาบาลของเทศบาล (โรงรับจำนำ)

2) ส่วนคลัง มีหน้าที่การเงิน และการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย ฯลฯ งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุ และทรัพย์สินของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้ให้เป็นงานของส่วนใดเป็นการเฉพาะ หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น กิจการเสริมสวยแต่งผม การจำหน่ายอาหาร เป็นต้น ซึ่งโดยรวมเรียกว่า การประกอบการค้าอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย หรืองานที่ได้รับมอบหมาย

กรณีเทศบาลที่มีรายได้ที่เพียงพอก็สามารถจัดตั้งโรงพยาบาลของเทศบาลขึ้นเอง เช่น โรงพยาบาลของเทศบาลนครเชียงใหม่ นอกจากนี้แล้ว เทศบาลขนาดเล็ก ๆ ก็อาจจะจัดให้มีศูนย์บริการสาธารณสุข

4) ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ สวนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรมและผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานควบคุมการก่อสร้าง อาคารเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง งานเกี่ยวกับไฟฟ้า หรืองานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการให้บริการ และจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์เพื่อการนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษา ของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรม งานสวัสดิการ สังคม และนันทนาการ ตลอดจนงานอื่นใดที่เกี่ยวข้อง และได้รับมอบหมาย

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็น สำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรืองานก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะ งานในหน้าที่ และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล หากงานใดยังไม่จำเป็นจะต้องแยกจัดเป็นส่วนราชการบริหารงานต่างหากก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วน อื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลจะมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมไว้กับส่วน ใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นโดยอนุโลม (โกวิท พวงงาม, 2555, หน้า 199-201)

2.4.5 รายได้ของเทศบาล

จากการยอมรับในบทบาทและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วว่า สามารถเข้ามาช่วย เสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดสวัสดิการสังคมต่าง ๆ มี ให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุเพราะความใกล้ชิดกับประชาชนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ารัฐบาล ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการ และรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า รัฐบาลจึงทำให้การทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง มีศักยภาพ และความสามารถหารรายได้ที่มากเพียงพอกับความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ที่มีอยู่ ปัจจุบันท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีโครงสร้างรายได้ประเภทต่างๆคล้ายคลึงกัน ประกอบด้วย หมวด ต่าง ๆ ดังนี้ (มัลย์ ทิพย์วานิชย์, 2542, หน้า 29-32)

1. รายได้จากภาษีอากร
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีกร
3. เงินอุดหนุน
4. เงินสะสม
5. เงินกู้ ในส่วนของฐานภาษีของท้องถิ่น โดยทั่วไปจำแนกเป็นภาษีจากการบริโภค หรือ

การขายทั่วไป (sale tax or consumption tax) ภาษีรายได้ (income tax) ภาษีทรัพย์สิน (property tax) เป็นต้น โดยการจัดเก็บควรคำนึงถึงในแง่ของการบริหารภาษีที่พิจารณาถึงต้นทุนของการจัดเก็บ คำนึงถึงความร่วมมือของประชาชนในการเสียภาษี ความชัดเจนในมูลค่าที่ประเมิน เพื่อไม่ให้มีปัญหา ร้องเรียน หรือมีข้อพิพาทจุดที่จัดเก็บ (ยิ่งน้อยยิ่งดี) คำนึงถึงผลของรายได้ที่จะเกิดขึ้นว่าพอเพียง และ

รายได้ที่เกิดขึ้นควรมีเสถียรภาพคือ ไม่ผันผวนระหว่างปีต่อปีมากเกินไป ภาษีที่จัดเก็บไม่ควรจะซับซ้อนจนเกินไป ทั้งนี้ปัญหาที่เกิดในทางปฏิบัติเสมอ คือประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดอยู่จริง ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลจัดเก็บได้ ดังนั้นเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจในการแสวงหาแนวทางการพัฒนารายได้ของเทศบาล ควรให้ความสำคัญในการศึกษาถึงพัฒนาการแหล่งที่มารายได้เทศบาลในประเทศไทย ต่อไป ทั้งนี้ นักวิชาการ และ ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับรายได้เทศบาลหลายท่าน อาทิ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2547, หน้า 3-9) แสดงทัศนะเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐทำหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลในลักษณะที่เสริมกันไม่ใช่การแข่งขัน หน้าที่ของรัฐบาลระดับชาติ ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาค การรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน ดูแลภาวะเงินเฟ้อสนับสนุนการเจริญเติบโต และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ฯลฯ สำหรับ อปท.ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) หน่วยงานท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ คือการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน รู้ข้อมูลความต้องการ และตอบสนองต่อปัญหาท้องถิ่นรวดเร็วกว่า อนึ่ง ฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และถูกตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น การผลิตบริการของท้องถิ่นมีลักษณะที่หลากหลาย (diversity) ตามสภาพแต่ละท้องถิ่น (ซึ่งต่างจากการทำงานของหน่วยราชการส่วนกลางที่มีรูปแบบ หรือเกณฑ์อย่างเดียวกันทั่วประเทศที่เรียกว่า uniform) หากการบริหารของท้องถิ่นด้อยประสิทธิภาพจะไม่ได้รับการเลือกตั้งในโอกาสต่อไป นอกจากนี้หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องทำงานภายใต้บรรยากาศของการแข่งขันมีการเปรียบเทียบข้ามพื้นที่ และหน่วยงาน

ประเทศไทย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองระดับ กล่าวคือ **ระดับจังหวัด** หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ **หน่วยงานท้องถิ่น** ที่มีขอบเขตการทำงานภายในจังหวัด ได้แก่ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับรัฐบาล และระบบราชการที่จะต้องมียุติรายได้เพื่อทำกิจกรรม แหล่งรายได้ของ อปท. ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก ภาษีท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น แต่อำนาจที่ว่ามีขอบเขตจำกัดภาษากฎหมายระบุไว้ “ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีอากรตามที่กฎหมายระบุ” คำต่อสร้อยว่า “ตามที่กฎหมายระบุ” หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พรบ.ภาษี มูลค่าเพิ่ม พรบ.ภาษี สรรพสามิต ฯลฯ การตรากฎหมาย และแก้ไขอยู่นอกเหนือการควบคุมของอปท.

ส่วนที่สอง ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต โดยสรุปที่สำคัญ กล่าวคือค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับเป็นอีกแหล่งรายได้หนึ่งของท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนได้รับการบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อแตกต่างจากภาษี คือค่าธรรมเนียมการใช้เป็นการแลกเปลี่ยนสองทาง หมายถึงประชาชนได้ รับบริการจากท้องถิ่น ควรจะจ่ายค่าบริการ และไม่ใช้เป็นมาตรการบังคับ กล่าวคือเลือกไม่ใช้บริการก็ได้ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ค่าใบอนุญาต หรือหมายถึงเงื่อนไขการอนุญาต เช่น ค่าจดทะเบียนการประกอบกิจการค้าร้านค้า ภัตตาคาร ปั้มน้ำมัน ร้านขายยา

ค่าใบอนุญาตก่อสร้าง ฯลฯ ค่าปรับ เป็นมาตรการทางลบเพื่อป้องปรามการละเมิดกฎระเบียบของท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะผู้กำกับหรือควบคุมกฎด้วย

ส่วนที่สาม **ภาษีแบ่ง** ซึ่งเก็บจากภาษีที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาล และ อปท. อาจจะเก็บภาษีบนฐานเดียวกันวิธีการจัดเก็บมีสองลักษณะคือ ภาษีแบ่ง และภาษีเสริม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (หรือภาษีการค้าเดิม) ภาษีสรรพสามิต

ส่วนที่สี่ **เงินอุดหนุนจากรัฐบาล** เป็นเงินจากรัฐบาลเพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่รัฐบาลมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการทั่วไป เช่น การดูแลถนนหนทาง ทางระบายน้ำ การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม การบำรุงศิลปวัฒนธรรม แบ่งออกเป็นสองส่วน คือเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีข้อแตกต่างระหว่างเงินอุดหนุนทั้งสอง คือ กรณีหลังเป็นการจัดสรรที่มีเงื่อนไข ไม่ใช่การให้ทั่วไป ในกรณีแรกมีผลเพิ่มรายได้ของหน่วยงานท้องถิ่น (หรือ เพิ่มรายได้ให้ประชากรในท้องถิ่น) ตัวอย่างของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น เงินอุดหนุนด้านสิ่งแวดล้อม ด้านการศึกษา ฯลฯ บางกรณีอาจจะจัดให้ในลักษณะสมทบ

สนธิ จรอนันต์ (2549, หน้า 46-47) ให้แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การที่เทศบาลจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ เช่น การจัดบริการสาธารณะได้ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่เทศบาลจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่า มีรายได้กี่ประเภท อะไรบ้าง และจะได้มาอย่างไร ตลอดจนอัตราในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการแบ่งสรรรายได้ประเภทภาษีให้แก่เทศบาลส่วนกลางก็เป็นผู้กำหนดอีกด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 [แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546] ได้กำหนดแหล่งรายได้ของเทศบาล ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่กฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่นใด ตามกฎหมายกำหนดไว้ให้

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551, หน้า 18-21) ศึกษาวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล ซึ่งมีที่สนใจเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่น่าสนใจ ดังนี้แหล่งรายได้ และทางเลือกในการเก็บภาษีอากร และรายได้อื่นๆของเทศบาล มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของภาษีอากรท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น ยังมีทางเลือกในการเพิ่มอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อีกหลายประการ

ดังนี้

1. ภาษีท้องถิ่น (local Own-source Taxes and Revenues) อาจเพิ่มเติมอำนาจในทางภาษีอากรท้องถิ่น โดยการให้อำนาจจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ค่าธรรมเนียมการใช้ทางสาธารณะ ภาษีเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ (special assessment) หรือรายได้จากกิจการร่วมทุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่น ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ รายได้จากกิจการพาณิชย์ สาธารณูปโภคท้องถิ่น รายได้จากสินทรัพย์ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมนิติกรรมที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมการใช้ทางภาษีเพื่อการพัฒนาพื้นที่ ภาษีสิ่งแวดล้อมฯ ภาษีเพื่อการศึกษาฯ และรายได้จากการร่วมทุนระหว่างท้องถิ่น

2. ภาษีฐานร่วม (Shared Taxes and Revenues) ในกรณีที่เกิดการหนึ่งดำเนินการ โดยได้รับประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง กิจกรรมเหล่านั้นอาจไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดของภาษีได้อย่างชัดเจน หรือเป็นกิจกรรมของรัฐที่ได้เข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น กรณีเช่นนี้ การจัดแบ่งให้รัฐและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในทางภาษีอากรร่วมกันถือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง มาตรการหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการในปัจจุบัน ได้แก่ กรณีของกิจการรัฐวิสาหกิจที่มีการดำเนินงาน หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรที่จะจัดแบ่งรายได้จากผลการดำเนินงานบางส่วนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับจากชุมชนท้องถิ่นด้วย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม /ธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต/สุภาษกร ค่าภาคหลวงแร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ ส่วนแบ่งจากรายได้รัฐวิสาหกิจที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ ฯ

3. ภาษีเสริม (Surcharge Taxes & Revenues) เป็นภาษีหรือรายได้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บได้เพิ่มขึ้นจากฐาน และอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน (โดยอาจฝากหรือจ้างให้รัฐบาลจัดเก็บแทนได้) ภาษีในกลุ่มนี้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ที่มีความเจริญ และมีฐานเศรษฐกิจที่มีความหลากหลายประเภท ได้แก่ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล หรือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนใบอนุญาตวิชาชีพที่ดำเนินการใช้ทรัพยากรชุมชน อาทิ ภาษีวิชาชีพนักกฎหมาย ใบอนุญาตดำเนินกิจการขนส่งสาธารณะ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมสนามบิน

4. เงินกู้ระยะยาว (Debt Financing) จัดว่าเป็นช่องทางการระดมทรัพยากรที่มีความสำคัญมากขึ้น ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตในช่วงเวลาที่เหมาะสม ตามการเปลี่ยนแปลงในบริบทสังคม และเศรษฐกิจของเมือง ควรให้อำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าถึงการระดมทรัพยากรผ่านตลาดเงินตลาดทุน โดยไม่ติดขัดจากกฎ ระเบียบควบคุมที่มากเกินไป เช่น เงินกู้ สถาบันการเงิน เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตลาดหุ้นหรือตลาดเงิน (พันธบัตร/ตราสารหนี้)

5.การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (intergovernmental transfers) ควรมีการกำหนดประเภทและขนาดของเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสม มิเช่นนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะมีปัญหาทางการเงินจากรัฐบาลมากเกินไป หากฐานะทางการคลังของรัฐบาลอ่อนแอลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สมัยประธานาธิบดี Reagan ระหว่างปี ค.ศ.1981 – 1989 ที่มีการปรับลดการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางลง และให้อิสระแก่มลรัฐและท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น (นักวิชาการนิยม เรียกว่าเป็นยุค New Federalism ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในกรณีนี้ควรมีการกำหนดประเภท และแนวนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง อันเป็นการก่อเหตุก่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการบริหารจัดการ และการลงทุนได้ชัดเจนมากขึ้น เช่น เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ หรือแรงกดดันทางการคลังของท้องถิ่น

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2553, หน้า 21-22) สรุปรายได้ของ เทศบาลว่า การกำหนดรายรับของเทศบาลไม่สามารถทำได้อย่างเป็นอิสระจากการกำหนดภาระหน้าที่ ที่มีการถ่ายโอน หรือมอบหมายให้เป็นความรับผิดชอบของเทศบาล เพื่อให้มีอำนาจและมีอิสระในการตัดสินใจ รวมทั้งทำหน้าที่แทนรัฐบาลในการดูแล และจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน ส่วนการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น รัฐบาลกำหนดแหล่งรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้แก่เทศบาล เป็นผู้ที่มีอำนาจในการบริหารเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าการกำหนดแหล่งรายได้ที่ผ่านมาอาศัยในรูปของกฎหมายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแหล่งรายได้ของ เทศบาล ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนด เนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การระบุถึงแหล่งรายได้ของแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มเติมจากกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้ แหล่งรายได้ของเทศบาล ได้แก่

1.รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ก) รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเองภาษี ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน และโรงแรม ข) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรค่าธรรมเนียม ได้แก่ ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด

2.รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา และ เบียร์ ภาษีสรรพสามิต เช่น ก) ภาษียาสูบ ข) ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

3.รายได้รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. เงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ

ชวลิต สละ (2556, หน้า 124-126) ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลว่า เทศบาลมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 66 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ดังนี้

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

ก) ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย

ข) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ร่วมกับรัฐบาล โดยเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บ แต่ในทางปฏิบัติมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดเก็บให้ อาทิ กรมสรรพากร แล้วจัดสรรให้เทศบาล เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเฉพาะ

ค) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ ภาษีส่วนนี้ อำนาจในการจัดเก็บตามกฎหมายเป็นของรัฐบาล แต่รัฐบาลได้นำส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้มาจัดสรรให้เทศบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อากรังนกอีแร่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ภาษีการพนัน

2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่

ก) รายได้จากค่าธรรมเนียม และใบอนุญาต เช่น ค่าธรรมเนียม การฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอย

ข) รายได้จากค่าปรับ เช่น ค่าปรับละเมิดเทศบัญญัติ

ค) รายได้จากการประกอบกิจการ เช่น รายได้จากเทศพาณิชย์

ง) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ รายได้ที่เกิดจากผลประโยชน์เป็นทรัพย์สิน ไม่ว่าจะ เป็นดอกเบีย เงินปันผล และจากการให้เช่า หรือให้บริการ หรือค่าตอบแทนในทรัพย์สิน หรือสถานที่ หรือที่ดินก่อสร้างอันเป็นทรัพย์สินของเทศบาล หรืออยู่ในความดูแลของเทศบาล

3. รายได้อื่น ๆ ได้แก่ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น เช่น เงินบริจาค ค่ารับรองสำเนา และถ่ายเอกสาร รายได้เบ็ดเตล็ด

กล่าวโดยสรุป รายได้เทศบาลทั่วไปสามารถจำแนกออกได้ 4 ลักษณะใหญ่ ๆ ประกอบด้วยรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วน รายได้อื่น (เงินกู้ เงินอุทิศ)

2.4.6 ปัญหาในการปฏิบัติการกิจของเทศบาล

ถึงแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมตามข้อ

เท็จจริงแล้ว เทศบาลแต่ละระดับ หรือแต่ละแห่ง มิได้ทำภารกิจดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนมีเพียงเทศบาลไม่กี่แห่งเท่านั้น ที่สามารถทำภารกิจต่าง ๆ ครบถ้วนสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทั้งนี้ปัญหาที่พบมี ดังนี้

1) **ขีดความสามารถของฝ่ายบริหารเทศบาล** พิจารณาถึง ระดับความรู้ ความสามารถ ของนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้เทศบาลนั้นเป็นอย่างมาก หากปราศจากผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่มี ความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ และความซื่อสัตย์สุจริต ยึดถือผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งแล้ว การทำภารกิจใด ๆ ของเทศบาลก็คงไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

2) **ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร** นับเป็นตัวแปรที่มีสำคัญอย่างยิ่งด้วยเหตุว่า หากมีไม่เพียงพอจะเกิดอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นอย่างยิ่ง ได้แก่

ก) เงิน คือรายได้ และเงินอุดหนุนของเทศบาลในการจัดทำโครงการต่าง ๆ หากมีน้อยเกินไปก็ไม่สามารถที่จะผลักดันโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้

ข) วัสดุ อุปกรณ์ ต้องมีเพียงพอในการปฏิบัติภารกิจที่จำเป็นตามที่กฎหมาย กำหนด เช่น อาคารสถานที่ เครื่องมือต่าง ๆ เป็นต้น

ค) บุคลากร ต้องมีเพียงพอกับภารกิจ และต้องเป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เสียสละ และซื่อสัตย์สุจริต

ง) ความรู้ด้านการบริหารจัดการ นับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ ซึ่งสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้น หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ด้านการบริหาร หรือทักษะที่จำเป็นทางการบริหารก็ยากที่จะสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้ประชาชนได้

3) **ความจำเป็นของเทศบาลในการทำภารกิจ** บางครั้งเทศบาลก็ไม่มี ความจำเป็น ต้องทำภารกิจนั้น เช่น การจัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม หากไม่ใช่เทศบาลที่มีพื้นที่ติดแม่น้ำลำคลองที่ ราษฎรส่วนใหญ่ใช้เป็นทางสัญจรหรือขนส่งสินค้าก็ไม่จำเป็นต้องทำ หรือกรณีของสุสาน ฼าปนสถาน หากปัจจุบันวัด หรือมูลนิธิของเอกชนดำเนินการอยู่แล้ว เทศบาลก็ไม่มี ความจำเป็นต้องทำอีก หรือกรณี ตลาดสด หากมีตลาดสดของเอกชนที่สามารถรองรับความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพออยู่แล้ว เทศบาลก็ไม่จำเป็นต้องจัดทำอีก เป็นต้น

4) **ผลจากการศึกษา/วิจัยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล 60 ปีที่ผ่านมา** ประมวลปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาลได้ดังนี้

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซง และควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะ ทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัดแต่หน้าที่มีมาก งบประมาณไม่เพียงพอมาตรการที่รัฐบาล กลางใช้แทรกแซง และควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร **ในด้านการปกครอง** รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมข้าราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ

ทั้ง ๆ ที่เทศบัญญัติเป็นการกำหนดข้อบังคับภายใต้กรอบของกฎหมายระดับชาติ ทั้งนี้ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกลับไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดเทศบาล และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ผลก็คืออำนาจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยคนในท้องถิ่นมีจำกัด อำนาจการบริหารเทศบาลส่วนหนึ่งอยู่ในมือของรัฐบาลกลางมาโดยตลอด ผ่านทางปลัดเทศบาล เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังตั้งคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.ท.) และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพึ่งรัฐบาลกลางแทน ที่จะพึ่ง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารในท้องถิ่น **ในด้านการคลัง** รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมหลายชนิด ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัดไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลคือเทศบาลมีรายได้น้อย ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่เต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่เท่ากับไม่อาจสร้างความเจริญให้แก่เทศบาลได้มากนัก และการรับเงินอุดหนุนยังทำให้เทศบาลขาดความเป็นอิสระในการกำหนดโครงการด้วยตนเอง **ในด้านการบริหาร** รัฐบาลควบคุมการทำงานของสภาเทศบาล และฝ่ายบริหารด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีมหาดไทย) ผู้ว่าฯ ยังมีอำนาจแนะนำ และตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และสามารถเพิกถอน หรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลได้ทุกเมื่อ

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจ และหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล ในทางปฏิบัติผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการ ส่วนภูมิภาค ไม่กล้าตรวจสอบ ชัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงานไม่ยอมตรวจสอบ หรือแนะนำการทำงาน of เทศบาลด้วยเหตุผลบางประการ

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบเทศบาล โดยหลักการแล้วการทำงานของฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน โครงสร้างดังกล่าวย่อมหวังว่า ก) ฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน ข) สมาชิกสภาฝ่ายค้านจะมีบทบาทในการตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติสมาชิก สภาฝ่ายค้านก็ไม่อาจทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใด ๆ ก็ตาม ส่วนการลงมติสมาชิกฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อยไม่อาจทำอะไรได้ ในเมื่อเสียงข้างมากมักเข้าข้างฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นพวกของตนเองแทบทุกกรณี และสภาพเช่นนี้มีใช้เกิดเฉพาะในระดับเทศบาล หากยังปรากฏเป็นข่าวเนื่องๆในระบบรัฐสภาระดับชาติ

ประการที่สี่ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่สนใจในสิทธิการเลือกตั้งเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจที่ติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อประชาชนมีบทบาททางการเมืองที่จำกัด

ผลคือพวกเขาจะไปลงคะแนนเสียงจำนวนน้อย ผู้สมัครที่มีคะแนนจัดตั้งจึงได้เปรียบในการแข่งขัน เมื่อประชาชนไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล พลังของสมาชิกสภาฝ่ายค้านก็ยิ่งน้อยลงไปอีก ขณะเดียวกันยังเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้อย่างเต็มที่ อีกทั้ง บทบาทอันจำกัดของสื่อมวลชนเป็นอีกปัจจัยหนึ่งชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นน้อยมาก เพราะหากสื่อมวลชนตกอยู่ในมือของกลุ่มบางกลุ่ม หรือมุ่งเสนอ ข่าวอาชญากรรม ภาพโป๊ และข่าวสังคมบริการ ซึ่งทั้งหมดนี้มิได้กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความรู้ถึงบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น และผลกระทบที่มีต่อสังคมเท่ากับว่าสื่อมวลชนมิได้กระตุ้นให้ประชาชนสนใจปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญของท้องถิ่น

ประการที่ห้า เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจจำนวนมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางสูง ทำให้การเมืองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง และเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่การเมืองในระดับชาติ

ประการที่หก เทศบาลเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทย และประชาชนทั่วไปให้ความสนใจน้อยในแง่การปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต คนส่วนใหญ่เลยเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีปัญหาฝ่ายผู้นำของกระทรวงมหาดไทยมักอ้างว่าต้องสร้าง และพัฒนาประชาธิปไตยที่รากฐานของสังคมในชนบทจึงไม่เห็นความสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างเทศบาล ทั้ง ๆ ที่เมืองแต่ละแห่งในสังคมไทย กำลังจะเผชิญปัญหาใหญ่ที่สำคัญ คือ ระบบเทศบาลที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมาจับบทบาททางการเมืองมากกว่านี้ และประชาชนถูกจำกัดด้วยปัจจัยอื่นๆ ส่งผลให้ขาดความสนใจในปัญหาการเมืองท้องถิ่น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2545, หน้า 122-126)

สรุป เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพัฒนาการยาวนานในประเทศไทย เพราะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองค่อนข้างมาก ซึ่งเทศบาลมีหน้าที่ และการจัดโครงสร้างที่ค่อนข้างชัดเจน ดังนั้นหากผู้บริหารมีคุณภาพจะเป็นหน่วยงานที่สามารถ ถสนองต่อความต้องการในการจัดการท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี อีกทั้งเทศบาล ยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับชุมชนที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ มีความเจริญทางเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่จะเลี้ยงตนเองได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมือง นั่นเอง

2.4.7 เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

ดังที่กล่าวมาแล้ว การปกครองท้องถิ่นสามารถช่วยจัดบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ตรงตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม และเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน ตลอดจนเข้ามามีบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ และมีประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง

และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน

เทศบาลโดยทั่วไป หมายถึง ท้องถิ่นที่มีความเป็นเมือง หรือมีศูนย์กลางของความเป็นเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเป็นท้องที่ตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ท้องที่ของเทศบาลนั้น อยู่ภายใต้การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีชื่อว่า เทศบาล โดยองค์กรของเทศบาลจะต้องมีสภาเทศบาล และมีคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี

ดังจะเห็นได้ว่า เทศบาล เป็นหน่วยปกครองขนาดเล็ก ๆ จำนวนมากกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านี้ ย่อมจะมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคกลาง ซึ่งได้สมญานามว่า “อู่ข้าวอู่น้ำของไทย” เนื่องจากมีทรัพยากรดิน และน้ำอุดมสมบูรณ์ เป็นศูนย์กลางเกษตรกรรม การศึกษา และอุตสาหกรรมของประเทศ ไทย ตลอดจนมีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุก ๆ ด้าน และยังเป็นกลุ่มจังหวัดขนาดใหญ่ที่สุด ประกอบด้วย 26 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเครือข่ายในกลุ่มจังหวัด 6 อนุภูมิภาค กล่าวคือ กลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนบน 8 จังหวัด 2 อนุภูมิภาค ได้แก่ นนทบุรี อ่างทอง ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี สิงห์บุรี และ ชัยนาท ในกลุ่มจังหวัดภาคกลางตอนล่าง 13 จังหวัด 3 อนุภูมิภาค ได้แก่ ราชบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม กาญจนบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ นครนายก สระแก้ว และปราจีนบุรี ประกอบกับในแต่ละอนุภูมิภาคได้ดำเนินการสร้างเครือข่ายย่อย มุ่งพัฒนาเครือข่ายให้มีความเข้มแข็ง สร้างจุดร่วมบนจุดต่างที่มีความหลากหลาย นำมาสู่การสร้างความร่วมมือในการผลิต การตลาด การขนส่ง และการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการสร้างศักยภาพ และความเข้มแข็ง โดยการใช้ทรัพยากรร่วมกันตามความเหมาะสมอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถพึ่งตนเองได้อย่างพอเพียง และยั่งยืน นำไปสู่โอกาสสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลในพื้นที่ภาคกลางมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของไทย

ทั้งนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลในประเทศไทยที่กระจายตัวอยู่ทั่วภาคกลาง แบ่ง ออก เป็น 3 ระดับ คือ

เทศบาลนคร คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากร รวมกัน 50,000 คนขึ้นไป มีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลเมือง คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่มีศาลากลางจังหวัดตั้งอยู่ หรือท้องถิ่นที่มีประชากร รวมกัน 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลตำบล คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากร รวมกัน 5,000 คนขึ้นไป รวมทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือเป็นสุขาภิบาลเดิมมาก่อนการยกฐานะ

เทศบาลเมือง เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล สำหรับเมืองขนาดกลางจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การปกครองท้องถิ่น ที่จะได้รับจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองนั้น ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลาง

จังหวัด เช่น เทศบาลเมืองเพชรบุรี (ที่ตั้งศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี) หรือท้องถิ่นที่มีจำนวนราษฎรมากกว่า 10,000 คน และมีรายได้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ก็มีท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด และมีจำนวนประชากรไม่ถึง 10,000 คน แต่มีฐานะเป็นเทศบาลเมือง เนื่องจากการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเทศบาลสมัยแรก ๆ ซึ่งมีการวางเกณฑ์ต่างจากปัจจุบัน เช่น เทศบาลเมืองเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

นอกจากเทศบาลเมือง อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะมีชื่อเรียกตามชื่อจังหวัดแล้ว (ยกเว้นตัวจังหวัดที่เป็นเทศบาลนครแล้ว จำนวน 22 จังหวัด และตัวจังหวัดสุโขทัย ซึ่งมีชื่อว่าเทศบาลเมืองสุโขทัยธานี) เทศบาลเมือง ที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอโดยทั่วไป มักมีชื่อตามชื่ออำเภอ หรือตำบลที่เทศบาลตั้งอยู่ เช่น เขตเทศบาลเมืองสวรรคโลก อำเภอกาบเชิงตำบลเมืองสวรรคโลก อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย แต่ก็มีบางแห่งที่ไม่ใช้ชื่ออำเภอ หรือตำบลเป็นชื่อ เช่น เขตเทศบาลเมืองลัดหลวงที่ครอบคลุมเขตตำบลบางพิง ตำบลบางจาก และตำบลบางครุ อำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2553)

เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง มีความได้เปรียบภูมิภาคอื่น ๆ ด้านทำเลที่ตั้งที่อยู่ทางตอนกลางของประเทศ รวมถึงมีลักษณะของพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางกายภาพ เป็นศูนย์กลางเกษตรกรรม สถาบันการศึกษาชั้นนำ และแหล่งอุตสาหกรรมของประเทศไทย ตลอดจน ยังมีกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุก ๆ ด้าน เทศบาลเมืองในกลุ่มภาคกลาง จึงมีความน่าสนใจทั้งในทางวิชาการ บริหารจัดการ และการบริหารราชการแผ่นดิน ในการที่จะศึกษาถึงการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองในกลุ่มภาคกลางของประเทศไทย ผลของการศึกษาที่ได้จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการเทศบาลเมืองในอนาคตต่อไป

เทศบาลเมืองที่มีพื้นที่อยู่ในเขตภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 16 จังหวัด 46 เทศบาล ดังนี้

จังหวัด	ชื่อเทศบาลเมือง
กาญจนบุรี	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี
	เทศบาลเมืองท่าเรือพระแท่น
ชัยนาท	เทศบาลเมืองชัยนาท
สมุทรสงคราม	เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
สมุทรสาคร	เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน
อ่างทอง	เทศบาลเมืองอ่างทอง
นครปฐม	เทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม
	เทศบาลเมืองไร่ชิ่ง
	เทศบาลเมืองสามพราน

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

จังหวัด	ชื่อเทศบาลเมือง
นนทบุรี	เทศบาลเมืองบางกรวย
	เทศบาลเมืองบางบัวทอง
	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง
	เทศบาลเมืองพิมลราช
ปทุมธานี	เทศบาลเมืองคลองหลวง
	เทศบาลเมืองคูคต
	เทศบาลเมืองท่าโขลง
	เทศบาลเมืองบางคูวัด
	เทศบาลเมืองบึงยี่โถ
	เทศบาลเมืองปทุมธานี
	เทศบาลเมืองลำสามแก้ว
	เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์
	เทศบาลเมืองลาดสวาย
พระนครศรีอยุธยา	เทศบาลเมืองผักไห่
	เทศบาลเมืองเสนา
	เทศบาลเมืองโยธยา
	เทศบาลเมืองลำตาเสา
ราชบุรี	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง
	เทศบาลเมืองโพธาราม
	เทศบาลเมืองราชบุรี
	เทศบาลเมืองท่าผา
ประจวบคีรีขันธ์	เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์
	เทศบาลเมืองหัวหิน
สุพรรณบุรี	เทศบาลเมืองสองพี่น้อง
	เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี
เพชรบุรี	เทศบาลเมืองชะอำ
	เทศบาลเมืองเพชรบุรี
สิงห์บุรี	เทศบาลเมืองสิงห์บุรี
	เทศบาลเมืองบางระจัน

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

จังหวัด	ชื่อเทศบาลเมือง
ลพบุรี	เทศบาลเมืองเขาสายมอด
	เทศบาลเมืองบ้านหมี่
	เทศบาลเมืองลพบุรี
สระบุรี	เทศบาลเมืองสระบุรี
	เทศบาลเมืองแก่งคอย
	เทศบาลเมืองพระพุทธบาท
	เทศบาลเมืองหนองแค
	เทศบาลเมืองทับกวาง

ที่มา: สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 14 มกราคม 2558

2.3.8 การประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการรวมตัว เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยการจัดตั้งองค์กร ในลักษณะของความร่วมมือรูปแบบ “สันนิบาตเทศบาล” หรือ “สมาคม” ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีเพราะจะทำให้มีการรวมตัวและประสานงานกันเพื่อผลักดันในสิ่งที่ท้องถิ่นมีความต้องการได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้ท้องถิ่นโดยภาพรวมมีการพัฒนาที่ดีขึ้น

เทศบาล มีการประสานความร่วมมือระหว่างเทศบาล โดยรวมตัวกันในรูปลักษณะของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2502 กระทรวงมหาดไทยได้ดำริให้มีการจัดตั้ง “สมาคมเทศบาล” มีชื่อเรียกขานว่า “สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย” เพื่อให้เทศบาลทั่วราชอาณาจักรเข้าเป็นสมาชิก อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหาร กิจการของเทศบาล ทั้งนี้ ในอารยประเทศที่มีการก่อตั้งสมาคมเทศบาลนั้นในการดำเนินงานของสมาคมเทศบาล ก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการและการบริหารงานของท้องถิ่นเป็นอันมาก ด้วยเหตุว่าสมาคมเทศบาลทุกแห่งต่างมีวัตถุประสงค์ต้องการที่จะให้ผู้แทนจากเทศบาลที่เป็นสมาชิกได้มีโอกาสติดต่อประสานความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด มีโอกาสจะแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เกิดความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารกิจการซึ่งกันและกัน ตลอดจนเพื่อศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่น อันจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการของเทศบาลให้เกิดผลดี การบริหารกิจการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เพื่อการนี้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ไว้ดังนี้

- 1) ศึกษา ค้นคว้า เผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ หรือข้อมูลหมายที่จะเป็นประโยชน์แก่เทศบาล
- 2) ส่งเสริมความสามัคคี และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก
- 3) ให้สมาชิกได้มีโอกาสพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์ซึ่งกัน และกัน

- 4) ส่งเสริมสวัสดิภาพ และสมรรถนะของพนักงานเทศบาล
- 5) จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาล
- 6) เสนอความคิดเห็นของสมาคมสันนิบาตเทศบาลฯ ต่อรัฐบาลผ่านกระทรวงมหาดไทย
- 7) ร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่เกี่ยวกับการเมือง

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว บ่งชี้ให้เห็นว่า การรวมตัวกันของเทศบาลในลักษณะสันนิบาตเทศบาลนั้น จะเป็นการส่งเสริมการบริหารงานของเทศบาลให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยอาศัยหลักการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ความคิดเห็นซึ่งกัน และกัน รวมทั้งมีการประสานความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างเทศบาลด้วยกันเอง ตลอดจนส่งเสริมประสิทธิภาพพนักงานเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นด้วย (โกวิทย์ พวงงาม, 2546, หน้า 9 -10)

2.5 พฤติกรรมองค์กรกับความสำเร็จขององค์กรท้องถิ่น

พฤติกรรมองค์กร ได้ยอมรับโดยทั่วไปแล้วว่ามีผลสำคัญและมีความจำเป็นสำหรับช่วยผู้บริหารในการศึกษาทำความเข้าใจลักษณะความเคลื่อนไหวขององค์กร และการบริหารจัดการกับองค์กรให้เคลื่อนไหวไปในทิศทางตามกรอบนโยบายที่วางไว้ ซึ่งพฤติกรรมองค์กร (Organizational Behaviors) ประกอบด้วย พฤติกรรมระดับบุคคล ระดับกลุ่ม และระดับองค์กร ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมทั้งภายนอก และภายในองค์กรที่เกิดขึ้นอย่างเป็นพลวัตนั้น จะมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคลากร และพัฒนาการขององค์กรในอนาคต อาทิ สังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และการแข่งขัน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมองค์กร จึงเป็นการศึกษาการกระทำของบุคคลในองค์กร และผลกระทบของพฤติกรรมที่มีต่อการแสดงออกขององค์กรตลอดจนเข้าใจความเปลี่ยนแปลงที่มีอิทธิพลต่อความอยู่รอดขององค์กรในอนาคต ส่งผลให้บุคลากรในองค์กรสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสม และสามารถนำพาองค์กรให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวางกรอบแนวทางเพื่อการพัฒนาศักยภาพทางการเงิน และการคลังของท้องถิ่นในด้านวินัยทางการคลัง ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย ตลอดจนการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าสำหรับการบริหารจัดการพันธกิจตามอำนาจหน้าที่ และการถ่ายโอน โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญต่อพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กร เพื่อนำไปสู่ความเคลื่อนไหวขององค์กรที่พึงประสงค์ต่อไป

2.5.1 ความสำคัญของพฤติกรรมองค์กร

การบริหารงานท้องถิ่น เป็นกระบวนการทำงานที่จะประสบผลสำเร็จด้วยบุคคล การวางแผน การจัดองค์กร และการควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ดังนั้นการบริหารจัดการให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาศักยภาพทางการเงิน และการคลังของท้องถิ่น ด้านวินัยทางการคลัง ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย ตลอดจนการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าสำหรับการบริหารจัดการพันธกิจตามอำนาจหน้าที่ และการถ่ายโอนได้สำเร็จ เกิดประสิทธิผลตามจุดมุ่งหมาย

ขององค์กร ตลอดจนสามารถแข่งขันและทำให้องค์กรอยู่รอดได้นั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องศึกษาพฤติกรรมภายในองค์กร เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และสามารถพยากรณ์พฤติกรรมบุคคล ในองค์กรได้ และสามารถควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดพฤติกรรมไปในทิศทางที่ต้องการ ทั้งนี้ การศึกษาพฤติกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อผู้บริหารท้องถิ่นดังต่อไปนี้ คือ

1) ทำให้เกิดความเข้าใจสามารถพยากรณ์ และควบคุมพฤติกรรมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งการศึกษาพฤติกรรมองค์กรจะช่วยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าใจถึงพฤติกรรม และความรู้สึกของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เช่น มีความเข้าใจในความรู้สึก ความต้องการต่อแรงจูงใจ ทำให้ทราบถึงจุดอ่อน และจุดแข็งของพฤติกรรมของตนเอง ตลอดจนปัจจัยเป็นสาเหตุทำให้สามารถพยากรณ์ที่จะต้องควบคุมพฤติกรรมของตนเองให้เป็นไปใน ทิศทางเดียวกัน เช่น นำความรู้ที่ได้มาใช้ในการปรับปรุง พัฒนาพฤติกรรม ความสามารถในการตัดสินใจ การตอบสนองการควบคุมอารมณ์ความเครียด และการพัฒนาการสื่อสารกับบุคคลากรท้องถิ่น ซึ่งจะ ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง

2) ทำให้เกิดความเข้าใจสามารถพยากรณ์ และควบคุมพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง เนื่องจากการศึกษาพฤติกรรมองค์กรท้องถิ่นจะทำให้ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น เข้าใจถึงความต้องการของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคน เข้าใจปัจจัยสาเหตุ ของการเกิดพฤติกรรม ส่งผลให้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อย่างได้ถูกต้อง นำไปสู่การแก้ไขปัญหาพฤติกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการควบคุมปัจจัย หรือตัวแปรต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เช่น ใช้การจูงใจข้าราชการ และพนักงานจ้างของท้องถิ่นให้ทำงาน อย่างทุ่มเท มีการจัดออกแบบพันธกิจได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละบุคคล การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ อาจเกิดขึ้นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสนับสนุนให้ข้าราชการ และพนักงานจ้างของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่บรรลุตามเป้าหมาย และได้รับรางวัล เป็นต้น

3) ทำให้เกิดความเข้าใจ สามารถพยากรณ์ และควบคุมพฤติกรรมของเพื่อนร่วมงาน เนื่องจากการศึกษาพฤติกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องทำงาน และมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าใจกระบวนการเกิดทัศนคติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงาน จ้าง การเข้าใจความแตกต่างของแต่ละบุคคล กระบวนการกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการทำงานร่วมกัน และ ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มวัฒนธรรมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้พฤติกรรมที่เกี่ยวกับอำนาจ และการเมืองภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจ กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมต่าง ๆ ในองค์กรทำให้สามารถทำนาย และนำมาใช้ในการสนับสนุน ให้เกิดการทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี

4) ทำให้เกิดความเข้าใจ สามารถพยากรณ์พฤติกรรมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น บุคคลภายนอก และสถานะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมีหลายระดับ อาทิ ผู้บริหารระดับอำเภอ จังหวัด กรม และ

กระทรวง เป็นต้น ผู้บริหารในระดับที่อยู่เหนือขึ้นไปจะมีอิทธิพลต่อผู้บริหารในระดับรองลงมา และบุคคลภายนอก ทำให้เกิดสถานะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหารองค์กร ดังนั้น การศึกษาพฤติกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้าใจพฤติกรรมความต้องการของผู้บริหารที่อยู่เหนือขึ้นไป และบุคคลภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาสู่การเจรจาต่อรอง การวางแผน การจัดองค์กร การควบคุมในองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2.5.2 พฤติกรรมองค์การท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า “องค์การท้องถิ่น” จะหมายถึงระบบที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลากรท้องถิ่น อย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ เพื่อทำกิจกรรมร่วมกันโดยมีเป้าหมายที่จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ เราสามารถแบ่งองค์การได้เป็นหลายลักษณะ ได้แก่ องค์การท้องถิ่นแบบเป็นทางการ องค์การท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ และองค์การท้องถิ่นแบบปฐมนุญมิ และองค์การท้องถิ่นแบบทุติยญุมิ ทั้งนี้พฤติกรรมองค์การท้องถิ่น จึงเป็นการศึกษาการกระทำของบุคคลากรในองค์การท้องถิ่น และผลกระทบของพฤติกรรมต่อการแสดงออกขององค์การท้องถิ่น ทำให้เข้าใจเกี่ยวกับองค์การท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงต่อความอยู่รอดขององค์การท้องถิ่นในอนาคต ส่งผลให้บุคคลากรของท้องถิ่นสามารถปรับตัวได้อย่างเหมาะสม และสามารถนำพาองค์การท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้้องค์การท้องถิ่นที่จะประสบความสำเร็จได้นั้น หากข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างหรือผู้บริหารขาดทัศนคติที่ดีต่อองค์กรก็คงจะยากที่จะให้เกิดความสำเร็จได้ ดังนั้น ทัศนคติจึงเปรียบได้กับเป็นรากฐานของการขับเคลื่อนองค์การท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

ดังนั้น เมื่อ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานจ้าง ได้รับมอบหมายงานก็ย่อมจะใช้ความรู้ความสามารถทุ่มเทลงไปเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งอาจกระทำตามลำพัง หรือกระทำกันเป็นทีม หากร่วมกันทำเป็นทีม ทีมงานย่อมต้องมีทัศนคติที่ดี และมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันจะส่งผลต่อคุณภาพของงาน ประกอบกับทัศนคติและความสัมพันธ์ที่ดีนั้นจะทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างเลือกที่ยังคงอยู่กับองค์การท้องถิ่นต่อไปด้วย

การทำงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องสนใจทัศนคติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างด้วย เนื่องจากทัศนคติจะเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระทำของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการกระตุ้นเตือนถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์การท้องถิ่น เพราะถ้า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างในองค์การท้องถิ่น มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร หรือการทำงานก็จะทำให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างนั้น รู้สึกมีความสุขและมีความพึงพอใจในการทำงาน แต่ในขณะเดียวกันถ้า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง บางคน หรือบางกลุ่ม มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์กรท้องถิ่น หรือการทำงานก็อาจจะทำให้

เกิดปัญหาภายในองค์กรท้องถิ่นได้ ดังนั้นเพื่อความสำเร็จขององค์กรท้องถิ่นสู่เป้าประสงค์ที่กำหนด ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องพยายามลบล้างทัศนคติที่ไม่ดีออกไปจากความรู้สึกของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง และพยายามสร้างทัศนคติใหม่ที่เป็นทัศนคติที่ดีให้กับ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรจะทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างนั้นเห็นภาพในวันข้างหน้าว่าถ้าพวกเขาปรับเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ดีในวันนี้ออกไปได้ วันข้างหน้านี้้องค์กรท้องถิ่น และบุคคลากรทุก ๆ คนนั้นจะได้รับสิ่งดี ๆ อย่างไม่รู้ เพราะถ้า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ในองค์กรท้องถิ่นนั้นได้มองเห็นภาพในวันข้างหน้าจะทำให้พวกเขานั้นพร้อมที่จะเปิดใจรับสิ่งใหม่ ๆ ที่กำลังจะเข้ามา และยินดีเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ทุกอย่างนั้นดีขึ้น (ศิริพร สอนไชยา, 2557, หน้า 10-13)

ดังจะเห็นได้ว่า “ทัศนคติ” นั้น เป็นภาพสะท้อนความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ เช่น ตนเอง ครอบครัว หน้าที่การงาน เพื่อนร่วมงาน และสังคม เป็นต้น การศึกษาถึงทัศนคติในการทำงานจะให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในงานที่ปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในงานที่ปฏิบัติ และความผูกพันต่อองค์กร จะเห็นได้ว่า ทัศนคติ คือ จุดเริ่มต้นของทุกสิ่งทุกอย่าง ทัศนคติไม่ใช่เพียงแค่ความคิด หรือมุมมองที่เกิดจากการสังเคราะห์ตัวตั้งแต่เกิดเท่านั้น แต่มันยังเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมการตอบสนองของบุคคลต่อสิ่งต่าง ๆ ในอนาคตด้วย ดังนั้น หากองค์กรที่เต็มไปด้วยบุคคลากรที่มีทัศนคติแห่งความมุ่งมั่น การไม่ยอมแพ้ การเปิดกว้างต่อสิ่งใหม่ ๆ มองหาหนทางสู่การเป็นที่ยอมรับเสมอ ย่อมทำให้เกิดผลงานที่แตกต่างจากองค์กรที่มีบุคคลากรเก่ง ๆ เต็มไปหมด แต่ไม่มีไฟสำหรับทำเรื่องใด ๆ อีก ทั้งนี้ทัศนคติเป็นเรื่องที่วัดได้ยาก และใช้เวลาพอสมควรในการสังเกตว่าบุคคลหนึ่ง ๆ จะมีทัศนคติอย่างไร เหมาะสมกับองค์กรหรือไม่ ดังนั้น การค้นพบและคัดเลือก ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ที่มีทัศนคติที่ดีมาร่วมงานกับองค์กรท้องถิ่น จะส่งผลให้ทั้งข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง และองค์กรท้องถิ่นได้ประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ในองค์กรท้องถิ่น สามารถทำงานได้อย่างมีความสุข และเกิดผลงานที่ดี ส่วนองค์กรท้องถิ่นเอง ก็ได้รับผลงานที่ดีตรงตามเป้าประสงค์ที่คาดหวัง ลดต้นทุนในการลงมือปฏิบัติ ผนวกกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ที่มีทัศนคติที่ดีจะเป็นฝ่ายอาสาพร้อมทุกข์ร่วมสุขกับองค์กรท้องถิ่นในระยะยาวเองโดยไม่ต้องร้องขอใด ๆ

2.5.3 ทัศนคติ (Attitude)

ทัศนคติ เป็นการกำหนดพฤติกรรม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการรับรู้ บุคลิกภาพ และการจูงใจ ทัศนคติ จึงเป็นความรู้สึกทั้งทั้งในทางบวก และในทางลบ เป็นภาวะจิตใจของการเตรียมพร้อมที่จะเรียนรู้ และถูกปรับตัวให้เข้ากับองค์กร ดังนั้น ทัศนคติต่อท้องถิ่น จึงเป็นความรู้สึกของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างมีต่อสิ่งเร้าสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และสิ่งแวดล้อมที่อยู่โดยรอบ ทั้งนี้ จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อสิ่งที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจ ไม่ว่าจะเป็นตัวข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานจ้าง สิ่งของ การกระทำ สถานการณ์ และอื่น ๆ รวมถึงท่าทีที่แสดงออกอันมุ่งถึงสภาพจิตใจที่มีต่อสิ่งเร้าสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่มีแนวโน้มต่อการตอบสนองทางด้านอารมณ์ โดยเป็นความรู้สึกที่ชอบหรือไม่ชอบ ถูกใจ หรือไม่ถูกใจ ดี

หรือไม่ดี สนใจ หรือไม่สนใจเป็นผลมาจากการประเมินสิ่งที่เป็นสิ่งเร้า และสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวผู้บริหาร ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้างนั่นเอง ซึ่งทัศนคติต่อท้องถิ่นจะมีลักษณะที่เป็นนามธรรม และเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการแสดงออกทางด้านปฏิบัติ แต่มีใจแรงจูงใจ และแรงขับ หากเป็นสภาพแห่งความพร้อมในการโต้ตอบ และแสดงให้เห็นถึงแนวทางการตอบสนองของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ดังนั้น ทัศนคติที่มีต่อท้องถิ่นจึงนับได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระตุ้นให้เกิดพฤติกรรม และมีผลต่อแบบของพฤติกรรมที่แสดงออกมาของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานจ้าง ซึ่งเป็นส่วนที่ เราสามารถสังเกตเห็นได้

2.5.3.1 โครงสร้างของทัศนคติ (Attitude Structure)

โดยปกติแล้วทัศนคติจะมีตำแหน่งที่ไม่คงที่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสิ่งต่าง ๆ ที่เข้ามากระทบ เช่น ชอบหรือไม่ชอบต่อการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่การชอบ หรือไม่ชอบแนวนโยบาย การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น ดังนั้น ทัศนคติตามหลักการแล้วจะมีโครงสร้างที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1) ความพอใจของบุคคล (Person' Affect) เกิดจากความรู้สึกที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ ที่ได้พบเห็น หรือ ได้รับโดยตรง ดังนั้น ความพอใจจึงมีความคล้ายคลึงกับอารมณ์ เช่น คนส่วนใหญ่จะมีปฏิกิริยาต่อคำว่า “รัก” “เกลียด” หรือ “สงคราม” เช่นเดียวกับการที่นักศึกษาไม่ชอบวิชาบางวิชา ซึ่งถ้าวิชานั้นเป็นวิชาเลือกเขาอาจจะไม่เลือกเรียนในรายวิชานั้น แต่ถ้าเป็นวิชาเอก หรือวิชาบังคับอาจจะทำให้เขามีความ ว้าวุ่นใจ

2) ความตระหนัก (Cognition) คือ ความรู้สึกที่บุคคลยอมรับเกี่ยวกับสิ่งต่างๆ เช่น คุณอาจเชื่อว่า คุณชอบวิชาที่เรียน ทั้งนี้เพราะเป็นวิชาที่มีตำราเรียนดีมาก และเวลาเรียนเป็นเวลาที่เหมาะสม ผู้สอนเก่ง การรับรู้ในสิ่งดังกล่าวอาจจะถูกทั้งหมดหรือบางส่วน หรืออาจจะผิดทั้งหมดก็ได้ ความตระหนักจะอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ (perception) ในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นจริง

3) ความตั้งใจ (Intention) คือ องค์ประกอบของทัศนคติที่นำไปสู่พฤติกรรม เช่น ถ้าคุณชอบ อาจารย์ผู้สอน คุณอาจตั้งใจเรียนในวิชาที่เขาสอน ความตั้งใจไม่สามารถจะแปลงออกมาเป็นพฤติกรรม ปกติคุณอาจจะตั้งใจทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาความตั้งใจนั้นอาจเปลี่ยนไปได้

ทัศนคติมีแหล่งที่มาหลายทาง เป็นต้นว่าครอบครัว กลุ่มที่เท่าเทียมกัน ประสบการณ์ของงาน วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และภาษามีอิทธิพลต่อทัศนคติ ประสบการณ์เริ่มต้นจากครอบครัวด้วยการ ส่งเสริมการสร้างทัศนคติของแต่ละบุคคล ทัศนคติของเด็กปกติจะมีลักษณะเช่นเดียวกับของพ่อแม่ แต่เมื่อเติบโตเป็นวัยรุ่นจะเริ่มถูกอิทธิพลของกลุ่มครอบครัวมากขึ้น กลุ่มที่เท่าเทียมกันจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติ เพราะแต่ละบุคคลต้องการถูกยอมรับโดยบุคคลอื่น

2.5.3.2 องค์ประกอบของทัศนคติ

ตามหลักการแล้ว องค์ประกอบของทัศนคติ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 องค์ประกอบด้านความรู้สึก และอารมณ์ (Affective or Emotional component)

เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ หรือความรู้สึก เป็นความรู้สึกที่ค่อนข้างละเอียดอ่อน ภาวะทางด้านอารมณ์ และความรู้สึกที่เกี่ยวกับคนบางคน ทั้งความคิด เหตุการณ์ หรือจุดประสงค์ที่มีต่อสิ่งเร้าอันใดอันหนึ่ง อันเป็นผลมาจากการประเมินสิ่งเร้าอันนั้น ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี หรือไม่ดี ชอบ หรือไม่ชอบ ถูกใจ หรือไม่ถูกใจ สนใจ หรือไม่สนใจ องค์ประกอบด้านนี้เกิดจากการเรียนรู้แบบมีเงื่อนไข (Conditioned Learning) ของคนเราในอดีต ซึ่งมีผลต่อความรู้สึกในด้านบวกหรือลบที่มีต่อสิ่งที่ได้รับรู้มา ตัวอย่างเช่น ถ้าเด็กได้รับประสบการณ์ที่เลียดูที่ตีมา มีความรัก ความอบอุ่นในครอบครัว เมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ก็มักจะมีทัศนคติที่ดีต่อการมีครอบครัว อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประสบการณ์ของการแสดงความรักของพ่อแม่ที่มีต่อเด็ก ในทางตรงกันข้ามถ้าเด็กได้รับประสบการณ์ในครอบครัวมาแบบที่ไม่ดี มีความคับข้องใจขาดความอบอุ่นในการเลี้ยงดู ก็จะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการมีครอบครัว ก่อให้เกิดความรู้สึกไม่พอใจ หรือเกลียดชังการมีครอบครัวได้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากที่ประสบการณ์ที่ไม่ดีเกี่ยวกับสิ่งนั้นหรือเรื่องนั้นนั่นเอง

ส่วนที่ 2 องค์ประกอบด้านการรับรู้ หรือความเชื่อ (Cognitive or Belief Component) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้หรือความเชื่อ ความคิดเห็น ความเข้าใจ หรือความรู้ที่แต่ละบุคคลยึดมั่นไว้ในใจที่มีต่อสิ่งเร้า หรือต่อสิ่งของหรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้ จะเป็นข้อมูลที่ได้เก็บสะสมมาจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา ความเชื่อที่ได้มานี้จะเป็นความเชื่อที่ได้มาจากการประเมิน ซึ่งมักจะออกผลเป็นแนวโน้มทางใดทางหนึ่งว่าดี หรือไม่ดี ชอบ หรือไม่ชอบ มีคุณค่า หรือไม่มีคุณค่า ทัศนคติของบุคคลที่แสดงออกมาแบบนี้จะทำให้ผู้อื่นทราบว่าบุคคลนั้นมีความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ในทางใดทางหนึ่ง ความเชื่อเช่นนั้นีผลต่อการแสดงออกของบุคคล เช่น ความเชื่อในลัทธิ และอุดมการณ์ในทางการเมือง ความเชื่อในเรื่องจิตวิญญาณ หรือความเชื่อในโหราศาสตร์ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการประเมิน และที่ได้สร้างเป็นความเชื่อขึ้นมาในสังคมนั่นเอง

ส่วนที่ 3 องค์ประกอบความพร้อมที่จะกระทำ หรือด้านพฤติกรรม (Action Tendency or Behavioral Component) เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกับส่วนของความรู้สึก เป็นความพร้อม หรือแนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หลังจากประเมินค่าของสิ่งนั้นแล้ว และการทำต่อสิ่งเร้าตามความเชื่อ หรือความรู้สึกของตน พฤติกรรมจึงเป็นสิ่งที่สะท้อนของทัศนคติที่แสดงออกมาให้ปรากฏเห็นยังภายนอก จึงอาจกล่าวได้ว่าทัศนคติเป็นตัวจูงใจให้บุคคลแสดงพฤติกรรมออกมา อาจจะไปในทางเดียวกับทัศนคติ หรือในทางที่ไม่สอดคล้องกับทัศนคตินั้นก็ได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ซึ่งเป็นตัวแปรของพฤติกรรม เป็นต้นว่า สถานภาพ สถานการณ์และเหตุการณ์สิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น พฤติกรรมหรือทางโน้มน้าวใจในการที่จะปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าหากเขามีทัศนคติในทางที่ไม่ดีความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติต่อทางพฤติกรรมก็จะเป็นไปในทางที่ทำลาย โจม ติ ใส่ไฟ หรือกลั่นแกล้งต่าง ๆ แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากมีทัศนคติต่อสิ่งนั้น ๆ ในทางที่ดี ความพร้อมเพรียงในการปฏิบัติตามแนวทางพฤติกรรมก็จะเป็นไปในทางสร้างสรรค์ชมเชย สนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ

อุดหนุน (คณิต กิจจากร, 2552, หน้า 20-22)

2.5.3.3 การวัดทัศนคติ

การวัดทัศนคติเป็นการวัดภาวะโน้มเอียงในการจะแสดงออก ไม่ใช่เป็นการกระทำ แต่เป็นความรู้สึก มีลักษณะเป็นอัตนัย (Subjective) ซึ่งบุคคลอาจไม่ให้ข้อเท็จจริงด้วยความจริงใจ เนื่องจากเล็งเห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัว และการแสดงออกต่อสิ่งใดนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของวาจา หรือการเขียน ทั้งนี้บุคคลมักจะมีการไตร่ตรองถึงความเหมาะสมตามสภาพการณ์ทางสังคม กล่าวคือ ตามปกติวิสัย ค่านิยม การยอมรับหรือไม่ยอมรับ ตลอดจน การเห็นชอบหรือไม่ชอบของคนส่วนใหญ่ในสังคม ดังนั้น จึงยังไม่มีผู้ใดค้นพบวิธีการที่จะวัดทัศนคติ หรือทำที่ความรู้สึกของบุคคลได้โดยตรงที่สามารถจะเป็นตรรกะนำมาเปรียบเทียบกันได้อย่างชัดเจน นอกจากแค่เพียงการวัดทัศนคติจากการบันทึกคำพูด และพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่างคำพูดของบุคคลนั้น กับทัศนคติ ทั้งนี้ ผู้ทำการวัดจะสามารถมองเห็น และเป็นเพียงการคาดประมาณ (Estimate) ทัศนคติของบุคคลนั้น เท่านั้น

การวัดทัศนคติในปัจจุบันที่ปฏิบัติกัน มีหลากหลายวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

1. การสังเกตจากพฤติกรรมของบุคคล วิธีการวัดทัศนคตินี้กระทำได้ยาก และผลลัพธ์ไม่อาจก่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะถูกต้อง ทั้งนี้ เนื่องจากการแสดงออกของบุคคลเป็นอากัปกิริยานั้น อาจจะไม่สะท้อนหรือ ส่อให้เรารับรู้ถึงทัศนคติที่แท้จริงของเขาได้
2. วิธีการรายงานด้วยคำพูด (Verbal Report) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) และ/หรือการสัมภาษณ์ (Interview) ที่มีลักษณะแบบปรนัย (Objective)
3. วิธีแปลความ (Interpretive Method) เป็นวิธีหาทัศนคติของบุคคลในรูปแบบอัตนัย โดยที่ผู้ถูกถาม มักจะไม่รับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของผู้ทำการศึกษา จึงไม่มีความระแวงสงสัย หรือรู้สึกหวั่นเกรงที่จะตอบคำถาม หรือแสดงความรู้สึกนึกคิด ตลอดจนจะไม่ถูกจำกัดในการตอบคำถาม ทั้งในด้านเวลา และขอบเขตของเนื้อหา เป็นวิธีที่สามารถวัดทัศนคติของบุคคลได้อย่างชัดเจน ละเอียด ถูกต้องที่สุด แต่จะมีข้อจำกัดอยู่ที่ผู้ศึกษาจะต้องเป็นผู้มีความสามารถ มีความชำนาญด้านทางจิตวิทยาอย่างลึกซึ้ง และต้องใช้เวลาอย่างมาก จึงเป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับใช้กับคนจำนวนน้อย นอกจากนี้ ยังมีการรวบรวมมาตรวัดทัศนคติไว้ 4 วิธี ดังนี้
 - 1) มาตรวัดแบบของเธอร์สโตน (Thurstone's Type Scale) มีการกำหนดโครงสร้างนำข้อความไปตัดสิน และแจกแจงความถี่ ความถี่สะสม หาค่าความแปรปรวน จากนั้นนำแบบวัดชุดเดิมให้คัดเลือกอีกครั้ง
 - 2) มาตรวัดแบบของลิเคิร์ต (Likert Scale) เป็นการวัดที่ใช้กันอย่างกว้างขวางกว่าแบบอื่น และสามารถวัดได้เกือบทุกเรื่อง อีกทั้งยังมีความเที่ยงตรงสูงกว่าแบบอื่นอีกด้วย ซึ่งในแต่ละมาตรวัดจะมีช่วงห่างเท่ากันเป็น 0 1 2 3 4 ลักษณะเป็น positive หรือ negative
 - 3) มาตรวัดแบบของกัตต์แมน (Guttman Scale) มิได้เป็นวิธีสร้าง และพัฒนาทัศนคติ แต่เป็นวิธีการประเมิน หรือวิเคราะห์มาตราส่วน
 - 4) มาตรวัดแบบออสกู๊ด (Osgood's Scale) ใช้สำหรับวัดทัศนคติและวัดบุคลิกภาพความ

คิดเห็น ความเชื่อ รวมทั้งความรู้สึกต่อสิ่งต่าง ๆ โดยแยกความแตกต่างของมโนทัศน์ (สุระ ประวิงษา, 2556, หน้า 20)

จะเห็นได้ว่า การศึกษาพฤติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางด้าน พฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์สาขาต่าง ๆ ได้แก่ จิตวิทยา สังคมวิทยา สังคมจิตวิทยา มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อที่จะสามารถนำมาประยุกต์ได้อย่างเหมาะสม สำหรับการศึกษากิจกรรมองค์กรท้องถิ่น และนำความรู้ที่ได้ไปใช้ในการทำนาย และควบคุมพฤติกรรม ต่างๆ ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม และองค์การ เพื่อทำให้การบริหารจัดการองค์กรท้องถิ่นเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

2.6. แนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์

การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้น จะเป็นเสมือนแรงผลักดันให้องค์การต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ขององค์การเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งเงื่อนไขในการแข่งขัน ใหม่ ๆ จะส่งผลต่อปัจจัยความสำเร็จขององค์การ ได้ ดังนั้น องค์การแต่ละแห่งมีความจำเป็นต้องค้นหา แนวทางเพื่อปรับเปลี่ยนองค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมองค์การที่มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยอาศัย ยุทธศาสตร์ เป็นเครื่องมือสำหรับการดำเนินงานขององค์การให้เป็นไปได้ด้วยความราบรื่น และประสบความสำเร็จ เนื่องจากยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับการศึกษาวิเคราะห์บริบท และสภาพแวดล้อมภายนอก และภายในหน่วยงาน ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์มาจากการวิเคราะห์ที่ไม่ผูกติดอยู่กับปัญหาเก่าในอดีตเป็นการ วางแผนที่ทำหายความสามารถช่วยให้เกิดการริเริ่มสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ อีกทั้ง ยังเป็นการวางแผน ขององค์การ โดยองค์การ และเพื่อองค์การอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐกิจ คือ กระบวนการตัดสินใจเชิงระบบในการใช้ทรัพยากรที่มี อยู่จำกัด รวมถึงการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ อันจะเป็นผล ประโยชน์ของส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมทั้งยังเป็นการสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของประชาชนอีกด้วย

ดังนั้นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ บรรลุตามเป้า ประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้เพียงพอต่อการจัด บริการสาธารณะ สร้างความรู้เรื่องเจริญเติบโตให้กับท้องถิ่น มีภาพลักษณ์ที่ดี ได้รับความเชื่อถือ ไว้วาง ใจจากสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสร้างความพึงพอใจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วน เสียต่องานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้จริง

2.6.1 ความหมายยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ได้ถูกนำมาใช้เป็นเวลานานแล้วแต่เป็นการใช้ในความหมายของคำว่าศิลปะการสงคราม (The Art of War) หรือตำราพิชัยสงคราม หรือหลักการสงคราม (The Principles of War) หรือศิลปะ ของการนำทัพ (The art of generalship) ต่อมาคำว่า ยุทธศาสตร์ (Strategy) ได้ถูกกำหนดขึ้น และถูก นำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสเป็นครั้งแรกในปีค.ศ. 1233 โดยมีที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า "Stratageme" ซึ่งมา

จากภาษากรีก คือ Strategema หมายถึง การนำทัพ หรือกลศึก หรืออุบาย เล่ห์กล ทั้งปวงเพื่อเอาชนะข้าศึกโดยไม่ให้รู้ตัว ต่อมาใน ค.ศ. 1737 ได้เกิดคำว่า Strategie หรือ Strateque ที่มาจากคำในภาษาละตินว่า Strategus ตรงกับคำในภาษากรีก คือ Stratigas Stratigia ตามความหมายเดิมของกรีก หมายถึง แม่ทัพใหญ่ แต่ที่นำมาใช้ในครั้งนี้ หมายถึง ศิลปะศาสตร์ในการนำทัพ จนกระทั่งปี ค.ศ.1808 จึงเกิดคำใหม่ในภาษาฝรั่งเศสขึ้นคือ Strategie ซึ่งมีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Strategy ในปัจจุบัน (พจน์ พงศ์สุวรรณ, 2536, หน้า 6-7)

ในต้นศตวรรษที่ 19 มีการใช้คำว่า “ยุทธศาสตร์” ในความหมายว่าการใช้ทรัพยากรหรือภารกิจ การสงครามของนายทหารระดับสูง กล่าวคือ เป็นการเตรียมการเพื่อทำสงครามโดยใช้แผนที่ (การวางแผนการสงคราม) หรือ หมายถึง การใช้การรบเพื่อให้ได้ชัยชนะในการรณรงค์ทางทหาร แต่พอถึงปลายศตวรรษที่ 19 จนถึงศตวรรษที่ 20 คำว่า ยุทธศาสตร์กลับไม่มีความหมายที่แน่ชัดจนไม่สามารถกำหนดความหมายให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ และที่สำคัญกว่านั้น คือมีการใช้คำนี้อย่างกว้างขวางจนขาดความหมายที่แจ่มชัดในตัวเอง (ศุภลักษณ์ สุวรรณชฎา, 2541, หน้า 17)

ราชบัณฑิตยสถาน (2546, หน้า 911) ได้ให้ความหมายของคำว่า ยุทธศาสตร์ไว้ว่า วิชาว่าด้วยการพัฒนาและการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิทยา และกำลังรบทางทหารตามความจำเป็นทั้งในยามสงบ และยามสงคราม

สนานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์ (2546, หน้า 43) กล่าวถึง ยุทธศาสตร์ว่า เป็นการใช้ศาสตร์ และศิลป์ในการตัดสินใจ และปฏิบัติการด้านบริหาร เพื่อกำหนดผลงานขององค์กรในระยะยาว และยุทธศาสตร์ในภาพรวมที่ทำให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน แต่เดิมนั้นเข้าใจกันว่า การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จะใช้ได้เฉพาะในองค์กรขนาดใหญ่ และมักจะหมายถึงองค์การทางการผลิตที่ซับซ้อน แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรทุกประเภททั่วโลกต้องให้ความสนใจกับการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ซึ่งเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ร่วมในเรื่องหายนะทางเศรษฐกิจ ทำให้ทรัพยากรซึ่งเคยมีความจำกัดอยู่แล้วในระดับหนึ่งทวีความจำกัดมากขึ้น องค์กรทุกขนาดทุกประเภทที่มีการแข่งขัน และความเสียงมากขึ้น ภาวะโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดธุรกิจ และการแข่งขันข้ามชาติ เพื่อให้องค์กรของตนแข่งขันได้ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และคาดการณ์ได้อย่างจำกัด

จุฑารัตน์ สรวณวงศ์ (2552, หน้า 36) ยุทธศาสตร์ หมายถึง กรอบในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดลักษณะ และทิศทางขององค์กร ซึ่งช่วยให้องค์กรบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กล่าวโดยสรุป **ยุทธศาสตร์** หมายถึง เครื่องมือที่ช่วยของค์กรวางกรอบทิศทาง หรือแบบแผนการดำเนินงานในระยะยาว กำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่สามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนากิจการภายในองค์กร จะเห็นได้ว่าการวางยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้นจะยึดหลักการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กร ทั้งนี้ยุทธศาสตร์อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้หากสภาพแวดล้อมมีการเปลี่ยนไป

2.6.2 การวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์ มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารองค์กรสมัยใหม่ที่มีความมุ่งหวังต่อผลสำเร็จของการดำเนินภารกิจ อันมีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมของประเทศในปัจจุบันมักจะมีการขยายตัว และมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ฯลฯ ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งที่เป็นโอกาส และภัยอุปสรรคต่อองค์กร นอกจากนี้ผู้บริหารองค์กรจำเป็นจะต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในพื้นที่ที่บังเกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ ประกอบกับการขยายตัว และความสลับซับซ้อนขององค์กร ส่งผลให้ผู้บริหารองค์กรจะต้องพยายามกำหนดทิศทาง จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานขององค์กรที่ชัดเจน

จะเห็นได้ว่า การวางแผนยุทธศาสตร์ กลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการปรับเปลี่ยนองค์กรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแผนยุทธศาสตร์จะเชื่อมโยงสู่แผนปฏิบัติงานของส่วนต่างๆภายในองค์กร ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์จึงก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการต่อการบริหารงานขององค์กร สามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ช่วยให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหันมาสนใจองค์อย่างแท้จริง
- 2) ช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารองค์กรได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในองค์กร พร้อมทั้งหามาตรการในการรองรับไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยง และความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่องค์กร
- 3) ช่วยทำให้ผู้บริหารองค์กรเกิดความเข้าใจถึงธรรมชาติของการดำเนินพันธกิจที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และสามารถมองเห็นภาพของการพัฒนางานต่อไปในอนาคต
- 4) ช่วยระบุถึงโอกาส และหนทางในการดำเนินงานขององค์กรในอนาคต รวมถึงการปรับเปลี่ยนทิศทาง และภารกิจขององค์กรได้อย่างถูกต้องเหมาะสม
- 5) ช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนงาน/โครงการ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- 6) ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันระหว่างสมาชิกภายในองค์กร และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับทิศทางการดำเนินงาน และความคาดหวังขององค์กร
- 7) ช่วยให้เกิดการประสานงาน และบูรณาการทางความคิดต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะเป็นการผนึกกำลังกันภายในองค์กร (สิงห์ทอง บัวชุม, 2552, หน้า 17-18)

2.6.3 การบริหารยุทธศาสตร์

การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) หรือการจัดการเชิงกลยุทธ์ หรือนักวิชาการบางท่านใช้คำว่า การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) มีที่มาจากกลยุทธ์ทางทหารที่นำเอามาประยุกต์ใช้กับการบริหารธุรกิจ และองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจของงานบริหาร โดยผู้บริหารจะต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ที่ชาญฉลาด กำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความแตกต่างจากคนอื่น แต่เป็นความแตกต่าง

เชิงสร้างสรรค์เพื่อใช้เป็นแนวทางให้องค์กรได้เห็นว่าคู่แข่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ถ้าปราศจากแผนยุทธศาสตร์แล้ว องค์กรจะไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินงาน ไม่มีแผนที่จะสามารถโต้ตอบ หรือเอาชนะการแข่งขัน และไม่มีแผนที่จะปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (สุพานี สฤกษ์วานิช, 2544, หน้า1)

ดังนั้น การศึกษาถึงกรอบแนวคิดด้านการบริหารยุทธศาสตร์ของนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย

Wheelen and Hunger (1998, p. 132) ได้นำเสนอถึงแบบจำลองพื้นฐานในการบริหารยุทธศาสตร์ (Basic Model of Strategic Management) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วนดังนี้

1. การตรวจสอบสภาพแวดล้อม (Environmental Scanning) เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก (External) ได้แก่ สภาพแวดล้อมทั่วไปทางสังคม (Societal Environment) สภาพแวดล้อมเฉพาะของงาน (Task Environment) และปัจจัยภายในองค์กร (Internal) ได้แก่ โครงสร้างองค์การวัฒนธรรม องค์การ และทรัพยากร นั่นคือการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม หรือ SWOT Analysis

2. การจัดทำยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) เป็นการพิจารณาการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นผลลัพธ์ที่ต้องทำให้เสร็จสมบูรณ์โดยกำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ด้วย ยุทธศาสตร์ เป็นแผนเพื่อทำให้บรรลุถึงภารกิจ และวัตถุประสงค์ และนโยบายในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางในการตัดสินใจ

3. การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) เป็นการนำยุทธศาสตร์ และนโยบายที่กำหนดมาจัดทำเป็นโครงการ (Programs) การจัดทำงบประมาณของโครงการ และกำหนดลำดับขั้นตอนการทำงาน

4. การควบคุมและประเมิน (Evaluation and Control) เป็นกระบวนการในการติดตามการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และดำเนินการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปอย่างเหมาะสมถูกต้อง

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ (2546 อ้างถึงใน อนุสรฯ สว่างชัย, 2555, หน้า 16-19) ยังกล่าวว่า การนำกระบวนการเชิงยุทธศาสตร์มาดำเนินการให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วย

1. ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Analysis) หมายถึง ขั้นตอนในการวิเคราะห์องค์ประกอบทั้งหมด 3 ประการ อัน ได้แก่

1.1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรนั้น ได้แก่ การวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และอุตสาหกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยพิจารณาถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เพื่อหาข้อสรุปการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ที่จะส่งผลกระทบต่อองค์กรในเชิงบวก หรือในเชิงลบ ถ้ามีผลกระทบต่อองค์กรในเชิงบวกก็ถือว่าเป็น “โอกาส” (Opportunity) แต่ถ้าผลกระทบต่อองค์กรในเชิงลบถือว่าเป็น “ภัยอันตราย” (Threat)

1.2) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในขององค์กรนั้น หมายถึง การพิจารณาสภาพ

โครงสร้างขององค์กร ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร และทรัพยากรด้านต่าง ๆ ขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการเงิน เทคโนโลยี สถานที่ตั้ง และอื่น ๆ เพื่อที่จะดูว่าสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมาเหล่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งแล้วเป็น “จุดอ่อน” (Weakness) หรือเป็น “จุดแข็ง” (Strength)

1.3) การวิเคราะห์ทัศนคติ ค่านิยม หรือวัฒนธรรมขององค์กรเพราะองค์กรต่าง ๆ จะประกอบไปด้วย กลุ่มบุคคลที่มีความคิดหลากหลายแตกต่างกัน การพิจารณาแนวความคิดของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในองค์กรจึงเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการดำเนินการขององค์กรตามแผนเชิงยุทธศาสตร์ให้ได้ผล นั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในการที่จะทำให้แผนนั้นสามารถปฏิบัติได้

ข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งที่ต้องคำนึงคือ แนวความคิด ทัศนคติ หรือค่านิยมของคนในองค์กรที่มีความแตกต่างกันในแง่แนวความคิดของกลุ่มต่าง ๆ และในบางกรณีอาจมีความขัดแย้ง หรือมีการเมืองในองค์กร ดังนั้น การบริหารเชิงยุทธศาสตร์จึงต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในด้านบทบาท และอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ว่ากลุ่มใดมีอำนาจ และพลังที่จะผลักดันนโยบายที่กำหนดไว้ให้เป็นผลสำเร็จ การศึกษาถึงค่านิยมของกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กร และการพัฒนาทิศทาง และนโยบายขององค์กรให้สอดคล้องกับกลุ่มคนเหล่านั้น จึงเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ด้วย

สรุป การวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์มีเป้าหมายสำคัญ ได้แก่ การกำหนดตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Positioning) ขององค์กร โดยพิจารณาถึงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในจุดอ่อน และจุดแข็งขององค์กร ตลอดจนทัศนคติ ค่านิยมต่าง ๆ เพื่อที่จะให้การวางตำแหน่งนั้นให้มีความสอดคล้อง และเป็นไปได้ ตลอดจนสามารถที่จะปรับตัวไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างเหมาะสม

2.ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Choice) ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการกำหนดแนวทาง หรือทางเลือกทางยุทธศาสตร์ (Strategic Option) โดยหลังจากที่ได้มีการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอก และสภาพแวดล้อมภายใน จะเป็นการพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาองค์กร เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการศึกษา ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน และความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติบนพื้นฐานการศึกษา ทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมของกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาองค์กรไปสู่อนาคต ซึ่งจะ เป็นการกำหนดทิศทาง ในระยะยาวของพัฒนาการองค์กร ตลอดจนการกำหนดแนวทาง หรือยุทธศาสตร์ในทางเลือกต่าง ๆ เพื่อการบรรลุสู่ทิศทางที่ได้กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ เมื่อมีการกำหนดทางเลือกในเชิงยุทธศาสตร์หลาย ๆ แนวทางแล้วจะเข้าสู่ขั้นตอนศึกษาถึงความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของแนวทางดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการประเมินทางเลือกที่ดีที่สุดซึ่งจะเป็นแนวทางที่คำนึงถึงจุดอ่อน และจุดแข็งขององค์กร และความเป็นไปได้ในทางการปฏิบัติบนพื้นฐานของค่านิยม และยังเป็นแนวทางที่จะสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับโอกาสที่เปิดกว้างในอนาคต ตลอดจนการเป็นแนวทางที่สามารถจะ

หลีกเลี่ยง หรือป้องกันอันตรายต่าง ๆ จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจจะเรียกแนวทางดังกล่าวนี้ว่า “ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมที่สุด (Strategic Fit)”

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการเลือกยุทธศาสตร์ หลังจากที่ได้มีการประเมินถึงข้อดี และข้อเสียของทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว จะเป็นช่วงของการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งให้เป็นการยุติ ในการนี้ต้องยอมรับว่าประเด็น หรือค่านิยมของผู้นำ หรือฝ่ายบริหารนั้น มักจะมีน้ำหนักมากในการเป็นตัวกำหนดทางเลือก ซึ่งบ่อยครั้งของทางเลือกที่เลือกไว้ เกิดจากอารมณ์ หรือความผูกพันของผู้นำองค์กร หรือเป็นผลมาจากการต่อสู้ทางการเมืองในระดับองค์กรมากกว่าทางเลือกที่มีเหตุผล

โดยสรุปแล้ว การประเมินทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์นั้นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด คือต้องการที่จะดูถึงยุทธศาสตร์ หรือแนวทาง หรือนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ภายใต้ความเป็นไปได้ และแนวทางที่สามารถสร้างความก้าวหน้าให้แก่องค์กรได้มากที่สุด

3. ขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation) หมายถึง ขั้นตอนที่มีการวางแผนใช้ทรัพยากร ทั้งในด้านการเงิน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ การสร้างเครือข่าย หรือการปรับโครงสร้างองค์กรให้เหมาะสม เพื่อสามารถนำแนวทาง หรือยุทธศาสตร์ที่ได้ตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้ยังจะหมายถึง องค์กรประกอบในการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรรวม การกำหนดระบบบริหาร ตลอดจนการกำหนดระบบเกี่ยวกับสารสนเทศ และการสร้างค่านิยม หรือวัฒนธรรมขององค์กรอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญอย่างน้อย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Analysis) ขั้นตอนการกำหนดทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic choice) และขั้นตอนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ (Strategy Implementation)

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ (2548, หน้า 148-187) ได้สรุปแนวคิดการบริหารยุทธศาสตร์ว่า การบริหารยุทธศาสตร์มีวิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลงในระบบของการจัดการองค์กรภาครัฐ ซึ่งให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับสภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในมิติต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอนและมีผลกระทบซึ่งกันและกันค่อนข้างมาก การบริหารยุทธศาสตร์ จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงาน เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่วางไว้ โดยการนำเอาพลังของทุกภาคส่วนในองค์กรมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด ดังนั้น การบริหารยุทธศาสตร์จึงมีลักษณะเกี่ยวข้องกับทุกระดับขององค์กร ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับปฏิบัติ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนการบริหารยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน ซึ่งองค์กรต้องเผชิญ และปรับยุทธศาสตร์ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมตามสถานการณ์โดยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง มีขั้นตอนดังนี้

1. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกและภายในองค์กร ได้แก่

1.1) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั่วไป และการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน

1.2) การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมภายในองค์กร ประกอบด้วย การวิเคราะห์ถึง

โครงสร้างขององค์กร การวิเคราะห์ระบบและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน การวิเคราะห์บรรยากาศการทำงาน และการวิเคราะห์ทรัพยากรการบริหาร

2. การวางแผนยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 2.1) การกำหนดวิสัยทัศน์ กำหนดทิศทางขององค์กรหรือสิ่งที่เราต้องการให้ องค์กรเป็นภายในกรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ
- 2.2) การระบุภารกิจหลัก การกำหนดกรอบ หรือขอบเขตการดำเนินงานของ องค์กร
- 2.3) การกำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์
- 2.4) การพัฒนายุทธศาสตร์ การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็น ยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2.5) การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับ พันธกิจขององค์กร
- 2.6) การกำหนดนโยบาย การกำหนดทิศทาง และเป้าหมาย เพื่อการบรรลุ จุดมุ่งหมายขององค์กร

3. การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- 3.1) โครงการในการดำเนินกระบวนการทำงานที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมตาม วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
- 3.2) งบประมาณ การจัดหาเงิน สำหรับ ใช้ในยุทธศาสตร์ และการแบ่งสรร ทรัพยากรตามยุทธศาสตร์
- 3.3) ระเบียบวิธีปฏิบัติงาน การทำงานอย่างมีระเบียบ ตามขั้นตอนที่กำหนด

4. การควบคุมยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

- 4.1) การกำหนดมาตรฐานการจัดทำหลักเกณฑ์มาตรฐานสำหรับการปฏิบัติการ และการกำหนดตัวชี้วัด
- 4.2) การวัดผลการปฏิบัติงาน การจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินผล และการ จัดทำกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ
- 4.3) การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐาน การเปรียบเทียบผลการ ปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์กับมาตรฐานที่องค์กรกำหนดร่วมกัน
- 4.4) การดำเนินการแก้ไข การกำหนดแนวทางแก้ไขยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม

เสน่ห์ จุ้ยโต (2556, หน้า 24-29) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ สรุปว่า การบริหารยุทธศาสตร์ เป็นเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ใช้หลักการจัดการตามสถานการณ์ ทั้งนี้ หาก สถานการณ์เปลี่ยนจะทำให้ยุทธศาสตร์เปลี่ยนตาม จะเห็นได้ว่าการบริหารยุทธศาสตร์ เป็นการบริหารจัดการ ที่ปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม หรือสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเป็นพลวัตร

สถานการณ์ที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และโลกาภิวัตน์ ดังนั้นการบริหารยุทธศาสตร์ จึงเป็นการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการบริหาร เพื่อสร้างความได้เปรียบ แข่งขัน ในลักษณะแบบคู่แข่ง ขณะใจผู้ใช้บริการ

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ จำแนกได้เป็น 4 ขั้นตอน ประกอบด้วย ขั้นตอนการวิเคราะห์สถานการณ์ ขั้นตอนการกำหนดยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการดำเนินยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการประเมินยุทธศาสตร์

ขั้นตอนที่ 1 การวิเคราะห์สถานการณ์ ใช้เครื่องมือที่สำคัญ ได้แก่ การวิเคราะห์ สวอท (SWOT Analysis) โดยผู้บริหารต้องมีทักษะการคิดวิเคราะห์ว่า สถานการณ์มีผลดี หรือผลเสียต่อองค์กร ประเด็นการวิเคราะห์ มีดังต่อไปนี้

- 1.1) การวิเคราะห์จุดแข็ง เป็นปัจจัยภายในองค์กรที่มีความเข้มแข็งอยู่เหนือคู่แข่ง ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และความรู้
- 1.2) การวิเคราะห์จุดอ่อน เป็นปัจจัยภายในองค์กรที่มีความอ่อนแอ ด้อยกว่าคู่แข่ง ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เทคโนโลยี และความรู้
- 1.3) การวิเคราะห์โอกาส เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่มีผลบวกหรือผลดี เอื้อต่อองค์กร ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม โลกาภิวัตน์ ผู้ใช้บริการ คู่แข่ง และผู้ควบคุม
- 1.4) การวิเคราะห์สิ่งคุกคาม เป็นปัจจัยภายนอกองค์กรที่มีผลลบ หรือเป็นอุปสรรค เจ็บใจ ข้อจำกัดต่อองค์กร ได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม โลกาภิวัตน์ ผู้ใช้บริการ คู่แข่ง และผู้ควบคุม

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดยุทธศาสตร์ เครื่องมือที่สำคัญต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 2.1) การกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นการกำหนดว่าองค์กรจะเป็นอะไรในอนาคต
- 2.2) การกำหนดพันธกิจ เป็นการกำหนดขอบข่ายของภารกิจว่าองค์กรจะให้บริการอะไรบ้าง
- 2.3) การกำหนดค่านิยมหลัก ได้แก่ ทศนคติ ค่านิยมที่มีผลต่อการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรที่กำหนดไว้
- 2.4) การกำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่ การคิดค้นหาหนทางที่ดีกว่าเพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ พันธกิจขององค์กร

ขั้นตอนที่ 3 การดำเนินยุทธศาสตร์ เครื่องมือสำคัญของการดำเนินยุทธศาสตร์ ได้แก่

- 3.1) การพัฒนาภาวะผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้สามารถที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร
- 3.2) การพัฒนาทีมงาน เป็นการผนึกกำลังร่วมกันของทุกฝ่ายในองค์กรให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ
- 3.3) การจัดโครงสร้างและออกแบบองค์กรสมัยใหม่ เป็นการนำเทคโนโลยี สาร

สนเทศ และการสื่อสารมาประยุกต์ใช้ให้การดำเนินการตามยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ

3.4) การพัฒนาวัฒนธรรมองค์กร เพื่อเอื้อต่อการดำเนินยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ

ขั้นตอนที่ 4 การประเมินยุทธศาสตร์ เครื่องมือสำคัญของการประเมินยุทธศาสตร์ คือ ดัชนีสมดุล ซึ่งเป็นการประเมินสมดุลใน 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านผู้ให้บริการ ด้านกระบวนการภายใน ด้านการเรียนรู้พัฒนา

ทั้งนี้ การ ประเมินแต่ละด้านคำนึงถึงวัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และโครงการริเริ่มที่มีความสอดคล้องสัมพันธ์กันเชิงเหตุผล

ชวลิต สละ (2556, หน้า 124-126) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารยุทธศาสตร์ ไว้ดังนี้ การ บริหารงานท้องถิ่นที่มีระยะเวลายาวนานนั้น ย่อมมีปัญหา และอุปสรรคการดำเนินงานอยู่หลายประการโดยเฉพาะเมื่อถึงช่วงการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพราะการบริหารงานท้องถิ่นมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ผู้ที่เป็นข้าราชการ และผู้ที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งมีความแตกต่างกันหลายประการ ดังนั้นในการบริหารงานท้องถิ่นให้บรรลุเป้าประสงค์ จึงควรบริหารงานท้องถิ่นเชิงยุทธศาสตร์

การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ คือ การบริหารที่มีการวางแผนอย่างเหมาะสม มีการดำเนินการตามแผน และมีการควบคุมในแนวทางที่มุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจตั้งพิจารณาวิเคราะห์ทางเลือกในการบริหารที่เหมาะสมในระยะยาว เพื่อนำไปสู่การบรรลุผลตามความมุ่งหมาย ทางการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานท้องถิ่น เป็นการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงว่าจะเลือกใช้ยุทธศาสตร์ใดในการจัดการองค์กร ซึ่งก่อนการตัดสินใจดังกล่าว ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาพิจารณาข้อมูล และรายละเอียดเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างเหมาะสม ได้แก่

1.1) การวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็น ซึ่งครอบคลุมข้อมูลรายละเอียดทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านทัศนคติ ค่านิยม และ วัฒนธรรมองค์กร และด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) การวิเคราะห์หลักการบริหารราชการ วิเคราะห์เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ แบบแผนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจการปกครอง การเมือง และการบริหาร โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายบริหารงาน บริการสาธารณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานท้องถิ่น อย่างเป็นอิสระ และกำกับดูแลโดยรัฐ

1.3) การวิเคราะห์ตามหลัก SWOT วิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ทำให้ทราบถึงการเอื้ออำนาจ หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4) การวิเคราะห์การบริหารงานของท้องถิ่นให้บรรลุผลที่เป็นเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่

ตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก และองค์การสหประชาชาติ

2. การกำหนดยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในอนาคตขององค์ กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

2.1) การกำหนดบุคลากรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ และแสวงหา แนวทางการปรับปรุง ยุทธศาสตร์ในอนาคต

2.2) การกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน การเลือกยุทธศาสตร์ในการทำงานให้บรรลุผล

2.3) การกำหนดแผนปฏิบัติการ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนด ปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากร การเงิน เครื่องมือ และอุปกรณ์

3. การนำยุทธศาสตร์ออกสู่การปฏิบัติ เป็นการนำยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้นแล้วไปประยุกต์ใช้ ดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมโดยผ่านทางโครงการ ประกอบด้วย

3.1) ผู้นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำ มีความรับผิดชอบในหน้าที่ มีความเชื่อมั่น และการประสานความร่วมมือที่ดี การเข้าใจธรรมชาติ และขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง การ ติดต่อสื่อสารที่มีความชัดเจน และการจูงใจที่เหมาะสม

3.2) ภารกิจต้องทำในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การทำความเข้าใจ จ ยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนปฏิบัติการ การดำเนินการตามแผน

4 การประเมินผลและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย

4.1) กระบวนการควบคุมยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดเกณฑ์ และมาตรฐานการวัด ผลการดำเนินงาน การเปรียบเทียบ และประเมินผล ตลอดจนการดำเนินการแก้ไข

4.2) ประเภทของการควบคุม พิจารณาจาก การควบคุมตามตัวบทกฎหมาย วิธีการ ปฏิบัติงานของพนักงานผู้มีความรับผิดชอบ การรายงานทางการบัญชี และการจัดบันทึก มาตรฐานในการ ปฏิบัติงาน และการควบคุมการรั่วไหล

สรุป กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์โดยทั่วไปออกได้ 4 กระบวนการ ประกอบด้วย การ วิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และการ ประเมินผลยุทธศาสตร์

2.6.4 ความสำคัญของการบริหารยุทธศาสตร์

สภาวะการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี รวมทั้ง ลักษณะพฤติกรรมขององค์กรที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ประกอบกับเงื่อนไขการแข่งขันใหม่ ๆ ที่ เกิดขึ้น ทำให้ปัจจัยหรือสาเหตุความสำเร็จขององค์กรในอดีตจะเริ่มปรับเปลี่ยนไป ดังนั้นผู้บริหารยุคใหม่ จะต้องให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และสามารถ ที่จะปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการ เปลี่ยนแปลงนั้นจากสาเหตุดังกล่าวทำให้การศึกษาในด้านการจัดการบริหารยุทธศาสตร์มีความสำคัญต่อ ผู้บริหารยุคใหม่ (พัคตร์ผจง วัฒนสินธุ์ และพสุ เดชะรินทร์, 2542, หน้า 7-9) ทั้งนี้ การจัดการเชิง ยุทธศาสตร์มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1) การบริหารยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ วัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรมีทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน ผู้บริหารต้องตระหนักไว้ว่า สิ่งที่กำหนดไว้นั้น ไม่ได้มีลักษณะคงที่เสมอไป แต่จะปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมขององค์กร วิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรจะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา

2) การบริหารยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดวิธีการ หรือแนวทางในการดำเนินงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรเพื่อให้บรรลุทิศทาง และวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน องค์กรจะต้องทำการวิเคราะห์ และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกองค์กรเพื่อคิดค้นแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ

3) การบริหารยุทธศาสตร์ครอบคลุมการนำวิธีการหรือแนวทางในการดำเนินงานที่ได้คิดค้นขึ้นมาประยุกต์ใช้ และปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

4) การประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำหรับภาครัฐ เป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารองค์กร เมื่อเทียบกับหน้าที่อื่น ๆ ที่ผู้บริหารรับผิดชอบแล้ว ความสามารถของผู้บริหารในการกำหนดแนวทางในการดำเนินธุรกิจ การจัดทำ และปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ จัดเป็นหน้าที่ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ รวมทั้งเป็นหน้าที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่ดีนั้น สามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการบริหารของผู้บริหารได้เป็นอย่างดี

5) การบริหารยุทธศาสตร์ และการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ มักจะมีความเกี่ยวข้อง หรือมีผลต่อทิศทางในการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร

6) การบริหารยุทธศาสตร์ และการตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ มักเป็นความพยายามให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบทางการแข่งขันขององค์กร ความได้เปรียบทางการแข่งขันนี้ สามารถเกิดขึ้นจากการนำเสนอสินค้า และบริการที่มีคุณภาพ และมีคุณค่าเหมาะสมกับค่าใช้จ่าย

7) การตัดสินใจทางยุทธศาสตร์นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ขององค์กร ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาทรัพยากร หรือความสามารถหลักที่จำเป็น ต้องใช้สำหรับการสร้างความได้เปรียบเทียบทางการแข่งขัน

8) การตัดสินใจทางยุทธศาสตร์ จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ขององค์กรโดยการดำเนินงานในระดับต่าง ๆ ขององค์กร ต้องสอดคล้อง และเกื้อหนุนต่อยุทธศาสตร์ขององค์กร และความสามารถในการดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงาน จะเป็นสาเหตุสำคัญสำหรับความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร

9) ยุทธศาสตร์ขององค์กรไม่เพียงแต่ จะเกี่ยวข้องกับสภาวะแวดล้อมภายนอก และปัจจัยภายในขององค์กรเท่านั้น แต่ค่านิยมทัศนคติ ความพึงพอใจ และความคาดหวังของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กร(Stakeholder) มีผลต่อยุทธศาสตร์ซึ่งบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ครอบคลุมตั้งแต่ผู้บริหาร

ระดับสูง สังคม รัฐบาล พนักงาน ฯลฯ

2.6.5 ความแตกต่างระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐและภาคเอกชน (Michael Crow and Barry Bozeman, 1988 อ้างถึงใน สมพร แสงชัย, 2548, หน้า 39-40) ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของรัฐ (Authority) เป็นไปตามกฎหมาย และมีความชอบธรรมซึ่งทำให้ผู้ตัดสินใจมีความเสี่ยงต่อการตัดสินใจค่อนข้างน้อย (หากเป็นไปตามกฎหมาย) แต่จะมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก สำหรับภาคเอกชนแล้วอำนาจจะมีจำกัด องค์การจึงเน้นการตัดสินใจที่เหมาะสมที่สุด และให้ผลประโยชน์สูงสุด

2) ภาครัฐต้องถูกตรวจสอบโดยสื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งวาระของการเป็นรัฐบาลนั้นอาจจะสั้นจนเกินไป ภาครัฐจึงกำหนดนโยบาย และมีการเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดันจากภายนอก มากกว่าจะกำหนดจากการเปลี่ยนแปลงภายในตนเอง

3) องค์การ และโครงสร้าง (Organization and Structures) ถูกอิทธิพลภายนอกกระทบอย่างรุนแรงในภาครัฐเพราะสภาพแวดล้อมภายนอกเคลื่อนไหว และเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างภายในกลับแข็งตัว ไม่มีความสามารถในการปรับตัวให้สามารถตอบสนองต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกได้เลย ทำให้องค์การไม่สามารถปฏิบัติงานในลักษณะเชิงกลยุทธ์ได้สะดวก

4) บุคคล และระบบงานบุคคล (Personnel and Personnel Systems) โครงสร้างบุคคลในระบอบราชการแตกต่างกันจากระบบธุรกิจเอกชน เช่น อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารภาครัฐมีจำกัดกว่าภาคเอกชนในเรื่องการบริหารงานบุคคล บุคคลในระบอบราชการได้รับการปกป้องจากระบบความมั่นคงในงานราชการ ผู้บริหารจึงไม่สามารถจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานได้อย่างสะดวก

2.6.6 ลักษณะของการบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ดี

การบริหารยุทธศาสตร์ภาครัฐที่ดี ควรมีลักษณะดังนี้

1) การกำหนดยุทธศาสตร์ ต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วมจากทั้งผู้บริหารและพนักงาน และหากเป็นไปได้ ควรรวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียขององค์การ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดการยอมรับยุทธศาสตร์จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องขณะเดียวกันจะต้องมีการถ่ายทอดความรู้ ด้านการบริหารยุทธศาสตร์ให้กับทุกฝ่ายในองค์การเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของการจัดทำยุทธศาสตร์

2) ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมา (ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ และพันธกิจขององค์การ ค่านิยมร่วม ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ตามประเด็นยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย แผนงาน/โครงการ งบประมาณ และผู้รับผิดชอบแผนงาน/โครงการ) ต้องครอบคลุมทุกพันธกิจขององค์การ และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเป้าหมายตามตัวชี้วัด และวิสัยทัศน์ ต้องอยู่ในระดับที่ท้าทายแต่เป็นไปได้

3) ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาต้องมีความชัดเจนโดยในแผนยุทธศาสตร์จะต้องมีคำอธิบายประกอบเพื่อให้หน่วยงาน สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ และตัวชี้วัด

4) ทุกหัวข้อ หรือประเด็นในแผนยุทธศาสตร์ ต้องสอดคล้องเชื่อมโยงกันเพื่อให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมาย หรือวิสัยทัศน์ขององค์การ กล่าวคือ หากมองจากล่างขึ้นบน (Bottom – up) ทุกโครงการจะต้องเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์ และสามารถสนับสนุนให้กลยุทธ์ประสบความสำเร็จ ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จของยุทธศาสตร์ด้วยเช่นเดียวกัน และท้ายที่สุดองค์การก็จะสามารถบรรลุถึงวิสัยทัศน์ หากดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ ในขณะที่เดียวกันหากจะมองจากบนลงล่าง ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นมาจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ ขณะที่กลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมา จะต้องแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการผลักดันให้ยุทธศาสตร์ประสบความสำเร็จ สำหรับโครงการต่าง ๆ ภายใต้กลยุทธ์ที่ควรเป็นโครงการเชิงกลยุทธ์ (ไม่ใช่โครงการที่เป็นงานประจำ) ที่มุ่งหวังว่า เมื่อดำเนินโครงการจนเสร็จจุล่งไปแล้ว จะส่งผลกระทบต่อในทางบวก (สร้างสรรค์) แก่กลยุทธ์ ประกอบด้วย

ก) ในระหว่างกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ ผู้บริหาร และบุคลากรต้องมีใจเปิดกว้าง และมีความเป็นมืออาชีพในการรับฟังข้อวิจารณ์ต่าง ๆ และควรเปิดโอกาสให้ทุก ๆ คนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระปราศจากการครอบงำทางความคิดหรือถูกจำกัดด้วยฐานะ ตำแหน่ง โครงสร้าง องค์การตามลำดับขั้น หรืออำนาจภายในองค์การ

ข) ยุทธศาสตร์จะต้องมีความยืดหยุ่น โดยสามารถทบทวน และปรับปรุงได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ต้องเผชิญกับสิ่งที่ไม่คาดคิดมาก่อน หรือในสถานการณ์วิกฤติ

ค) ก่อนการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ควรมีการถ่ายทอดข้อมูลแผนยุทธศาสตร์ไปสู่ระดับบุคคลเพื่อให้เกิดความเข้าใจโดยทั่วถึงทั้งองค์การ

ง) การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ควรได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนด้านการเงิน ทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ เทคโนโลยี และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติ โดยมุ่งหวังให้เกิดทั้งประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

จ) กระบวนการประเมินผล ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยมุ่งเน้นให้เกิดการปรับปรุง และพัฒนายุทธศาสตร์ การดำเนินงานขององค์การมากกว่าการตำหนิ หรือ การลงโทษหน่วยงานที่ดำเนินงานผิดพลาด

ฉ) เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารยุทธศาสตร์ ได้แก่ การพัฒนาประเทศไปสู่เป้าหมายในการพัฒนา โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ และความมั่นคงของประเทศชาติ รวมถึงของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ขององค์การภาครัฐ และ / หรือข้าราชการและพนักงานของรัฐ อีกนัยหนึ่งคือ การยอมเสียสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อผลประโยชน์ขององค์การ ยอมเสียสละผลประโยชน์ขององค์การ เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

2.6.7 ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นด้านระบบการเงิน การคลัง

การบริหารงานท้องถิ่น เป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องผ่านการตัดสินใจ (Decision) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการวางยุทธศาสตร์โดยผ่านการใช้ความรู้ ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร หรือหน่วยงานความร่วมมือในการพัฒนา

ท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ และมีรายได้เพียงพอต่อการบริหารพันธกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเป้าหมาย จนเกิดผลสำเร็จ (Output) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การที่มีความใกล้ชิดกับปัญหา และความต้องการของประชาชนมากที่สุด จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของชุมชนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลังขององค์กร เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มักจะประสบกับปัญหาทางการเงิน และการคลังไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขาดวินัยทางการคลัง การขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า ตลอดจนความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจ หรือด้านการเมือง การบริหาร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมเป็นปัจจัยที่อาจส่งผลกระทบต่อวิกฤตการณ์ทางการเงิน การคลัง ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการควบคุมทางการเงินการคลังในระยะยาว รวมถึงประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณะ และ/หรือ การดำเนินงานตามปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตอันใกล้นี้ได้

ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกรอบของการจัดทำยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึงปัญหา และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจน อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็น ตามนโยบาย ขับเคลื่อนประเทศอย่างยั่งยืนภายใต้แนวพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะเห็นได้ว่าการจัดทำยุทธศาสตร์ จำเป็นต้องอาศัยฐาน ข้อมูลของสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับใช้ ในการพิจารณาเพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงาน เป็นองค์รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) นโยบายของรัฐบาล แผนงานด้านความมั่นคง การกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนจากส่วนราชการ รวมถึงสามารถใช้ค่านิยมพื้นฐานของคนไทยมาปรับใช้ในการจัดทำ ยุทธศาสตร์บรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวใจในการจัดทำพันธกิจ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนต่อไป

การกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายได้เทศบาล) นอกจาก จะต้องมีความชัดเจนในการที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 4 ปีแล้ว ยังต้อง ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาล เข้ามา มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอความต้องการ เพื่อให้ผู้บริหารเทศบาลนำความต้องการ ที่แท้จริง ต่าง ๆ เหล่านี้มากำหนดเป็นโครงการ ในยุทธศาสตร์ ด้านการจัดหารายได้เทศบาล เพื่อแก้ไขปัญหา ด้าน

รายได้ไม่สมดุลกับรายจ่าย และเทศบาลสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ชุมชนท้องถิ่น สังคม ตลอดจนประเทศชาติ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นำไปสู่ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมั่งคั่ง อันเป็นเป้าหมายหลักของชาติสืบต่อไป

ดังนั้น เพื่อการเสริมสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานพันธกิจ และการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหาร ตลอดจนทัศนคติทางการคลังท้องถิ่นที่ช่วยลดข้อจำกัดดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพราะท้ายที่สุดความเสียหายจากภาวะวิกฤต ในลักษณะต่าง ๆ ของปัญหาการเงิน การคลังของท้องถิ่น คือ ความแน่นอนที่หลีกเลี่ยงมิได้ หากท้องถิ่นใดขาดการเตรียมพร้อมในเรื่องนี้แล้ว ประชาชนในระดับฐานรากย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงอย่างแน่นอน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดแนวทางและทิศทาง ดังนี้

2.6.7.1 การพัฒนาและแก้ไขเชิงโครงสร้าง

1) การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเริ่มจากการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล รวมทั้งวิเคราะห์รายจ่ายและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (ทั้งส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอยู่แล้ว และที่ควรจะเป็นผู้จัดเก็บ) นอกจากนี้ ยังควรต้องศึกษาสถานภาพทางการคลัง และดุลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละแห่ง เพื่อให้สามารถนำข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านรายได้ และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์และพิจารณาภาษี และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อไป

2) การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ จัดหาเอง สภาพปัญหาที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถค้นพบ ได้แก่ การขาดความสามารถในการจัดเก็บราย ได้ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้ควรเสริมสร้างรายได้ และปรับปรุงโครงสร้างภาษีท้องถิ่น เช่น การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มประเภทภาษี หรือรายได้ใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึง การค้นหาแนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแสวงหาวิธีในการเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่น ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

3) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐ จัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสมดุล สอดคล้อง และมีความเหมาะสมกับภารกิจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะสามารถดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการกำหนดวิธีการจัดแบ่ง หรือจัดสรรที่มีความชัดเจน เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการ และเหตุผลของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท รวมทั้งหาแนวทางใหม่ ๆ ในการเพิ่มภาษี หรือรายได้ที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บ

เพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น

4) ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหตุผล และหลักการสำคัญที่ต้องจัดให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาล หรือส่วนราชการกำหนด และเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ หรือสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงควรต้องปรับปรุงแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่

5) ทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติ ติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรจะต้องทบทวน ขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ รวมทั้งพิจารณาทบทวนด้านระยะเวลาและเป้าหมาย โดยอาจจัดให้มีการประชุม สัมมนา แลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการทบทวน แนวทางจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

6) พัฒนาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่สำคัญต่อการพัฒนางานของท้องถิ่น ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อที่จะให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างระบบงบประมาณและแผนพัฒนาท้องถิ่น จึงควรต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อการปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้องและตอบสนองต่อหลักความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งระบบงบประมาณที่เหมาะสม นี้ ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานฉะนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงต้องเร่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

7) ประเมินการใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะ หลังจากมีการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรแสวงหารูปแบบ และวิธีคำนวณหาขนาดรายได้ของการให้บริการสาธารณะที่สะท้อนถึงต้นทุนต่อหน่วยของการให้บริการแต่ละภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหมาะสม และสอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบ และต้นทุนที่แท้จริงในการจัดบริการสาธารณะ

8) การพัฒนาระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ จะต้องมีการปรับปรุงระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ระบบพึงรับ พึ่งจ่าย สอดคล้องกับระบบการจัดทำบัญชีของภาครัฐ จะช่วยให้ทราบถึงที่มาของรายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งสามารถรู้รายจ่ายสถานะ การ

เงิน การคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้สินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ประการสำคัญทำให้สามารถวิเคราะห์สถานะทางการเงิน การคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2.6.7.2 การพัฒนาความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการเพิ่มรายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการเงินท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคิดค้นหาแนวทางการพัฒนารายได้ ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหารายได้จากแหล่งเดิม และการริเริ่มดำเนินการเพื่อหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มากขึ้น โดย

1) การจูงใจ หรือสร้างความสะดวกในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เป็นการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นมาชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น หรือเกิดความยินดีที่จะจ่ายเพิ่ม ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลากหลายวิธี อาทิ

ก) การออกหน่วยเคลื่อนที่ หรือหน่วยบริการประชาชน เพื่อประหยัดเวลาในการเดินทางของประชาชน ขณะเดียวกันอาจจัดให้มีบริการอื่น ๆ พร้อมด้วยเพื่อให้บริการประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการบริการประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ข) จัดทำคู่มือในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีขึ้นต่อการชำระภาษี โดยในคู่มือ ประกอบด้วย ความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการเสียภาษี ขั้นตอนการเสียภาษี วิธีการ รูปแบบ จำนวนเงินที่ประชาชนจะต้อง ชำระภาษีในแต่ละรูปแบบ ระยะเวลาการชำระภาษี และข้อมูลสำคัญที่สุดในคู่มือการชำระภาษี ได้แก่ ข้อมูลให้รายละเอียดกับประชาชนว่า “ประชาชนจะได้ประโยชน์ หรือท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์ อย่างไรจากเงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ”

2) การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นเพื่อใช้ในการวางแผนและติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี ฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้สามารถวางแผนการจัดเก็บและการตรวจสอบ ติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บ และปรับปรุงข้อมูลฐานภาษีเหล่านี้ให้ทันสมัย ถูกต้องอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ข้อมูลและฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องเที่ยงตรง และสะท้อนข้อมูลที่เป็นจริง

3) การให้ชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร จากสภาพปัญหา และข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบุคลากร ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ในการจัดเก็บ หรือชำระภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา และลดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมาย หรือเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนทำหน้าที่ “รับช่วง” ในการรับชำระภาษีแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยชุมชน หรือภาคประชาชนจะได้รับค่าตอบแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี การดำเนินการ ในลักษณะนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น และเป็นการ

สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน และสร้างการมีส่วนร่วมกัน ระหว่างภาคประชาชน และชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2552, หน้า 240-249)

2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนารายได้ของเทศบาลในครั้งนี ผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ มีรายละเอียด ดังนี้

2.7.1 งานวิจัยภายในประเทศ

สุทธิเกียรติ ภูมิพัชธนสุข (2553) การศึกษาการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสถานีวิทยุ FM 93.5 YES RADIO RETRO PROGRAM ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานีวิทยุนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ระดับธุรกิจ มาใช้วางกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จ ทั้งในการบริหารองค์กร และบริหาร เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยที่เป็นปัญหา และอุปสรรคต่อการบริหารสถานีวิทยุYES RADIO มีทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก

1.ปัจจัยภายใน ได้แก่ บุคลากร เทคโนโลยีผลิต การออกอากาศ การลงทุน และวัฒนธรรมองค์กร

2.ปัจจัยภายนอก ได้แก่ คู่แข่ง การตลาด ข้อกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ แรงกดดันทางสังคม ผู้บริโภค และลิขสิทธิ์เพลง

เดือนน้อย จันทรสชา (2553) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมุกดาหาร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความคิดเห็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีรายได้ และ 2) เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความคิดเห็นของประชาชน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีรายได้ ผลการวิจัยพบว่า

1) การไปชำระภาษีของประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี พบว่า ส่วนใหญ่รับทราบถึงหน้าที่ในการชำระภาษีจากหนังสือราชการที่ออกจากรายงาน ประชาชนชำระภาษีประเภทภาษีโรงเรือน และที่ดินเป็นส่วนใหญ่ โดยการไปชำระภาษีเองที่เทศบาล

2) ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เกี่ยวกับปัจจัยด้านประชาชนผู้เสียภาษีปัจจัยด้านองค์กร และปัจจัยด้านบุคลากร พบว่า ประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลข่าวสารจากการประชาสัมพันธ์เพื่อชำระภาษี เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำ ความรู้เกี่ยวกับภาษี ประชาชนได้มีส่วนร่วมให้ข้อมูลในการจัดเก็บภาษี และไปชำระภาษีด้วยความเต็ม

3) เปรียบเทียบปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ในปัจจัยด้านประชาชนผู้เสียภาษี ปัจจัยด้านองค์กร และปัจจัยด้านบุคลากร พบว่า ประชาชนที่มีเพศ ระดับการศึกษา สถานภาพอาชีพ มีรายได้ที่ต่างกัน มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารการประชาสัมพันธ์ และมีความรู้ เกี่ยวกับภาษีที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ . 05 ส่วนเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ และ

สังกัดฝ่ายที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อหน้าที่ ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนความคิดเห็นทางด้านการได้รับการอบรม การประชาสัมพันธ์และบุคลิกภาพที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

วาสนา ขอนทอง และคณะ (2553) ศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร 2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านลักษณะของกฎหมายภาษีอากร พนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร บรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร และโครงสร้างภาษีอากรกับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร และ 3) หาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษาพบว่า

1. ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้โดยภาพรวม และรายด้านอยู่ใน ระดับมาก ประกอบด้วย ด้านความถูกต้องครบถ้วนในการจัดเก็บรายได้ ด้านความคุ้มค่าของค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายได้ และด้านมาตรการตรวจสอบ

2. ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร

2.1) ด้านลักษณะของกฎหมายภาษีอากร พบว่า ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการหลบเลี่ยงภาษีของผู้เสียภาษี อยู่ในระดับปานกลาง แสดงว่าระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่นยังเอื้อต่อการหลบเลี่ยงภาษีของประชาชน เป็นเพราะกฎหมายยังมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเกิดจากการที่ผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการจริงจังกับผู้ที่ไม่ชำระภาษีเพราะกลัวเสียคะแนนความนิยม หรือเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านจัดเก็บรายได้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อเร่งรัดการจัดเก็บ

2.2) ด้านโครงสร้างภาษีอากร ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า โครงสร้างภาษีอากรสามารถลดความซ้ำซ้อนของการจัดเก็บภาษี และโครงสร้างภาษีมีการปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน อยู่ในระดับปานกลางแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างภาษียังมีความซ้ำซ้อนและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

2.3) ด้านบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากรในภาพรวมอยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อการอำนวยความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง อยู่ในระดับปานกลาง แสดงว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวก รวดเร็ว และถูกต้องเท่าที่ควร

2.4) ด้านพนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นมีคำสั่งให้พนักงานผู้จัดเก็บภาษีได้ดำเนินการจัดประชุมชี้แจงให้ความรู้แก่ประชาชน ก่อนดำเนินการเก็บภาษีในแต่ละปี และมีการปรับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้

เพียงพอกับปริมาณงาน มีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง แสดงว่าการประชุมชี้แจง ให้ความรู้ในการชำระภาษีแก่ประชาชนไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้มีไม่เพียงพอต่อภาระงาน

3.แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1) ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นให้ทันสมัย ชัดเจน เพื่อที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.2) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้เป็นระบบ สามารถจัดเก็บได้ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

3.3) มีมาตรการจูงใจในการให้ประชาชนเต็มใจชำระภาษี เช่น การจัดทำโครงการภาษีคืนกำไร โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

3.4) จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และทักษะ

ฐิติมา จันทรวินิติ (2553) การวิเคราะห์งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลไผ่กองดิน อ.บางปลาม้า จ.สุพรรณบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์งบประมาณของเทศบาลตำบลไผ่กองดิน โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารงบประมาณของเทศบาลตำบลไผ่กองดิน และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า

1) รายรับของเทศบาลตำบลไผ่กองดินมากที่สุด คือ หมวดภาษีอากร

2) รายจ่ายของเทศบาลตำบลไผ่กองดิน มากที่สุด ได้แก่ รายจ่ายประจำ

หากพิจารณาตามยุทธศาสตร์ พบว่ามากที่สุด ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการเมืองการบริหาร เนื่องจากยุทธศาสตร์นี้ รวมรายจ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของทุกหน่วยงานภายในเทศบาล รายจ่ายสำหรับค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสถานที่ของเทศบาล เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน

3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับของเทศบาลตำบลไผ่กองดิน ได้แก่ จำนวนครัวเรือนจะมีอิทธิพลกับภาษีสรรพสามิต และเงินอุดหนุน หากเทศบาลตำบลไผ่กองดินมีจำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้น จะทำให้เทศบาลมีรายรับจากภาษีสรรพสามิต ลดลงและเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ขณะที่จำนวนประชากรและความหนาแน่นมีอิทธิพลต่อภาษีแบ่ง ทั้งนี้หากความหนาแน่นของประชากรเทศบาลตำบลไผ่กองดินเพิ่มขึ้น จะทำให้เทศบาลมีรายรับจากภาษีแบ่งลดน้อยลง

4) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่าย ได้แก่ จำนวนครัวเรือนมีอิทธิพลต่อรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายประจำ กล่าวคือ ถ้าจำนวนครัวเรือนเทศบาลตำบลไผ่กองดินเพิ่มขึ้น จะทำให้เทศบาลมีรายจ่ายงบกลางเพิ่มขึ้น ขณะที่รายจ่ายประจำมีความสัมพันธ์กับจำนวนครัวเรือน กล่าวคือ ถ้าจำนวนครัวเรือนเพิ่มขึ้น จะทำให้เทศบาลมีรายจ่ายประจำเพิ่มขึ้น

จงศักดิ์ รักศรี (2553) ศึกษาประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรและประชาชนผู้เสียภาษีที่มีต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหาร

การเงินการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีเมืองใหม่จังหวัด อุบลราชธานี 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) บุคลากร และประชาชนผู้เสียภาษี มีความคิดเห็น ต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับ ปานกลาง ได้แก่ ด้านการปรับปรุงประเภท และอัตราภาษี ด้านการเพิ่มคุณภาพการให้บริการ ด้านความพึงพอใจของประชาชนด้านการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ด้านความสามารถในการหารายได้ตามลำดับ

2) บุคลากร และประชาชนผู้เสียภาษี มีความคิดเห็น ต่อปัจจัยด้านการบริหาร และดำเนินงานที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ความพร้อมด้านทรัพยากร การมีส่วนร่วมของประชาชน ความสามารถในการบริหารโครงสร้าง และระบบงาน ตามลำดับ

3) บุคลากร และประชาชนผู้เสียภาษี มีความคิดเห็นต่อปัจจัยด้านการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความคุ้มค่า หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใสและหลักคุณธรรมตามลำดับ

4) ผลการวิเคราะห์ค่าสหสัมพันธ์ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นในเขตอำเภอ ศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี จำแนกตามปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น พบว่า มีปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ในเชิงบวก ระดับสูงและในทิศทางเดียวกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 คือ ด้านโครงสร้าง และระบบงานด้านนโยบายการบริหารและการปฏิบัติ ด้านความสามารถในการบริหาร ด้านความพร้อมด้านทรัพยากร ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้าน หลักนิติธรรม ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักการมีส่วนร่วม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า สรุปได้ว่าทุกปัจจัยเป็นไปตามสมมติฐานการศึกษา

ทองเปียน สำราญ (2553) ศึกษาถึงปัญหาในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น และเพื่อนำเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารการจัดเก็บภาษี ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหาร พนักงานเทศบาล พนักงานจ้างของเทศบาล และประชาชนในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น ผลการศึกษา ดังนี้

1) ปัญหาการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น ในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัจจัยแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์กับการจัดเก็บรายได้ ซึ่งพบว่า ความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่และประชาชนเกี่ยวกับ กฎ ระเบียบในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนระเบียบ กฎหมายว่าทรัพย์สินในลักษณะใด จะต้องเสียภาษีประเภทไหนรายได้ อยู่ในระดับต่ำ

2) แนวทางในการพัฒนาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ก) การเพิ่มบุคลากรในการปฏิบัติงานจัดเก็บภาษี ข) พัฒนาระบบการสื่อสาร ทำความเข้าใจให้กับประชาชน เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันและ ค) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ทันสมัย รวมทั้งมีความชัดเจนของข้อมูลด้านระเบียบการจัดเก็บภาษีด้านต่าง ๆ เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และประชาชนผู้เสียภาษี

ชุตินันต์ หน่อแก้ว (2554) ศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลป่าไผ่ อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ โดย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และศึกษาปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ตำบลป่าไผ่ อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 41-50 ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษา สถานภาพสมรส อาชีพเป็นเกษตรกร รายได้ของครอบครัวต่อเดือนต่ำกว่า 5,000 บาท เคยเสียภาษีประเภทภาษีบำรุงท้องที่ และมีภูมิลำเนาอยู่ตำบลป่าไผ่ ด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลป่าไผ่ อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่ ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นต่อประสิทธิภาพ ด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง ด้านการบริการ มีประสิทธิภาพในระดับมาก ด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง ด้านอัตรา และประเภทของภาษีมีประสิทธิภาพในระดับมาก และด้านการทำประโยชน์เพื่อสังคมที่มีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาจากสมมติฐานระดับการศึกษา อาชีพ และรายได้มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่มีผลต่อการจัดเก็บรายได้ และผลจากการสัมภาษณ์สรุปได้ ดังนี้ การจัดเก็บภาษีในปัจจุบันยังไม่เป็นไปตาม ประมาณการรายรับ ประชาชนให้ความร่วมมือในการเสียภาษีเป็นอย่างดี เทศบาลสามารถนำเงินภาษีที่จัดเก็บมาพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญได้ กระบวนการจัดเก็บภาษีในปัจจุบันมีความเหมาะสม และเป็นไปตามระเบียบราชการ

ปัญญาประดับ จรรยา (2554) ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นประชาชนเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลปะเคียบ อำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 5 ด้าน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ ด้านวัสดุอุปกรณ์ และด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ผลการศึกษาวิจัย พบว่า

1) ปัจจัยโดยภาพรวมตามความคิดเห็นของประชาชน มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลปะเคียบ อำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์ อยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนด้านอื่น ๆ อยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รองลงมา คือ ด้านบุคลากร และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านวัสดุ อุปกรณ์

2) ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ให้เพิ่มการประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษี รองลงมาคือ ควรจัดให้มีการบริการออกเก็บภาษีนอกสถานที่และให้เจ้าหน้าที่ทำงานด้วยความ

ชื่อสัตย์สุจริต ตามลำดับ

ปรีณดา มีฉลาด (2555) ศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของผู้ปฏิบัติ โดยผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ผสมผสานกับการวิจัยเชิงปริมาณ ผ่านการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้บริหารเทศบาล จำนวน 12 แห่งที่เป็นตัวแทนของเทศบาล ควบคู่กับการศึกษาสถิติทางการคลังย้อนหลัง 3 ปี รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อพิสูจน์ของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการค้นพบให้มีความน่าเชื่อถือ

ผลการศึกษา พบว่าเทศบาลมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับสวนทางกับความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องจากเทศบาลยังคงประสบกับปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอกับการดำเนินการตามภารกิจจากสาเหตุสำคัญ คือ เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บรายได้ของตนเองไม่กี่ประเภท และยังคงจัดเก็บในอัตราที่จำกัด รวมถึง ประชาชน และนักการเมืองในพื้นที่มีส่วนร่วมในการเสียภาษีไม่เพียงพอ ทำให้เทศบาลต้องพึ่งพารายได้จากการจัดสรร และเงินอุดหนุนของรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบขนาดเทศบาลจะมีผลต่อปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่แตกต่างกัน ซึ่งเทศบาลตำบล มีข้อจำกัดจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตน ในขณะที่เทศบาลเมืองมีปัญหาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและเทศบาลนคร กลับมีปัญหาด้านความอิสระในการบริหารงบประมาณ รวมถึงปัญหาจากกฎระเบียบ และการกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่อาจสะท้อนสภาพการดำเนินการของเทศบาล ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวไม่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาล

ข้อเสนอแนะที่สำคัญจากการวิจัย ควรปรับปรุงแนวนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายได้ โดยเร่งผลักดันกฎหมายรายได้ท้องถิ่น และหาแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มเติม เพื่อลดการพึ่งพิงภาครัฐ ควบคู่กับการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังในด้านรายจ่าย ควรจะยกเลิกกฎระเบียบบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

ปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555) ศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย โดยใช้การศึกษาเอกสาร การสังเกตการณ์ และการสัมภาษณ์ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาทางการคลัง ได้แก่

1) ปัญหาด้านการจัดการรายได้ที่คล้ายกับเทศบาลอื่น ๆ จากการศึกษพบว่าเทศบาลยังมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่มาก เทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐน้อยลง แต่ได้รับการจัดที่มากขึ้น ส่งผลให้งบประมาณไม่เพียงพอต่อรายจ่าย และไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาเทศบาลในด้านอื่น ตลอดจนปัญหาอัตราการเก็บภาษีท้องถิ่นไม่มีการปรับปรุงในส่วนของปัญหาการคลังท้องถิ่นที่เกิดขึ้น เฉพาะเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย ได้แก่ เงินงบประมาณในแต่ละงวดจากส่วนกลางล่าช้า การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เทศบาลขาดการจัดการที่ดีในการดำเนินการจัดเก็บ และปัญหาเทศบาลขาดแหล่งรายได้ใหม่ ๆ

2) ปัญหาด้านการบริหารการคลัง ซึ่งพบว่าสมาชิกสภาเทศบาล ยังไม่เข้าใจ ถึงกระบวนการบริหารงบประมาณ, การจัดทำงบประมาณยังเป็นรายจ่ายประจำ ขาดการใช้จ่ายในงบลงทุน, ปัญหาการจัดการ ขยะที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณในการจัดการ

3) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังของท้องถิ่นและการเสียภาษี พบว่า ประชาชนขาดความเข้าใจ และขาดความสนใจต่อการเสียภาษีของท้องถิ่นประจำปี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้านการบริหารการคลังของเทศบาลเป็นเพียงการส่งผ่านตัวแทนเพียงแค่ว่าบางส่วน แต่ประชาชนโดยทั่วไป ยังขาดกระตือรือร้น

สาเหตุของปัญหาการคลังท้องถิ่น เกิดจากสาเหตุ 6 ด้าน คือ

- 1) ด้านกฎหมายในการจัดหารายได้ที่จำกัด และการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่
- 2) ด้านการเมืองภายในท้องถิ่น
- 3) ด้านบุคลากร และเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกการบริหารการคลังท้องถิ่น
- 4) ด้านสภาพภูมิประเทศ
- 5) ด้านการประชาสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่
- 6) ด้านนโยบายของรัฐบาล

สุนิสสา เกิดมี และศุภวัฒน์ นกร วงศ์ธนวิสุ (2556) ศึกษาแนวทางการพัฒนารายได้อำเภอการบริหารส่วนตำบลควนกาหลง อ.ควนกาหลง จ.สตูล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหาแนวทางพัฒนารายได้อำเภอการบริหารส่วนตำบลควนกาหลง ด้วยการวิเคราะห์ศักยภาพของพื้นที่ในการหาประโยชน์จากทุน และจากทรัพย์สินที่มีอยู่ การใช้จ่ายงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนารายได้มีแนวทาง ดังนี้

- 1) การเพิ่มรายได้การลงทุนเชิงพาณิชย์ โดยเปิดประมูลให้เอกชนดำเนินการจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ โดยจัดทำที่พักแบบโฮมสเตย์ สถานที่จัดแสดงสินค้า ล่องแก่ง และการจัดทำศูนย์อาหารตลาดสด ซอยสิบ เป็นศูนย์บริการอาหารและเครื่องดื่ม ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร ศูนย์บริการทางการเงิน ชุมชนผู้ประกอบการขนส่ง อินเทอร์เน็ต และไอทีพาร์ค
- 2) การบริหารเงินระบบคลังที่ไม่มีความเคลื่อนไหวในการรับ -จ่าย โดยนำฝากธนาคารเป็นเงินฝากประจำเพื่อให้เกิดรายได้ในรูปของดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น
- 3) การลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้ โดยปรับให้องค์กรมีขนาดเล็กลง โดยนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อลดค่าใช้จ่ายประเภทค่าใช้จ่ายประจำ ตัดรายจ่ายการบริหารจัดการเรื่องขยะ และจ้างเอกชนดำเนินการ
- 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ปรับปรุงฐานข้อมูลภาษีเป็นประจำทุกปี ขยายฐานภาษีเพื่อให้มีรายได้แหล่งใหม่ นำระบบแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน มาช่วยในการ

ปฏิบัติงาน เพิ่มการประชาสัมพันธ์ผ่านหลายช่องทางการเพิ่มช่องทางการชำระภาษีเช่น การรับชำระภาษีทางไปรษณีย์และชำระผ่านธนาคาร เสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และปรับปรุงการให้บริการจัดเก็บทั้งในส่วนของคุณคลากร และสถานที่ให้เหมาะสมเป็นระเบียบ

กัญยวรรณธ์ กำเนิดสินธุ์ (2556) ศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอยะนิงจังหวัดสมุทรสาคร มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า อ.พระสมุทรเจดีย์ จ.สมุทรสาคร 2) ศึกษาปัญหา และแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า

1) ด้านลักษณะของภาษีอากร มีความชัดเจนเหมาะสม และเป็นธรรม ด้านโครงสร้างภาษี มีความสะดวกเข้าใจง่าย แต่กฎหมายที่บังคับใช้ล้าสมัยควรปรับปรุงให้อัตราประเมินในการชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น ด้านการอำนวยความสะดวก ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ไม่ปรากฏการจัดทำตัวอย่างของการกรอกข้อมูล

2) ด้านการประชาสัมพันธ์ ขาดป้ายประชาสัมพันธ์ และไม่ชัดเจนบางส่วน สื่อที่ใช้เผยแพร่ไม่ดึงดูดความสนใจ

3) ด้านความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ยังขาดทักษะในการจัดเก็บ ขาดความเข้มงวด และงบประมาณที่สนับสนุนไม่เพียงพอ แนวทางแก้ไข คือ การออกสำรวจข้อมูลเพื่อจัดทำแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน เพิ่มการประชาสัมพันธ์ที่เน้นจิตสำนึกในการชำระภาษีให้กับทุกฝ่าย เพิ่มการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร และเพิ่มความเข้มงวดในการจัดเก็บ และสนับสนุนงบประมาณให้เพียงพอต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้

สรินทร เชี่ยวโสธร (2557) ศึกษารูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อนำองค์กรสู่วิสัยทัศน์ พบว่ารูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับการดำเนินงานในแต่ละองค์กรนั้น แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยได้นำเอารูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ (The Integrative Strategic Management Model: ISM Model) มาใช้ในการบริหารยุทธศาสตร์ของวิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก เพื่อการนำองค์กรสู่วิสัยทัศน์ มีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 การวางแผนยุทธศาสตร์แบบสามเส้า

ส่วนที่ 2 การนำยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ และการประเมินผลอย่างเป็นพลวัตที่มีพลังความคิดใหม่ และต่อเนื่อง

ส่วนที่ 3 กระบวนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ 7 ประการ คือ

1) กระบวนการเชิงบูรณาการแบบสามเส้า (The Triangle)

2) การมีส่วนร่วม (Participation)

3) กระบวนการบริหารอย่างเป็นพลวัตที่มีพลังความคิดใหม่ และต่อเนื่อง (the

Dynamic and Continuous)

4) ระบบข้อมูลในการบริหาร (MIS: Management Information System)

5) การวิจัย และพัฒนา (Research and Development)

6) กระบวนการคุณภาพ (Plan-Do-Study-Act Cycle)

7) กระบวนการปรับแต่ง (The Adaptive Process)

พบว่า 1.รูปแบบในการบริหารยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ มีความเหมาะสมสอดคล้องกับการดำเนินงานของวิทยาลัยพยาบาลกองทัพบก เนื่องจากการพัฒนารูปแบบใช้กระบวนการวิจัยและพัฒนา จะทำให้ได้ข้อมูลในภาพกว้าง และเชิงลึก ผ่านกระบวนการศึกษาความต้องการจำเป็นในสภาพปัจจุบัน และสภาพที่พึงประสงค์สำหรับวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายองค์กร ทั้งนี้ รูปแบบที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับบริบทขององค์กร จะช่วยให้การบริหารยุทธศาสตร์ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.รูปแบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ มีความสอดคล้องกับการดำเนินงานที่เป็นสากล โดยบูรณาการ แนวคิด ทฤษฎี และรูปแบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งใน และต่างประเทศที่มีความหลากหลาย โดยเฉพาะรูปแบบที่คัดสรร 4 แนวคิด ได้แก่

2.1) Top-down and Bottom-up inputs and Outputs: Aligning Top-down and Bottom - up Views ตามแนวคิดของ Michael และคณะ (2003) เน้นการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องการความสอดคล้องของการบริหารแบบบนลงล่างกับล่างขึ้นบน

2.2) Strategic Management Model ตามแนวคิดของ Hacker and Akinyele (1998) มีรูปแบบการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ ผสมผสานการใช้วงจรคุณภาพ (PDSA Cycle) ในการบริหารเพื่อการขับเคลื่อนองค์กรอย่างเป็นระบบ

2.3) A Comprehensive Strategic – Management Model ตามแนวคิดDavid (2009) ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนองค์กรไปในทิศทางเดียวกันอย่างเป็นพลวัตที่มีพลังความคิดใหม่ และต่อเนื่อง (Dynamic and Continuous) มุ่งเน้นการวิจัย และพัฒนา (R&D)

2.4) The Delta Model - an Integrative Strategic Framework แนวคิดของ Hax and Wilde II (2003) ให้ความสำคัญกับการบูรณาการแบบสามเสาในการกำหนดวิสัยทัศน์ และพันธกิจ ได้แก่ ระบบองค์กร การแก้ปัญหาผู้รับบริการและผลผลิตที่ดีที่สุด ตลอดจนการกำหนดจุดยืนในการแข่งขันและโครงสร้างองค์กร เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ โดยใช้กระบวนการปรับแต่ง (The Adaptive Process) เพื่อเป้าหมาย ด้านผลปฏิบัติการ นวัตกรรม และผู้รับบริการเป็นสำคัญ

3. ผู้บริหารเป็นส่วนสำคัญของการนำรูปแบบ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการไปใช้เป็นหัวใจสำคัญที่จะนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

4. ความสำคัญของรูปแบบที่ดีที่สุด ได้แก่ กระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการบริหารยุทธศาสตร์

5. กำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการกำกับและติดตามผลการดำเนินงาน ดังนั้น การนำรูปแบบ

การบริหารเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการไปใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับ ทุกระบวนการของรูปแบบ

สุธิตา อรรถนิมาตย์ และคณะ (2557) ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอสลภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอสลภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด และศึกษาข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในด้านการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอสลภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด ผลการศึกษา พบว่า

1) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ประสบกับปัญหาในการจัดเก็บภาษีตามหลักของความเสมอภาค เนื่องจากผู้ประกอบการในบางราย ขาดความเข้าใจในกฎ ระเบียบ ส่งผลให้คิดว่าไม่ได้รับความเสมอภาค โดยเฉพาะกลุ่มผู้ประกอบการแพ ที่ร้านค้าเปิดกิจการเป็นบางเวลาเฉพาะช่วงเทศกาล

2) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ประสบปัญหาในด้านหลักของความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะจากสถิติย้อนหลังในการจัดเก็บภาษีรายได้ลดลง ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับ การตรวจสอบทะเบียนผู้เสียภาษี ข้อมูลแผนที่ผู้เสียภาษีและทะเบียนทรัพย์สินหรือป้ายที่ปรากฏไม่ละเอียด และปัญหาเกี่ยวกับวัสดุ อุปกรณ์ ในการจัดเก็บภาษี การขาดเทคโนโลยีที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับทะเบียนทรัพย์สิน

3) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ประสบปัญหาในด้านหลักของการทำรายได้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ขาดระบบแผนที่ภาษีที่มีความสมบูรณ์ การขยายฐานภาษีไม่สามารถ ปรับเพิ่มได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับฐานภาษี จะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบในการชำระภาษีที่เพิ่มสูงขึ้น ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือไม่กล้าปรับขยายฐานภาษี เพราะเกรงจะกระทบถึงฐานคะแนนเสียง และปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความเข้าใจในการจัดเก็บภาษี เป็นเพราะการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษีเท่าที่ควร

4) องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ มีปัญหาในด้านหลักของการทำรายได้ คือ ปัญหาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ ไม่มีระบบแผนที่ภาษีที่มีความสมบูรณ์ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่อง การขยายฐานภาษีที่ไม่สามารถปรับเพิ่มได้เป็นผลมาจากการปรับฐานภาษี จะทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบในการชำระภาษีที่เพิ่มสูงขึ้น ทำให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือไม่กล้าปรับขยายฐานภาษี เพราะเกรงว่าจะกระทบถึงฐานคะแนนเสียง และปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความเข้าใจในการจัดเก็บภาษี เป็นเพราะการที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องการประชาสัมพันธ์การจัดเก็บภาษีเท่าที่ควร โดยสรุปปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอสลภูมิจังหวัดร้อยเอ็ด ต้องได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหารอย่างจริงจัง รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจกฎ ระเบียบ แก่ผู้เสียภาษี เพื่อลดปัญหาที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ และทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุปปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด จะต้องได้รับการเอาใจใส่จากผู้บริหารอย่างจริงจัง รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจใน ภาวะเปรียบแก่ผู้เสียภาษีเพื่อลดปัญหาที่เกิดจากการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ และทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น

2.7.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Forcadell and Guadamillas (2002) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การใช้ยุทธศาสตร์การจัดการความรู้สามารถผลักดันความสำเร็จในการทำงานขององค์กร เน้นเพื่อการพัฒนานวัตกรรม โดยศึกษาบริษัทเอกชนในประเทศสเปน กระบวนการวิจัยเน้นการประยุกต์ยุทธศาสตร์การจัดการความรู้ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกคน ประกอบด้วยหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การเผยแพร่แนวคิด ในการนำ KM มาใช้แก่คนในองค์กร โดยชี้ให้เห็นความสำคัญ เช่น ลดค่าใช้จ่าย การเพิ่มคุณภาพ หลังจากนั้นคือขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงองค์กรตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยตัวใดบ้างที่สำคัญ ผลการวิจัยได้นำเสนอปัจจัยความสำเร็จโดยประยุกต์ตามโมเดล 7-S Mckinsey model โดยพบว่าวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยน เรียนรู้กับคนอื่นในทีมงานเดียวกัน และเป็นปัจจัยหลัก (Core factor) ที่ส่งผลต่อปัจจัยตัวอื่น ๆ ได้แก่ เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้ ภาวะผู้นำ ซึ่งประกอบด้วย การให้ การสนับสนุน ส่งเสริม และการมีส่วนร่วม การส่งเสริมขีดความสามารถของบุคลากรด้านนวัตกรรม โครงสร้างการทำงานแบบราบ (Flat organization) และการมอบอำนาจในการตัดสินใจในขอบเขตของความรับผิดชอบ ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ต้องเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร การทำงานเป็นทีม และการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรเกิดความรู้สึกว่ามีความสำคัญ แต่คนมีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งหากคนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็จะสร้างความรู้ขึ้นมาเอง งานวิจัยนี้เสนอแนะว่าไม่มีวิธีการเดียวที่ดีที่สุดในการประยุกต์การจัดการความรู้แต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมองค์กร และวิสัยทัศน์ของผู้นำ

Reid, Lind. (2004) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารเชิงกลยุทธ์ และภาวะผู้นำในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐโคโลราโดและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน งานวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารเชิงกลยุทธ์กับภาวะผู้นำของอธิการบดีในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐโคโลราโด ผู้วิจัยเลือกศึกษาเปรียบเทียบการบริหารเชิงกลยุทธ์ และภาวะผู้นำของอธิการบดี โดยวิเคราะห์แผนกลยุทธ์ และนโยบายของสถาบันที่คัดเลือกไว้ ซึ่งเริ่มต้นจากการเปรียบเทียบองค์ประกอบของการบริหารเชิงกลยุทธ์ และสภาวภาวะผู้นำของอธิการบดีก่อน จากนั้นจึงศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารเชิงกลยุทธ์ และภาวะผู้นำ ใช้กลุ่มตัวอย่างการวิจัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยของรัฐ และเอกชนในรัฐโคโลราโด

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับประเภทการบริหารเชิงกลยุทธ์ และการสัมภาษณ์อธิการบดี และรองอธิการบดีในสถาบันที่คัดเลือกไว้เกี่ยวกับของรูปแบบภาวะผู้นำ โดยวางกรอบแนวคิดของการวิจัย คือ ประเภทการบริหารเชิงกลยุทธ์ของซัพพี และโคป และรูปแบบภาวะผู้นำ

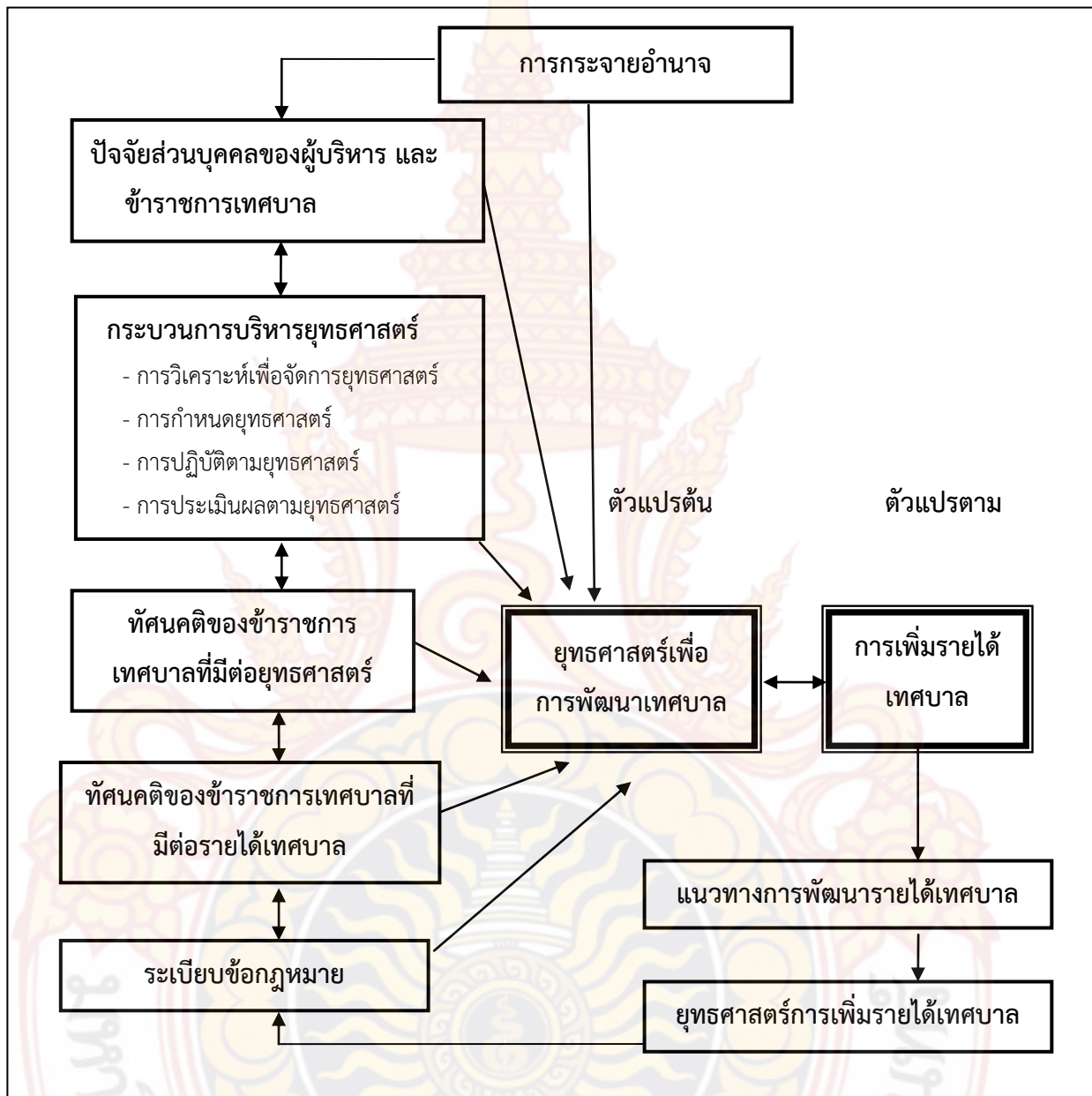
ของนิวมานน์ และเบนซิมอน ทั้งนี้ ประเภทของการบริหารเชิงกลยุทธ์เข้ากับรูปแบบ ของภาวะผู้นำตามแนวคิดของซัพพี และโคป เกี่ยวกับการบริหารเชิงกลยุทธ์ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ทางตรง (linear) ปรับเปลี่ยน (Adaptive) และตีความ (Interpretive) รูปแบบภาวะผู้นำตามแนวคิดของนิวมานน์ และเบนซิมอน ระบุภาวะผู้นำไว้ 4 ประเภท คือ ผู้นำที่เป็นผู้ริเริ่ม ผู้นำที่เป็นผู้ประสานงาน ผู้นำที่เป็นผู้ให้คำแนะนำ และผู้นำที่คอยดูแลอยู่ห่าง ๆ ผลการศึกษา พบว่าประเภทต่าง ๆ ของภาวะผู้นำนั้นจะมีความสัมพันธ์กับประเภทการบริหารเชิงกลยุทธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

การศึกษาข้อค้นพบจากงานวิจัย จำนวน 16 ผลงาน ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์สู่การเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามกรอบแนวคิดของผู้วิจัยที่กำหนดไว้แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยกำหนดให้ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เป็นตัวแปรต้น และการเพิ่มรายได้เทศบาลเป็นตัวแปรตาม ซึ่งผลการศึกษาจากงานวิจัยพบว่าตัวแปรต้น ได้แก่ ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม การกำหนดยุทธศาสตร์ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และการประเมินผลยุทธศาสตร์ โดยมุมมองที่คล้ายคลึงกันว่า ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการศึกษาสภาพแวดล้อม ที่เปลี่ยนแปลงอย่างเป็นพลวัต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์กร สำหรับเตรียมความพร้อมในการกำหนดทิศทางดำเนินการสู่การบรรลุเป้าประสงค์องค์กรโดยการประเมินผลจากเทคนิคต่าง ๆ

ส่วนการเพิ่มรายได้ของเทศบาลที่เป็นตัวแปรตามนั้น ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ามีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกับผู้ศึกษาวิจัยครั้งนี้ กล่าวคือรายได้ของเทศบาล ประกอบด้วย รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บ ให้แก่(ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วน รายได้อื่น (เงินกู้เงินอุทิศ) ซึ่งมีสภาพปัญหาด้านรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องเพิ่มสมรรถนะการจัดการรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เองตามที่กฎหมายกำหนด และการกระจายอำนาจการจัดเก็บรายได้ให้เทศบาล อันเป็นการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ทั้งนี้เทศบาลส่วนใหญ่พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้อาจไม่ดีพอ.

2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 2.1 ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาครายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

3.1 แนวทางการวิจัย

การศึกษา/วิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลางครั้งห้าหนดกรอบการวิจัยแบบผสมวิธี(Mixed Method Approach) ประกอบด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ(Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยกำหนดแนวทางการศึกษา/วิจัย ดังนี้

1 .) ศึกษาจากเอกสาร (Document Study) โดยศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารทางการศึกษา บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นำมาประกอบอ้างอิง และเป็นแนวทางในการศึกษาเพื่อปูพื้นฐาน

2 .) ศึกษาจากข้อมูลภาคสนาม (Field Study) การเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ จากแบบสอบถาม พร้อมทั้งข้อมูลเชิงลึกจาก แบบสัมภาษณ์ (In-depth Interview) ตลอดจนศึกษาจากเอกสารงานวิจัย ข้อเสนอแนะ ข้อค้นพบเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาถึงยุทธศาสตร์ การเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตลอดจนศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการทางยุทธศาสตร์ กับการเพิ่มรายได้เทศบาลสำหรับใช้เป็นฐานข้อมูลประกอบการแสวงหาแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อการเพิ่มรายได้ของเทศบาลอย่างยั่งยืนในอนาคต

3.1.1 วิธีการวิจัย

ผู้วิจัยเลือกวิธีการวิจัยแบบผสมผสานโดยใช้ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้

1) เพื่อการตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 1-3 ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงปริมาณโดยเลือกวิธีการวิจัยสำรวจ (Survey Research) จากแบบสอบถาม

การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยเลือกวิธีการวิจัยสำรวจ อาศัยแนวทางตามที่ Babbie, E (2010, p.24, p.422) ซึ่งอธิบายว่าการวิจัยเชิงปริมาณต้องแปลงข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ให้อยู่ในรูปของตัวเลขที่สามารถนำไปประมวลผลได้ด้วยคอมพิวเตอร์โดยใช้โปรแกรมการคำนวณทางสถิติ เพื่อนำค่าสถิติต่าง ๆ นำไปใช้ในการพรรณนา และ/หรืออธิบายเหตุผลเกี่ยวกับเรื่องที่วิจัย ซึ่งจะ ทำให้ข้อมูลนั้นมีความชัดเจนแน่นอน ไม่มีความคลุมเครือ

2) เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 4 ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพโดยเลือก วิธีการวิจัยสนาม (Field Research) จากแบบสัมภาษณ์เชิงลึก และวิธีการวิจัยจากข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้ว โดยผู้อื่น (Unobtrusive Research)

การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการวิจัยสนาม และวิธีการวิจัยจากข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้ว ผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้กลยุทธ์การวิจัยตามที่ Patton (1980, p. 40-43) อธิบายไว้ 3 ประการ ดังนี้

1) ศึกษาทำความเข้าใจภาพรวม (Holistic View) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลหลายแง่มุมของเรื่องที่วิจัยจากกรณีศึกษา รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เป็นบริบทของเรื่องที่วิจัย เนื่องจากความหมายเฉพาะของเรื่องที่วิจัย และความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับบริบทของเรื่องที่วิจัยนั้น

2) ใช้วิธีการเชิงตรรกะแบบอุปนัย (Inductive Approach) ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการสังเกตรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่วิจัยจากกรณีศึกษาที่เลือกไว้ และนำไปใช้ในการวิเคราะห์สร้างแบบแผนทั่วไป (general patterns) แง่มุมต่าง ๆ ของการวิเคราะห์จะเกิดขึ้นเองจากการสังเกตแบบเปิดกว้าง ซึ่งจะทำให้ผู้วิจัยสามารถที่จะเข้าใจแบบแผนต่าง ๆ ที่มีอยู่จริงในโลกเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยพยายามสร้างเหตุผล และทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงพหุระหว่างสิ่งต่าง ๆ ของสถานการณ์หนึ่ง โดยไม่กำหนดความคาดหวังใด ๆ ไว้ล่วงหน้าที่เกี่ยวข้องกับตัวแปร หรือความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ตรรกะแบบอุปนัยเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยสามารถทำการวิจัย โดยไม่ต้องมีการกำหนดไว้ล่วงหน้าว่า อะไรเป็นตัวแปรสำคัญของเรื่องที่จะวิจัย และไม่ต้องตั้งสมมุติฐานการวิจัยไว้ล่วงหน้าก่อนเก็บรวบรวมข้อมูล

3) ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากสภาพที่เป็นอยู่จริงตามธรรมชาติ (Naturalistic Inquiry) โดยผู้วิจัยไม่พยายามเข้าไปจัดการสภาพแวดล้อมของการวิจัย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติของปรากฏการณ์นั้นจริง ๆ

3.2. การสร้างและทดสอบเครื่องมือทางการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย

3.2.1 แบบวิเคราะห์สาระ (Content Analysis) ยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ตลอดจนการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ซึ่งจะศึกษารายละเอียดของเนื้อหา สาระ ต่าง ๆ จากหนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย และรายงานการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้องทั้งใน และต่างประเทศ โดยทำการวิเคราะห์สาระตามแนวของ Krippendorff (1980, p. 14) โดยการวิเคราะห์เนื้อหา ความสัมพันธ์เชิงระบบ และการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อหาความหมายที่เกี่ยวข้องกับสาเหตุและผลที่ปรากฏขึ้น

3.2.2 เครื่องมือการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยแบบสอบถามเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้ของเทศบาลจากกลุ่มตัวอย่าง ระดับผู้บริหาร ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการ หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล และกลุ่มตัวอย่างระดับผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการ อีกทั้งแบบสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ โดยมีวิธีการดำเนินงาน ดังนี้

3.2.2.1 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องด้านยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล

3.2.2.2 สร้างเครื่องมือการวิจัยจากกรอบความคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหาร

ยุทธศาสตร์ และโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล โดยศึกษา และวิเคราะห์พัฒนาการของตัวแปร ดัชนี และตัวชี้วัดจากเอกสารทางวิชาการที่นักวิชาการรวบรวมไว้

ตัวแปร สร้างเครื่องมือเป็น แบบสังเกต nominal หรือ ordinal scale

ดัชนี สร้างเครื่องมือเป็น แบบสัมภาษณ์ nominal หรือ ordinal scale

ตัวชี้วัด สร้างเครื่องมือเป็น แบบสอบถาม nominal ordinal interval ratio scale

3.2.3 การหาคุณภาพของเครื่องมือที่ศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1) ความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity) ผู้ศึกษา/วิจัยนำแบบสอบถามที่สร้างขึ้น ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และรายได้เทศบาล จำนวน 5 ท่าน ประกอบด้วย

ดร. พัทธวัตร	ปิยะโอสถสรศักดิ์	อาจารย์สถาบันราชภาคย์
ดร. สุมิตรา	จิระวุฒินันท์	อาจารย์คณะบัญชี และการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
ดร. วิสุทธิ์	สุกรินทร์	นักวิชาการสาธารณสุข (ชำนาญการ) สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสระบุรี
ดร. รัตนาภรณ์	คชมะเริง	นักวิชาการการเงินและบัญชี (ชำนาญการ) สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดสระบุรี
ดร. กิตติชัย	อัศววิมุต	ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการสาขา บริษัททิพย์ประกันภัย จำกัด (มหาชน)

พิจารณาตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity) โครงสร้างคำถาม ตลอดจนภาษาที่ใช้ในข้อคำถาม จากนั้นผู้วิจัยนำข้อคำถามที่ผ่านการตรวจสอบ จากผู้เชี่ยวชาญ มาหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหา (Item Objective Congruence Index: IOC)

ค่า I.O.C. คือ ผลรวมของคะแนนหารด้วยจำนวนผู้เชี่ยวชาญ โดยค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถาม ต้องมีค่าตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป ทั้งนี้ แบบสอบถามที่สร้างขึ้นมีค่า I.O.C มากกว่า 0.5 ทุกข้อ จากนั้นนำแบบสอบถามมาแก้ไข ปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผลการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถาม มีค่าบ่งชี้ว่าแบบสอบถาม (เครื่อง มือการวิจัย) มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity)

2) การหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (Reliability) ผู้ศึกษา/วิจัยนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว ไปปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งทดลองใช้ (Try Out) กับประชากรที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เทศบาลเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพื่อตรวจสอบว่า คำถามสามารถสื่อความหมายตรงตามความต้องการ และมีความเหมาะสม หรือไม่ มีความยากง่ายเพียงใด จำนวน 30 คน รวบรวมแบบสอบถามตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) โดยการหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC Window Version 11. ทั้งนี้ จะใช้เกณฑ์สัมประสิทธิ์ แอลฟา(Alpha Coefficient) ตามที่ Jump ได้เสนอแนะ

เป็นเกณฑ์การยอมรับ ดังนี้ (Jump, 1978, p. 26)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.7 สำหรับงานวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.8 สำหรับงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.9 สำหรับการตัดสินใจ (Important Research)

ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม มีค่าเท่ากับ 0.941 แสดงให้เห็นว่าแบบสอบถาม ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมั่น และมีความสอดคล้องภายในสูง เนื่องจากค่าที่คำนวณได้เข้าใกล้

3) นำแบบสอบถามที่ผ่านการหาค่าความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity) และค่าความเชื่อมั่น (Reliability) นำมาปรับปรุงแล้วเสนอต่ออาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ เพื่อขอรับความเห็นชอบสำหรับใช้เป็นแบบ สอบถามฉบับสมบูรณ์ในการเก็บข้อมูลจากประชากรในการศึกษาต่อไป

3.3. พื้นที่ และประชากรทางการวิจัย

ผู้ศึกษาวิจัย มุ่งศึกษายุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง โดยแบ่งกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

3.3.1 ประชากรในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1) ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ ได้แก่ หนังสือ ตำรา บทความ งานวิจัย และรายงานการประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้องทั้งไทย และต่างประเทศ

2) กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ) ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย จำนวน 3,568 คน ตามตารางที่ 3.3 ตารางที่ 3.1 แสดงจำนวนบุคลากรของเทศบาล กลุ่มภาคกลาง

จังหวัด	จำนวนข้าราชการส่วนท้องถิ่น (คน)			หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	
กาญจนบุรี	-	173	928	
ชัยนาท	-	67	456	
นครปฐม	211	169	498	
นนทบุรี	530	312	328	
ปทุมธานี	122	580	473	
ประจวบคีรีขันธ์	-	364	351	
พระนครศรีอยุธยา	136	177	772	
เพชรบุรี	-	215	377	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

จังหวัด	จำนวนข้าราชการส่วนท้องถิ่น (คน)			หมายเหตุ
	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	
ราชบุรี	-	235	812	
ลพบุรี	-	367	488	
สมุทรสงคราม	-	188	110	
สมุทรสาคร	452	45	297	
สระบุรี	-	243	506	
สิงห์บุรี	-	194	117	
สุพรรณบุรี	-	156	974	
อ่างทอง	-	83	378	
รวม	1,451	3,568	7,865	
รวมทั้งสิ้น		12,884		

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, มิถุนายน 2557

3.3.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ ประกอบด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ) ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ผู้ศึกษาวิจัยเลือกตัวอย่างประชากรแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยใช้การคำนวณหากลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการของทาโรยามานะ (Taro Yamane) (อ้างใน ประคอง วรรณสูตร, 2542, หน้า 133) จากจำนวนประชากรทั้งหมด 3,568 ราย กำหนดให้มีความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับให้เกิดขึ้นเท่ากับ 0.05 ซึ่งแทนค่าในสูตร

$$n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

n หมายถึง ขนาดกลุ่มตัวอย่างประชากร

N หมายถึง ขนาดจำนวนประชากร

e หมายถึง ความคลาดเคลื่อนสูงสุดที่ผู้วิจัยยอมรับได้ผู้วิจัย

กำหนดความคลาดเคลื่อนไว้ที่ .05 หรือร้อยละ 5 ประกอบด้วย

$$n = \frac{3,568}{1 + (3,568)(0.05)^2}$$

$$n = \frac{3,568}{1 + (3,568)(0.0025)}$$

$$n = \frac{3,568}{1 + 8.92}$$

$$n = \frac{3,568}{9.92}$$

$$n = 359.67$$

ดังนั้น ตัวอย่างที่จะต้องใช้ในการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 400 ตัวอย่าง ประกอบด้วย กลุ่มตัวอย่างตามตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางโดยไม่เจาะจงตามสัดส่วนรายจังหวัด ดังนี้

1) กลุ่มตัวอย่าง ระดับผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองทุกกองและ หัวหน้าสำนักงานปลัด

2) กลุ่มตัวอย่าง ระดับผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทั่วไป

ตารางที่ 3.2 แสดงสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง แยกเป็นรายจังหวัด

จังหวัด	ประชากร (คน)	เทียบสัดส่วน (%)	กลุ่มตัวอย่าง (คน)
กาญจนบุรี	173	4.84	19
ชัยนาท	67	1.87	8
นครปฐม	169	4.73	19
นนทบุรี	312	8.74	35
ปทุมธานี	580	16.25	65
ประจวบคีรีขันธ์	364	10.20	41
พระนครศรีอยุธยา	177	4.96	20
เพชรบุรี	215	6.02	24
ราชบุรี	235	6.58	26
ลพบุรี	367	10.28	41
สมุทรสงคราม	188	5.26	21
สมุทรสาคร	45	1.26	5
สระบุรี	243	6.81	27
สิงห์บุรี	194	5.43	22
สุพรรณบุรี	156	4.37	18
อ่างทอง	83	2.32	9
รวม	3,568	100	400

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, มิถุนายน 2558

ทั้งนี้ สัดส่วนจำนวนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในแต่ละรายจังหวัด มีดังนี้

ตารางที่ 3.3 แสดงสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในแต่ละรายจังหวัด

จังหวัด	จำนวนตัวอย่าง (ตัวอย่าง)	ชื่อเทศบาลเมือง	จำนวนตัวอย่าง (ตัวอย่าง)	รวม
กาญจนบุรี	19	เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	10	19
		เทศบาลเมืองท่าเรือพระแท่น	9	
ชัยนาท	8	เทศบาลเมืองชัยนาท	8	8
นครปฐม	19	เทศบาลเมืองกระทุ่มล้ม	6	19
		เทศบาลเมืองไร่ขิง	6	
		เทศบาลเมืองสามพราน	7	
นนทบุรี	35	เทศบาลเมืองบางกรวย	9	35
		เทศบาลเมืองบางบัวทอง	9	
		เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	9	
		เทศบาลเมืองพินลราช	8	
ปทุมธานี	65	เทศบาลเมืองคลองหลวง	7	65
		เทศบาลเมืองคูคต	7	
		เทศบาลเมืองท่าโขลง	8	
		เทศบาลเมืองบางคูวัด	7	
		เทศบาลเมืองบึงยี่โถ	7	
		เทศบาลเมืองปทุมธานี	8	
		เทศบาลเมืองลำสามแก้ว	7	
		เทศบาลเมืองสนั่นรักษ์	7	
		เทศบาลเมืองลาดสวาย	7	
ประจวบคีรีขันธ์	41	เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์	21	41
		เทศบาลเมืองหัวหิน	20	
เพชรบุรี	24	เทศบาลเมืองชะอำ	12	24
		เทศบาลเมืองเพชรบุรี	12	
สมุทรสงคราม	21	เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม	21	21
สมุทรสาคร	5	เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน	5	5
อ่างทอง	9	เทศบาลเมืองอ่างทอง	9	9
สิงห์บุรี	22	เทศบาลเมืองสิงห์บุรี	11	22
		เทศบาลเมืองบางระจัน	11	

ตารางที่ 3.3 (ต่อ)

จังหวัด	จำนวนตัวอย่าง (ตัวอย่าง)	ชื่อเทศบาลเมือง	จำนวนตัวอย่าง (ตัวอย่าง)	รวม
พระนครศรีอยุธยา	20	เทศบาลเมืองผักไห่	5	20
		เทศบาลเมืองเสนา	5	
		เทศบาลเมืองอโยธยา	5	
		เทศบาลเมืองลำตาเสา	5	
ราชบุรี	26	เทศบาลเมืองบ้านโป่ง	6	26
		เทศบาลเมืองโพธาราม	7	
		เทศบาลเมืองราชบุรี	7	
		เทศบาลเมืองท่าผา	6	
ลพบุรี	41	เทศบาลเมืองเขาสายอด	13	41
		เทศบาลเมืองบ้านหมี่	14	
		เทศบาลเมืองลพบุรี	14	
สระบุรี	27	เทศบาลเมืองสระบุรี	6	27
		เทศบาลเมืองแก่งคอย	5	
		เทศบาลเมืองพระพุทธบาท	6	
		เทศบาลเมืองหนองแค	5	
		เทศบาลเมืองทับกวาง	5	
สุพรรณบุรี	18	เทศบาลเมืองสองพี่น้อง	9	18
		เทศบาลเมืองสุพรรณบุรี	9	
รวม	400	-	400	400

ที่มา: สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย 14 มกราคม 2558

3.3.3 ประชากร และกลุ่มตัวอย่างการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการเก็บรวบรวมหลายวิธีควบคู่กันไป กล่าวคือ ข้อมูลทุติยภูมิใช้วิธีการเก็บและรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยทางเอกสาร ส่วนข้อมูลปฐมภูมิใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกลุ่มตัวอย่างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 7 ตัวอย่าง รวมทั้งข้อมูลจากเอกสาร

1) ประชากร ที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักวิชาการ ผู้บริหารเทศบาล และกลุ่มข้าราชการเทศบาลในท้องถิ่น พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ สามารถตอบคำถามการวิจัย เรื่อง “ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง”

2) กลุ่มตัวอย่าง โดยคัดเลือกให้ได้ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความเชี่ยวชาญ และทรง

คุณวุฒิ สามารถที่จะตอบคำถามได้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย เพื่อให้ผลการวิจัยครบถ้วน และ สมบูรณ์แบบเป็นการเลือกจากหลากหลายกลุ่มให้เกิดแนวความคิดที่มีความหลากหลาย ซึ่งในแต่ละกลุ่ม ตัวอย่าง อาจมีแนวคิดที่เหมือนและแตกต่างกันเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ รายได้ เทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้ จะดำเนินการเลือกกลุ่มตัวอย่าง เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยการสุ่มตัวอย่างแบบ เจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 7 ท่าน ได้แก่

ก) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 ท่าน

ข) นักวิชาการ จำนวน 1 ท่าน

ค) ผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภา

เทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองต่างๆ เป็นผู้ที่สามารถเข้าไปเก็บข้อมูลได้ โดยตรง และเป็นผู้ที่มีความรู้) จำนวน 2 ท่าน

ง) ข้าราชการเทศบาลในพื้นที่ จำนวน 1 ท่าน

3.4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษา/วิจัยจะเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเอง โดยวางแผนการเก็บ รวบรวมข้อมูลภาคสนามไว้ ดังนี้

3.4.1 ข้อมูลเชิงปริมาณใช้แบบสอบถาม เก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงาน ในเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง แบบไม่เจาะจงตามสัดส่วนรายจังหวัด จำนวน 400 ตัวอย่าง ประกอบด้วย

ก) กลุ่มตัวอย่างระดับผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี รอง นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองทุกกอง และ หัวหน้าสำนักปลัด

ข) กลุ่มตัวอย่าง ระดับผู้ปฏิบัติ ได้แก่ พนักงานเทศบาลทั่วไป

เพื่อศึกษาข้อมูลทั่วไป ใภาพรวมกว้าง ๆ ด้านทัศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ และรายได้เทศบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับการเพิ่ม รายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากแบบสอบถาม ดังนี้

1. จัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์เก็บรวบรวมข้อมูล ตามแบบสอบถามบุคลากรทุก ระดับ และประชาชนทั่วไปในเทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง

2. นำผลจากแบบสอบถามที่ได้รับ มาสรุปให้ครบถ้วน ถูกต้องในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ วัตถุประสงค์ได้ตั้งไว้ รวมทั้งข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสอบถาม เพื่อนำมาตรวจสอบ ความสมบูรณ์ใน ประเด็นต่าง ๆ หากพบว่าข้อมูล ไม่สมบูรณ์ หรือไม่ชัดเจนในประเด็นใด จะต้อง ดำเนินการทบทวนแบบสอบถามลงไปใหม่อีกครั้ง จนกว่าจะได้ประเด็น และผลการศึกษาที่ครบถ้วน สมบูรณ์ ตามที่ผู้วิจัยต้องการ

3. ผู้ศึกษาวิจัย สรุปรายชื่อที่ได้จากแบบสอบถามในภาคสนาม โดยการสรุปเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และใช้เป็นแนวทางสำหรับกำหนดกรอบการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเป้าหมายต่อไป

3.4.2 ข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเจาะจง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ข้าราชการ ของเทศบาลระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ องค์กรอิสระ และประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำนวน 7 ตัวอย่าง เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงลึก สำหรับแสวงหาแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลที่เป็นรูปธรรมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ศึกษาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับ

ก) การวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของกรอบนโยบายการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง และรายได้ของประเทศไทย

ข) ปัญหา และอุปสรรคการพัฒนารายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
 ค) ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการสัมภาษณ์จริงนั้น จะไม่มีการเรียงลำดับของข้อคำถาม แต่จะเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี ภายใต้บรรยากาศการสนทนาแลกเปลี่ยนกันแบบเป็นกันเอง มีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1. จัดทำหนังสือขอลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก และติดต่อประสานงาน กลุ่มผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และประชาชนในเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มตัวอย่างแบบง่ายด้วยการจับสลากกลุ่มเป้าหมายตามสัดส่วนรายจังหวัดที่วางไว้ เพื่อดำเนินการอธิบายวัตถุประสงค์ของการศึกษาให้กลุ่มเป้าหมายเข้าใจ และขอความอนุเคราะห์ในการให้ข้อมูลเบื้องต้น
2. สร้างสัมพันธ์ภาพกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลกลุ่มเป้าหมาย เพื่ออำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. ติดต่อประสานงานบุคคลกลุ่มตัวอย่างที่เลือกไว้ เพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์เชิงลึก
4. สำรวจพื้นที่และนัดหมาย วัน เวลา สถานที่ และการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ
5. สัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นจากประสบการณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ในเรื่องที่ต้องการศึกษาวิจัย พร้อมทั้งขออนุญาตบันทึกเสียง และภาพ ขณะที่สัมภาษณ์เชิงลึกถึง สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของกรอบนโยบายการเพิ่มรายได้ ปัญหา และอุปสรรคของการเพิ่มรายได้ ตลอดจนยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจ

6. นำผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ได้รับมาสรุปให้ครบถ้วน ถูกต้องเป็นไปตามประเด็นต่าง ๆ ที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้ รวมทั้งความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูล หากพบว่าข้อมูลจากการสัมภาษณ์ตกหล่น หรือไม่ชัดเจน ต้องลงไปสัมภาษณ์เชิงลึกต่ออีกจนกว่า

จะได้ประเด็น และผลการศึกษาที่ครบถ้วนตามต้องการ

7. ผู้ศึกษาวิจัยสรุปข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในภาคสนาม

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการจำแนกถ้อยคำ หรือข้อความที่ประชากร และกลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นแล้วนำมาตีความ สังเคราะห์ และวิเคราะห์ด้วยหลักแห่งเหตุผล สร้างข้อสรุปแบบอุปนัย (Induction Analysis) อภิปรายข้อเท็จจริงที่ค้นพบ ตามสภาพการณ์ปรากฏการณ์ความสัมพันธ์ และประเด็นที่สำคัญ เพื่อตอบคำถามของการศึกษา การวิเคราะห์เนื้อหาของยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

3.5.1 การจัดกระทำข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษา/วิจัย ดำเนินการจัดกระทำข้อมูลและพิจารณาวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางตามขั้นตอน ดังนี้

1) นำแบบสอบถามทั้งหมดมาตรวจสอบความสมบูรณ์ ถูกต้องในการตอบแบบสอบถาม จากกลุ่มตัวอย่างประชากรที่กำหนด จากนั้นนำแบบสอบถามมาคัดเลือกฉบับที่สมบูรณ์ และมีความถูกต้อง รวบรวมไว้เพื่อนำมาวิเคราะห์ข้อมูล สำหรับแบบสอบถามฉบับ ที่ยังไม่สมบูรณ์ ผู้ศึกษาวิจัยนำแบบสอบถามไปซ่อมจากกลุ่มประชากรให้สมบูรณ์

2) วิเคราะห์ข้อมูล ด้วยโปรแกรมการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติสำเร็จรูป “SPSS” (Statistical Package for the Social Sciences) มีขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

2.1) แบบสอบถามส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบตรวจสอบรายการ (Check – List) ใช้วิธีการหาค่าความถี่ (Frequency) แล้วสรุปมาเป็นร้อยละ (Percentage)

2.2) แบบสอบถามส่วนที่ 2 – 3 ข้อมูลเกี่ยวกับระดับความคิดเห็นที่ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย (Mean: \bar{X}) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.) (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2550, หน้า 180)

2.3) แบบสอบถามส่วนที่ 4 - 5 หาความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล ใช้วิธีหาค่าร้อยละ (Percentage) และค่าไคสแควร์

2.4) แบบสอบถามส่วนที่ 6 ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบปลายเปิด (Open End) ใช้วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เป็นค่าความถี่ (Frequency) แล้วสรุปออกมาเป็นร้อยละ (Percentage)

3) แปรความหมายของคะแนน แบ่งเป็น 5 ระดับ ตามมาตรวัดของลิเคิร์ต (Likert Scale) แล้วแปลค่าเฉลี่ย โดยใช้เกณฑ์ในการวิเคราะห์และแปลผลข้อมูล ดังนี้ (ธานินทร์ ศิลป์จารุ , 2550 หน้า 185)

คะแนนเฉลี่ย	4.50 – 5.00	หมายความว่า	มีระดับทัศนคติมากที่สุด
คะแนนเฉลี่ย	3.50 – 4.49	หมายความว่า	มีระดับทัศนคติมาก
คะแนนเฉลี่ย	2.50 – 3.49	หมายความว่า	มีระดับทัศนคติปานกลาง
คะแนนเฉลี่ย	1.50 – 2.49	หมายความว่า	มีระดับทัศนคติน้อย
คะแนนเฉลี่ย	1.50 – 1.49	หมายความว่า	มีระดับทัศนคติน้อยที่สุด

4) ทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล จากแบบสอบถามที่เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคลด้าน เพศ และภูมิลำเนา ใช้การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ยด้วย t-test และวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของตัวแปรที่มีตั้งแต่ 3 กลุ่มขึ้นไป โดยจำแนกตามลักษณะส่วนบุคคลด้านข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภท อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการทำงาน ใช้การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) โดยการทดสอบ ค่าเอฟ (F-test) เมื่อพบความแตกต่างเป็นรายกลุ่ม จะวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ โดยใช้วิธีการของฟิชเชอร์ (Fisher's Least- Significant Difference : LSD)

5) วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ โดยค่า Chi Square (X^2) วิธีเปียนสัน เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปร (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2545, หน้า 333)

6) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลเชิงปริมาณ จากกลุ่มตัวอย่าง โดยการวิเคราะห์เชิงอนุมาน

ข้อมูลเชิงคุณภาพ วิเคราะห์แบบตารางไขว้ เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้น และตัวแปรตาม

ก) สรุปผลการวิจัย / อภิปรายผล / ข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย จากการวิเคราะห์ข้อมูล

อภิปรายผล จากการสังเกต การสัมภาษณ์

ข้อเสนอแนะ ตามผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ข) สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติ

ดังนี้

1) การหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหา โดยนำเครื่องมือที่สร้างขึ้นให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเนื้อหา จำนวน 3 ท่าน โดยให้ผู้เชี่ยวชาญแต่ละท่าน พิจารณาองความเห็นและให้คะแนน (สุวรีย์ ศิริโกศาภิรมย์, 2546, หน้า 243-244)

+1 เมื่อแน่ใจว่าข้อคำถามนั้นเป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะของกลุ่มนั้น

0 เมื่อไม่แน่ใจว่าข้อคำถามนั้นเป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะของกลุ่มนั้น

-1 เมื่อแน่ใจว่าข้อคำถามนั้นไม่เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะของกลุ่มนั้น
ผลจากการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญ นำมาแทนค่าในสูตร

$$IOC = \frac{\sum R}{N}$$

เมื่อ IOC แทน ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหาหรือลักษณะพฤติกรรม

$$\frac{\sum R}{N} \text{ แทน ผลรวมของคะแนนความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด}$$

N แทน จำนวนผู้เชี่ยวชาญ

ถ้าดัชนี IOC คำนวณได้มากกว่า หรือเท่ากับ 0.5 แสดงว่าข้อคำถามนั้นเป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะ
ของกลุ่มนั้น แต่ถ้าข้อความใด มีค่าดัชนีต่ำกว่า 0.5 ข้อความนั้นต้องถูกตัดออกไป หรือต้องปรับปรุงใหม่

2) ค่าความเชื่อมั่น โดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (alpha coefficient) จากการคำนวณ หาค่า
สัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นของครอนบาค (Cronbach, 1971, p.160) ซึ่งค่าความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม
ค่าคะแนนที่ได้ อาจจะเป็นค่าอะไรก็ตามที่มีค่าเข้าใกล้ 1

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left\{ 1 - \frac{\sum s_i^2}{s_t^2} \right\}$$

เมื่อ

α คือ ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นของแบบทดสอบ

n คือ จำนวนข้อของแบบทดสอบ

s_i^2 คือ ความแปรปรวนของแบบทดสอบรายข้อ

s_t^2 คือ ความแปรปรวนของแบบทดสอบทั้งฉบับ

3) สถิติพื้นฐาน ได้แก่ ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (arithmetic mean) และค่า
ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) (บุญชม ศรีสะอาด, 2545, หน้า 113)

3.1 ค่าร้อยละ (percentage)

$$= \frac{f}{n} \times 100$$

เมื่อ f แทน ความถี่

N แทน จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด

3.2 ค่าเฉลี่ย (arithmetic mean)

$$\bar{x} = \frac{\sum fx}{N}$$

\bar{x} = ค่าเฉลี่ย

$\sum fx$ = ผลรวมของคะแนนทั้งหมด

N = จำนวนตัวอย่าง

3.3 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

$$S.D. = \sqrt{\frac{N \sum fx^2 - (\sum fx)^2}{N(N-1)}}$$

$S.D.$ = ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

$\sum fx$ = ผลรวมของคะแนนทั้งหมด

N = จำนวนตัวอย่าง

$\sum fx^2$ = ผลรวมของคะแนนยกกำลังสองทั้งหมด

4) สถิติสำหรับเปรียบเทียบความสัมพันธ์ โดยใช้การทดสอบที (t-test) และการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว โดยสถิติการทดสอบเอฟ (F-Test) (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2545, หน้า 140)

4.1 สถิติทดสอบที (t-test)

$$t = \frac{(\bar{x}_1 - \bar{x}_2) - (\mu_1 - \mu_2)}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

$$S_p^2 = \frac{(n_1 - 1)S_1^2 + (n_2 - 1)S_2^2}{(n_1 - 1) + (n_2 - 1)}$$

$$df (v) = (n_1 - 1) + (n_2 - 1)$$

$$= n_1 + n_2 - 2$$

เมื่อ	\bar{x}_1, \bar{x}_2	แทน	ค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 และ 2 ตามลำดับ
	μ_1, μ_2	แทน	คะแนนเฉลี่ยของประชากรกลุ่มที่ 1 และ 2 ตามลำดับ
	s_1^2, s_2^2	แทน	ความแปรปรวนของกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 และ 2 ตามลำดับ
	s_p^2	แทน	ความแปรปรวนร่วม
	n_1, n_2	แทน	จำนวนตัวอย่างของกลุ่มตัวอย่างกลุ่มที่ 1 และ 2 ตามลำดับ
	df	แทน	ชั้นความเป็นอิสระ

4.2 สถิติทดสอบเอฟ (F-test) ใช้วิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (one-way ANOVA) เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่มขึ้นไป

$$F = \frac{\text{ความแปรปรวนระหว่างกลุ่ม}}{\text{ความแปรปรวนภายในกลุ่ม}}$$

$$= \frac{MS_b}{MS_w}$$

$$= \frac{SS_b / k - 1}{SS_w / n - k}$$

$$SS_w = \sum_{i=1}^{ni} \sum_{j=1}^k (X_{ij} - \bar{X}_j)^2$$

$$SS_b = \sum_{j=1}^k n_j (\bar{X}_j - \bar{X})^2$$

เมื่อ SS_w แทน ค่าความแปรปรวนภายในกลุ่ม

5) การเปรียบเทียบเชิงพหุคูณ (multiple comparison) เพื่อการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยรายคู่หลัง (post hoc test) โดยใช้สูตรของฟิชเชอร์ (Fisgers Least-Significant Difference : LSD) (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2545, หน้า 333

$$LSD = t_{\left(\frac{\alpha}{2}, v\right)} \sqrt{MSE \left(\frac{1}{n_i} + \frac{1}{n_j} \right)}$$

เมื่อ $t_{\left(\frac{\alpha}{2}, v\right)}$ แทน เป็นค่าจากตารางการแจกแจงที่ที่ระดับนัยสำคัญ α และระดับชั้นเสรี v

v แทน ระดับชั้นเสรีของความผันแปรภายในกลุ่มหรือความคลาดเคลื่อนของการทดลอง

MSE แทน ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสองของความคลาดเคลื่อน

n_i, n_j แทน ขนาดตัวอย่างของประชากรที่ i และ j ตามลำดับ

6) การเปรียบเทียบเพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นกับตัวแปรตาม (ธานินทร์ ศิลป์จารุ, 2550, หน้า 204-205) โดยใช้สถิติ chi-square

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}}$$

เมื่อ χ^2 = ค่าสถิติไคสแควร์

O_{ij} = ความถี่ที่ได้จากการสังเกต (Observed Frequency) ในแถวที่ i คอลัมน์ที่ j

E_{ij} = ความถี่ที่คาดหวัง (Expected Frequency) ในแถวที่ i คอลัมน์ที่ j

r_i = ผลรวมของแนวแนวนอน (Row)

c_j = ผลรวมของแถวแนวตั้งหรือหลัก (Column)

n = ความถี่รวมทั้งหมด

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางเป็นการวิจัยรูปแบบผสมผสานวิธี (Mixed Method Approach) ดำเนินการตามขั้นตอนการศึกษาโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงลึก วิเคราะห์ผลทางสถิติ และนำผลการวิเคราะห์มาเปรียบเทียบกับ แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงทัศนคติของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ รายได้ของเทศบาลและความสัมพันธ์ของยุทธศาสตร์กับการพัฒนารายได้เทศบาล เพื่อนำมาใช้กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาองค์กรให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของการเพิ่มรายได้เทศบาล เมือง กลุ่มภาคกลาง ให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจ/หน้าที่ ตลอดจนความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต นำเสนอผลการวิจัยในรูปแบบตารางประกอบคำบรรยาย แบ่งผลการวิจัยเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ จากแบบสอบถาม ประกอบด้วย

- 1.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม
- 1.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล
- 1.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์
- 1.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล
- 1.5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้
- 1.6 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง จำแนกตามเพศ
- 1.7 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง จำแนกตามภูมิภาค
- 1.8 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่น
- 1.9 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่นด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เป็นรายคู่
- 1.10 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลางจำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่นด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เป็นรายคู่

- 1.11 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่นด้านโอกาสการเพิ่มรายได้อื่น
รายคู่
- 1.12 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการท้องถิ่นภาพรวมเป็นรายคู่
- 1.13 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล
เมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ
- 1.14 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่
- 1.15 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล
เมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา
- 1.16 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศา
เมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน
- 1.17 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงานด้านทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
เป็นรายคู่
- 1.18 ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ
ขององค์กรเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลและโอกาสเพิ่มรายได้ของ
เทศบาล ตามหมวดรายได้ โดยใช้ค่า Chi Square (X^2) ด้วยวิธีเปียสัน เพื่อวิเคราะห์ค่า
ความสัมพันธ์ของตัวแปร
- 1.19 ผลการวิเคราะห์ค่าร้อยละ และค่าโคสแควร์ของความสัมพันธ์ระหว่างการบริหา
ยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตาม
หมวดรายได้

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จาก การสัมภาษณ์เชิงลึก

ตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถาม

ผู้ศึกษา/วิจัย นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลยุทธศาสตร์การพัฒนากาครายได้ของเทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง โดยสุ่มเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการเทศบาล ฝ่ายข้าราชการ
การเมืองรวมทั้งข้าราชการ ประจำทุกตำแหน่ง และทุกระดับ จำนวน 400 ตัวอย่าง ทั้งนี้ ผู้ศึกษา/วิจัย
จัดลำดับการนำเสนอ ดังนี้

ก) สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

ข) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ก) สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในการแปลความหมาย ผู้ศึกษา/วิจัยจึงได้กำหนดสัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

N	แทน	ขนาดตัวอย่าง (sample size)
\bar{x}	แทน	ค่าเฉลี่ย (mean)
S.D.	แทน	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)
T	แทน	ค่าสถิติทดสอบที (t-test)
F	แทน	ค่าสถิติทดสอบเอฟ (F-test)
P	แทน	มีความน่าจะเป็นของความมีนัยสำคัญทางสถิติ
Df	แทน	ชั้นความเป็นอิสระ (degrees of freedom)
SS	แทน	ผลรวมกำลังสอง (sum of squares)
MS	แทน	ค่าเฉลี่ยของผลรวมกำลังสอง (mean of sum of squares)
* $p \leq .05$	แทน	แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05
** $p \leq .01$	แทน	แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01
*** $p \leq .001$	แทน	แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001

ข.) ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 4.1 แสดงค่าร้อยละของลักษณะส่วนบุคคลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ลำดับที่	ลักษณะส่วนบุคคล	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
1.	เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภท		
	- ประเภทปฏิบัติการ	145	36.25
	- ประเภทวิชาการ	107	26.75
	- ประเภทอำนวยการ	117	29.25
	- ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	19	4.75
	- ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)	12	3.00
2.	เพศ		
	- ชาย	122	30.50
	- หญิง	278	69.50
3.	อายุ		
	- ต่ำกว่า 30 ปี	36	9.00

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ลำดับที่	ลักษณะส่วนบุคคล	จำนวน (n=400)	ร้อยละ
	- 31 – 40 ปี	175	43.75
	- 41 – 50 ปี	125	31.25
	- 51 – 60 ปี	60	15.00
	- 60 ปีขึ้นไป	4	1.00
4.	ระดับการศึกษา		
	- ประถมศึกษา	1	0.25
	- มัธยมศึกษา	7	1.75
	- ปริญญาตรี	251	62.75
	- ปริญญาโท	130	32.50
	- ปริญญาเอก	0	0.00
	- อื่น ๆ	11	2.75
5.	ระยะเวลาการทำงาน		
	- ระหว่าง 1 – 4 ปี	61	15.25
	- ระหว่าง 5 – 8 ปี	89	22.25
	- ระหว่าง 9 – 12 ปี	120	30.00
	- มากกว่า 12 ปีขึ้นไป	130	32.50
6.	ภูมิลำเนา		
	- ในเขตเทศบาล	244	61.00
	- นอกเขตเทศบาล	156	39.00

จากตารางที่ 4.1 พบว่า 1) ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ประเภทปฏิบัติการ จำนวน 145 คน คิดเป็นร้อยละ 36.25 รองลงมา ประเภทอำนวยการ จำนวน 117 คน คิดเป็นร้อยละ 29.25 ประเภทวิชาการ จำนวน 107 คน คิดเป็นร้อยละ 26.75 ประเภทบริหาร จำนวน 19 คน คิดเป็นร้อยละ 4.75 และประเภทบริหารฝ่ายการเมือง จำนวน 12 คน คิดเป็นร้อยละ 3.00 ตามลำดับ

2) เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ เพศหญิง จำนวน 278 คน คิดเป็นร้อยละ 69.50 ที่เหลือ ได้แก่ เพศชาย จำนวน 39.50 คน คิดเป็นร้อยละ 39.50

3) อายุของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ อายุระหว่าง 31 – 40 ปี จำนวน 175 คน คิดเป็นร้อยละ 43.75 รองลงมา อายุระหว่าง 41 – 50 ปี จำนวน 125 คน คิดเป็นร้อยละ 31.25 อายุระหว่าง 51-60 ปี จำนวน 60 คน คิดเป็นร้อยละ 15.00 อายุต่ำกว่า 30 ปี จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 9.00 และอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 4 คน คิดเป็นร้อยละ 1.00 ตามลำดับ

4) ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ระดับปริญญาตรี จำนวน 251 คน คิดเป็นร้อยละ 62.75 รองลงมา ระดับปริญญาโท จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 32.50 ระดับอื่นๆ 11 คน คิดเป็นร้อยละ 2.75 ระดับมัธยมศึกษา จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 1.75 และระดับประถมศึกษา จำนวน 1คน คิดเป็นร้อยละ 0.25 ตามลำดับ

5) ระยะเวลาการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ ระยะเวลาการทำงานมากกว่า 12 ปีขึ้นไป จำนวน 130 คน คิดเป็นร้อยละ 32.50 รองลงมาระยะเวลาการทำงานระหว่าง 9 – 12 ปี จำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 30.00 ระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5-8 ปี จำนวน 89 คน คิดเป็นร้อยละ 22.25 และระยะเวลาทำงานระหว่าง 1-4 ปี จำนวน 61 คน คิดเป็น 15.25 ตามลำดับ

6) ภูมิลำเนาของผู้ตอบแบบสอบถาม มากที่สุด ได้แก่ ภูมิลำเนาในเขตเทศบาล จำนวน 244 คน คิดเป็นร้อยละ 61.00 ที่เหลือ ได้แก่ ภูมิลำเนานอกเขตเทศบาล จำนวน 156 คน คิดเป็นร้อยละ 39.00

4.1.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล

ตารางที่ 4.2 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล

ทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้เทศบาล	ระดับความคิดเห็น		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
1. ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาล	4.18	.79	มาก
2. เทศบาลจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง	3.99	.83	มาก
3. รัฐบาลกลางกำหนดประเภทภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ทำให้เทศบาลมีรายได้จำกัดและไม่สามารถจัดหารายได้อื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด	3.75	.87	มาก
4. เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อยและต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จะส่งผลให้เทศบาลขาดความเข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะที่ดี	3.89	.84	มาก
5. รายได้ของเทศบาลมีแหล่งรายได้จากรายได้เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่ม (ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุนและรายได้จากเงินปันส่วน	3.90	.77	มาก
6. รายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ รายได้จากการประกอบกิจการ และรายได้จากทรัพย์สินนั้น เป็นรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บเองได้ตามกฎหมาย	3.95	.87	มาก

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้เทศบาล	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
7. รายได้จากภาษีที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บในทางปฏิบัติจะมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดเก็บให้ นั่นเป็นรายได้ของเทศบาลที่มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม)	3.75	.87	มาก
8. เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนและเงินปันส่วนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง	3.92	.76	มาก
9. รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใด อาทิ ค่าบริการและเงินอุทิศรายได้อื่น ๆ จัดว่าเป็นรายได้อื่น (เงินกู้ เงินอุทิศ) ของเทศบาล	3.81	.89	มาก
10. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านสัดส่วนของรายได้ที่ไม่เหมาะสม	3.83	.83	มาก
11. เทศบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทางการคลังจากรัฐบาล	3.82	.85	มาก
12. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการคลัง	3.78	.87	มาก
13. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านการมีรายได้ที่จำกัด อันเนื่องมาจากรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทภาษีอากร อัตราการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล	3.71	.92	มาก
14. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศบาลขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี	3.67	.94	มาก
15. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจาก จำนวนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ	3.66	.94	มาก
16. เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากระบบงานจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ	3.68	.90	มาก
17. เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดี ประชาชนมีรายได้สูง จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย	3.97	.85	มาก
18. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานคลังเทศบาล จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น	3.96	.80	มาก
19. การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น	4.00	.82	มาก

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้เทศบาล	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
20. เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้โดยการขยายฐานภาษีท้องถิ่น การปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ	3.91	.83	มาก
ภาพรวม	3.86	.51	มาก

จากตารางที่ 4.2 พบว่า ระดับทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง ด้านทัศนคติของ ผู้บริหาร และ ข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, S.D. = .51)

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ด้านทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาลของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล มากที่สุด ได้แก่ ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาล ($\bar{x} = 4.18$, S.D.=.79) รองลงมา การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น ($\bar{x} = 4.00$, S.D.=.82), เทศบาลจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง ($\bar{x} = 3.99$, S.D.=.83), เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดีประชาชนมีรายได้สูงจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย ($\bar{x} = 3.97$, S.D.=.85), การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานคลังเทศบาลจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น ($\bar{x} = 3.96$, S.D.=.80), รายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ รายได้จากกิจกรรมประกอบกิจการและรายได้จากทรัพย์สินนั้นเป็นรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บเองได้ตามกฎหมาย ($\bar{x} = 3.95$, S.D.=.87), เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง ($\bar{x} = 3.92$, S.D.=.76), เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้ โดยการขยายฐานภาษีท้องถิ่น การปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ ($\bar{x} = 3.91$, S.D.=.83), รายได้ของเทศบาลมีแหล่งรายได้ จากรายได้เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่ม (ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้จากเงินปันส่วน ($\bar{x} = 3.90$, S.D.=.77), เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จะส่งผลให้เทศบาลขาดความเข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะที่ดี ($\bar{x} = 3.89$, S.D.=.84), เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านสัดส่วนของรายได้ที่ไม่เหมาะสม ($\bar{x} = 3.83$, S.D.=.83) เทศบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทางการคลังจากรัฐบาล ($\bar{x} = 3.82$, S.D.=.85), รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใด อาทิ ค่าบริการและเงินอุทิศรายได้อื่น ๆ ที่จัดว่าเป็นรายได้อื่น (เงินกู้เงินอุทิศ) ของเทศบาล

($\bar{x} = 3.81$, S.D.=.89), เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการคลัง($\bar{x} = 3.78$, S.D. =.87), รายได้จากภาษีที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บในทางปฏิบัติจะมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดเก็บ ให้นำนั้นเป็นรายได้ของเทศบาลที่มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้(ภาษีร่วม)($\bar{x} = 3.75$, S.D=.87),รัฐบาลกลาง กำหนดประเภทภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ทำให้เทศบาลมีรายได้จำกัดและไม่สามารถจัดหารายได้อื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ($\bar{x} = 3.75$, S.D.=.87), เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านการมีรายได้ที่จำกัด อันเนื่องมาจากรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด ประเภทภาษีอากร อัตราการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล ($\bar{x} = 3.71$, S.D.=.92), เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากระบบงานจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ ($\bar{x} = 3.68$, S.D.=.90), เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ เทศบาลขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี ($\bar{x} = 3.67$, S.D.=.94) และเทศบาลกำลังประสบปัญหา ด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากจำนวนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ($\bar{x} = 3.66$, S.D.=.94) ตามลำดับ

ระดับทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ด้าน ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณา เป็นรายข้อเรียงตามลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานด้านทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อ รายได้เทศบาลของผู้ตอบแบบสอบถามจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ลำดับแรก ได้แก่ ทรัพยากรด้านการเงิน มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาล, การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์ งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น, เทศบาลจำเป็นต้องมีอิสระ ในการบริหารการเงิน และการคลัง, เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดี ประชาชนมีรายได้สูงจะส่งผลต่อการ พัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย, การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาลที่มีต่อการ บริหารงานคลังเทศบาล จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น ตามลำดับ

4.1.3 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อ ยุทธศาสตร์

ตารางที่ 4.3 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์

ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
1. ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาว	4.13	.81	มาก
2. ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลในการบริหารและจัดบริการ สาธารณะตามความต้องการของประชาชน	4.16	.80	มาก
3. การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ กทำเนิ การตามยุทธศาสตร์ และการประเมินผลยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการ บริหาร ยุทธศาสตร์	4.09	.77	มาก

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
4. การวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็น การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายในเป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์	4.10	.77	มาก
5. การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์นโยบายยุทธวิธี ตัวชี้วัดและการพัฒนายุทธศาสตร์ เป็นองค์ประกอบของการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี	4.06	.75	มาก
6. การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จะต้องจัดทำกระบวนการปฏิบัติงาน แผนปฏิบัติการ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การประยุกต์ยุทธศาสตร์การตรวจสอบ กระบวนการปฏิบัติงาน และการปรับยุทธศาสตร์	4.06	.77	มาก
7. การควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมินยุทธศาสตร์ และการตรวจสอบยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์	4.02	.79	มาก
8. ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่นผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน	4.23	.79	มาก
9. กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาลสามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น	4.19	.80	มาก
10. ยุทธศาสตร์เทศบาลที่ดี จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขให้มีความเหมาะสมเป็นประจำทุกปี	4.05	.91	มาก
ภาพรวม	4.11	.62	มาก

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ระดับทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับยุทธศาสตร์เทศบาล เมืองกลุ่มภาคกลาง ด้านทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ ภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.11$, S.D.=.62)

เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ของผู้ตอบแบบสอบถาม พบว่าทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์มากที่สุด ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่นผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน ($\bar{x} = 4.23$, S.D.=.79) รองลงมา กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาลสามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ($\bar{x} = 4.19$, S.D.=.80), ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลในการบริหารและจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน

($\bar{x} = 4.16$, S.D.=.80), ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาว ($\bar{x} = 4.13$, S.D.= .81), การวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็นการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายใน เป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 4.10$, S.D.=.77), การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และการประเมินผล ยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 4.09$, S.D.=.77), การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธี ตัวชี้วัด และการพัฒนายุทธศาสตร์เป็นองค์ประกอบ ของการกำหนด ยุทธศาสตร์ที่ดี ($\bar{x} = 4.06$, S.D.=.75), การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จะต้องจัดทำกระบวนการปฏิบัติงาน แผนปฏิบัติการ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ การประยุกต์ยุทธศาสตร์ การตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน และการปรับยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 4.06$, S.D.=.77), ยุทธศาสตร์เทศบาลที่ดีจำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไขให้มีความเหมาะสมเป็นประจำทุกปี ($\bar{x} = 4.05$, S.D.=.91) และการควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมิน ยุทธศาสตร์ และการตรวจสอบยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 4.02$, S.D.=.79) ตามลำดับ

ระดับทัศนคติต่อยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ในด้านทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ ภาพรวม อยู่ในระดับมากเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานจากค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 5 ลำดับแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน, กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาลสามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์การควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมิน ยุทธศาสตร์ และการตรวจสอบยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์, ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาวและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็น การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อม ภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายในเป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ ตามลำดับ

4.1.4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร ในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล

ตารางที่ 4.4 แสดงค่าร้อยละของกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล

กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์	จำนวน (n - 400)	ร้อยละ
การวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์	173	43.25
การกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์	136	34.00
การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์	55	13.75
การควบคุมและประเมินยุทธศาสตร์	36	9.00
รวม	400	100

จากตารางที่ 4.4 พบว่า กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ที่สู่ความสำเร็จขององค์กรในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาลผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่คิดว่าเป็นการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ จำนวน 73 คน คิดเป็นร้อยละ 43.25 มากที่สุด รองลงมาการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ จำนวน 136 คน คิดเป็นร้อยละ 34.00 การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ จำนวน 55 คน คิดเป็นร้อยละ 13.75 และการควบคุมและประเมินยุทธศาสตร์ จำนวน 36 คน คิดเป็นร้อยละ 9.00 น้อยที่สุด ตามลำดับ

4.1.5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล

ตารางที่ 4.5 แสดงค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
38. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้เทศบาล			
1) กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ๆของเทศบาล	3.92	.77	มาก
2) กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์	3.88	.81	มาก
3) กลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของเทศบาล	3.88	.81	มาก
รวม	3.89	.66	มาก
39. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล			
1) กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล	3.88	.85	มาก
2) กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาล	3.88	.83	มาก
3) กลยุทธ์การออกข้อบังคับและข้อบัญญัติการการปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เทศบาล	3.86	.82	มาก
รวม	3.87	.71	มาก
40. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล			
1) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการจัดเก็บรายได้เทศบาล	3.97	.83	มาก
2) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ/อุปกรณ์ในการจัดเก็บรายได้เทศบาล	3.90	.82	มาก
3) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาล	3.99	.82	มาก
รวม	3.95	.74	มาก
41. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล			
1) กลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของเทศบาล	3.80	.72	มาก
2) กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับการถ่ายโอนงบประมาณให้เทศบาล	3.81	.79	มาก
3) กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษี สำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาล	3.91	.85	มาก
รวม	3.84	.67	มาก

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล	ระดับทัศนคติ		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
42. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก			
1) กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจประโยชน์การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเชิงรุก	3.95	.83	มาก
2) กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี	3.91	.84	มาก
3) กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล	4.05	.81	มาก
รวม	3.97	.75	มาก
ภาพรวม	3.91	.60	มาก

จากตารางที่ 4.5 พบว่าทัศนคติผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง ด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล ภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.91$, S.D.=.60) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทัศนคติของข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของผู้ตอบแบบสอบถามพบมากที่สุด ได้แก่ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก ($\bar{x} = 3.97$, S.D.=.75) รองลงมายุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.95$, S.D. = .74), ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.89$, S.D.=.66), ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.82) และยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.84$, S.D.=.67) ตามลำดับ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงกลยุทธ์ของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้รายยุทธศาสตร์ พบว่า **ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล** ภาพรวม มีทัศนคติอยู่ในระดับ ($\bar{x} = 3.89$, S.D.=.66) เมื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์เป็นรายข้อแล้ว พบว่า มากที่สุด ได้แก่ กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาล ($\bar{x} = 3.92$, S.D.=.77) รองลงมา กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์ ($\bar{x} = 3.88$, S.D.=.81) และกลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของเทศบาล ($\bar{x} = 3.89$, S.D.=.83) น้อยที่สุด ตามลำดับ

ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล ภาพรวม มีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.87$, S.D.=.71) เมื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด ได้แก่ กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาลค่าเฉลี่ยมากที่สุด ($\bar{x} = 3.88$, S.D.=.83) รองลงมา กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล ($\bar{x} = 3.88$, S.D.=.85) และกลยุทธ์การออกข้อบังคับ และข้อบัญญัติการปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.82) น้อยที่สุด ตามลำดับ

ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล ภาพรวม มีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.95$, S.D.=.74) เมื่อวิเคราะห์ถึงกลยุทธ์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด ได้แก่ กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x}=3.99$, S.D.=.82) รองลงมา กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x}=3.97$, S.D.=.83) และกลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ/อุปกรณ์ในการจัดเก็บรายได้ ($\bar{x}=3.90$, S.D. = .82) น้อยที่สุด ตามลำดับ

ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ภาพรวม มีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.84$, S.D.=.67) เมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด ได้แก่ กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษีสำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาล ($\bar{x}=3.91$, S.D.=.85) รองลงมา กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับการถ่ายโอนงบประมาณให้เทศบาล ($\bar{x}=3.81$, S.D.=.79) และกลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของเทศบาล ($\bar{x}=3.80$, S.D.=.72) น้อยที่สุด ตามลำดับ

ยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก ภาพรวม มีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x}=3.97$, S.D.=.75) เมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด ได้แก่ กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล ($\bar{x}=4.05$, S.D.=.81) รองลงมา กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจประโยชน์การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเชิงรุก ($\bar{x}=3.95$, S.D.=.83) และกลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี ($\bar{x}=3.91$, S.D. = .84) น้อยที่สุด ตามลำดับ

4.1.6 ผลการวิเคราะห์ โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล ตามหมวดรายได้

ตารางที่ 4.6 แสดงค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้

โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้	ระดับความคิดเห็น		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
43. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง			
1) ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) เช่น ภาษี โรงเรือนและที่ดิน	4.02	.74	มาก
2) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอย	3.93	.81	มาก
3) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ เช่น ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต	3.94	.87	มาก
4) รายได้จากประกอบกิจการ เช่น การประปา การไฟฟ้า	3.69	.99	มาก
5) รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่าทรัพย์สินเทศบาล	3.73	.89	มาก
เฉลี่ยรวม	3.86	.69	มาก
44. รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และ ภาษีเฉพาะ	3.74	.83	มาก

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้	ระดับความคิดเห็น		
	\bar{x}	S.D.	แปลความ
45. รายได้จากเงินอุดหนุนและเงินปันส่วน			
1) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	3.86	.86	มาก
2) เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์	3.84	.86	มาก
3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3.80	.85	มาก
เฉลี่ยรวม	3.83	.79	มาก
46. รายได้อื่น			
1) ค่าบริการ เช่น ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร	3.45	1.13	มาก
2) เงินอุทิศให้	3.54	1.18	มาก
เฉลี่ยรวม	3.50	1.12	มาก
ภาพรวม	3.78	.69	มาก

จากตารางที่ 4.6 พบว่า ทศนคติของผู้ตอบแบบสอบถาม ด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ ภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.78$, S.D. = .69)

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านของรายได้ที่มีโอกาสเพิ่มเรียงลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้จากมากไปน้อย มากที่สุด ได้แก่ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.69) รองลงมา รายได้จากเงินอุดหนุนและเงินปันส่วน ($\bar{x} = 3.83$, S.D.=.79), รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ภาษีร่วม ($\bar{x} = 3.74$, S.D.=.83) และรายได้อื่น ($\bar{x} = 3.50$, S.D.=1.12) ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาทศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามต่อหมวดรายได้ที่มีโอกาสเพิ่มเป็นรายข้อ พบว่า **รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง** ภาพรวม มีทศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.69) เมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ($\bar{x} = 4.02$, S.D.=.74) รองลงมา ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ เช่น ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ($\bar{x} = 3.94$, S.D.=.87), ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอย ($\bar{x} = 3.93$, S.D.=.81), รายได้จากทรัพย์สินเช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่าทรัพย์สินเทศบาล ($\bar{x} = 3.73$, S.D.=.89) และรายได้จากการประกอบกิจการ เช่น การประปา การไฟฟ้า ($\bar{x} = 3.69$, S.D.=.99) ตามลำดับ

รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันผล ภาพรวมมีทศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.83$, S.D.=.79) เมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ พบว่า อุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.86) มากที่สุด รองลงมา เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ ($\bar{x} = 3.84$, S.D.=.86) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ($\bar{x} = 3.80$, S.D.=.85) น้อยที่สุด

รายได้จากภาษีที่รัฐเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) ($\bar{x} = 3.74$, S.D.=.83) และรายได้อื่น ๆ ในภาพรวมมี

ทัศนคติ อยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.50$, S.D.=1.12) เมื่อวิเคราะห์เป็นรายข้อ พบว่า มากที่สุด รายได้อื่นเป็นเงินอุทิศให้ ($\bar{x} = 3.54$, S.D.=1.18) และค่าบริการ เช่น ค่ารับรองสำเนา และถ่ายเอกสาร ($\bar{x} = 3.45$, S.D.=1.13) ตามลำดับ

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการทดสอบความแตกต่างค่าเฉลี่ยทัศนคติของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเภทเพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงานและภูมิถิ่นอาศัย ใช้การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) โดยการทดสอบค่าเอฟ (F-test) เมื่อมีนัยสำคัญทางสถิติใช้เปรียบเทียบรายคู่ โดยใช้วิธีของฟิชเชอร์ (Fisher's Least- Significant Difference : LSD)

4.1.7 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.7 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	P
1.ทัศนคติผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	5.476	4	1.369	5.468	.000***
	ภายในกลุ่ม	98.909	395	.250		
	รวม	104.385	399			
2.ทัศนคติผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	ระหว่างกลุ่ม	3.025	4	.756	1.981	.097
	ภายในกลุ่ม	150.811	395	.382		
	รวม	153.836	399			
3.ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	4.702	4	1.175	3.358	.010**
	ภายในกลุ่ม	138.262	395	.350		
	รวม	142.963	399			
4.โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้	ระหว่างกลุ่ม	8.910	4	2.228	4.873	.001***
	ภายในกลุ่ม	180.573	395	.457		
	รวม	189.483	399			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	4.274	4	1.069	4.514	.001***
	ภายในกลุ่ม	93.501	395	.237		
	รวม	97.775	399			

* $p \leq .05$, ** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.7 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น พบว่า ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล ภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .001 เมื่อ พิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า ทัศนคติมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 ข้อ ได้แก่ ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และทัศนคติที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ .001 จำนวน 2 ข้อ ได้แก่ ทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวด รายได้ เมื่อพบความแตกต่าง จึงทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ ด้วยวิธีของฟิชเชอร์ (LSD) ปรากฏดังตารางที่ 4.8

4.1.8 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เป็นรายคู่
ตารางที่ 4.8 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เป็นรายคู่

ตำแหน่งงาน	\bar{x}	ประเภทปฏิบัติการ	ประเภทวิชาการ	ประเภทอำนวยการ	ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)
		3.74	4.02	3.83	3.88	4.07
ประเภทปฏิบัติการ	3.74	-	.27973***	.08863	.13998	.33187*
ประเภทวิชาการ	4.02		-	.19109**	.13974	.05214
ประเภทอำนวยการ	3.83			-	.05135	.24324
ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	3.88				-	.19189
ประเภทบริหาร(ฝ่ายการเมือง)	4.07					-

* $p \leq .05$, ** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.8 พบว่า ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่ พบว่า ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 คู่ กล่าวคือ ข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ และทัศนคติที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ ข้าราชการประเภทวิชาการจะมีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ อีกทั้งทัศนคติที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ ข้าราชการประเภทวิชาการจะมีทัศนคติที่เกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ

4.1.9 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล เป็นรายคู่ ตารางที่ 4.9 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการ ส่วน ท้องถิ่นด้านยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล เป็นรายคู่

ตำแหน่งงาน	\bar{x}	ประเภทปฏิบัติการ	ประเภทวิชาการ	ประเภทอำนวยการ	ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)
		3.82	4.06	3.84	4.05	4.01
ประเภทปฏิบัติการ	3.82	-	.24113***	.01887	.22981	.19180
ประเภทวิชาการ	4.06		-	.22226**	.01131	.04933
ประเภทอำนวยการ	3.84			-	.21095	.17293
ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	4.05				-	.03801
ประเภทบริหาร(ฝ่ายการเมือง)	4.01					-

** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.9 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการด้านยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลเป็นรายคู่ พบว่าประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ ข้าราชการประเภทวิชาการ มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และทัศนคติที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ ข้าราชการประเภทวิชาการมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ

4.1.10 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ เป็นรายคู่ ตารางที่ 4.10 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ เป็นรายคู่

ตำแหน่งงาน	\bar{x}	ประเภทปฏิบัติการ	ประเภทวิชาการ	ประเภทอำนวยการ	ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)
		3.72	3.99	3.69	3.42	3.98
ประเภทปฏิบัติการ	3.72	-	.26769**	.02478	.29682	.26698
ประเภทวิชาการ	3.99		-	.29247***	.56450***	.00071
ประเภทอำนวยการ	3.69			-	.27203	.29176
ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	3.42				-	.56380*
ประเภทบริหาร(ฝ่ายการเมือง)	3.98					-

* $p \leq .05$, ** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.10 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภท ข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้เป็นรายคู่ พบว่า ประเภท ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง) มีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ) กลับพบความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการ ประเภทวิชาการมีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการ ประเภทปฏิบัติการ และพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 จำนวน 2 คู่ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการ มีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตาม หมวดรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และกลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ) ลำดับ

4.1.11 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น ภาพรวม เป็นรายคู่
 ตารางที่ 4.11 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นภาพรวมเป็นรายคู่

ตำแหน่งงาน	\bar{x}	ประเภทปฏิบัติการ	ประเภทวิชาการ	ประเภทอำนวยการ	ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง)
		3.82	4.07	3.88	3.86	4.06
ประเภทปฏิบัติการ	3.82	-	24843***	.05986	.03764	.23690
ประเภทวิชาการ	4.07		-	.18856**	.21079	.01153
ประเภทอำนวยการ	3.88			-	.02223	.17704
ประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)	3.86				-	.19926
ประเภทบริหาร(ฝ่ายการเมือง)	4.06					-

** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.11 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น ภาพรวมเป็นรายคู่ พบว่า ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับภาพรวมของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 คู่ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการมีทัศนคติภาพรวมของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และทัศนคติที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001 จำนวน 1 คู่ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการจะมีทัศนคติภาพรวมของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ ตามลำดับ

4.1.12 ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้
เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม เพศ
ตารางที่ 4.12 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่ม
ภาคกลาง จำแนกตามเพศ

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง	เพศ				t	P
	ชาย(n=122)		หญิง(n=278)			
	\bar{x}	S.D	\bar{x}	S.D		
1. ทัศนคติข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล	3.88	.47	3.84	.53	.717	.474
2. ทัศนคติข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	4.12	.52	4.11	.66	.161	.873
3. ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล	3.99	.53	3.87	.62	1.996	.047*
4. โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้	3.88	.47	3.84	.53	.966	.335
ภาพรวม	4.12	.52	4.11	.66	1.135	.257

$p \geq .05$

จากตารางที่ 4.12 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้
เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามเพศ พบว่า ทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับยุทธศาสตร์
เพิ่มรายได้เทศบาล ในภาพรวม ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อพบ
ความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 ข้อ ได้แก่ ยุทธศาสตร์กับการเพิ่ม
รายได้เทศบาล

4.1.13 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล
เมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม อายุ

ตารางที่ 4.13 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่ม
ภาคกลาง จำแนกตามอายุ

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล เมือง กลุ่มภาคกลาง	แหล่งความ แปรปรวน	SS	df	MS	F	P
1. ทักษะคดีเกี่ยวกับรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	2.612	4	.653	2.534	.040*
	ภายในกลุ่ม	101.773	395	.258		
	รวม	104.385	399			
2. ทักษะคดีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์	ระหว่างกลุ่ม	2.129	4	.532	1.386	.238
	ภายในกลุ่ม	151.707	395	.384		
	รวม	153.836	399			
3. ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	.726	4	.182	.504	.733
	ภายในกลุ่ม	142.237	395	.360		
	รวม	142.963	399			
4. โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตาม หมวดรายได้	ระหว่างกลุ่ม	1.462	4	.365	.768	.547
	ภายในกลุ่ม	188.021	395	.476		
	รวม	189.483	399			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	.644	4	.161	.655	.624
	ภายในกลุ่ม	97.130	395	.246		
	รวม	97.775	399			

* $p \leq .05$

จากตารางที่ 4.13 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ พบว่า กลุ่มอายุต่าง ๆ มีทักษะคดีเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของ เทศบาล ภาพรวมไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ กลับพบความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 ข้อ ได้แก่ ทักษะคดีเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เมื่อพบความแตกต่างจึงทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธีของฟิชเชอร์ (LSD)

4.1.14 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่

ตารางที่ 4.14 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม อายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่

อายุ	\bar{x}	ต่ำกว่า 30 ปี	31 – 40 ปี	41 -5 0 ปี	51 – 60 ปี	60 ปีขึ้นไป
		3.69	3.84	3.86	3.96	4.34
ต่ำกว่า 30 ปี	3.69	-	.15495	.17250	.27083*	.65000*
31 – 40 ปี	3.84		-	.01755	.11588	.49505
41 – 50 ปี	3.86			-	.09833	.47750
51 – 60 ปี	3.96				-	.37917
60 ปีขึ้นไป	4.34					-

* $p \leq .05$, ** $p \leq .01$, *** $p \leq .001$

จากตารางที่ 4.14 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลเป็นรายคู่ พบว่า กลุ่มอายุต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้เทศบาลที่มีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 2 คู่ ได้แก่ กลุ่มอายุระหว่าง 51 – 60 ปี มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มอายุต่ำกว่า 30 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล มากกว่า กลุ่มอายุต่ำกว่า 30 ปี

4.1.15 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง
กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา

ตารางที่ 4.15 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่ม
ภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา

ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง	แหล่งความ แปรปรวน	SS	df	MS	F	P
1. ทักษะคนดีผู้บริหารและข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	1.031	4	.258	.985	.416
	ภายในกลุ่ม	103.355	395	.262		
	รวม	104.385	399			
2. ทักษะคนดีผู้บริหารและข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	ระหว่างกลุ่ม	4.710	4	1.177	3.119	.105
	ภายในกลุ่ม	149.126	395	.378		
	รวม	153.836	399			
3. ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	.938	4	.234	.652	.626
	ภายในกลุ่ม	142.025	395	.360		
	รวม	142.963	399			
4. โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้	ระหว่างกลุ่ม	.833	4	.208	.436	.783
	ภายในกลุ่ม	188.650	395	.478		
	รวม	189.483	399			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	1.014	4	.254	1.035	.389
	ภายในกลุ่ม	96.760	395	.245		
	รวม	97.775	399			

* $p \leq .05$

จากตารางที่ 4.15 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า กลุ่มระดับการศึกษาต่างๆ มีทัศนคติภาพรวมและรายด้านไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4.1.16 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน

ตารางที่ 4.16 การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน

ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง	แหล่งความ แปรปรวน	SS	df	MS	F	P
1.ทัศนคติผู้บริหารและข้าราชการส่วน ท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	.573	3	.191	.729	.535
	ภายในกลุ่ม	103.812	396	.262		
	รวม	104.385	399			
2.ทัศนคติผู้บริหารและข้าราชการส่วน ท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	ระหว่างกลุ่ม	3.249	3	1.083	2.848	.037*
	ภายในกลุ่ม	150.587	396	.380		
	รวม	153.836	399			
3.ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ เทศบาล	ระหว่างกลุ่ม	1.313	3	.438	1.223	.301
	ภายในกลุ่ม	141.651	396	.358		
	รวม	142.963	399			
4.โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตาม หมวดรายได้	ระหว่างกลุ่ม	2.823	3	.941	1.996	.114
	ภายในกลุ่ม	186.660	396	.471		
	รวม	189.483	399			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	.928	3	.309	1.265	.286
	ภายในกลุ่ม	96.846	396	.245		
	รวม	97.775	399			

* $p \leq .05$

จากตารางที่ 4.16 ผลการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียวของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน พบว่า ระยะเวลาการทำงานต่าง ๆ ในภาพรวม **ไม่แตกต่างกัน** อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า **แตกต่างกัน** อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 ข้อได้แก่ ทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เมื่อพบความแตกต่าง จึงทำการทดสอบความแตกต่างเป็นรายคู่ ด้วยวิธีของฟิชเชอร์ (LSD)

4.1.17 ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามระยะเวลาการทำงาน ด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เป็นรายคู่
 ตารางที่ 4.17 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ระยะเวลาการทำงาน ด้านความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ เป็นรายคู่

ระยะเวลาการทำงาน	\bar{x}	ระหว่าง 1 – 4 ปี	ระหว่าง 5 – 8 ปี	ระหว่าง 9 – 12 ปี	มากกว่า 12 ปี
		4.25	3.97	4.16	4.10
ระหว่าง 1 – 4 ปี	4.25	-	.28280**	.09746	.15323
ระหว่าง 5 – 8 ปี	3.97		-	.18534*	.12957
ระหว่าง 9 – 12 ปี	4.16			-	.05577
มากกว่า 12 ปี	4.10				-

* $p \leq .05$, ** $p \leq .01$

จากตารางที่ 4.17 ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามอายุ ด้านทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล เป็นรายคู่ พบว่า ในกลุ่มระยะเวลาการทำงานต่าง ๆ จะมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ กลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 9 – 12ปี มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์มากกว่ากลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5 – 8 ปี และพบความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 จำนวน 1 คู่ ได้แก่ กลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 1 – 4ปี มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์มากกว่ากลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5 – 8 ปี

4.1.18 การวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามภูมิลำเนา

ตารางที่ 4.18 การเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามภูมิลำเนา

ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง	ภูมิลำเนา				t	P
	ในเขต (n=122)		นอกเขต (n=278)			
	\bar{x}	S.D	\bar{x}	S.D		
1. ทัศนคติผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล	3.83	.55	3.90	.45	1.279	.202
2. ทัศนคติผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์	4.09	.63	4.14	.60	.670	.503
3. ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล	3.86	.63	3.98	.54	1.953	.052
4. โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้	3.78	.72	3.76	.64	.290	.772
ภาพรวม	3.89	.53	3.94	.44	1.041	.299

$p \geq .05$

จากตารางที่ 4.18 ผลการเปรียบเทียบค่าเฉลี่ยทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ภูมิลำเนา พบว่า มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลในภาพรวม และรายด้าน ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผู้วิจัยดำเนินการวิเคราะห์ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ ใช้ค่า Chi Square (X^2) ด้วยวิธีเปียสัน โดยวิเคราะห์ค่าความสัมพันธ์ของตัวแปรดังนี้

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร เกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล

4.1.19 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล กับการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร

ตารางที่ 4.19 แสดงค่าร้อยละและค่าไคสแควร์ของความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลกับการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร

ยุทธศาสตร์	การวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์		การกำหนดแนวทางการยุทธศาสตร์		การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์		การควบคุมและประเมินยุทธศาสตร์		Pearson chi-square
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยก ระดับรายได้เทศบาล	173	42.54	136	34.86	55	13.25	36	9.35	.034*
2. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล	173	42.37	136	34.84	55	13.84	36	8.95	.494
3. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล	173	42.68	136	34.52	55	14.15	36	8.65	.157
4. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล	173	42.40	136	34.96	55	13.48	36	9.16	.723
5. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก	173	42.09	136	34.91	55	14.20	36	8.80	.390

* $p \geq .05$

จากตารางที่ 4.19 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร ด้านการวางยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ พบว่า ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล มีความสัมพันธ์กับการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ด้าน

การวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ มีความสัมพันธ์กับ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อ
ยกระดับรายได้เทศบาล มากที่สุด คิดเป็น .034

**4.1.20 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร
กับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้**

ตารางที่ 4.20 แสดงค่าร้อยละและค่าไคสแควร์ของความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความ
สำเร็จขององค์กรกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้

ยุทธศาสตร์	การวิเคราะห์เพื่อ วางแผน ยุทธศาสตร์		การกำหนด แนวทาง ยุทธศาสตร์		การปฏิบัติตาม ยุทธศาสตร์		การควบคุม และประเมิน ยุทธศาสตร์		Pearson chi-square
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บ เอง	173	42.10	136	35.42	55	13.40	36	9.08	.024*
2. รายได้จากภาษีที่รัฐจัด เก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม)	173	42.14	136	34.78	55	13.91	36	9.16	.554
3. รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วน	173	42.37	136	34.23	55	14.29	36	9.11	.210
4. รายได้อื่น	173	42.26	136	34.67	55	14.03	36	9.04	.121

* $p \geq .05$

จากตารางที่ 4.20 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับ
โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้ พบว่าการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ
ขององค์กรในด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ มีความสัมพันธ์กับ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 คิดเป็น .024

ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

ผู้วิจัยรวบรวมข้อเสนอแนะจากแนวคิดของผู้ตอบแบบสอบถามเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. แนวทางการเพิ่มรายได้เทศบาล

1.1. คณะผู้บริหารเทศบาล ควรจะมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์การจัดการรายได้แบบ
พึ่งตนเอง โดยกำหนดยุทธศาสตร์การจัดเก็บรายได้เทศบาลที่ชัดเจน ครอบคลุม และเป็นธรรม

1.2. คณะผู้บริหารเทศบาล ควรจะมุ่งเน้นนโยบายการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของเทศบาล
อย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ อาชีพ ความเป็นอยู่ที่ดี และมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน มีความ
พร้อมที่จะชำระภาษีให้กับเทศบาลด้วยความเต็มใจ

1.3. เสริมสร้างแนวคิดของคณะผู้บริหารงานเทศบาลทุกระดับให้ความสำคัญด้านการมีส่วนร่วม
ภาคประชาชนต่อการดำเนินงานท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการจัดการรายได้เทศบาล

1.4. เทศบาลพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจน
และมีความต่อเนื่อง

1.5 เทศบาลจัดหา วัสดุ/อุปกรณ์ เครื่องมือในการดำเนินงานที่ทันสมัย และเพียงพอต่อการพัฒนางานในหน้าที่อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

1.6 เสริมสร้างแนวคิดให้ผู้บริหารเทศบาลกำหนดนโยบายการจัดเก็บรายได้เทศบาลที่เท่าเทียมกัน ไม่มีความลำเอียงในการชำระภาษีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใกล้ชิด และประชาชนทั่วไป

1.7 จัดหา และพัฒนาศักยภาพข้าราชการของเทศบาลให้เพียงพอ มีความรู้ ความสามารถในการกำหนดแนวทางจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

1.8 พัฒนาระบบการจัดหารายได้เทศบาลประเภทใหม่ ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

1.9 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเทศบาลให้ทันสมัย

1.10 การพัฒนา และการดำเนินงานของเทศบาลเชิงรุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการจัดเก็บ รายได้ และจัดทำแผนที่ภาษี

1.11 เสริมสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการลดขั้นตอนการชำระภาษีของประชาชน โดยการมอบอำนาจของผู้บริหารบางส่วน ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อความสะดวก รวดเร็ว และสร้างบรรยากาศการปฏิบัติงาน

2. ปัญหาอุปสรรคของการเพิ่มรายได้เทศบาล

2.1 คณะผู้บริหารเทศบาล มิได้มุ่งเน้นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่น และการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีท้องถิ่น

2.2 คณะผู้บริหารท้องถิ่น ไม่กล้าที่จะเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่น ทั้งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกรงกลัวจะกระทบกับฐานเสียงของการเลือกตั้ง

2.3 เทศบาลละเลยที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจ อาชีพ รายได้ ความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีผลกระทบต่อพัฒนารายได้ของท้องถิ่น

2.4 เทศบาลละเลยแนวคิดเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์เสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับงานเทศบาลให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ

2.5 เทศบาลละเลยแนวคิดการพัฒนาการจัดเก็บรายได้เทศบาลเชิงรุก

2.6 เทศบาลขาดการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบัน และมีความต่อเนื่อง เพื่อการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น อย่างครอบคลุม

2.7 ส่งเสริมให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีความรู้ ความเข้าใจด้านเทคโนโลยี และเครื่องมือที่ทันสมัยในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2.8 ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้เทศบาลด้านต่างๆ

2.9 ประชาชนขาดจิตสำนึกที่ดีต่อการชำระภาษีท้องถิ่น โดยหลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้กับ เทศบาล หรือมิได้ชำระภาษีท้องถิ่นด้วยความเต็มใจ

2.10 กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นล้าสมัย และขาดการบังคับใช้อย่างจริงจัง

2.11 คณะผู้บริหารเทศบาลขาดการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการผู้ มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนารายได้ของเทศบาล และผู้ค้างชำระภาษีในแต่ละปี

2.12 เทศบาลขาดวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย และเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ บังเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2.13 เจ้าของทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีให้ท้องถิ่น ไม่ได้อยู่ในพื้นที่เทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้ง ของทรัพย์สินนั้น

2.14 เจ้าของทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีท้องถิ่น เป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากแบบสอบถามปลายเปิดที่รวบรวม และสรุปดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะใช้เป็นข้อมูลเสริม สำหรับประกอบการอภิปรายผลการศึกษา/วิจัยร่วมกับทัศนะของผู้ให้ ข้อมูลสำคัญเพื่อการสังเคราะห์ผลการวิจัยให้ครอบคลุมตามประเด็นของการศึกษาอย่างสมบูรณ์

4.2 ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัย เรื่องยุทธศาสตร์การ เพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางนั้น เพื่อให้ผลการ ศึกษาวิจัยมีความชัดเจน สามารถอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นทั้งใน อดีต ปัจจุบัน และมีแนวโน้ม ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับปัญหารายได้ของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับรายจ่าย เพื่อ การจัดบริการ สาธารณะตามอำนาจหน้าที่แก่ประชาชนใน ชุมชนท้องถิ่น และภารกิจการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาล รูปแบบ และแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อความสำเร็จขององค์กรต่อ การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาล กลุ่มภาคกลาง ผู้ศึกษา/วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth interviews) แนวคิดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ทรงคุณวุฒิ และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ และ รายได้ของเทศบาลสำหรับ อภิปรายเสริมผลการศึกษา ของกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามให้เหตุผลมี น้ำหนัก และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่สุ่มตัวอย่างคัดเลือกแบบเจาะจง จำนวน 7 ท่าน ดังนี้

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. นาย สมนึก ธนเดชากุล | นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี
อดีต นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย |
| 2. นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน | นายกเทศมนตรีตำบลไทรน้อย
นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล กลุ่มภาคกลาง |
| 3. นางสาวพรศรี กิจธรรม | ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กท.)
อดีตปลัดเทศบาลนครนนทบุรี ระดับ 10 |
| 4. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล | อาจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 5. ดร.พรชัย ถีระเวช | ผู้อำนวยการผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการเงิน และ
สถาบันการเงิน กระทรวงการคลัง |
| 6. ดร.รัตนภรณ์ คชมะเริง | นักวิชาการการเงินและบัญชี (ชำนาญการ)
สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสระบุรี |

รายได้ให้สูงขึ้นนั้น ผมคิด ต่างเพราะผมเชื่อว่าท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีการแข่งขันกันเอง ทั้งนี้ หากมีการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ทุกท้องถิ่นจะเกิดภาวะการแข่งขันกันทำให้สามารถเข้าถึงในสิ่งที่เป็นประโยชน์เพิ่มมากขึ้นในที่สุด แนวคิดนี้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ สัมฤทธิ์ ด้วงโสน(สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่า รายได้ของเทศบาลที่ซัด ๆ มี 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เราจัดเก็บเอง และส่วนที่รัฐจัดเก็บให้แล้วจัดสรรให้กับเทศบาลใน รูปแบบต่าง ๆ ตามห้วงเวลาที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้ การบริหารงานเทศบาลปัจจุบัน และในอนาคตนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เอง หากเทศบาลกำหนดนโยบาย การขยายฐานภาษี และจัดเก็บรายได้ทุกประเภทตามอำนาจ/หน้าที่อย่างเต็มที่แล้ว รายได้เทศบาลจะสามารถเพิ่มมากขึ้น ภายใต้เงื่อนไขที่คณะผู้บริหาร ของเทศบาลจะต้องพร้อมใจกันไม่ห่วงด้านมวลชน หรือฐานเสียงทางการเมืองท้องถิ่นมากจนเกินไป ซึ่งจะเห็นได้ทั่วไปว่าเทศบาล บางแห่งไม่ยอมจะขยายฐานภาษี และเร่งรัด การจัดเก็บรายได้เทศบาล มากนัก ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอตามเป้าหมายที่กำหนด ขณะที่บางพื้นที่มี การเอื้อเฟื้อพ้อง และวงศาคณาญาติ หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพื่อรักษาฐานเสียงให้มั่นคง ดังนั้น การพัฒนา รายได้ของเทศบาลในปัจจุบันและอนาคต นอกจากงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว คณะผู้บริหารเทศบาลจะต้องมีจิตสำนึกที่ดี เสียสละเพื่อส่วนร่วม พร้อมทั้งเร่งรัดการจัดหารายได้ เพื่อการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น ด้วยการขยายฐานภาษี และเพิ่มประสิทธิภาพการเก็บรายได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรกลางที่เกิดจากการรวมตัวกันของเทศบาลต่าง ๆ ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ จะต้องทำหน้าที่ เป็นสื่อกลาง หรือองค์กรกลางของเทศบาลที่เข้มแข็ง สามารถ จะร่วมดำเนินกิจกรรม และร่วมแก้ไขปัญหาของเทศบาล สมาชิกในลักษณะภาคีเครือข่ายความร่วมมือเพื่อผลักดัน และส่งเสริมศักยภาพในการเพิ่มรายได้ให้กับเทศบาล ทั้งนี้ในห้วงเวลาการประชุมใหญ่ของสมาชิกเทศบาลใน กลุ่มภาคกลางที่ผมดำรงตำแหน่งนายกสันนิบาตเทศบาล กลุ่มภาคกลางนั้น กรรมการบริหารของสมาคมสันนิบาตภาคกลาง และสมาชิกได้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์กันเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อการเพิ่มรายได้ให้เทศบาลเพียงพอใช้จ่ายในแต่ละปี ตลอดจนกำหนดให้มีโครงการอบรมเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหน่วยราชการอื่นที่ มีความเชี่ยวชาญ ร่วมเป็นวิทยากรให้ความรู้ ความเข้าใจแก่ผู้บริหารฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้อำนวยการกองคลัง หรือฝ่ายจัดเก็บรายได้ เพื่อเพิ่ม พูนศักยภาพ และทักษะด้านการพัฒนารายได้ท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ผมเชื่อว่า รายได้ของเทศบาลส่วนสำคัญในอนาคต คือ ภาษีต่าง ๆ ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เองน่าจะเป็นรายได้หลักที่สามารถพัฒนายกระดับรายได้เทศบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดด้านงบประมาณที่ยากต่อการพัฒนารายได้ ให้เพียงพอกับความต้องการของ ท้องถิ่น ฉะนั้น ทุกภาคส่วนในเทศบาลจำเป็นต้องเรียนรู้ และ เสริมสร้างทักษะพัฒนาศักยภาพการจัดเก็บรายได้ ที่สามารถจัดเก็บได้เองอย่างเต็มที่ ขณะที่พรศรี กิจธรรม (สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) มีแนวคิดที่ปัจจุบัน

เทศบาลขนาดเล็ก จำนวน ประชากรน้อย กำลังประสบกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอ กับการจัดบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ เหตุผลส่วนใหญ่มาจากประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บรายได้ ของเทศบาลถูกกำหนด โดยรัฐบาลกลางในลักษณะกฎหมายเพื่อให้ เทศบาลถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และการบริหารจัดการพันธกิจ ตามอำนาจหน้าที่ และการถ่ายโอน ภารกิจ จากรัฐบาล ส่งผลให้เทศบาลมีรายได้ค่อนข้างจำกัด รวมทั้ง ไม่สามารถจัดหารายได้อื่น ได้นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการได้ ผนวกกับรัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณจาก ภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ ให้เทศบาลที่มีความสอดคล้องกับพันธกิจตามอำนาจ/หน้าที่ ของ เทศบาลอย่างเหมาะสม และเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในหมวด 4 ว่าด้วยแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 30 (4) กำหนดไว้ว่า ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ท้องถิ่นจะมีรายได้ เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และระยะเวลาไม่เกิน ปี พ.ศ. 2549 ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ประกอบกับ การประกาศปรับขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการ อยู่บ่อยครั้งของรัฐบาลนั้น เป็นการสร้างภาระด้านรายจ่าย ให้กับเทศบาลเป็นอย่างมาก ทำให้เทศบาลส่วนใหญ่ มีรายได้ไม่สมดุลรายจ่าย จำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุน และประสบกับสภาวะการคลังอ่อนแอ ขาดความเป็นอิสระ ในการบริหารงานต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข ของ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งสภาพแบบนี้ของเทศบาลขนาดเล็ก น่าจะคงอยู่ต่อไปในอนาคต จึงเป็นโจทย์ ที่ ทำทนายให้ผู้บริหาร ของเทศบาลต้องคิด วิเคราะห์ และวางกรอบนโยบายการพัฒนารายได้ของเทศบาล ตามศักยภาพอย่างเต็ม และเต็มกำลังความสามารถที่มีอยู่ ซึ่งจากแนวคิดที่กล่าวมานี้ ปธาน สุวรรณมงคล (สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2559) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ได้รับ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จนอาจกล่าวได้ว่าการกระจาย อำนาจควบคุมกับท้องถิ่นจนยากที่จะแยกออกจากกัน ทั้งนี้ ลักษณะหรือองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่ง ของความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การมีอิสระทางการเงินการคลัง และ การมีรายได้ที่เพียงพอที่จะสามารถพึ่งตนเองได้ แต่เนื่องจากท้องถิ่นมีภารกิจ/หน้าที่ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชน ในท้องถิ่น ดังนั้น ในความหมายของ ท้องถิ่นการมีรายได้ที่เพียงพอ นั่นคือ นอกจากจะสามารถให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้แล้ว ท้องถิ่นยังจะมีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากร อีกด้วย แต่ หากท้องถิ่นจะต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุน และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้/แบ่งให้ในสัดส่วนที่สูงจากรัฐบาลกลาง ท้องถิ่นเองมักขาดอิสระในการ บริหารงบประมาณ หรือรายได้ของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องตอบสนอง (responsive) การดำเนินกิจกรรมต่อส่วนกลาง ที่เป็นผู้หยิบยื่นทรัพยากรการเงินเหล่านั้น มาให้มากกว่า การดำเนินกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยการคลัง

เมื่อพิจารณาสภาพทางการคลังของท้องถิ่นในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมานั้นท้องถิ่นไทยมี

รายได้ที่จัดเก็บเองค่อนข้างต่ำ จากสาเหตุหลายประการ อาทิ 1) ฐานภาษีท้องถิ่น ที่สามารถจัดเก็บเองเป็นฐานภาษีที่จำกัดค่อนข้างแคบ มักถูกกำหนดให้จากส่วนกลาง และอัตราที่ใช้ในการจัดเก็บลำสมัย เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดินมีการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษี ตั้งแต่ปี 2520 ยังไม่มีการปรับปรุงแก้ไขเลย เป็นต้น 2) ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง นั่นคือ ท้องถิ่นมีขีดจำกัดในการจัดเก็บภาษี 3) ตัวนักการเมืองท้องถิ่นเอง หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนเห็นแก่พวกพ้องเลือกปฏิบัติที่จะเก็บภาษีส่งผลต่อรายได้ท้องถิ่นให้มีจำนวนที่จำกัด 4) การเสียภาษีของบริษัทใหญ่ ๆ ที่มีบริษัทแม่ตั้งอยู่ที่กทม. ก็เลือกชำระภาษีท้องถิ่นทั้งหมดที่กทม. เนื่องจากมีความสะดวก ทำให้ท้องถิ่นที่มีบริษัทเหล่านี้ที่เป็นบริษัทสาขาไปตั้งอยู่ จะไม่ได้รับภาษี ทำให้ส่วนแบ่งภาษีของท้องถิ่นดังกล่าวน้อยลง สภาพนี้ยังคงอยู่ในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต ที่กล่าวมานี้เป็นประเด็นที่ผู้บริหารท้องถิ่น ควรจะต้องให้ความสำคัญ และวางกรอบนโยบายการพัฒนารายได้ของเทศบาลต่อไป และพรชัย ฐีระเวช (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2559) มีแนวคิดที่สอดคล้องกับแนวโน้มของปัญหารายได้เทศบาลปัจจุบัน และอนาคต พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลว่า เทศบาลยังมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการรายได้ของเทศบาลอีกหลายประการ อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความรับผิดชอบทางการคลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงมีต่อประชาชนในพื้นที่, การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลปัจจุบันอยู่ระหว่างการผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งมีผลต่อการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษี รวมถึงการปรับปรุงกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นใหม่ให้ มีความ สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันจะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลให้เพิ่มขึ้น โดยสามารถสรุปปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการบริหารรายได้ของ เทศบาลในอนาคต ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลจะเป็นตัวชี้วัดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของเทศบาลเอง トラบใดก็ตามถ้าเทศบาลมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยต้องรอรับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายของผู้บริหารเทศบาลก็จะมีได้ไม่มากนัก แต่เมื่อใดก็ตามที่เทศบาลมีความสามารถที่จะจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้นเทศบาลจะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมากขึ้น เพราะเทศบาลเองผมเชื่อว่าทิศทางในอนาคต น่าจะจัดเก็บรายได้ของตนเองเพิ่มสูงขึ้น โดยที่มีปัจจัยสำคัญ กล่าวคือ การออก พ.ร.บ.ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างใหม่ ซึ่งตอนนี้ก็อยู่ในขั้นตอนของกระทรวงการคลังที่จะเสนอเข้าครม.พิจารณา

ปัจจัยที่ 2 ความเชื่อมั่น และการยอมรับของประชาชนที่มีต่อเทศบาลว่าเป็นท้องถิ่นที่มีมานาน แสดงบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนมาโดยตลอด อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่น ได้เล็งเห็นว่าสิ่งที่เทศบาลจัดทำจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนเองในด้านชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ก็จะทำให้ความร่วมมือในการชำระภาษี เพื่อนำภาษีมาบำรุงระบบเศรษฐกิจภายในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เมื่อเทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้แล้ว ก็นำรายได้มาจัดบริการสาธารณะเกี่ยวกับสวัสดิการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่งผล

ประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่

ปัจจัยที่ 3 ทิศทางของเศรษฐกิจในประเทศที่สร้างความเข้มแข็งภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เทศบาลควรส่งเสริมและสนับสนุนการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน เพื่อร่วมกันสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้มีความมั่นคง และสามารถขยายตัวได้ อันจะมีผลต่อฐานภาษีของเทศบาลเพิ่มสูงขึ้น

ปัจจัยที่ 4 การส่งเสริมให้บุคลากรของเทศบาล มีระดับความรู้ ความสามารถ และจัดหาเทคโนโลยี สนับสนุนการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ การเรียนรู้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ตลอดจนพัฒนาขีดความสามารถ และความสัมพันธที่ใกล้ชิดกับหน่วยงานของราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ เช่น สรรพากร สรรพสามิต เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดความรู้ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบทบาทในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ในด้านธรรมาภิบาล (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2559) ได้วิเคราะห์แนวโน้มนโยบายการเพิ่มรายได้เทศบาล เน้นที่ระบบรายได้ และปัจจัยการบริหารจัดการเก็บรายได้เทศบาล กล่าวว่าเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปแล้วว่ารายได้เทศบาลประกอบด้วย 1) รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ 3) เงินอุดหนุน 4) เงินรายได้อื่น ๆ เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัจจุบันแหล่งที่มาของรายได้เทศบาลทั้ง 4 แหล่งนี้ จะเห็นว่าแหล่งรายได้เทศบาลที่จะต้องได้รับการพัฒนา ควรเล็งไปที่การจัดเก็บรายได้ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเองอย่างจริงจัง ดังนี้

1. ด้านของระบบการจัดการเก็บรายได้เทศบาลด้านนี้ กรม กระทรวง และหน่วยเหนือต่างพยายามผลักดันที่จะให้ท้องถิ่นมีการจัดวางระบบการจัดการเก็บรายได้ โดยการจัดทำแผนที่ภาษี และการปรับปรุงฐานภาษี ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องจัดทำพร้อมทั้งต้องทำให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างต่อเนื่องด้วย ในกรณีที่เป็นพื้นที่กว้าง ๆ หรือใหญ่ ควรจะแบ่งช่วงและพัฒนาการจัดการจัดทำแผนที่ภาษีเป็นช่วง ๆ ตอน ๆ อย่างเป็นระบบ

2. ด้านคน ทรัพยากรในการบริหารควรจะต้องพัฒนาคนเป็นลำดับแรกทั้งนี้ ไม่ว่าจะพัฒนาระบบเศรษฐกิจ หรือพัฒนาในด้านไหนก็ต้องมองเรื่องความพร้อมของคนเป็นหลักก่อนนั้น หมายถึง ตัวผู้บริหารเองจะต้องมีความรู้ ความสามารถ เล็งเห็นถึงความสำคัญด้านการจัดวางระบบ และการพัฒนาระบบการจัดการเก็บรายได้ ในขณะที่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดวางระบบ ต้อง มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ และให้ความสำคัญกับระบบการจัดเก็บควบคู่กันไป เพราะถ้าจะให้มีการจัดการเก็บภาษีที่ดี ตัวบุคลากรทุกระดับต้องมีความพร้อม และให้ความสำคัญในการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง

3. ด้านการบริการที่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาคาร สถานที่ หรือสิ่งเราที่ทำให้ประชาชนผู้มาเสียภาษีต้องการมาเสียภาษี ทำให้รายได้การจัดเก็บภาษีเทศบาลเพิ่มขึ้น จะเห็นว่าการบริการสำหรับการชำระภาษีของประชาชนนั้น เป็นกิจกรรมที่เทศบาลต้องจัดกระทำ ควรจะลดขั้นตอนการเสียภาษีมิให้ยุ่งยาก ซับซ้อน และเสียเวลาในการชำระภาษีนาน ตรงนี้ก็เป็นหลักในเรื่องของการบริการที่ดี อีกนัยหนึ่ง คือการ

สร้างแรงจูงใจ เป็นสิ่งกระตุ้นให้ประชาชนอยากชำระภาษี การสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเกิดความรู้สึกว่าเขาเป็นเจ้าของท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ ในอนาคตจะมีการพูดถึงการกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นส่งผลให้ภาระหน้าที่ของเทศบาล มีจำนวนมากขึ้นด้วย เทศบาลจึงมีความจำเป็นต้องแสวงหารายได้มารองรับภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้น ดังนั้น เทศบาลเองจะต้องมีความสามารถในการหาเงินให้ เป็นด้วยจะมั่วรอแต่งงบประมาณที่รัฐบาลจะจัดสรรพร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจอย่างเดียวนั้นคงไม่สามารถที่จะอยู่ได้อย่างมั่นคงในอนาคต เพราะทุกวันนี้ท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยที่ไม่สามารถปรับตัวพัฒนา รายได้ให้เพียงพอในการปฏิบัติการกิจ ก็คงต้องรอคอยเงินอุดหนุนที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลต่อไป ดังนั้นแนวโน้มของการพัฒนารายได้ของเทศบาลในอนาคต น่าจะหนีหลักเดิมไม่พ้น คือการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเอง ต้องแสวงหา และสร้างกลยุทธ์การพัฒนารายได้ ส่วนรายได้เทศบาลตัวที่สอง ก็คือรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ และจัดสรรให้ ซึ่งรัฐบาลใช้เกณฑ์ในเรื่องของจำนวนประชากรในพื้นที่แล้วจัดสรรตาม รายหัว ดังนั้น รายได้ส่วนใหญ่ที่รัฐแบ่งให้ กับท้องถิ่น จึงตกกองอยู่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของชุมชนเมือง ในขนาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในส่วนนี้มีมุมมองในอนาคตว่า หากเป็นไปได้ควร จะต้องมีการปรับสัดส่วนรายได้เสียใหม่ โดยจัดสรรรายได้ให้ชุมชนเมืองขนาดกลาง และขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีความจำเป็น และมีภารกิจที่ชัดเจนในสัดส่วนรายได้ที่สูงขึ้น ขณะเดียวกัน ควรมีการปรับลดสัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดับชั้นบน (Upper tier) ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือ สนับสนุน การจัดบริการสาธารณะ ขององค์กร ปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาที่ ไม่สามารถจัดทำได้ เนื่องจากข้อจำกัดของพื้นที่ ประชากร งบประมาณ และบุคลากรทำให้ไม่มีศักยภาพ หรือไม่มีความคุ้มค่าในการจัดบริการสาธารณะนั้น โดยปรับลดเงินจัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงบ้างให้มีความเหมาะสมตามภาระหน้าที่ อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีวิถีชุมชนแบบบ้าน ๆ เมื่อได้รับเงินจัดสรรงบประมาณรายหัวจำนวนมาก แต่ไม่รู้จะนำเงินรายได้นั้นไปทำอะไรเช่นกัน ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น น่าจะ ต้องมีการทบทวนในเรื่องสัดส่วนการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เสียใหม่ให้มีความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ อีกมุมหนึ่ง คือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมี อยู่ 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไป เมื่อพิจารณาที่เงินอุดหนุนทั่วไปก็จะ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ อุดหนุนทั่วไปแบบระบุวัตถุประสงค์ กับเงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่ระบุวัตถุประสงค์ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งที่ระบุหรือไม่ระบุวัตถุประสงค์ ต่างก็เป็นรายได้เทศบาลที่ต้องนำไปตราใน ข้อบัญญัติอยู่แล้วทั้งหมด ไม่ควรที่นำมาแยก ด้านเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลอุดหนุนเงินให้เทศบาล เฉพาะเรื่องตามนโยบายรัฐบาล ก็ว่ากันไป มีคำถามที่ว่า ตอนนี้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุน จะต้องทำเช่นไร ขณะที่รัฐบาลวางกลไกใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ เทศบาลให้เทศบาลขนาดเล็ก ๆ หรือใหญ่อยู่กันได้ จนกลายเป็นว่า ท้องถิ่นไม่พยายามที่จะจัดเก็บรายได้ เองจะรอแต่เงินอุดหนุนอย่างเดียว ซึ่งมันก็ไม่เพียงพอ ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถดำรงอยู่ได้ จนนำไปสู่

นโยบายการยุบควบรวมเทศบาล เพื่อให้เม็ดเงินอุดหนุนไม่กระจายไปมากขึ้น ซึ่งมุมมองเกี่ยวกับการยุบรวมนั้น มองว่าการยุบรวมทำให้ข้าราชการเติบโตมากกว่า เนื่องจากรัฐบาลกลางมีงบประมาณจำนวนเท่าเดิม ในขณะที่ค่าธรรมเนียม (สัมภาระณ, 5 กรกฎาคม 2559) มีมุมมองจากการวิเคราะห์นโยบายรายได้เทศบาลจากประสบการณ์การทำงานที่มีความแตกต่างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญท่านอื่น ๆ โดยให้นำหนักมุ่งเน้นไปที่สัดส่วนรายได้ และการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกล่าว คือ รายได้ที่เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นรายได้ และค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง หรือรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ในรูปแบบภาษีต่าง ๆ ตลอดจนเงินอุดหนุนทั่วไป และระบุวัตถุประสงค์เล็งเห็นว่ารายได้จากค่าธรรมเนียมที่เทศบาลจัดเก็บเองตามกฎหมายกระจายอำนาจ และตามกฎหมายอื่นที่รองรับ เช่น ภาษีท้องถิ่น, ค่าธรรมเนียม ตลอดจนรายได้อื่นที่สามารถจัดหาได้ภายใต้พ.ร.บ.เทศบาลฯ คิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 12 ของรายได้ทั้งหมด นั้นหมายความว่าไม่ว่าเทศบาล หรือท้องถิ่นจะเพิ่มศักยภาพ และประสิทธิภาพในการจัดเก็บหรือเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นภายใต้กฎหมายที่ให้ไว้ ก็ยังไม่สามารถที่จะเลี้ยงดูตนเองได้ เพราะยังคงมีอีกกว่าร้อยละ 80 ที่ยังคงต้องพึ่งรายได้ที่รัฐจัดสรรให้ในรูปแบบของภาษีจัดสรร เงินอุดหนุนอื่น ๆ อีกทั้งยังไม่รวมถึงความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับประชาชนในแง่ของการเมือง และสังคมที่ต้องยอมรับว่ามีความถ้อยที่ถ้อยอาศัยระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ท้องถิ่น ยังไม่สามารถจัดเก็บ รายได้อย่างเต็มที่ รวมไปถึงระบบเศรษฐกิจในระดับประเทศสู่ระดับท้องถิ่นที่ไม่เอื้ออำนวยอีกด้วย

4.2.2 ประเด็นที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

ปัญหา และอุปสรรคของการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางนั้น สมนึก ธนเดชากุล (สัมภาระณ, 26 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่าปัญหาการเพิ่มรายได้ ของเทศบาล มักจะมาจากแนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความกังวลเกี่ยวกับฐานเสียงทางการเมือง ไม่ประสงค์จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ประชาชนไม่พึงพอใจ ผนวกกับเทศบาลยึดติดกับหลักการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่าย เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถจะเข้าถึงบริการสาธารณะ อีกทั้งเทศบาลมักมีมุมมองว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เป็นเรื่องที่ยุ้งยาด้วยเหตุว่าประชาชนไม่ยินดีจ่ายจึงไม่เร่งรัดการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในครอบคลุมเต็มทีภาพเหล่านี้มักเกิดขึ้นในช่วงอดีตที่ผ่านมา แต่ปัจจุบันนี้เป็นการเลือกตั้งโดยตรง จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ดีที่สุดหากขาดการจัดตั้งส่วนงานมากำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของผู้ ที่มีหน้าที่ในจัดเก็บภาษีเทศบาลโดยตรงเพื่อให้การจัด เก็บรายได้เทศบาลมีความต่อเนื่อง รวดเร็ว ครอบคลุม และเป็นธรรม อาทิ สำนักการคลังอาจจัดหน่วยตรวจสอบว่าตรงนั้นทั่วถึง หรือไม่ ตรงนี้ควร ที่จะได้รับเท่าไรในการจัดเก็บ เนื่องจากเรามีแผนที่ภาษีสำหรับตรวจสอบบริเวณบ้านเรือนที่อาศัยในพื้นที่อยู่แล้ว และลืมิได้เทศบาลควรออกเทศบัญญัติใหม่ โดยปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และมีอัตราที่สูงขึ้นตามที่กฎหมาย เปิดช่องทางให้อำนาจเทศบาลจัดเก็บได้ รวมถึงหาแหล่งรายได้ใหม่ในการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามศักยภาพ ในขณะที่สัมฤทธิ์ ด้วงโสน (สัมภาระณ, 21 กรกฎาคม 2559) มองปัญหา/อุปสรรคการเพิ่มรายได้เทศบาลมีความสัมพันธ์กับความจริงจังในการกระจายอำนาจของรัฐบาล

โดยกล่าวว่า ปัญหารายได้ของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะนั้น มีแนวโน้มที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความล้มเหลวของนโยบายด้านการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้ มีการกระจายบทบาทและภาระหน้าที่ของ รัฐบาลให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้นในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชาชน 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน /สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการส่งเสริมการลง ทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยวการ 5) ด้านบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งภารกิจที่รัฐบาลถ่ายโอนให้เทศบาลทั้งหมดนี้ ล้วนเป็นภารกิจที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่และจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากในการดำเนินการ แต่ความเป็นจริงกลับพบว่าเทศบาลจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอกับการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้น อีกทั้งแหล่งรายได้ของเทศบาลในแต่ละแห่งยังมี ข้อจำกัด เนื่องจากความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ในด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมือง และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเอง ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ ซึ่งทุกรัฐบาลพยายามแก้ไขปัญหานี้ให้กับท้องถิ่นด้วยการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และหาวิธีสร้างความเท่าเทียมกันของแต่ละท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งทางการคลังอย่างเป็นธรรม แต่เนื่องจากความจำกัดของแต่ละท้องถิ่นที่มีแหล่งรายได้ให้การจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลมีความแตกต่างกันอย่างมาก อีกทั้งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลล้าหลังขาดการปรับปรุง/แก้ไขให้เป็นปัจจุบัน และยังเอื้อต่อการหลีกเลี่ยงภาษีของประชาชน เนื่องจากกฎหมายมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับผู้บริหารของเทศบาล ยังไม่ดำเนินการอย่างจริงจังกับผู้หลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้แก่เทศบาล ด้วยเหตุผลที่ว่ากลัวจะเสียคะแนนความนิยมเอาใจชาวบ้าน หัวคะแนน หรือญาติ พี่น้อง เพื่อนพ้อง หวังแต่จะรักษาฐานเสียงทางการเมืองเพียงอย่างเดียว หรืออาจจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านจัดเก็บรายได้ ขาดการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อเร่งรัดการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ถึงเวลาแล้วที่คณะผู้บริหารงานท้องถิ่น จะต้องหันมาสนใจต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลให้มากกว่า หรือเท่ากับความสำเร็จเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณอย่างจริงจัง รวมถึงต้องทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่เกิดความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติ และจิตสำนึกที่ดีเกี่ยวกับการชำระเสียภาษีให้กับท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องดำเนินการร่วมกัน พร้อมทั้งเกิดความศรัทธาต่อการทำงานของเทศบาลตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะความโปร่งใสในการจัดเก็บ และการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลเพื่อจะนำไปสู่การขยายฐานภาษีต่อไป ส่วนในด้านเงินอุดหนุนของรัฐบาล เมื่อเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลประสงค์จะให้ป็นองค์กรแห่งการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครอง และบริหารงานเอง สามารถพึ่งพาตนเองได้ในทุก ๆ ด้าน แต่ในปัจจุบันนี้เทศบาลส่วนใหญ่กลับต้องพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้ไม่อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงหัวใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่พึงประสงค์ได้ ส่งผลให้รายได้ของเทศบาลไม่พอกับรายจ่าย สำหรับการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งไปในทิศทางเดียวกันกับพรศรี กิจธรรม (สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่าถึงปัญหารายได้เทศบาลว่า ปัญหาการพัฒนารายได้ของเทศบาลนั้น เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวพันกันอย่าง

เป็นระบบ ดังนี้ 1) ความเจริญ และสภาพความเป็นเมืองของ ชุมชน ท้องถิ่น จะ ส่งผลต่อขนาด และ ปริมาณในการจัดเก็บรายได้ตามประเภท ของภาษีที่จะสามารถจัดเก็บได้เองของท้องถิ่น เป็นเหตุให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ห่างไกลความเจริญ จะไม่สามารถขยายฐานรายได้ของตนเองให้เพิ่มขึ้น ได้ แตกต่างกับท้องถิ่นในเขตเมือง หรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงเป็นความ ยากลำบากใน การกำหนด หลักเกณฑ์ และประเภทของภาษีที่ท้องถิ่นควรจะทำหน้าที่ เป็นผู้จัดเก็บ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บ ภาษีประเภทหนึ่ง นั้น อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน อาจจะไม่ ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเลยในท้องถิ่นอีกพื้นที่หนึ่ง 2) หลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นไม่มีความ เท่าเทียมกัน เนื่องจากสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจ และสังคมที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ฐานรายได้ระหว่าง ประเภท และขนาดของแต่ละท้องถิ่นไม่เท่ากัน ศักยภาพของการจัดเก็บรายได้ และการจัดบริการ สาธารณะของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ให้เห็นอย่าง ชัดเจน 3) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ของรัฐบาลกลายเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองทางการเมืองในการจัดสรรสัดส่วนรายได้ของเงินอุดหนุน จากส่วนกลาง อีกทั้งรายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรร มัก จะไม่มีการระบุดึงวัดอุปสงค์ของการใช้ จ่ายงบประมาณ ดังนั้นงบประมาณ มักจะถูกใช้ตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก 4) การกำหนด อัตราภาษี และฐานภาษีท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น และขาดการกระตุ้นการเร่งรัดจัดเก็บรายได้ให้มี ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ยังคงเป็นประเด็นให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี 5) การจัดเก็บรายได้ของ เทศบาลจำกัด เนื่องมาจากการถูกกำหนดประเภทภาษีอากรท้องถิ่นที่สามารถเก็บได้โดยส่วนกลาง รวมถึง กฎ ระเบียบ เครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ ขาดความทันสมัย ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจ และสังคม 6) ปัญหาในด้านประสิทธิภาพของการประชาสัมพันธ์ จูงใจให้ประชาชนเล็งเห็นถึง ความสำคัญในการชำระภาษี เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และ 7) ปัญหาของท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ จากหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาหาประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียมภาษีต่าง ๆ ได้ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของ ปธาน สุวรรณมงคล (สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2559) เกี่ยวกับปัญหารายได้เทศบาล กล่าวว่า กรอบนโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองนั้น ยังคงเป็นปัญหาเนื่องจาก ในอดีตที่ผ่านมา ยังไม่มีรัฐบาลชุดใดให้ความสำคัญด้านการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่น อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าก่อนที่จะมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีรายได้ในการบริหารงานในหน้าที่จำนวน น้อย ยกตัวอย่าง หากรายได้ของรัฐ 100 บาท จะเป็นรายได้ให้ท้องถิ่น 7-8 บาท ส่วนอีก 90 กว่าบาทจะ เป็นของรัฐบาลกลาง ส่งผลให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่จำกัด ต่อมาหลังปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลมีการร่าง กฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการจัดสรรรายได้ ท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นจนถึงขณะนี้ ท้องถิ่นมีรายได้ประมาณ 26% - 27 %ของรายได้รัฐทั้งหมด คิดเป็นตัวเงินประมาณ 4-5 แสนล้านบาท ถือว่า เป็นเม็ดเงินไม่น้อยเลยทีเดียว แต่ปัญหาที่ต่อเนื่องมาจากปัญหาการคลังท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาประสิทธิภาพ

การใช้จ่ายงบประมาณในมุมมองเชิงความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ ทั้งนี้ความคุ้มค่า หมายถึง ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจริง ๆ จัง ๆ นั้นอาจไม่มากพอ ซึ่งปัญหาการคลังท้องถิ่นดังกล่าว มีแนวโน้มดีขึ้นกว่าเดิม เพราะรายได้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ภารกิจของท้องถิ่นจากการถ่ายโอนภารกิจไปให้กับท้องถิ่นรับผิดชอบก็เพิ่มมากขึ้น ทำให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการมากขึ้น ประกอบกับปัญหาความต้องการของประชาชนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้เงินรายได้ที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอกับภารกิจความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นต้องรับอยู่ปัจจุบันนี้ อันนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมายาวนานแล้ว เมื่อหันมาพิจารณาปัญหารายได้เทศบาลในบริบทปัจจุบัน จะพบว่าสภาพของปัญหา ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก ประเด็นที่สำคัญรัฐบาลต้องมีนโยบายการพัฒนาเรื่องการคลังท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งอย่างจริงจัง โดย 1) รัฐต้องขยายฐานภาษีของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีในการจัดเก็บได้เองเพิ่มมากขึ้น 2) รัฐบาลต้องปรับปรุงฐานภาษีให้ทันสมัย อัตราการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และทันสมัยขึ้น 3) รัฐต้องกำหนดนโยบายส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากขณะนี้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองได้ประมาณ 10% ของเงินที่ท้องถิ่นใช้ทั้งหมด ซึ่งน้อยเกินไปโดยเงินงบประมาณส่วนใหญ่ที่ท้องถิ่นใช้จะเป็นเงินที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และจัดสรรลงไป สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลควรจะต้องเข้าไปเพิ่มพูนขีดความสามารถการจัดเก็บภาษี หรือการนำแผนที่ภาษีมาใช้ในการจัดเก็บรายได้อย่างจริงจัง ในขณะที่พรชัย สุธีระเวช (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2559) กล่าวถึงมุมมองของปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนารายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ดังนี้ 1) โครงสร้างรายได้เทศบาลที่เป็นอยู่ปัจจุบัน ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลัง รวมทั้งเทศบาลยังมีฐานภาษีที่จำกัด และถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง ขาดความเป็นอิสระในการกำหนด อัตราภาษีให้มีความสอดคล้องกับความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น 2) กฎหมายด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ยังมีความล้าสมัย ขาดการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน 3) ท้องถิ่นแต่ละที่มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่แตกต่างกันมาก ซึ่งระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นคือเศรษฐกิจฐานรากของประเทศชาติ ดังนั้นรายได้ และความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นจะเป็นเงาสสะท้อนถึงบทบาท ภาระหน้าที่ของท้องถิ่นสู่ความเจริญของประเทศ 4) เทศบาลยังขาดการพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยี ยุทธวิธี เครื่องมือการจัดเก็บ ตลอดจนอัตราการจัดเก็บรายได้ ยังคงใช้อัตราการประเมินทรัพย์สินเก่าอยู่ และขาดการสำรวจ ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน รวมทั้ง การเลือกปฏิบัติกับผู้เสียภาษีบางรายจะเป็นอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ 5) ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อการดำเนินการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และ การยอมรับถึงผลประโยชน์ที่จะ สามารถได้รับ รวมทั้งขาด ระบบการอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้แก่เทศบาล เพื่อที่จะเป็นแรงจูงใจประชาชนให้ชำระภาษีด้วยความเต็มใจ

จากข้อคิดเห็นดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกันกับรัตนภรณ์ คชมะเริง (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2559) กล่าวว่า งบประมาณเป็นทรัพยากรทางการบริหาร หากพิจารณาถึงปัญหารายได้เทศบาลมีอะไรบ้าง ต้องย้อนไปดูเรื่องของระบบ โดยเฉพาะระบบการบริหารจัดการองค์กรในมิติต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหาร ข้าราชการ

และพนักงานจ้างเทศบาล มักละเลย หรือหลงลืมที่จะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่ดีสำหรับใช้กำหนดทิศทางการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้นการวางระบบยุทธศาสตร์ การจัดเก็บรายได้เทศบาลตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่สามารถทำได้เองนั้น น่าจะเป็นเรื่องหลักในการ ดำเนินการ เพราะรายได้เทศบาลประเภทอื่นจะมีข้อกฎหมายกำกับและกำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง สัดส่วนของการให้เงินอุดหนุน สัดส่วนในเรื่องรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ หรือแบ่งให้ ซึ่งเป็นปัญหาของ รัฐบาลที่ต้องรับผิดชอบกับระบบภาษีอากรของไทย ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแง่ชนิดของภาษี จะเห็นว่า ภาษีที่เรียกเก็บจากประชาชนเป็นเวลานานนั้น ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดดังนั้น การเปลี่ยนแปลง ของรายได้จากภาษีอากร จึงมักจะขึ้นอยู่กับกรปรับเพิ่มอัตราภาษี หรือการขยายฐานภาษีของภาษีแต่ละ ชนิด ผนวกกับ กลุ่มผู้รับภาระภาษี ยังขาดการกระจายตัวในภาพกว้างออกไป ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของการ จัดเก็บภาษี จึงควรจะมีการจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ ขึ้น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีมรดก ภาษีผลได้จากทุน เป็นต้น เพื่อเป็นการกระจายภาระภาษี อีกทั้งโครงสร้างของภาษี ควรจะมีความยืดหยุ่นสามารถปรับตัว ให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจได้ดี อีกทั้งรัฐบาลเองก็มีรายได้จำนวนจำกัดไม่สามารถจัดสรร หรืออุดหนุนให้กับท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เทศบาลจึงควรหันมาให้ความสำคัญที่รายได้ เทศบาลสามารถจัดเก็บเอง มากกว่า การรอรับเงินจัดสรรรูปแบบต่าง ๆ จากรัฐบาลด้วยการเร่งรัดพัฒนา ระบบการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นตามอำนาจ และหน้าที่ รวมถึงการพัฒนาบุคลากรในการจัดเก็บภาษี การ บริหารจัดการ หรือคุณภาพการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และเน้นการประชาสัมพันธ์การชำระภาษี ให้ประชาชนเกิดความ เข้าใจ และมีความสนใจต่อการเสียภาษีท้องถิ่นประจำปี และคำรณ วิเลปนะ (สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2559) เสริมแนวคิดเกี่ยวกับอุปสรรคในการพัฒนารายได้ของเทศบาลเมือง ซึ่งจะ วิเคราะห์เพียงรายได้ที่เทศบาลมีความสามารถจัดเก็บเอง ได้ ตลอดจนค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องที่กฎหมาย ให้อำนาจหน้าที่เทศบาลไว้ ดังนี้ 1) ปัญหาจากระเบียบ/กฎหมายที่ให้อำนาจเทศบาลค่อนข้างจำกัดไม่ สามารถเพิ่มรายได้ได้อีก ประกอบกับกฎหมายบางประเภทค่อนข้างล้าสมัย ทำให้การตีความไม่สอดคล้อง กับยุคปัจจุบัน หรือการตีความไม่เป็นมาตรฐานทำให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า 2) ปัญหาจากการเมืองท้องถิ่น เป็นระบบอุปถัมภ์ทำให้มาตรฐานการจัดเก็บไม่ทั่วถึง 3) ปัญหาจากสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบันของ ระดับประเทศ ถ้ายทอดเป็นลูกโซ่สู่ท้องถิ่น เมื่อเศรษฐกิจไม่ดี จะมีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการ ซึ่งมีหน้าที่ต้องชำระภาษี และค่าธรรมเนียม ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของเทศบาลที่จัดเก็บเอง

4.2.3 ประเด็นที่ 3. ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาค กลางได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ เป็นเสมือนเครื่องมือที่เกิดจากการวิเคราะห์ และประเมินปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกองค์กร เพื่อคิดค้นแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุด ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของ ปัจจัยต่าง ๆ เชิงระบบให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ขององค์กรที่วางไว้ร่วมกัน ซึ่งยุทธศาสตร์ และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่ดีนั้น จะสามารถใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถในการบริหารของผู้บริหารได้ เป็นอย่างดี ดังนั้น ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ได้อย่างแท้

จริง และยั่งยืน จึงมีความสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ประเด็นดังกล่าวข้างต้น สมนึก ธนเดชากุล (สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) แสดงทัศนะไว้ว่า ผู้บริหาร และข้าราชการสังกัดเทศบาลทุกคน จะต้องทำความเข้าใจร่วมกันในเบื้องต้นก่อนว่า ยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการกำหนดทิศทางของเทศบาลว่าจะบริหาร และดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายของเทศบาลอย่างไร จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ของเทศบาลร่วมกัน โดยการระดมความคิดของคณะผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานจ้างเทศบาลร่วมกันกำหนดเป้าหมาย และแนวทางการดำเนินการขององค์กรในช่วงระยะเวลา 4 ปี เพื่อประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนในเขตเทศบาล ดังนั้น เทศบาลจะเจริญ และมีชื่อเสียงต้องมียุทธศาสตร์ที่ดี มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์ และการวางนโยบายเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลในส่วนนี้เทศบาลจะต้องระดมสมองผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานคลัง และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เพราะการเสริมสร้างทัศนคติที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจ และยอมชำระภาษีให้เทศบาลด้วยความสมัครใจ เพื่อให้ท้องถิ่นจะนำเงินมาพัฒนาพื้นที่นั้น เทศบาลจะต้องดำเนินการจัดเก็บภาษีอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม ซึ่งทุกวันนี้ประชาชนมักจะถามว่าหากชำระภาษีให้เทศบาลแล้ว ท้องถิ่นทำอะไรกับเขาหรือไม่ จึงเป็นภาระหน้าที่ของเทศบาลทุกคนที่จะต้องทำให้ประชากรของประเทศเข้าใจว่า มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้ถูกต้อง จุดนี้ผมคิดว่าเทศบาลควรจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อเพิ่มพูนความรู้ และทักษะเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และความรู้อื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดเก็บรายได้ และการปฏิบัติงาน รวมทั้งควรปรับปรุงระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น (เทศบัญญัติ) ให้ทันสมัย ชัดเจนเพื่อผู้ปฏิบัติงานจะได้มีคู่มือแนวทางปฏิบัติงานในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างภาษีเทศบาลให้เป็นระบบปรับปรุงระบบแผนที่ภาษี ทะเบียนทรัพย์สินของเทศบาลให้มีความทันสมัย และเป็นปัจจุบันด้วยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ ๆ เข้ามาช่วยในการดำเนินงาน รวมถึงตรวจสอบการจัดเก็บภาษีของเทศบาลให้ถูกต้อง เสมอภาค และเป็นธรรม ไม่มีความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติงานควบคู่กับการให้ความสำคัญต่อการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ และเข้าใจเกี่ยวกับการชำระภาษีของท้องถิ่นในรูปแบบของการปิดประกาศ การจัดทำแผ่นพับและใบปลิว การออกบริการรับชำระค่าภาษีนอกสถานที่ การจัดกิจกรรมรณรงค์อื่น ๆ เพื่อกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนผู้เสียภาษี ตลอดจนการกำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนชำระภาษีด้วยความเต็มใจ อาทิ โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โครงการภาษีคืนกำไร การยกย่องเชิดชูเกียรติกับผู้ที่มาเสียภาษีอย่างถูกต้อง การจัดหารางวัลต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญว่า เงินทุกบาททุกสตางค์นำมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์สุขของส่วนรวม อีกทั้งเพียรพยายามแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ในการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามศักยภาพของท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า ภาพรวมของการวางยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนารายได้ของเทศบาล ควรจะมองไปที่ 1) พัฒนาการจัดเก็บฐานข้อมูลภาษีอย่างมีประสิทธิภาพ 2) จัดเก็บรายได้ของเทศบาลให้ครอบคลุม เป็นธรรม และการขยายฐานภาษี ตลอดจนพิจารณาจัดเก็บภาษีใหม่ ๆ 3) เพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสใน

การจัดเก็บรายได้เทศบาล โดยส่งเสริมการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนสามารถเข้าถึง และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสัมฤทธิ์ ด้วงโสน (สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2559) ได้ขยายความแนวคิดดังกล่าวเพิ่มเติมว่า เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และมีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น เทศบาลจึงมีความจำเป็นต้องเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการเกี่ยวกับรายได้ และความรับผิดชอบต่อภารกิจตามอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ของเทศบาลบังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้ง มีผลงานที่มีคุณภาพจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ แนวทางการพัฒนาการเพิ่มรายได้เทศบาลในทุกพื้นที่ต่างมุ่งที่เทศบาลสามารถมีรายได้ในการบริหารงานของท้องถิ่นเองได้ โดยปราศจากอิทธิพลใดที่จะเข้ามาครอบงำ แต่ปัญหาที่พบคือ เทศบาลส่วนใหญ่ขาดความเข้มแข็งทางการคลัง ดังนั้นเทศบาลต้องพยายามผลักดัน ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการกระจายอำนาจของรัฐบาลในทุกด้านแก่ท้องถิ่นให้เกิดเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง และมีความต่อเนื่อง หากขาดการกระจายอำนาจที่แท้จริงให้กับเทศบาลเงินงบประมาณก็จะกระจุกอยู่ที่ส่วนกลาง เกิดภาวะการถ่วงงันของท้องถิ่นในลักษณะมีใครยิวสาวได้สาวเอา อาจจะทำให้เกิดปัญหากันทั่วทั้งประเทศได้

ดังจะเห็นได้ว่า หลักการทั่วไปของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจายภารกิจจึงเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่ค้นพบคือ ส่วนใหญ่มีการกระจายภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่ขาดความจริงจังในการกระจายงบประมาณ หรือขาดการกระจายอำนาจการเก็บรายได้เทศบาลเพื่อท้องถิ่นจะมีงบประมาณไปจัดทำภารกิจตามที่ได้รับถ่ายโอนจากรัฐบาล ดังนั้น ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเพิ่มรายได้เทศบาล จึงควรเน้นไปที่

- 1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับเทศบาล
- 2) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรเทศบาลในการพัฒนารายได้
- 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจในมาตรการ และกระบวนการกระจายอำนาจของรัฐบาล
- 4) ยุทธศาสตร์การเสริมแรงและการลงโทษด้านการจัดเก็บรายได้เทศบาล
- 5) ยุทธศาสตร์การเปรียบเทียบความก้าวหน้าด้านผลการพัฒนารายได้
- 6) ยุทธศาสตร์การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีด้านการพัฒนารายได้ของเทศบาล

ด้านยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเพิ่มรายได้เทศบาลนั้น พรศรี กิจธรรม (สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) มีมุมมองที่ไปในทิศทางเดียวกันกับ สมนึก ธนเดชากุล เพียงแต่ขยายความเพิ่มเติมว่า ยุทธศาสตร์ที่สามารถเร่งรัดการพัฒนาเพิ่มรายได้เทศบาลให้เพิ่มสูงขึ้น ควรดำเนินการ ดังนี้ 1) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดีของท้องถิ่น สำหรับเป็นเครื่องมือสำคัญการจัดระบบการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเอง โดยจัดให้มีระบบฐานข้อมูลแผนที่ภาษี และระบบวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและการคลัง เพื่อสนับสนุนการบริหารด้านการเงินการคลังเทศบาล ให้สามารถที่จะจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายกำหนดอย่างครอบคลุม และเป็นธรรม 2) เทศบาลใช้ระบบแผนที่ภาษีเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการจัดเก็บภาษีอากรของ

ท้องถิ่น 3) เทศบาลพยายามปรับลดค่าใช้จ่ายประจำลง โดยเฉพาะการบริหารงานด้านบุคคลากรท้องถิ่น เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล 4) เสนอความคิดเห็นต่อการปรับปรุงข้อกฎหมายเกี่ยวกับรายได้เทศบาลผ่านองค์กรกลางที่มีความเข้มแข็งของท้องถิ่น ได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ให้ท้องถิ่นมีอำนาจการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้ท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนต่อรองให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด 5) รัฐบาลควรปรับลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซ้ำซ้อนกันยุบรวมกันให้มีจำนวนลดลงเพื่อป้องกันงบประมาณสำหรับใช้สนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น เกิดการกระจายกระจาย ตลอดจนให้มีการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรกลางใด ๆ และการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้ท้องถิ่นจะต้องมีความสอดคล้องกับงบประมาณที่อุดหนุนแก่ท้องถิ่น 6) ภาษีของท้องถิ่นที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทน ให้ถ่ายโอนอำนาจคืนแก่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง

นอกจากนี้ การจัดทำยุทธศาสตร์และการบริหารยุทธศาสตร์ท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง อาทิ การวางแผนประมาณการรายรับ ให้สอดคล้องกับสถานะด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ทั้งที่มาจากภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่มีความเหมาะสม การบริหารการจัดสรร และระบบการบริหารรายจ่ายสาธารณะที่สอดคล้องกับขนาดของรายรับที่มีอยู่ และการกำหนดงบประมาณรายจ่ายในการลงทุน รองรับการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นต่อไปในอนาคตเพื่อเพิ่มของรายได้เทศบาลให้เพิ่มสูง ดังนั้น การวางยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล จึงมีเป้าหมายในการปรับความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่าย กับขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บังเกิดประสิทธิภาพ ตลอดจน ลดการพึ่งรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ สอดรับกับแนวคิดของประธาน สุวรรณมงคล (สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ด้านการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น เป็นการกำหนดทิศทางทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ดังนั้น ปัจจัยที่สำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมอย่างจริงจังให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางการคลัง จะเห็นได้ว่าแผนการถ่ายโอน และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อทบทวนดี ๆ จะพบว่าจะมีแนวคิดในการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่นแฝงอยู่ หรือแม้แต่วิธีรัฐธรรมนูญยังคงกล่าวถึงเรื่องนี้ แต่ปัจจุบันแนวคิดนี้ ยังปรากฏให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมไม่เด่นชัดนัก ทั้งนี้ รัฐบาลควรต้องวางกรอบแนวนโยบายด้านนี้อย่างจริงจัง เพื่อการแปลงนโยบายรัฐไปสู่การปฏิบัติในรูปกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ ฉะนั้นยุทธศาสตร์การเงินการคลังท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลนั้น จึงมีหลายประเด็นที่ต้องคำนึงและวางกรอบนโยบายของรัฐให้ครอบคลุม กล่าวคือ 1) การปรับปรุงฐานภาษีที่เป็นอยู่ให้กว้างขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีต่างๆเพิ่มขึ้น ภาษีที่หน่วยงานรัฐเดิมเป็นผู้จัดเก็บต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บด้วย 2) การปรับปรุงอัตราภาษีให้เป็นปัจจุบัน และทันสมัย 3) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น 4) การแก้ไข กฎหมาย เพื่อขจัดปัญหาเกี่ยวกับบริษัทที่มีสาขาอยู่ในท้องถิ่น ต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่นด้วยไม่ใช่เสียภาษีอยู่ที่ กทม. ทำให้ กทม.ได้ภาษีเยอะมาก เช่น บิ๊กซี โลตัส แม็คโค ที่มี

สาขาอยู่ในท้องถิ่น ต้องเสียภาษีในพื้นที่ที่สาขานั้นตั้งอยู่ ฉะนั้นหากตั้งสาขาอยู่ที่ไหนก็ต้องเสียอยู่ที่นั่น ท้องถิ่นจะได้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น 5) ท้องถิ่นเองต้องพยายามหารายได้ที่ สามารถจัดเก็บได้เองให้เพิ่มมากขึ้น นั่นคือ ต้องเร่งปรับปรุงพัฒนา หรือค้นหาวิธี/แนวทางบริหารการจัดเก็บรายได้ให้มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น ท้องถิ่นอาจจัดทำศูนย์แสดงสินค้าชุมชนเพื่อให้ชุมชนสามารถขายสินค้าได้ แต่ต้องบริหารเชิงธุรกิจมิใช่เชิงราชการ ยังมีหลายวิธีที่ท้องถิ่นจะหารายได้ให้มากขึ้น ซึ่งท้องถิ่นจะต้องปรับแนวคิดตนเองให้เหมือนเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนของท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องสวมบทบาทเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนให้กับท้องถิ่น โดยทำหน้าที่เป็นแกนนำท้องถิ่นเชิญชวนนักลงทุนเข้ามาลงทุนในเขตพื้นที่จังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น รวมทั้ง ประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในด้านการลดหย่อนภาษีให้กับโรงงานที่มาตั้งในเขต อันนี้ก็เป็นยุทธศาสตร์หลักที่ท้องถิ่น น่าจะมีการพิจารณาคำนี้ถึง 6) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่อาจ จะมีผลต่อรายได้ของท้องถิ่น เพราะรายได้เทศบาลมาจากระบบเศรษฐกิจ เพื่อการนี้ ปัจจุบันรัฐบาลกลางพยายามใช้นโยบายนำเงินอุดหนุนอุดช่องว่างความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของเทศบาล หากเทศบาลเองไม่คิดที่จะพัฒนาพื้นที่ ตนเองให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ลำพังจะรอแต่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้เทศบาลมีงบประมาณที่เพียงพอจ่ายจ่ายคงเป็นเรื่องที่ยาก ผมมีโอกาสได้ไปดูงานที่เกาหลี ซึ่งประเทศเกาหลีจะส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่น มีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะหนุนเสริมด้านกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นในทุกด้านด้วยตนเองในเบื้องต้นที่ผมยกตัวอย่างนโยบายท้องถิ่นนำแนวคิดจากประเทศเกาหลีมาเสนอแนะ กล่าวคือ จังหวัดของเกาหลีทำตัวเหมือนเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนของท้องถิ่นในการหานักธุรกิจมาลงทุน ขณะที่จังหวัดจะหนุนเสริมโครงสร้างพื้นฐาน ถ้าเรื่องใดเกี่ยวข้องกับภาษีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจะ มอบให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เองด้วยการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น หากเกินอำนาจหน้าที่ก็ขอรับ การสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเดินทางตามนโยบายรัฐบาล เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดของพรชัย สุธีระเวช (สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2559) กล่าวว่า มุมมองด้านยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนนั้น จะประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) ปัจจัยภายนอก การปรับปรุงข้อกฎหมาย ระเบียบที่มีผลต่อรายได้ของเทศบาลที่เพิ่มขึ้น อาทิ การประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเทศบาลจะต้องฉกฉวยโอกาสเกาะกระแสในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความสอดคล้อง และสามารถประเมินผลออกมาอย่างเป็นรูปธรรมได้ เป็นต้น

2) ปัจจัยภายใน เทศบาลต้องวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดต่าง ๆ ในการกำหนดทิศทางจัดเก็บรายได้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ อาทิ ความพร้อมในการเชื่อมต่อบริหาร ระบบฐานข้อมูลกับกรมธนารักษ์ ทั้งนี้ ความพร้อมของความรู้ ความสามารถ และการบริหารการจัดเก็บรายได้ที่ดี ของบุคลากรจะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการใช้แผนที่ภาษี และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งเล็งไปที่ภาษีทรัพย์สินที่จะสามารถจัดเก็บได้ในเขต

เทศบาล ทั้งนี้ เทศบาลจะต้องสร้างมูลค่าในพื้นที่ในเขตเทศบาล หากเทศบาลสามารถกำหนดยุทธศาสตร์เสริมสร้างมูลค่าของการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินในพื้นที่เทศบาลได้ แง่มุมนี้จะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นรายได้เชิงระบบอย่างยั่งยืนมากกว่าการจัดให้มีเทศพานิชเท่านั้น การสร้างนิคม หรือสิ่งอื่นใดที่เทศบาลมีศักยภาพก็เป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ ซึ่งเทศบาลจะต้องไปพิจารณาเองว่าเทศบาลแต่ละแห่งมีศักยภาพ และโซนเศรษฐกิจช่วงไหน เช่น เศรษฐกิจการท่องเที่ยว หรือเศรษฐกิจเกษตรกรรมในด้านของยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาล ต้องกลับไปคิดให้หนักกว่า เทศบาลจะวางทิศทางในเรื่องรายได้ของตนเองจัดเก็บเองอย่างไร ในขณะที่ทิศทางของรายได้ที่เทศบาลไม่ได้เก็บเอง แต่ผู้อื่นจัดเก็บแล้วส่งมาให้เทศบาลจะต้องวางทิศทางของยุทธศาสตร์รายได้ได้อย่างไร ทั้งนี้ เทศบาลต้องสร้างเงื่อนไขให้หน่วยงานที่จัดเก็บรายได้ให้เทศบาลที่เหมาะสม จะเห็นได้ว่าการวางยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาล ควรมองที่การกำหนดยุทธศาสตร์รายได้เทศบาลที่สามารถจัดเก็บเองได้ และยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาลจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ และแบ่งให้ ตลอดจน ยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ด้านเงินอุดหนุน และรายได้ทั่ว ๆ ไปของเทศบาลต้องมีความเหมาะสม ครอบคลุม และมีความสอดคล้องทั้ง 4 ด้าน แต่ต้องพึงระวังว่ายุทธศาสตร์ที่เป็นรายได้ที่ไม่ใช่ของเทศบาลโดยตรงหรือเทศบาลไม่ได้จัดเก็บเองโดยตรง ต้องสร้างเงื่อนไขว่าหากเทศบาลจะให้มียุทธศาสตร์นี้ ต้องผ่านกระบวนการปรับปรุง หรือแก้ไขเงื่อนไขอะไรบ้าง จำเป็นต้องวิเคราะห์ SWOT ถึงปัจจัยภายนอกและภายในที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ว่าอะไรเป็นจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรคของการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านรายได้เทศบาลที่เป็นการตั้งอำนาจการซื้อสินค้า และบริการของประชาชนในระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น อาจจะต้องใช้อะไรที่คล้าย ๆ กับยุทธศาสตร์การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง ซึ่งเทศบาลต้องไปศึกษารูปแบบ และวิธีการที่รัฐบาลวางยุทธศาสตร์การจัดเก็บรายได้ไว้ว่า รัฐบาลมีโมเดลอย่างไร รัฐบาลมีการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจ หรือวิเคราะห์ปัจจัยแนวโน้มที่มีผลต่อรายได้ของประชาชนในประเทศหรือมีอย่างไรแต่เนื่องจากเทศบาลกำลังจัดวางยุทธศาสตร์การจัดเก็บจากรายได้ทรัพย์สิน เทศบาลจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ว่าอะไรมีผลต่อมูลค่าของทรัพย์สินในพื้นที่ จึงจะไปกำหนดยุทธศาสตร์ทั้งทางโดยตรงและโดยอ้อม พิจารณาเพิ่มเติมถึงจำนวนประชากรในพื้นที่เทศบาลที่มีอยู่จริงกับปัญหาประชากรแฝง อันนี้ต้องระวังให้ดีจะเข้าข่าย One Model can not fit all เพราะลักษณะพื้นที่อาจจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ควรต้องมีการแบ่งประเภทของพื้นที่ในเขตเทศบาลออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลักษณะภูมิประเทศ อาชีพ ศาสนา วัฒนธรรม เป็นต้น อาทิ ภาคกลางมีลักษณะพื้นที่ว่าเป็นเช่นไร มีประชากร และทรัพย์สินอย่างไร รวมทั้งจะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้เทศบาลอย่างไรในภาคกลาง พื้นที่สีเขียวด้านเกษตรกรรมก็จะมีวางยุทธศาสตร์ที่นำไปใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับโซนนี้ ขณะที่ยุทธศาสตร์ที่เป็นพื้นที่สีแดงคือ มีอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะมีความแตกต่างกันด้วยบริบทของมูลค่าทรัพย์สินของพื้นที่ ปัจจัยด้านประชากรแฝง ปัจจัยด้านการเมืองท้องถิ่น ควรจะมีการแยกลักษณะของพื้นที่เป็นสัดส่วน (Custer) จากการทำ mapping ให้ชัดเจน

ขณะที่รัตนภรณ์ คชมะเริง (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2559) มีมุมมองในด้านยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาลเชิงระบบการบริหารจัดการรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง โดยกล่าวว่า ยุทธศาสตร์

ซึ่งถือเป็นหัวใจของเทศบาลสำหรับใช้กำหนดแนวทางการดำเนินงานในการพัฒนารายได้ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ นั่น ต้องหันไปพิจารณาที่รายได้เทศบาลจัดเก็บเอง มากกว่าการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีจำนวนจำกัดดังเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ในการกำหนดยุทธศาสตร์ หรือกลยุทธ์เพื่อการพัฒนารายได้เทศบาลจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกันเชิงระบบ เนื่องจากทุกวันนี้หากเทศบาลแบ่งการทำงานกันเป็นบล็อก เป็นโซนจะทำงานให้สำเร็จลุล่วงได้ยาก เทศบาลต้องวางระบบการบริหารจัดการยุทธศาสตร์ที่ดี ตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อมทั้งภายนอก และภายในองค์กร การกำหนด และวางยุทธศาสตร์ที่มีความเหมาะสม กำกับการทำงานให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ และการติดตามประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบความก้าวหน้าของการพัฒนาเพิ่มรายได้เทศบาล รวมทั้ง การปรับปรุงยุทธศาสตร์ทันที หากมีการตรวจพบข้อบกพร่อง ดังนั้น ยุทธศาสตร์เทศบาลเพื่อการพัฒนาเพิ่มรายได้เทศบาล จึงควรวางยุทธศาสตร์ที่มีความครอบคลุมถึงสิ่งเหล่านี้

1. การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล มุ่งเน้นที่ระบบแผนที่ภาษีที่ต้องครอบคลุมทั้งพื้นที่ ประกอบกับ การจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้เสียภาษีอากรแต่ละประเภทตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะต้องมีฐานข้อมูลภาษีที่แสดงให้เห็นถึงรายชื่อบุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรในประเภทต่าง ๆ กำหนดระยะเวลาในการจัดเก็บภาษีข้อมูลที่แสดงถึงกิจกรรมทรัพย์สิน หรือสิ่งของที่ถูกนับเป็นฐานภาษี หลักฐานที่แสดงถึงผลการจัดเก็บภาษีย้อนหลัง เป็นต้น ทะเบียนภาษีอากรอยู่ในรูปเอกสารบัญชีรายชื่อฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือฐานข้อมูลอื่นที่สามารถใช้ในการติดตามการเสียภาษีอากร และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีในการจัดเก็บรายได้ ตลอดจนเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มากขึ้นตามโอกาสอันควร

2. การพัฒนาบุคลากรในการจัดเก็บรายได้เทศบาล ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ มุ่งให้เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้ในด้านของการจัดทำแผนที่ภาษี กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภาษี ตลอดจนต้องมีความชำนาญ มีการปรับปรุงทุก ๆ ปี อีกทั้ง การสร้างเจตคติให้เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ มีคุณธรรม ก็ต้องดูยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาคน วิธีการทำอย่างไร ต้องฝึกอบรม เป็นต้น

3. การบริหารจัดการพัฒนารายได้เทศบาล มุ่งเน้นที่คุณภาพของการบริการที่ดี การลดขั้นตอนการชำระภาษี และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสียภาษีและการไม่เสียภาษี ผู้บริหารของเทศบาลควรกำชับให้พนักงานเทศบาลผู้จัดเก็บภาษีพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การ ประชาสัมพันธ์ การ จัดประชุม ชี้แจง ให้ความรู้แก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ สร้างแรงจูงใจในการเก็บภาษีในแต่ละปี อาทิ การออกบริการจัดเก็บภาษีนอกพื้นที่ การทำป้ายประชาสัมพันธ์เชิญชวน การให้รางวัลแก่ผู้ชำระภาษีตรงเวลา เป็นต้น และการปรับปรุงอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับปริมาณงาน การจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เทคโนโลยี สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการสร้างขวัญและกำลังใจ อย่างไรก็ตาม ในฐานะผู้ปฏิบัติที่คลุกคลีกับรายได้เทศบาลมายาวนานพอสมควร คงยืนยันว่า น้ำหนักของการจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนารายได้อย่างเดียวที่เทศบาลทำได้ คือ การพัฒนารายได้ที่เทศบาลสามารถจะจัดเก็บได้เองเท่านั้น รายได้อื่น ๆ ส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลเกินกำลังที่เทศบาล

จะสามารถดำเนินการพัฒนาได้ในระยะเวลาอันสั้น และยังสามารถคล้องกับแนวคิดของ คำรณ วิเลปะนะ (สัมภาษณ์, 5 กรกฎาคม 2559) กล่าวถึงยุทธศาสตร์พัฒนาการเพิ่มรายได้เทศบาล ควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) รัฐควรกระตุ้นระบบเศรษฐกิจเพื่อการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจในทุกกระบวนการของแก้ไขปัญหาความยากจน
- 2) รัฐควรเพิ่มนโยบายการกระจายอำนาจ พร้อมทั้ง แก้ไขปัญหาด้านกฎหมายรายได้ของท้องถิ่นให้ทันต่อสภาวการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งจัดวางแนวทางการปฏิบัติให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 3) ควรเร่งรัดผลักดันภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีมาตรฐานเดียวกัน

จากฐานข้อมูลเชิงปริมาณ (รวบรวมจากแบบสอบถาม พร้อมทั้ง ข้อเสนอแนะต่าง ๆ) และฐานข้อมูล เชิงคุณภาพ (รวบรวมจากเอกสาร ทางวิชาการ และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ) นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ให้สามารถที่จะอธิบายถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ตลอดจน รูปแบบ และแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ของเทศบาล ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ซึ่งจักได้อภิปรายแง่มุมต่าง ๆ ไว้ในบทที่ 5 ต่อไป

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางเป็นการวิจัยรูปแบบผสมผสานวิธี (Mixed Method Approach) ประกอบด้วย การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
2. เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิภาค
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์ กับ การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
4. เพื่อแสวงหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต

ประชากรในการศึกษา ได้แก่ ข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้เทศบาล ยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ผู้บริหาร และข้าราชการเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำนวน 3,568 คน ตลอดจนผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (สัมภาษณ์เชิงลึก) ทั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัย คำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของ Taro Yamane ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% ได้ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 ตัวอย่าง พร้อมทั้ง ดำเนินการสุ่มตัวอย่างแบบ Systematic Sampling สำหรับ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยนั้น เป็นแบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก

ผู้ศึกษาวิจัยดำเนินการพัฒนาคุณภาพเครื่องมือการวิจัยโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่าง ข้อคำถามกับเนื้อหา (Item Objective Congruence Index: IOC) จากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน ซึ่งในส่วน ของข้อคำถามที่มีลักษณะเป็นตรวจสอบรายการ (Check-List) ใช้การหาค่าอำนาจจำแนก (Discrimination) และ ในส่วนข้อคำถามที่มีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ใช้หาค่าความเชื่อมั่น ของแบบสอบถาม (reliability) จากการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) มีค่าเท่ากับ 0.943 ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาวิจัยใช้วิธีส่งแบบสอบถาม ไปยังกลุ่มเป้าหมาย และสัมภาษณ์ เชิงลึกเป็นรายบุคคล รวบรวมแบบสอบถาม จำนวน 400 ชุด รวมทั้ง แบบสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูล สำคัญ ด้านยุทธศาสตร์ และรายได้เทศบาล จำนวน 7 ท่าน จากนั้นผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลจากข้อคำถาม

จำแนกสถานภาพส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามโดยใช้วิธีการหาค่าความถี่ (Frequency) และสรุปเป็นค่าร้อยละสำหรับข้อคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถาม ใช้วิธีหาค่าเฉลี่ย (Mean: \bar{X}) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation: S.D.) วิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรส่วนในด้านกรวางยุทธศาสตร์กับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้จะใช้ค่า Chi-Square: (X^2) โดยวิธีเปียนสัน เพื่อวิเคราะห์ค่าความสัมพันธ์ของตัวแปร รวมถึงทดสอบความแตกต่างค่าเฉลี่ยของยุทธศาสตร์สู่การเพิ่มรายได้เทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง ซึ่งจำแนกลักษณะส่วนบุคคลจากแบบสอบถามที่เป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) ตามลักษณะส่วนบุคคลด้าน เพศ และภูมิลำเนา โดยใช้การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าเฉลี่ยด้วย t-test และผู้วิจัยวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียวของตัวแปรที่มีตั้งแต่ 3 กลุ่มขึ้นไป วยการจำแนกลักษณะส่วนบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นตาม ประเภท อายุ ระดับการศึกษา และระยะเวลาการทำงาน ใช้การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) โดยการทดสอบค่าเอฟ (F-test) เมื่อพบความแตกต่างเป็นรายกลุ่มจะวิเคราะห์เปรียบเทียบ ถึงความแตกต่างเป็นรายคู่ ใช้วิธีการของฟิชเชอร์ (Fisher's Least-Significant Difference: LSD) ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติทั้งหมด ผู้วิจัยวิเคราะห์ด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ตลอดจน รวบรวมแง่คิดต่าง ๆ จากความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ร่วมกับ การวิเคราะห์ และสังเคราะห์ยืนยันผลการวิจัย เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

5.1 สรุปผลการวิจัย

การนำเสนอสรุปผลการศึกษาค้นนี้ สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาที่ตั้งไว้ และนำเสนอในภาพรวม ดังนี้

ตอนที่ 1 สรุปผลข้อมูลจากแบบสอบถาม

5.1.1. ข้อมูลทั่วไป

การวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล ผลการวิจัยพบว่าประชากรส่วนใหญ่ เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเภทปฏิบัติการ เพศหญิง อายุ ระหว่าง 31 – 40 ปี การศึกษา ระดับปริญญาตรี ระยะเวลาการทำงาน มากกว่า 12 ปีขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล ตามลำดับ

5.1.2. ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

1) ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล

ทศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.51) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ด้านทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาลจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ลำดับแรก ได้แก่ ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลเทศบาล $\bar{x} = 4.18$, S.D.=.79) รองลงมา การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อการพัฒนา

รายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น ($\bar{x} = 4.00$, S.D.=.82) เทศบาลจำเป็นจะต้องมีอิสระในการบริหารการเงิน และการคลัง ($\bar{x} = 3.99$, S.D. =.83) เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดีประชาชนมีรายได้สูงจะส่งผลต่อการพัฒนา รายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย ($\bar{x} = 3.97$, S.D.=.85) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขต เทศบาลที่มีต่อการบริหารงานคลังเทศบาลจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น ($\bar{x} = 3.96$, S.D.=.80) ตามลำดับ

2) ทศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์

ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ โดยรวมอยู่ ในระดับมาก ($\bar{x} = 4.11$, S.D.=.62) เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานทศนคติของ ผู้บริหาร และข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์จากค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 5 ลำดับแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กร เอกชน และประชาชน ($\bar{x} = 4.23$, S.D.=.79) รองลงมา กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ จัดทำยุทธศาสตร์ เทศบาลสามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วม ทำประชาพิจารณ์ ($\bar{x} = 4.19$, S.D.=.80) ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลในการบริหาร และจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน ($\bar{x} = 4.16$, S.D.=.80) ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็น หัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาว ($\bar{x} = 4.13$, S.D.=.81) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็นการ วิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายในเป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการ จัดการยุทธศาสตร์ ($\bar{x} = 4.10$, S.D. =.77) ตามลำดับ

2.1) ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ สู่ความสำเร็จขององค์กร ด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล

ทศนคติของ ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความ สำเร็จขององค์กรด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล ส่วนใหญ่เห็นว่าขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ สำคัญที่สุด (ร้อยละ 43.25) รองลงมาขั้นตอนการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ (ร้อยละ 34.00) ขั้นตอน ปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (ร้อยละ 13.75) และขั้นตอน การควบคุมและประเมินยุทธศาสตร์ (ร้อยละ 9.00) น้อยที่สุด ตามลำดับ

3) ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีต่อยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก ดังนั้น เมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การเพิ่ม รายได้เทศบาลเป็นรายข้อที่ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญ นั้น สามารถเรียงลำดับ จากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก ($\bar{x} = 3.97$, S.D.=.75) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.95$, S.D.=.74) ยุทธศาสตร์ การพัฒนา ระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.89$, S.D.=.66) ยุทธศาสตร์การปรับปรุง กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.82) และยุทธศาสตร์ เสริมสร้างมาตรการ ลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.84$, S.D. = .67) ตามลำดับ

4) ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีต่อกลยุทธ์ตามยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ซึ่งผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญมากที่สุดกับกลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาลตามยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.92$, S.D.=.77) รองลงมา กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาลตามยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.88$, S.D. =.83) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาลตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.99$, S.D.=.82) กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษีสำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาลตามยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ($\bar{x} = 3.91$, S.D.=.85) และกลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาลตามยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก ($\bar{x} = 4.05$, S.D.=.81) ตามลำดับ

5) ทศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.78$, S.D.=.69)

5.1) ทศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีต่อโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยนั้น มากที่สุด ได้แก่ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.69) รองลงมา รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วน ($\bar{x} = 3.83$, S.D.=.79) รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) ($\bar{x} = 3.74$, S.D.=.83) และรายได้อื่น ($\bar{x} = 3.50$, S.D.=1.12) ตามลำดับ

5.2) ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อหมวดรายได้ที่มีโอกาสเพิ่มเป็นรายข้อ เมื่อพิจารณาทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อหมวดรายได้ที่มีโอกาสเพิ่มเป็นรายข้อ พบว่า หมวดรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาพรวมมีทัศนคติระดับมาก ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.69) ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน มากที่สุด ($\bar{x} = 4.02$, S.D.=.74) รองลงมา หมวดรายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันผล ภาพรวมมีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.83$, S.D.=.79) อุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ($\bar{x} = 3.86$, S.D.=.86) มากที่สุด หมวดรายได้จากภาษีที่รัฐเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) ($\bar{x} = 3.74$, S.D.=.83) และหมวดรายได้อื่นๆ ภาพรวมมีทัศนคติอยู่ในระดับมาก ($\bar{x} = 3.50$, S.D.=.1.12) เงินอุทิศให้ ($\bar{x} = 3.54$, S.D.=.1.18) มากที่สุด ตามลำดับ

5.1.3 การเปรียบเทียบทัศนคติผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้านการกำหนด ยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามความแตกต่างของประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนา

ผลการทดสอบค่าเฉลี่ย ทัศนคติผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำแนกตามความแตกต่างของประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงานและภูมิลำเนา โดยวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) จากการทดสอบค่าเอฟ (F-test) เมื่อมีนัยสำคัญทางสถิติ ใช้เปรียบเทียบรายคู่ ด้วยวิธีการของฟิชเชอร์ (Fisher's Least-Significant Difference: LSD)

แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่.05 เกี่ยวกับทัศนคติด้านรายได้เทศบาล ดังนี้ กลุ่มอายุระหว่าง 51 – 60 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล มากกว่ากลุ่มอายุต่ำกว่า 30 ปี

4) ความแตกต่างตามระดับการศึกษาของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์สู่การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางภาพรวม และรายด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

5) ความแตกต่างตามระยะเวลาการทำงานของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์สู่การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ภาพรวมไม่แตกต่างกัน แต่รายด้านกลับพบความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ .05 ดังนี้ กลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 9 – 12 ปี จะมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ มากกว่ากลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5 – 8 ปี และกลุ่มระยะเวลาการทำงาน ระหว่าง 1 – 4 ปี จะมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ มากกว่ากลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5 – 8 ปีอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

6) ความแตกต่างตามภูมิลำเนาของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในเขตหรือนอกเขตเทศบาล มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาล ในภาพรวม และรายด้านไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

5.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ พบว่ายุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลมีความสัมพันธ์กับการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ และกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์กับ ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้เทศบาล

1) ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร กับโอกาสการเพิ่ม รายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ พบว่าขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ จะมีความสัมพันธ์กับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง

5.1.5.สรุปข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ประมวลจากการแสดงความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เสนอแนะใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนารายได้เทศบาล และแนวทางการแก้ไข ปัญหาสำหรับ ใช้เป็นฐานข้อมูลในการอภิปรายผลการศึกษาวิจัย ดังนี้

1) ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนารายได้เทศบาล

ก) คณะผู้บริหารเทศบาล มิได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่น และการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีท้องถิ่น

ข) คณะผู้บริหารท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นทั้งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้ เนื่องจากเกรงกลัวจะกระทบกับฐานเสียงของการเลือกตั้ง

ค) เทศบาลละเลยในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ อาชีพ รายได้ ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น

- ง) เทศบาลละเลยแนวความคิดการประชาสัมพันธ์เสริมสร้าง ความรู้ ความเข้าใจ และความสัมพันธ์ที่ดีเกี่ยวกับงานเทศบาลให้ประชาชนในพื้นที่รับทราบ
- จ) เทศบาลละเลยแนวความคิดการพัฒนาการจัดเก็บรายได้เทศบาลเชิงรุก
- ฉ) เทศบาลขาดการพัฒนากระบวนข้อมูลการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบัน และมีความต่อเนื่อง เพื่อการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นอย่างครอบคลุม
- ช) ส่งเสริมให้พนักงานเทศบาล มีความรู้ ความเข้าใจ ด้านเทคโนโลยี และเครื่องมือที่ทันสมัยในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- ซ) ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้เทศบาล ด้านต่าง ๆ
- ฌ) ประชาชนขาดจิตสำนึกที่ดีต่อการชำระภาษีท้องถิ่น โดยหลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้กับเทศบาล หรือมิได้ชำระภาษีท้องถิ่นด้วยความเต็มใจ
- ฎ) กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นล้าสมัย และขาดการ บังคับใช้อย่างจริงจัง
- ฏ) คณะผู้บริหารเทศบาลขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน ในหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนารายได้ของเทศบาลและผู้ค้างชำระภาษีในแต่ละปี
- ถ) เทศบาลขาดวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย และเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล
- ฑ) เจ้าของทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีท้องถิ่นมิได้อยู่ในพื้นที่เทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งของทรัพย์สินนั้น
- ท) เจ้าของทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีท้องถิ่นเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่
- 2) แนวทางการพัฒนารายได้เทศบาล
- 2.1) ด้านนโยบายผู้บริหาร
- ก) คณะผู้บริหารเทศบาล ควรมีความคิดในเชิงสร้างสรรค์การจัดหารายได้แบบพึ่งตนเอง โดย การกำหนดยุทธศาสตร์การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ชัดเจน ครอบคลุม และเป็นธรรม
- ข) คณะผู้บริหารเทศบาล ควรจะมุ่งเน้นนโยบายการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจของเทศบาล อย่าง จริงจัง เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ อาชีพ ความเป็นอยู่ที่ดี และมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างยั่งยืน พร้อมทั้งจะชำระภาษีให้กับเทศบาลด้วยความเต็มใจ
- ค) คณะผู้บริหารงานเทศบาลทุกระดับ ควรให้ความสำคัญกับแนวความคิดมีส่วนร่วมภาคประชาชนต่อการดำเนินงานท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการจัดหารายได้เทศบาล
- ง) เสริมสร้างแนวคิดให้ผู้บริหารเทศบาลกำหนดนโยบายการจัดเก็บรายได้เทศบาลที่เท่าเทียมกัน ไม่มีความลำเอียงในการชำระภาษีระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใกล้ชิด และประชาชนทั่วไป
- จ) เสริมสร้างแนวคิดเกี่ยวกับการลดขั้นตอนการชำระภาษีของประชาชน โดมิมีการมอบ

อำนาจของผู้บริหารบางส่วนแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อความรวดเร็ว และสร้างบรรยากาศการปฏิบัติงาน

2.2) ด้านการบริหารจัดการ

- ก) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ทันสมัย
- ข) สรรหาพนักงานเทศบาลให้เพียงพอในการปฏิบัติงาน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนา ศักยภาพ ในการจัดเก็บรายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ค) เทศบาลจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย และเพียงพอสำหรับพัฒนางานใน หน้าที่ อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง
- ง) พัฒนาระบบการจัดหารายได้ ของเทศบาลประเภทใหม่ ๆ ตามศักยภาพ และอำนาจ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนด
- จ) เทศบาลพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ชัดเจน และ ต่อเนื่อง
- ฉ) มุ่งเน้นการพัฒนา และดำเนินงานเทศบาลเชิงรุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนารายได้ และการจัดทำแผนที่ภาษี

ตอนที่ 2 สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ศึกษา/วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (Depth Interviews) โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จากกลุ่มตัวอย่างมาจัดให้อยู่ในระเบียบ พร้อมทั้งตรวจสอบ และเลือกสรรเนื้อหาที่นอกเหนือจากที่ ออก จัดเรียงลำดับ และจัดกลุ่มข้อมูลเพื่อให้ง่ายต่อการนำไปวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนสามารถ ตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้การวิเคราะห์เชิง พรรณนา (Descriptive Method) เพื่อค้นหา และเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วน ท้องถิ่นเกี่ยวกับ การกำหนดยุทธศาสตร์และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางจำแนกตามประเภท ข้าราชการ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลาพร้อมทั้งหาความสัมพันธ์ ระหว่าง การกำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จกับการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ตลอดจนแสวงหาแนว ทิศทางการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จ เพื่อการพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางต่อไป อนาคต จากนั้นสรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเพื่อหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จใน การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต ทั้งนี้ ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูล สำคัญ ช่วงเดือนมิถุนายน – กรกฎาคม 2559 ดังนี้

1. นาย สมนึก ชนเดชากุล นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี อดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล แห่งประเทศไทย
2. นายสัมฤทธิ์ ด้วงโสน นายกเทศมนตรีตำบลไทรน้อย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล กลุ่ม ภาคกลาง
3. นางสาวพรศรี กิจธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กท.) และอดีต ปลัดเทศบาลนครนนทบุรี ระดับ 1

- | | |
|-------------------------|---|
| 4. ดร.ปธาน สุวรรณมงคล | อาจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| 5. ดร.พรชัย ถีระเวช | ผู้อำนวยการกองคลัง สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง |
| 6. ดร.รัตนภรณ์ คชมะเริง | นักวิชาการการเงินและบัญชี (ชำนาญการ) สำนักงานส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น จังหวัดสระบุรี |
| 7. นายคำรณ วิลปนยะ | ผู้อำนวยการสำนักการคลัง (นักบริหารงานคลัง เชี่ยวชาญ)
เทศบาลเมืองสระบุรี |

สรุปผลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับรายได้เทศบาล (สัมภาษณ์, มิถุนายน – กรกฎาคม 2559) ใน 3 ประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

5.1.6 ประเด็นที่ 1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์สภาพปัจจุบัน และแนวโน้มของกรอบนโยบายการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง และรายได้ของประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีแนวคิดที่สอดคล้องกันว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ได้รับ การกระจาย อำนาจมาจากส่วนกลางอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่อง มาถึงรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งให้เห็นถึงลักษณะที่สำคัญ หรือองค์ประกอบสำคัญ ประการหนึ่งของความเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง และการมีรายได้ที่เพียงพอ จนสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ แต่สภาพการณ์ปัจจุบันเทศบาลที่มีขนาดเล็ก จำนวน ประชากรน้อย กำลังประสบกับปัญหารายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้กำหนด ประเภท และอัตราการจัดเก็บภาษี อาคาร รวมทั้งค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็น บทบัญญัติตามกฎหมายให้เทศบาลบริหารจัดการจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล สำหรับใช้ดำเนินพันธกิจตาม อำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอน ส่งผลให้เทศบาลมีขนาดของรายได้ที่จำกัด และไม่สามารถหา รายได้ ทางอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้นอกจากนี้รัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุน และ รายได้อื่นใดแก่เทศบาลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ในปัจจุบัน เทศบาลมีการจัดเก็บรายได้หลักจากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ซึ่งจัดเก็บได้ประมาณ 10% ของ รายได้ทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนว่า ระดับ การพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดใน ด้านการบริหารรายได้ของท้องถิ่นอีกหลายประการร่วมด้วย อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ความรับผิดชอบทางการคลัง และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังท้องถิ่น ตลอดจนขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดเก็บรายได้ เป็นต้น ในอนาคตเทศบาล จะรองรับแต่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีรายได้จำกัด และมีความผันผวนทางระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รายได้ท้องถิ่นคงไม่เพียงพออย่างแน่นอน จึงจำเป็นจะต้องหันมาสนใจเกี่ยวกับการพัฒนารายได้ของเทศบาล ที่สามารถจัดเก็บได้เองอย่างจริงจัง ด้วยการผลักดันให้เทศบาลทุกแห่งจัดวางระบบการจัดเก็บรายได้จากการ จัดทำแผนที่ภาษี และการปรับปรุงฐานภาษีของเทศบาลอย่างเป็น รูปธรรม และมีความต่อเนื่อง ในกรณีที่ เป็นพื้นที่กว้าง ๆ หรือมีขนาดใหญ่ ควรจะมีการแบ่งช่วง และพัฒนาการ จัดทำแผนที่ภาษีเป็นตอน ๆ เชิง

ระบบ ควบคู่กับการพัฒนาบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้บริหารเองก็ต้องมีความรู้ ความสามารถ ด้านการจัดวางระบบ และพัฒนาระบบการจัดเก็บรายได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ต้อง พัฒนาความรู้ ความสามารถและให้ความสำคัญกับระบบการจัดเก็บควบคู่กันไป เนื่องจากระบบการจัดเก็บ ภาษีจะดีได้นั้น บุคลากรทุกระดับต้องมีความพร้อมปฏิบัติงานในหน้าที่จัดเก็บรายได้ที่ทั่วถึง และเป็นธรรม อีกทั้ง ต้องให้ความสำคัญด้านการบริการที่ดีไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาคาร สถานที่ หรือสิ่งรื้อที่ทำให้ประชาชน ผู้มาเสียภาษีอยากเข้ามาเสียภาษี ทำให้รายได้การจัดเก็บภาษีเทศบาลเพิ่มขึ้น จะเห็นว่าการบริการสำหรับ การชำระภาษีของประชาชนนั้น เป็นกิจกรรมที่เทศบาลต้องจัดกระทำ ควรจะลดขั้นตอนการเสียภาษีมิให้ ยุ่งยาก ซับซ้อน และเสียเวลาในการชำระภาษี

5.1.7 ประเด็นที่ 2 ข้อมูลสำคัญแสดงแนวคิดเกี่ยวกับสภาพปัญหา และอุปสรรคของการ เพิ่ม รายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ส่วนใหญ่มีแนวคิดตรงกันว่าปัญหาความล้มเหลวของนโยบายการ กระจายอำนาจของรัฐบาลให้กับท้องถิ่นนั้น มีการกระจายบทบาทภาระหน้าที่ให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น ในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบ สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ) ด้านศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นภารกิจที่รัฐบาลถ่ายโอนให้เทศบาล ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจที่มีผลต่อการดำเนิน ชีวิตความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ และจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากในการดำเนินการ ตามภาระหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ที่ผ่านมายังไม่มีรัฐบาลชุดไหนให้ความสำคัญเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็ง ด้านการคลังของท้องถิ่นอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง ก่อให้เกิดสภาพปัญหารายได้ของเทศบาลที่ไม่เพียงพอ ต่อการจัดบริการสาธารณะเชิงระบบ อันมีมูลเหตุมาจาก ก) สภาพความเจริญ และเป็นเมืองขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีผลต่อขนาดของการจัดเก็บรายได้ตามประเภทภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ห่างไกลความเจริญ จึงไม่มีความสามารถที่จะขยายฐานรายได้ของ ตนเองให้เพิ่มมากขึ้นได้ ซึ่งแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง หรือองค์กรปกครอง ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เป็นผลให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดหลักเกณฑ์ ประเภทของภาษีที่ท้องถิ่น ควรทำหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งประเภทใด อาจจะทำให้ท้องถิ่น บางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน แต่ขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเลยในอีกพื้นที่หนึ่ง ข) เกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความเท่าเทียมกัน เนื่องจากสภาพ พื้นฐานเศรษฐกิจ และสังคมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความแตกต่างกัน และฐานรายได้ ระหว่างประเภทและขนาดของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เหมือนกัน ทำให้ศักยภาพในการจัดเก็บ รายได้ และการจัดบริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างมาก ค) เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจะกลายเป็นเรื่องต่อรองทางการเมือง ดังนั้น เกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปการ เจริญ เพื่อต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาล อีกทั้งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้น กับการจัดสรรนั้นไม่มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การใช้จ่าย

ประมาณจึงเป็นไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ง) การกำหนดอัตราภาษี และฐานภาษีที่มีความยืดหยุ่น รัฐบาลขาดการคำนึงถึงความ สามารถในการจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเลือกใช้เพื่อความเหมาะสมกับพื้นฐานเศรษฐกิจของท้องถิ่นตนเอง นอกจากนี้ยังขาดการ กระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้มีการเลี่ยงภาษี จ) ภาษี หรือรายได้ บางประเภทที่ควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่อยู่ในหน้าที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้จาก การอุปโภค บริโภคทั้งจากภาครัฐ และเอกชนในพื้นที่ดังนั้น ภาษีที่มีฐานการจัดเก็บในลักษณะดังกล่าว จึงควร อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ขณะที่ภาษีบางประเภทที่ส่วนกลางมีความเชี่ยวชาญ และมีต้นทุนการจัดเก็บต่ำ ควรเป็นภาระหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อเป็นการรักษาประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในระดับมาตรฐานเดิม ข) ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ ซึ่งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจะจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจได้ แม้ว่า จะเข้ามาหา ประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และได้รับรายได้จากการดำเนินการ ในทางตรงกันข้ามกฎหมายในปัจจุบันได้เปิดช่องให้หน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะอุทธรณ์ค่าธรรมเนียม ภาษีต่าง ๆ ซึ่งรายได้ดังกล่าวหากสามารถจัดเก็บได้ อาจไม่ต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลลงได้ ผนวกกับ ปัญหาการพัฒนารายได้ของเทศบาล มักมาจากความคิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่ต้องการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือไม่ต้องการที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ประชาชนไม่พึงพอใจ เพราะกังวลต่อฐานเสียงทางการเมือง อีกทั้ง เทศบาลมักยึดติดกับหลักการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อให้ประชาชน ทุกกลุ่มสามารถจะเข้าถึงบริการสาธารณะ ประกอบกับเทศบาลมักจะเล็งเห็นว่า การจัดเก็บค่าธรรมเนียม เป็นเรื่องที่ยุ่ยยากจึงไม่จัดเก็บค่าธรรมเนียมให้ครอบคลุมเต็มเม็ดเต็มหน่วย ด้วยเหตุที่ว่าประชาชนไม่ยินดี จ่าย ดังนั้น รัฐบาลควรจะต้องมีนโยบายแก้ไขปัญหารายได้ของท้องถิ่น ด้วยการพัฒนารายได้ของท้องถิ่นให้ เข้มแข็งอย่างจริงจัง นั่นคือ 1) พัฒนาความเจริญให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ให้มีสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมที่เอื้อต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เพื่อให้สภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานราก ของการพัฒนาความเจริญของประเทศ 2) ปรับโครงสร้างรายได้เทศบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้สามารถ พึ่งพาตนเองทางการคลังได้ 3) ปรับปรุงกฎหมายด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่ล้าสมัย ขาดการ ปรับปรุง แก้ไข ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน 4) ปรับปรุงฐานภาษีท้องถิ่นให้ทันสมัยเพื่อให้อัตรา การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น และทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน 5) ส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพ ในการจัดเก็บรายได้ ของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น และ 6) เร่งรัดให้มีการพัฒนาบุคลากร เทคโนโลยี วิธีการ เครื่องมือการจัดเก็บ และอัตราการจัดเก็บรายได้ ปรับปรุงแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน

5.1.8 ประเด็นที่ 3 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่จะสามารถให้ เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ได้อย่างแท้จริง และยั่งยืนนั้น ส่วนใหญ่มีแนวคิดไปใน ทิศทางเดียวกันว่า ยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการกำหนดทิศทางของเทศบาลตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้สามารถบรรลุตามวิสัยทัศน์ และเป้าหมายของเทศบาลที่วางไว้ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านรายได้ของท้องถิ่น

จึงเป็นการกำหนดทิศทางการเงิน การคลังของท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยที่สำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์นี้ ได้แก่ นโยบาย ของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมอย่างจริงจังให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางการคลัง ดังจะเห็นได้ว่า ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลให้เพิ่มสูงขึ้นควรเร่งรัดดำเนินการ ดังนี้ 1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศที่ดี จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของระบบการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล โดยจะต้องมีระบบฐานข้อมูลแผนที่ภาษี และระบบวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน และการคลังเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการ การด้านการเงินการคลังเทศบาลให้สามารถจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างครอบคลุม ทัวถึง และเป็นธรรม 2) เทศบาลใช้ระบบแผนที่ภาษี เป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนเก็บภาษีอากรท้องถิ่น 3) เทศบาลพยายามในการลดค่าใช้จ่ายเพื่อเพิ่มรายได้แก่เทศบาล โดยเฉพาะด้านการบริหารบุคลากร 4) เสนอความเห็นการปรับปรุงข้อกฎหมาย ผ่านองค์กรกลางของท้องถิ่น อาทิ สมาคม สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้ท้องถิ่นมีอำนาจสามารถที่จะจัดเก็บภาษีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนต้องให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนุญกำหนด 5) รัฐบาล ควรจะปรับลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซ้ำซ้อนกัน เพื่อมิให้งบประมาณสำหรับสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นกระจุกกระจาย และจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรกลางใด ๆ อีกทั้ง การถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้กับท้องถิ่นต้องมีความสอดคล้องกับการอุดหนุนงบประมาณ 6) ภาษีท้องถิ่นที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทนให้ถ่ายโอนอำนาจคืนท้องถิ่นให้เป็นผู้จัดเก็บเอง และ 7) สร้างแรงจูงใจรูปแบบต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และเต็มใจที่จะเสียภาษี เพื่อพัฒนาความเจริญของบ้านเมือง

ทั้งนี้ ข้อค้นพบจากผลการศึกษาในเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ ตลอดจนแนวคิดต่าง ๆ จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น สามารถที่จะใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับอภิปรายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ต่อไป

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

ประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ค้นพบจากผลการวิจัยในเรื่องนี้ ผู้ศึกษา/วิจัย นำมาอภิปราย เพื่อสรุปเป็นข้อยุติให้ทราบถึงข้อเท็จจริง โดยนำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความคิดเห็นของนักวิชาการมาอ้างอิง สนับสนุน หรือโต้แย้ง ผลการวิจัยที่ได้มาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีทางวิชาการ จากเอกสาร การรวบรวมแนวคิดจากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากแนวคิดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาวิเคราะห์ และสังเคราะห์ เสริมเหตุผลต่าง ๆ ของปรากฏการณ์ในอดีต ปัจจุบัน และอนาคตเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง 3 ประเด็นหลัก ๆ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ตั้งไว้ ดังนี้

5.2.1 ประเด็นที่ 1 ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการพัฒนาภาครายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

จากผลการศึกษาวิจัย พบว่าผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นสนใจที่จะแสดงความคิดเห็นตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทปฏิบัติการเทศหญิง อายุ ระหว่าง 31 – 40 ปี

การศึกษา ระดับปริญญาตรี ระยะเวลาการทำงาน มากกว่า 12 ปีขึ้นไป และมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล ตามลำดับ ระดับทัศนคติเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ภาพรวมอยู่ในระดับมาก บ่งชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อระดับความรู้ ความเข้าใจ เจตคติ ความสนใจ ตลอดจนการเรียนรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา และรายได้ของเทศบาลที่ตนสังกัดอยู่ เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์นั้นจะเป็นผู้ สร้างทุกสรรพสิ่งให้กลายเป็นผลผลิต หรือ สินค้า และบริการต่าง ๆ ในแต่ละประเภทขององค์กรให้ไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ รวมทั้งการเกิดภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร โดยทั่วไปแล้วมนุษย์แต่ละคนจะมีลักษณะของความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันในด้านความรู้ ทัศนคติ รวมถึงทักษะต่าง ๆ ที่ได้สะสมมา ทั้งนี้ ทัศนคติจะเป็นตัวแปรแฝงของความสอดคล้อง ต้องกันระหว่างพฤติกรรมกับ ความรู้สึกนึกคิด ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการแสดงออกทางวาจา หรือการแสดง ความรู้สึก/ความคิดเห็นที่จะต้องเผชิญ หรือหลีกเลี่ยงต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และทัศนคดียังมีคุณสมบัติของแรงจูงใจ ที่ทำให้บุคคลเกิดการประเมินผลและเลือกสิ่งใดสิ่งหนึ่ง นั้นหมายถึงการกำหนดทิศทางของพฤติกรรมที่แท้จริงอีกด้วย โดยสามารถวัดทัศนคติได้จากการบันทึกคำพูด และพยายามหาความสัมพันธ์ระหว่าง คำพูดของบุคคลนั้นกับทัศนคติในขณะที่ถูกถามมิได้รับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของผู้ทำการศึกษา จึงไม่มีความระแวงสงสัย หรือรู้สึกหวั่นเกรงที่จะตอบคำถาม หรือแสดงความรู้สึกนึกคิดใด ๆ อีกทั้งจะไม่ถูกจำกัดในการตอบคำถาม ทั้งในด้านเวลา และขอบเขตของเนื้อหา ซึ่งเป็นวิธีที่จะสามารถวัดทัศนคติของบุคคลได้อย่างชัดเจน ละเอียด มีความถูกต้องที่สุด ประกอบกับมาตรวัดเจตคติตาม รูปแบบของลิเคิร์ต (Likert Scale) นั้น เป็นการวัดที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางกว่าแบบอื่น และสามารถวัดเจตคติได้ในเกือบทุกเรื่อง อีกทั้ง ยังมีความเที่ยงตรงสูงกว่ามาตรวัดเจตคติแบบอื่น ๆ ซึ่งแต่ละมาตรวัดจะมีช่วงห่างที่เท่ากันเป็น 0 1 2 3 4 ลักษณะเป็น positive หรือ negative ข้อค้นพบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติของบุคลากรท้องถิ่นที่เป็นองค์ประกอบของพฤติกรรม การดำเนินภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ สอดคล้องกับงานวิจัยของเดือนน้อย จันทร์สาขา (2553) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมุกดาหาร พบว่าประชาชนที่เพศ ระดับการศึกษา สถานภาพ อาชีพ และรายได้แตกต่างกัน จะมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ และมีความรู้เกี่ยวกับภาษีที่แตกต่างกันอย่าง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ และสังกัดฝ่ายที่ต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ.05 เมื่อพิจารณาถึงทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล รายชื่อเรียงลำดับค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน จากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย 5 ลำดับได้ ดังนี้ ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลมากที่สุด รองลงมาการพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งาน เทศบาลที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น, เทศบาลจำเป็นจะต้องมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง, เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดีประชาชนมีรายได้สูงจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาลที่มีต่อการ

บริหารงานคลังเทศบาล จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น ตามลำดับ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับ สถานการณ์ในบริบทต่าง ๆ ของรายได้เทศบาล ซึ่งเป็นแง่มุมที่ดีสำหรับการแก้ไขปัญหา และยกระดับการ เพิ่มรายได้ขององค์กรสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้ว่า ทัศนคติ เป็นความรู้สึกทั้ง ในทางบวก และทางลบของภาวะจิตใจ เพื่อเตรียมพร้อมที่จะเรียนรู้ และถูกปรับตัวให้สามารถเข้ากับ องค์กร ซึ่งประสบการณ์จะมีลักษณะเฉพาะที่มีอิทธิพลต่อการสนองตอบของบุคคลไปสู่บุคคลผู้สิ่งของ และสถานการณ์ของแต่ละบุคคลในองค์กร ทั้งนี้ ทัศนคติมีลักษณะที่เป็นนามธรรม และเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ เกิดการแสดงออกทางด้านพฤติกรรมขององค์กร แต่มีได้เป็นแรงจูงใจและแรงขับ หากแต่จะเป็นสภาพแห่ง ความพร้อมที่จะได้ตอบ และแสดงให้เห็น ทราบถึงแนวทางการตอบสนองของบุคคล ดังนั้น ถ้าหากองค์กรจะ สามารถประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ผู้บริหาร หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมี ทัศนคติที่ดีต่อนโยบายขององค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่า ทัศนคติเปรียบเสมือนเป็นรากฐานในการขับเคลื่อน องค์กรให้สามารถดำเนินการต่อไปให้เป็นไปตามจุดหมายต่าง ๆ ที่วางไว้ร่วมกัน ดังนั้น ข้อค้นพบข้อมูล จากแบบสอบถามเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล รายชื่อเรียงลำดับจากค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน 5 อันดับแรก ดังกล่าวข้างต้น บ่งชี้ว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะมีทัศนคติที่ดี มากเกี่ยวกับหลักการของความเป็นอิสระ และกระจายอำนาจ รวมถึงความสำคัญด้านการมีส่วนร่วมของ ประชาชน เพื่อการเพิ่มรายได้ของเทศบาลสอดคล้องกับแนวคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2553, หน้า 235-236) กล่าวว่าเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่น และยกระดับ คุณภาพชีวิตของชุมชนได้ ความเป็นอิสระทางการคลัง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือระบบการคลังของ ประเทศมีลักษณะการกระจายอำนาจ จึงเป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการปกครองท้องถิ่น เหตุผลคือ **ประการแรก** รัฐบาลกลางมีอาจผูกขาดการตัดสินใจเรื่องการคลังในระดับท้องถิ่นไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางมีนโยบาย และปัญหาในระดับชาติมากมายที่ต้องดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นยังคงมี ปัญหาจำนวนมาก และปัญหามีลักษณะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้รัฐบาลกลางไม่อาจกุมข้อมูลได้ทุก ๆ ด้านเพราะข้อมูลนั้นมีมาก ทั้งด้านปริมาณ และการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ในแต่ละแห่ง **ประการที่สอง** ท้องถิ่นไม่เพียงแต่อยู่ใกล้ชิดข้อมูล เข้าใจเรื่องราว และสภาพปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นได้ดีเท่านั้น ยัง เป็นเจ้าของสถานที่ปฏิบัติการใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นจนส่งผลต่อพื้นที่ดังกล่าว การตัดสินใจควรเป็นเรื่องของ ท้องถิ่น **ประการที่สาม** อิสรภาพของท้องถิ่นจะช่วยให้คนในท้องถิ่น มีความตื่นตัวทางการเมือง และ ระดับของสำนึกท้องถิ่นสูงเพิ่มขึ้น มีจิตสำนึกในการเสียภาษีเพื่อท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และเป็นการพัฒนา กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาชุมชน และประเทศชาติ ในระยะยาว และ**ประการที่สี่** อิสรภาพทางการคลังจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจ หรือการ ปกครองตนเองแบบประชาธิปไตยสำหรับท้องถิ่น และแนวคิดของคชภู สุวัฒน์นากร (2551, หน้า 13-20) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ ปกครองตนเองในส่วนของรายได้นั้น รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด และจัดแบ่งว่ารายได้ประเภทใดบ้างให้เป็น

ของท้องถิ่น และรายได้ประเภทใดบ้าง ยังคงเป็นของรัฐบาลโดยกำหนดในรูปของกฎหมาย ทั้งที่เป็นในรูปพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การกำหนดรายได้ให้ท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการ อาทิ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ฐานะการคลังของรัฐบาล ความพร้อมของท้องถิ่น การเรียกร้องของท้องถิ่น ปัจจัยทางการบริหาร และการเมือง ผวนกับยังสอดคล้องกับแนวคิดของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2548, หน้า 25-28) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น จะมีลักษณะ ดังนี้ 1) เป็นการถ่ายโอนอำนาจ ในการตัดสินใจทางการคลังท้องถิ่น แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระตามกรอบที่กำหนด 2) มอบอำนาจการหารายได้แก่ท้องถิ่นดำเนินการ 3) ท้องถิ่นสามารถกำหนดค่าใช้จ่ายทั้งประเภท และขนาดด้วยตัวเอง 4) ท้องถิ่นกำหนด และจัดทำงบประมาณด้วยตัวเอง และ 5) สร้างความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับท้องถิ่น ทั้งนี้เป้าหมายที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการ คลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะพึ่ง ตนเองทางการคลังได้ในระยะยาวโดยการส่งเสริมให้เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น, ปรับปรุงอัตราภาษี, ขยายฐานภาษีท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมความโปร่งใสของการบริหารการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจยังเป็นตัวกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่ต้องการให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษีที่รัฐจัดเก็บแบ่งให้ หรือจัดสรรให้ รวมทั้งรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาลมีสัดส่วนลดลงตามลำดับ ดังนั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหาร การเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การดำเนินงาน และการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนได้อย่างคุ้มค่า แผนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ยังกำหนดให้ มีการพัฒนาการวางแผนระบบข้อมูลท้องถิ่น ระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และระบบการตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อาทิ พัฒนาการวางแผนยุทธศาสตร์ พัฒนาระบบงบประมาณแบบเน้นผลงาน,ระบบข้อมูลต้นทุนบริการสาธารณะ,การจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์ พึ่งรับพึ่งจ่าย,ระบบข้อมูล รายได้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวชี้วัดประสิทธิภาพการ จัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ6.5.4 แผนการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543) อีกทั้ง ยังสอดคล้องกับงานวิจัยของปริณดา มีฉลาด (2555) ศึกษาถึงปัญหาการ กระจายอำนาจ ทางการคลังของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทยพบว่า เทศบาล มีรายได้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับสวนทางกับความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องมาจากเทศบาลยังคงประสบ ปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับการดำเนินการตามภารกิจ สาเหตุสำคัญ คือเทศบาลมีอำนาจการจัดเก็บ รายได้ของตนเองไม่กี่ประเภท และยังคงจัดเก็บในอัตราที่จำกัด รวมถึงประชาชน และนักการเมืองใน พื้นที่มีส่วนร่วมในการเสียภาษีไม่เพียงพอ ทำให้เทศบาลต้องพึ่งรายได้จากการจัดสรร และเงินอุดหนุน ของรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบขนาดของเทศบาล มีผลต่อปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่แตกต่างกัน โดยเทศบาลตำบลมีข้อจำกัดจากขีดความสามารถของการจัดเก็บรายได้ตนเอง ในขณะที่

เทศบาลเมืองมีปัญหาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเทศบาลนครกลับมีปัญหาด้านการขาดความอิสระในการบริหารงบประมาณ รวมถึงปัญหาจาก กฎ ระเบียบ และการกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สะท้อนสภาพการดำเนินการกิจเทศบาล ปัญหาดังกล่าวจึงไม่สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาล และงานวิจัยของ วาสนา ขอนทอง และคณะ (2553) ศึกษาแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยภาพรวม และรายด้านอยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยด้านลักษณะกฎหมายภาษีอากร โครงสร้างของภาษีอากรบรรยาอากาศที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติตามกฎหมายภาษีอากร และพนักงานผู้จัดเก็บภาษีอากร มีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) แนวทางสำหรับการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ 3.1) ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นให้ทันสมัย ชัดเจน เพื่อที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางปฏิบัติงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน 3.2) ปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้เป็นระบบที่จะสามารถจัดเก็บได้ถูกต้องและเป็นธรรม ไม่มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน 3.3) มีมาตรการจูงใจในการให้ประชาชนเต็มใจชำระภาษี เช่น จัดทำโครงการภาษีคืนกำไร โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี เป็นต้น และ 3.4) จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ และทักษะ

นอกจากนี้ ทศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลเมืองกลุ่มภาคกลาง ในภาพรวมที่ระดับมากนั้น เมื่อพิจารณาเจาะลึกลงไปถึงสภาพของปัญหารายได้เทศบาล จะเห็นได้ว่า ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาด้านรายได้ที่เทศบาลกำลังประสบอยู่ ซึ่งจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขต่อไปในอนาคตสามารถเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ดังนี้ เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านสัดส่วนของรายได้ที่ไม่เหมาะสม มากที่สุด รองลงมา เทศบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทางการคลังจากรัฐบาล, เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการคลัง, รัฐบาลกลางกำหนดประเภทภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมทำให้เทศบาลมีรายได้จำกัด และไม่สามารถจัดหารายได้อื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านการมีรายได้ที่จำกัด อันเนื่องมาจากรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทภาษีอากร, อัตราการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล, เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากระบบงานจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ, เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากรอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศบาลขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี และเทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องจากจำนวนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ ตามลำดับ ทั้งนี้ จากผลสรุปความคิดเห็นของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น บ่งชี้ให้เห็นว่า ปัญหาด้านรายได้ของเทศบาลที่มีไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนนั้น ที่มาของสาเหตุปัญหามีความโยงใยกันในหลากหลายปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับมหภาค และจุลภาคที่จำเป็นต้องศึกษาแยกแยะถึงสาเหตุของ

ปัญหาสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์บริหารจัดการองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548, หน้า 312-313) อ้างถึงในปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555, หน้า 26-27) กล่าวว่า จากการศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทย พบว่า ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทย มีทั้งปัจจัยจากภายใน และภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง สามารถแยกเป็น ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ปัจจัยทางเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ ความเจริญ และการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นที่ไม่เติบโตเท่าที่ควร รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าพาณิชย์ การจ้างงาน ตลอดจนความรับผิดชอบของประชากรในการเสียภาษี ย่อมจะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น ประการที่สอง ปัจจัยทางการเมือง ได้แก่ ก) ท้องถิ่นถูกอำนาจทางการเมืองของส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นแทรกแซง เนื่องจากผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น ข) นโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง และในส่วนภูมิภาคมากกว่า ค) ขาดผู้มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ง) ขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารการคลังของท้องถิ่น และร่วมตรวจสอบการใช้งบประมาณจากประชาชน จ) การขาดความรับผิดชอบความรู้ และความเข้าใจในปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ทั้งฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่น ฉ) ท้องถิ่นขาดรายได้มาเลี้ยงตัวเอง ช) การบริหารงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่สามารถที่จะใช้ประโยชน์จากรายได้ของท้องถิ่นให้ระบอบกับไตรสิทธิ์ สินสมบูรณ์ทอง (2552, หน้า 31 -34) กล่าวว่า ปัญหาสำคัญทางการบริการ และการเงินของเทศบาล ได้แก่ การขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานเทศบาล รวมถึงการขาดความเป็นอิสระทางการเมืองของเทศบาลที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับต่าง ๆ จากส่วนกลาง เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทุกชั้นทุกตอนรวมทั้งการทำงานงบประมาณก็ต้องขออนุมัติดังที่ปรากฏให้เห็นว่า เทศบาลบางแห่งคณะเทศมนตรีไม่สามารถปฏิบัติงานได้ต้องลาออก ด้วยเหตุผลที่ว่าเทศบาลไม่อาจทำอะไรตามหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ เพราะว่าการบริหารงานที่ถูกกำหนดโดยระเบียบต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น เทศบาลจึงทำอะไรได้ไม่มากนักเทศบาลพยายามปฏิบัติงานได้ผลดีที่สุดตามกำลังทรัพย์ และความสามารถแต่เมื่อ ปรับเปลี่ยนผู้บริหารประเทศ เทศบาลก็จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเสมอ ปัจจุบันเทศบาลต้องเพิ่มบริการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ แต่เทศบาลก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้มากนัก ทั้งนี้ เนื่องมาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยเคร่งครัดเกินไป และไม่คอยยืดหยุ่นให้เทศบาลสามารถปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อมได้ ด้านการบริหารการเงินนั้น เทศบาลประสบปัญหาไม่สามารถหารายได้ของเทศบาลสูงขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของประเทศอันเนื่องมาจากรายได้ของเทศบาลเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ดังนั้น รายได้พื้นฐานของเทศบาลจึงค่อนข้างตายตัวในการเก็บภาษี แต่รายจ่ายกลับเพิ่มขึ้นจนเทศบาลต้องลดบริการต่าง ๆ ลงเพื่อนำเอาไปใช้จ่ายในกิจการประจำเช่น เงินเดือนของเจ้าหน้าที่เทศบาล จากสภาพปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้เทศบาลต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางมากขึ้น และยังคงสอดคล้องกับแนวคิดของพรชัย สุธีระเวช(สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2559) กล่าวว่า นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เป็นไปตามที่คาดหวัง และยังคงไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ จากสภาพปัจจุบันเทศบาลมีการจัดเก็บรายได้หลักจากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ซึ่งจัดเก็บได้ประมาณ 10 % ของรายได้ทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ระดับการพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สูงมากนัก นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดด้านการบริหารรายได้ของท้องถิ่นอีกหลายประการ อาทิ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ความรับผิดชอบทางการคลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พึงมีต่อประชาชนในพื้นที่การรักษาวินัยการเงินการคลัง และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวคิดของสัมฤทธิ์ ดวงโสน (สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่า ปัญหารายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอกับรายจ่ายของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะนั้น มีแนวโน้มการสะท้อนให้เห็นถึง ปัญหาความล้มเหลวของนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้กับท้องถิ่น โดยกระจายบทบาทภาระหน้าที่ให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในหลายมิติ อาทิ 1) มิติโครงสร้างพื้นฐาน 2) มิติการจัดระเบียบชุมชน /สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 3) มิติส่งเสริมคุณภาพชีวิต 4) มิติส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว 5) มิติบริหารจัดการ และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และ 6) มิติศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น การกิจที่รัฐบาลถ่ายโอนให้เทศบาลเหล่านี้ ล้วนเป็นภารกิจที่มีผลต่อการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ และจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากในการดำเนินการ แต่ความเป็นจริงกลับพบว่าเทศบาลจำนวนมาก มีรายได้ไม่เพียงพอกับการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้น อีกทั้ง แหล่งรายได้ของเทศบาลแต่ละแห่งยังมีข้อจำกัด เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ในด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองท้องถิ่น และวัฒนธรรมเกิดความไม่เท่าเทียมของรายได้ ซึ่งไปในทิศทางเดียวกันกับพรศรี กิจธรรม (สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) กล่าวถึงปัญหารายได้เทศบาลว่า ปัญหาด้านการพัฒนารายได้ของเทศบาลนั้น เป็นสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกันเชิงระบบ ได้แก่ 1) ความเจริญ และสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่น จะมีผลต่อขนาดและปริมาณการจัดเก็บรายได้ตามประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้เองของท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นห่างไกลความเจริญไม่สามารถขยายฐานรายได้ของตนเองให้เพิ่มขึ้นแตกต่างกับท้องถิ่นในเขตเมือง หรือท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่ง จะยากต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ และประเภทภาษีที่ท้องถิ่นควรจะทำหน้าที่รับผิดชอบ เพราะการให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่ง อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน แต่อาจจะไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นเลยในอีกพื้นที่หนึ่ง 2) หลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น ไม่มีความเท่าเทียมกัน เนื่องจากสภาพพื้นฐานเศรษฐกิจ และสังคมที่มีความแตกต่างกัน ทำให้ฐานรายได้ระหว่างประเภท และขนาดของแต่ละท้องถิ่นที่ไม่เท่ากัน ศักยภาพของการจัดเก็บรายได้ และการจัดบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น จึงมีความแตกต่างกันชัดเจน 3) หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล กลายเป็นเรื่องของกรเจรจา

ต่อรองทางการเมืองในการจัดสรรสัดส่วนรายได้ของเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง อีกทั้งรายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับ การจัดสรรมักไม่มีการระบุถึงวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้นงบประมาณจึงถูกใช้ตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นหลัก 4) การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีท้องถิ่นที่มีความยืดหยุ่น และขาดการกระตุ้นการเร่งรัดจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ยังคงเป็นประเด็นให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี 5) การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลจำกัด เนื่องมาจากการถูกกำหนดประเภทภาษีอากรท้องถิ่นที่สามารถเก็บได้โดยส่วนกลาง รวมถึง กฎ ระเบียบ เครื่องมือในการจัดเก็บรายได้ ขาดความทันสมัย ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม 6) ปัญหาในด้านประสิทธิภาพของการประชาสัมพันธ์ ใจให้ประชาชน เล็งเห็นถึงความสำคัญในการชำระภาษี เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และ 7) ปัญหาของท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากหน่วยงานราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาหาประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆในท้องถิ่น แต่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถอุทธรณ์ค่าธรรมเนียมภาษีต่าง ๆ ได้ และแนวความคิดของประธาน สุวรรณมงคล (สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่า รัฐบาลต้องมีนโยบายการพัฒนาเรื่องการคลังท้องถิ่นให้เข้มแข็งอย่างจริงจัง นั่นคือ 1) รัฐต้องขยายฐานภาษีของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นโดยให้ท้องถิ่นมีฐานภาษีในการจัดเก็บได้เองเพิ่มมากขึ้น 2) รัฐบาลต้องปรับปรุงฐานภาษีให้ทันสมัย ได้แก่ อัตราการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น และทันสมัยมากขึ้น 3) รัฐบาลจะต้องมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพราะขณะนี้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเอง ประมาณ 10% ของเงินที่ท้องถิ่นใช้ทั้งหมด ซึ่งน้อยเกินไปเพราะเงินส่วนมากที่ท้องถิ่นใช้เป็นเงินที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และจัดสรรลงไปสะท้อนให้เห็นถึง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งรัฐต้องเข้าไปเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี หรือการนำแผนที่ภาษีมาใช้จริงจัง และยังสอดคล้องกับงานวิจัยของปริณดา มีฉลาด (2555) ที่ศึกษาปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในประเทศไทย พบว่า เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กลับสวนทางกับความเป็นอิสระทางการคลังเนื่องจากเทศบาลยังคงประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอกับการดำเนินการตามภารกิจ สาเหตุที่สำคัญคือ เทศบาลมีอำนาจการจัดเก็บรายได้ของตนเองไม่ก็ประเภท และยังคงจัดเก็บในอัตราที่จำกัด รวมถึงประชาชน และนักการเมืองในพื้นที่มีส่วนร่วมเสียภาษีที่ไม่เพียงพอ ทำให้เทศบาลต้องพึ่งพารายได้จัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบขนาดของเทศบาลมีผลต่อปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่แตกต่างกัน โดยเทศบาลตำบลมีข้อจำกัดจากขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของตน ขณะที่เทศบาลเมืองมีปัญหาจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และเทศบาลนครมีปัญหาการขาดความอิสระในการบริหารงบประมาณ รวมถึงปัญหาจากกฎ ระเบียบ และการกำกับ ดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งไม่สะท้อนถึงสภาพการดำเนินการของเทศบาล ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวไม่สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังของเทศบาล และงานวิจัยของปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555) ศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาทางการคลัง ได้แก่ 1) ปัญหาด้านการจัดหารายได้ที่คล้ายกับเทศบาลอื่น ๆ การศึกษาพบว่า เทศบาลยังคงมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่มาก 2) ปัญหาด้านการบริหารงาน

คลัง พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณเป็นรายจ่ายประจำ ยังขาดการใช้จ่ายในงบลงทุน 3) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานคลังท้องถิ่น และการหลีกเลี่ยงภาษี ประชาชนขาดความเข้าใจ และขาดความสนใจต่อการเสียภาษีท้องถิ่น ประจำปี ประชาชน ยังขาดความกระตือรือร้น สาเหตุของปัญหาการคลังท้องถิ่นเกิดจากสาเหตุ 6 ด้าน คือ ก) ด้านกฎหมายการจัดหารายได้ที่จำกัด และการบริหารการคลังท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ข) ด้านการเมืองภายในท้องถิ่น ค) ด้านบุคลากร และเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการบริหารการคลังท้องถิ่น ง) ด้านสภาพภูมิประเทศจ) ด้านการประชาสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ และ ฉ) ด้านนโยบายของรัฐบาลในด้านระดับความคิดเห็นที่มีต่อยุทธศาสตร์ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางเกี่ยวกับทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการท้องถิ่นต่อ ยุทธศาสตร์ภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อเรียงลำดับค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ จากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อยใน 5 ลำดับแรก ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารเทศบาล ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และประชาชน รองลงมา กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาลสามารถจัดกระทำได้หลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วมจัดทำประชาพิจารณ์ การควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมินยุทธศาสตร์ และการตรวจสอบยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาว และการวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็น การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายในเป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ ตามลำดับ ประกอบกับผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่ากระบวนการบริหารยุทธศาสตร์จะทำให้องค์กรไปสู่ความสำเร็จด้านการเพิ่มรายได้ของเทศบาลในขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อการวางแผนยุทธศาสตร์สำคัญที่สุด รองลงมา ขั้นตอนการกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์ ขั้นตอนการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการควบคุม และประเมินยุทธศาสตร์น้อยที่สุดตามลำดับ จากข้อมูลที่ค้นพบบ่งชี้ให้เห็นว่า คณะผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่นั้นมีความรู้ ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรสอดคล้องกับแนวคิดของชวลิต สละ2656, หน้า 124-126) กล่าวว่า การบริหารงานท้องถิ่นที่มีระยะเวลาที่ยาวนานนั้น ย่อมมีปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่หลายประการ โดยเฉพาะเมื่อถึงช่วงเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เหตุเพราะการบริหารงานของท้องถิ่นมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ผู้เป็นข้าราชการ และผู้ที่ประชาชนท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามาซึ่งมีความแตกต่างกันหลายประการ ดังนั้น การบริหารงานท้องถิ่นให้บรรลุเป้าประสงค์ สมควรที่จะบริหารงานท้องถิ่นเชิงยุทธศาสตร์

ด้านการบริหารเชิงยุทธศาสตร์นั้น เป็นการบริหารที่มีการวางแผนอย่างเหมาะสม มีการดำเนินการตามแผน และมีการควบคุมในแนวทางที่มุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพในขอบเขตที่กฎหมายให้

อำนาจไว้ โดยพิจารณาวิเคราะห์ทางเลือกในการบริหารอย่างเหมาะสมระยะยาว เพื่อไปสู่การบรรลุผลตามความมุ่งหมายทางการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1.การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานท้องถิ่น เป็นการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูงว่าจะตัดสินใจใช้ยุทธศาสตร์ใดในการจัดการองค์กร ซึ่งก่อนการตัดสินใจ กรณีดังกล่าว ผู้บริหารจำเป็น จะต้องศึกษาพิจารณาข้อมูล และรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างเหมาะสม ได้แก่ ก) การวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็นครอบคลุม รายละเอียดทางด้านสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจ และสังคม ด้านวัฒนธรรม และด้านการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข) การวิเคราะห์หลักการบริหารราชการจะวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎ ระเบียบ แบบแผน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจการปกครองการเมือง และการบริหารโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย การบริหารจัดการสาธารณะที่สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานคลังท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ และกำกับดูแลโดย ภาครัฐ ค) การวิเคราะห์ตามหลัก SWOT วิเคราะห์ถึงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ทำให้ทราบถึงการเอื้ออำนวย หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ง) การวิเคราะห์การบริหารงานท้องถิ่นให้บรรลุผลที่เป็นเมืองน่าอยู่ ชุมชนน่าอยู่ ตามแนวทางขององค์การอนามัยโลก และองค์การสหประชาชาติ

2.การกำหนดยุทธศาสตร์ เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ก) การกำหนดบุคลากรเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางการปรับปรุงยุทธศาสตร์ในอนาคต ข) การกำหนดวิธีการปฏิบัติงาน การเลือกยุทธศาสตร์ในการทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ และ ค) การกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยการกำหนดปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากร การเงิน เครื่องมือ และอุปกรณ์

3.การนำยุทธศาสตร์ออกสู่การปฏิบัติ เป็นการนำยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้นแล้วไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมโดยผ่านทางโครงการ ประกอบด้วย ก) ผู้นำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำ มีความรับผิดชอบในหน้าที่ มีความเชื่อมั่น และการประสานความร่วมมือที่ดี การเข้าใจธรรมชาติ และขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง การติดต่อสื่อสารที่มีความชัดเจน และการจูงใจที่เหมาะสม ข) การกิจที่ต้องทำในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การทำความเข้าใจยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนปฏิบัติการ และการดำเนินการตามแผน

4.การประเมินผลและควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ประกอบไปด้วย ก) กระบวนการควบคุมยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดเกณฑ์ และมาตรฐานการวัดผลการดำเนินงาน การเปรียบเทียบ และประเมินผล ตลอดจนการดำเนินการแก้ไข ข) ประเภทของการควบคุม พิจารณาจากการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย วิธีการปฏิบัติงานของพนักงานผู้มีความรับผิดชอบ การรายงานทางบัญชี และการจัดบันทึก มาตรฐานในการปฏิบัติงาน และการควบคุมการรั่วไหล

อีกทั้งยังไปในทิศทางเดียวกับงานวิจัยของสุทธิเกียรติ ภูมิพัตถนสุข (2553) ศึกษาการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสถานีวิทยุ FM 93.5 YES RADIO RETRO PROGRAM ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารสถานี

วิทยุนำหลักการบริหารเชิงกลยุทธ์ระดับธุรกิจ มาใช้วางกลยุทธ์ในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จทั้งในการบริหารองค์กร และบริหารเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารสถานีวิทยุ YES RADIO มีทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก

ก) ปัจจัยภายใน ได้แก่ บุคลากร เทคโนโลยีผลิต การออกอากาศ การลงทุน และวัฒนธรรมองค์กร ข) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ คู่แข่ง การตลาด ข้อกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ แรงกดดันทางสังคม ผู้บริโภค และลิขสิทธิ์เพลง

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบจากงานวิจัยสามารถสังเคราะห์ความคิดเห็นได้ว่า ภายใต้สภาวะของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น รวมถึงลักษณะองค์กรที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการแข่งขันใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ส่งผลให้ปัจจัยความสำเร็จขององค์กรเริ่มที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับทัศนคติของบุคลากรในองค์กรจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมต่าง ๆ ขององค์กรสู่เป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน ดังนั้น ผู้บริหารยุคใหม่ควรต้องให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและสามารถปรับตัวได้อย่างรวดเร็วต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ดังนั้น การบริหารยุทธศาสตร์ จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กร เนื่องมาจากการบริหารยุทธศาสตร์ จะเป็นการกำหนด วิสัยทัศน์ ทิศทาง ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างเป็นระบบ เพื่อให้องค์กรมีทิศทางดำเนินงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรที่ชัดเจน มีคุณภาพ มีคุณค่า เหมาะสมกับค่าใช้จ่ายในระยะยาว สร้างความได้เปรียบเทียบทางการแข่งขัน ซึ่งผู้บริหารต้องตระหนักอยู่เสมอถึงสิ่งที่องค์กรได้มีการกำหนดไว้ร่วมกันนั้นมีลักษณะไม่คงที่เสมอไป แต่จะปรับเปลี่ยนไปตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น ทัศนคติ วิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กรต้องมีการวิเคราะห์ และประเมินปัจจัยต่างๆ ทั้งภายใน และภายนอกองค์กร รวมทั้ง ปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตามห้วงเวลา ตลอดจนค่านิยม ความพึงพอใจ ความคาดหวังของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับองค์กร เพื่อค้นหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมที่สุดท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ

ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้ยุทธศาสตร์สำหรับเทศบาล จึงเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหารเทศบาลเมื่อเทียบกับหน้าที่อื่น ๆ ที่ผู้บริหารเทศบาลต้องรับผิดชอบนั้น ด้านความสามารถของผู้บริหารเทศบาลในการกำหนดทิศทางในการดำเนินภารกิจ การจัดทำยุทธศาสตร์ และปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้จัดว่ามีความสำคัญเป็นอันดับต้น และมามีอิทธิพลต่อการดำเนินงานในระยะยาวขององค์กร ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ และการปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่ดีนั้น สามารถ ที่จะใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถเชิงการบริหารของผู้บริหาร และการดำเนินภารกิจของข้าราชการเทศบาลระดับต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

5.2.2 ประเด็นที่ 2 เปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิภานา

จากผลการศึกษา/วิจัย บ่งชี้ถึงข้อค้นพบให้เห็นว่า ทักษะคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนด ยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลาเนา มีทัศนคติ ที่ดีในระดับมาก เกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง **ด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล** กล่าวคือ ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก, ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล, ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล, ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล และยุทธศาสตร์การเสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลตามลำดับ ขณะเดียวกันผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติ ที่ดีมีระดับมาก ต่อยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางด้าน**โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล** ได้แก่ รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, รายได้จากเงินอุดหนุนและเงินปันส่วน, รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) และรายได้อื่น ๆ ตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ วุฒิสสาร ตันไชย (2552, หน้า 240-249) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการเพิ่มรายได้ของตนเอง ให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรจะต้องค้นหาแนวทางเพื่อการเพิ่มรายได้ ทั้งในด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดหารายได้จากแหล่ง รายได้เดิม และการริเริ่มแสวงหา รายได้จาก แหล่งรายได้ใหม่ ๆ ในท้องถิ่นเพื่อ จัดการจัดเก็บ รายได้รูปแบบอื่น ๆ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการได้ โดย

1 การจูงใจ หรือสร้างความสะดวกในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน ซึ่งการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนี้ จะเป็นการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะชำระภาษีด้วยความสมัครใจแก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น หรือมีความยินดีที่จะจ่ายภาษีเพิ่มแก่เทศบาล ซึ่งสามารถดำเนินการได้ในหลากหลายวิธี อาทิ ก) การออกหน่วยเคลื่อนที่ หรือหน่วยบริการประชาชน เพื่อลดขั้นตอนการชำระภาษีและประหยัดเวลาในการเดินทางของประชาชน ขณะเดียวกันก็อาจจัดให้มีบริการอื่น ๆ พร้อมกันไป ด้วย เพื่อให้บริการประชาชนในลักษณะจุดบริการร่วม(One Stop Service) อันเป็นการบริการประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนไปพร้อม ๆ กัน ข) จัดทำคู่มือการชำระภาษีให้แก่ประชาชน สำหรับเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีต่อการชำระภาษีแก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ในคู่มือควรประกอบด้วย ความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ ขั้นตอนการชำระภาษี วิธีการ รูปแบบ จำนวนเงินที่ประชาชนต้องชำระภาษีในแต่ละรูปแบบ ระยะเวลาการชำระภาษี อย่างไรก็ตามข้อมูลสำคัญที่สุดในคู่มือการชำระภาษี ได้แก่ ข้อมูลรายละเอียด ให้ประชาชน รับทราบว่า “ประชาชนจะได้ประโยชน์ หรือท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์ อย่างไรก็ตามจากเงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ”

2 การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น สำหรับใช้ในการวางแผน และติดตามประเมินผลความสำเร็จในการจัดเก็บภาษี ซึ่งฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารจัดการด้านภาษีเทศบาล เพราะจะช่วยให้สามารถวางแผนการจัดเก็บ และการตรวจสอบ ติดตามผลความสำเร็จ

ในการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ เทศบาลจะต้องมีการจัดเก็บ และปรับปรุงข้อมูลฐานภาษีเหล่านี้ให้เป็นปัจจุบัน ทันสมัย ถูกต้องตลอดเวลา เพื่อให้ข้อมูล และฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกต้อง เพียงตรง และสะท้อนข้อมูลการจัดเก็บรายได้เทศบาลที่เป็นจริง

เมื่อพิจารณาถึงทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับโอกาสของการเพิ่มรายได้รายข้อจากรายได้ต่าง ๆ ข้างต้นนั้น ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติที่ดีในระดับมาก กับรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีอากรที่เทศบาลนั้น มีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันผล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ รายได้จากภาษีที่รัฐเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) และรายได้อื่น ๆ ได้แก่ เงินอุทิศให้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ รัตนภรณ์ คชมะเริง (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2559) กล่าวว่า รายได้เทศบาล ประกอบด้วย 1) รายได้เทศบาลจัดเก็บเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ หรือแบ่งให้ 3) เงินอุดหนุน 4) เงินรายได้อื่น ๆ เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัจจุบันด้านแหล่งที่มาของรายได้เทศบาลทั้ง 4 แหล่งนี้ จะเห็นว่าแหล่งรายได้เทศบาลที่ควรจะต้องได้รับการพัฒนา นั้นควรเล็งผลไปที่การจัดเก็บรายได้ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเองอย่างจริงจัง ซึ่งต้องให้ความสำคัญการวิเคราะห์สภาพการณ์แนวโน้ม และความเป็นไปได้ของการพัฒนารายได้เทศบาลจากแหล่งรายได้นั้น ๆ

ทั้งนี้ ปัจจัยส่วนบุคคลของบุคลากรในองค์กร จะเป็นลักษณะ และสถิติสำคัญที่สามารถวัดได้ ช่วยกำหนดความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย ในขณะที่ลักษณะด้านจิตวิทยาสังคม และวัฒนธรรม จะช่วยอธิบายถึงความคิด และความรู้สึกรู้สึกของกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น ทั้งนี้ ข้อมูลด้านปัจจัยส่วนบุคคลจะสามารถเข้าถึง และมีประสิทธิผลต่อการกำหนดถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งง่ายต่อการวัดมากกว่าตัวแปรอื่น ๆ ตัวแปร ด้านปัจจัยส่วนบุคคลในองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนา เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบ ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนาที่แตกต่างกันจะส่งผลกระทบต่อทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาล เกิดข้อค้นพบดังนี้

1. เพศของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นเดียวกันพบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ระหว่างยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล

2. ภูมิลำเนาของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในเขต หรือนอกเขตเทศบาล จะมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีความทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง แตกต่างกันได้แก่ ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล โดยมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ ดังนี้

3.1) ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติด้านรายได้เทศบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ ข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง) มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ ในขณะที่ข้าราชการประเภทวิชาการ มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลมากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และกลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ

3.2) ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกล่าวคือ ข้าราชการประเภทวิชาการมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล มากกว่า กลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และกลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ ตามลำดับ

3.3) ประเภทของข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีทัศนคติด้านโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ กลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง) มีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ) ในขณะที่กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการ มีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ กลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และกลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ)

3.4) ประเภทของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติด้านยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการ มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ มากกว่า ข้าราชการประเภทอำนวยการ และข้าราชการประเภทปฏิบัติการ

4. อายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเกี่ยวกับทัศนคติด้านรายได้เทศบาลที่ระดับ.05 กล่าวคือ กลุ่มอายุต่าง ๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาลที่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ กลุ่มอายุระหว่าง 51 – 60 ปี และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีทัศนคติเกี่ยวกับรายได้เทศบาล มากกว่ากลุ่มอายุต่ำกว่า 30 ปี

5. ระดับการศึกษาของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

6. ระยะเวลาการทำงาน of ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันมีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางไม่แตกต่างกัน ขณะที่ทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาลพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ดังนี้ ระยะเวลาการทำงานระหว่าง 9 – 12 ปี และกลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 1 – 4 ปี มีทัศนคติเกี่ยวกับยุทธศาสตร์มากกว่ากลุ่มระยะเวลาการทำงานระหว่าง 5 – 8 ปี

ผลการศึกษา/วิจัยค้นพบว่า ทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตามประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิภาคที่แตกต่าง

กันนั้นว่า ภาพโดยรวมจะมีเพียงประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่มีทัศนคติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง) จะมีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาลตามหมวดรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ) ในขณะที่กลุ่มข้าราชการประเภทวิชาการ จะมีทัศนคติเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้มากกว่ากลุ่มข้าราชการประเภทปฏิบัติการ, กลุ่มข้าราชการประเภทอำนวยการ และกลุ่มข้าราชการประเภทบริหาร (ฝ่ายประจำ) ซึ่งจากผลการศึกษาวิจัยบ่งชี้ให้เห็นว่า ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรีจะมีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร เนื่องจากจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการจัดการด้านต่าง ๆ ของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ตามกฎหมาย และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้เกิดพึงพอใจสูงสุดภายใต้การใช้ทรัพยากรในการบริหารที่มีจำกัด คุ่มค่า และเป็นธรรม ดังนั้น นายกเทศมนตรีในฐานะผู้นำองค์กร (เทศบาล) จำเป็นต้องมีภาวะผู้นำ และเป็นผู้นำองค์กรไปสู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาวิจัยการที่ผู้บริหารท้องถิ่น ประเภทบริหาร (ฝ่ายการเมือง) มีทัศนคติในระดับที่มากกว่าผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ ซึ่งจะถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะนี้ และยังเป็นนิมิตหมายที่ดีต่อความสำเร็จขององค์กรตามวิสัยทัศน์ รวมทั้งตามเป้าประสงค์องค์กรที่วางไว้ สอดคล้องกับแนวคิดของ ชวลิต สละ (2556, หน้า 98-110) กล่าวว่า นายกเทศมนตรีควรเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ ซึ่งนอกจากจะต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาท้องถิ่นของตนเองเป็นอย่างดีแล้ว ยังจะต้องเข้าใจถึงสภาพแวดล้อมทางการบริหารอื่น ๆ ด้วย เช่น ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด รวมถึงแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง ดังนั้น นายกเทศมนตรีที่ดี จะต้องสามารถบูรณาการยุทธศาสตร์ทุกระดับ และสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเทศบาลของตนเองให้เหมาะสม สอดคล้องกัน หรือไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ไกลในอนาคตอีก 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้าทิศทางของประเทศ หรือของจังหวัดจะไปในทิศทางใด และเทศบาลจะต้องเตรียมการหรือความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงนั้น ภายใต้จุดแข็ง และข้อจำกัดที่มีอยู่เช่นใด จึงจะทำให้การจัดทำนโยบาย หรือแผนงานโครงการต่าง ๆ ของเทศบาลดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจะส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลนั้นได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะถือว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนั้น นายกเทศมนตรี ควรต้องมีความเป็นนักประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องพยายามสร้างการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด เนื่องจากเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นต้องการให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมกำหนดความต้องการของตนเองสอดคล้องกับแนวคิด ของ Reid, Lind. (2004) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารเชิงกลยุทธ์และภาวะผู้นำในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในกำกับของรัฐโคโลราโด และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผลการศึกษาพบว่า ประเภทต่าง ๆ ของภาวะผู้นำองค์กรจะมีความสัมพันธ์กับประเภทการบริหารเชิงกลยุทธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ผลการศึกษา นั้น

สวนทางกับงานวิจัยของเดือนน้อย จันทรสาขา (2553) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมุกดาหาร พบว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีตำแหน่งหน้าที่ และสังกัด ฝ่ายที่ต่างกันมีความคิดเห็นต่อหน้าที่ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบจากงานวิจัยครั้งนี้ สามารถชี้ให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ การเพิ่มรายได้ เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในลักษณะที่มีความแตกต่างกันนั้น ภาพรวมจะมีเฉพาะด้านประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กรในการกำหนดยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งจะเกิดผลดีต่อการบริหารกิจการของท้องถิ่นในอนาคต เนื่องจากประเภทของผู้บริหารเทศบาลจะเป็นผู้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และทิศทางการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

5.2.3 ประเด็นที่3 ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

จากผลการศึกษา/วิจัย ค้นพบว่าผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติที่ดีในระดับมากต่อความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล และโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาลมีความสัมพันธ์กับกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์
2. กระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ด้านการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์มีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล
3. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ พบว่าขั้นตอนการวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์จะมีความสัมพันธ์กับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามหมวดรายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จากข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้นทั้ง 3 ประเด็น มีความสอดคล้องกับแนวคิดของพรชัย วีระเวช (สัมภาษณ์ 20 มิถุนายน 2559) กล่าวว่า มุมมองด้านยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง อย่างแท้จริง และยั่งยืนนั้น ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) ปัจจัยภายนอก การปรับปรุง ข้อกฎหมาย ระเบียบที่มีผลต่อรายได้ของเทศบาลที่เพิ่มขึ้น อาทิ การประกาศ ใช้ พรบ.ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเทศบาลต้องฉกฉวยโอกาสเพื่อที่จะเกาะกระแสในการกำหนดยุทธศาสตร์ที่มีความสอดคล้อง และสามารถประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

2) ปัจจัยภายใน เทศบาลต้องวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดต่าง ๆ ในการกำหนดทิศทางการจัดเก็บรายได้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

อาทิ ความพร้อมในการเชื่อมต่อบริหารข้อมูลกับกรมธนารักษ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ความพร้อมของความรู้ ความสามารถ และการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ที่ดีของบุคลากร เทศบาล จะสามารถเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญต่อการเพิ่มรายได้เทศบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการใช้แผนที่ภาษี และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยเล็งผลไปที่ภาษีทรัพย์สินในเขตเทศบาลที่สามารถจัดเก็บได้ ทั้งนี้ เทศบาลควรต้องสร้างมูลค่าในพื้นที่ในเขตเทศบาล ดังนั้นหากเทศบาลสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การเสริมสร้างมูลค่าการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินในพื้นที่เทศบาลได้จะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นที่เป็นรายได้เชิงระบบอย่างยั่งยืนมากกว่าการจัดให้มีเทศพานิชของเทศบาลเท่านั้น อีกทั้งการสร้างนิคมหรือสิ่งอื่นใดที่เทศบาลมีศักยภาพเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ ซึ่งเทศบาลจะต้องพิจารณาเองว่า เทศบาลแต่ละแห่งมีศักยภาพ และโซนเศรษฐกิจ ช่วงไหน เช่น เศรษฐกิจการท่องเที่ยว หรือเศรษฐกิจเกษตรกรรม ทั้งนี้การวางยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล ควรมองที่การกำหนดยุทธศาสตร์รายได้เทศบาลที่สามารถจัดเก็บได้เอง และยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาลจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ และแบ่งให้ รวมทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ด้านเงินอุดหนุน และรายได้ทั่ว ๆ ไปของเทศบาล จะต้องมีความเหมาะสมครอบคลุมมีความสอดคล้องกันทั้ง 4 ด้าน ตลอดจนต้องพึงระวังว่ายุทธศาสตร์เพิ่มรายได้ที่ไม่ใช่รายได้เทศบาลโดยตรง หรือเทศบาลมิได้จัดเก็บเองโดยตรง ต้องสร้างเงื่อนไขว่า หากเทศบาลจะให้ยุทธศาสตร์นี้จะต้องผ่านกระบวนการปรับปรุง หรือแก้ไขเงื่อนไขอะไรบ้าง ซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ SWOT ถึงปัจจัยภายนอก และภายในที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ว่า อะไรเป็นจุดแข็ง จุดอ่อน อุปสรรค และโอกาสของการจัดทำยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลที่สามารถตั้งอำนาจการซื้อสินค้า และบริการของประชาชนในระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น อาจจะต้องใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกับยุทธศาสตร์จัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง ซึ่งเทศบาลต้องไปศึกษารูปแบบ และวิธีการที่รัฐบาลใช้สำหรับวางยุทธศาสตร์การจัดเก็บรายได้ว่า รัฐบาลมีโมเดลอย่างไร รัฐบาลมีการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจ หรือวิเคราะห์ปัจจัยแนวโน้มที่มีผลต่อรายได้ของประชาชนในประเทศ แต่เนื่องจากขณะนี้เทศบาลกำลังจะจัดวางยุทธศาสตร์ ในการจัดเก็บรายได้จากรายได้ทรัพย์สินเทศบาลเอง จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ว่าอะไรมีผลต่อมูลค่าของทรัพย์สินในพื้นที่ เพื่อที่จะนำไปกำหนดยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลทั้งทางโดยตรง และโดยอ้อม รวมทั้งพิจารณาเพิ่มเติมถึงจำนวนประชากรในพื้นที่เทศบาลที่มีอยู่จริงกับปัญหาประชากรแฝง และไปในทิศทางเดียวกับ แนวคิดของประธาน สุวรรณมงคล (สัมภาษณ์, 11 กรกฎาคม 2559) ซึ่งกล่าวว่า ยุทธศาสตร์ด้านรายได้ของท้องถิ่นเป็นการกำหนดทิศทางทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ดังนั้นปัจจัยที่สำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลที่ต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางการคลัง ดังจะเห็นได้ว่าแผนการถ่ายโอนและกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อทบทวนจะพบว่ามีความคิดในการพัฒนาขีดความสามารถด้านการคลังท้องถิ่นแฝงอยู่ หรือแม้แต่วัฒนธรรมบุญเองก็พูดถึงเรื่องนี้ แต่ความเป็นรูปธรรมของแนวคิดนี้ ยังไม่ค่อยปรากฏให้เห็นเด่นชัดนัก ทั้งนี้ รัฐจึง จำเป็นต้องมีนโยบายเรื่องนี้ อย่างจริงจัง เพื่อแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ออกมาเป็นกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก

ฉะนั้น ยุทธศาสตร์ด้านการเงินการคลังท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาลนั้น ยังมีอีกหลายประเด็นที่ต้องคำนึงถึงกล่าวคือ

1) การปรับปรุงฐานภาษีท้องถิ่นที่เป็นอยู่ให้กว้างขึ้น เพื่อให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น และภาษีที่หน่วยงานของรัฐเดิมจัดเก็บก็ต้องให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดเก็บด้วย

2) การปรับปรุงอัตราภาษีให้เป็นปัจจุบัน และทันสมัย

3) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของเทศบาล

4) การแก้ไข กฎหมายเพื่อขจัดปัญหาการชำระภาษีของบริษัทที่มีสาขาอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่นด้วย ไม่ใช่เสียภาษีลำพังอยู่ที่ กทม. ทำให้ กทม. ได้ภาษีเยอะมาก เช่น บิ๊กซี โลตัส แม็คโค ที่มีสาขาอยู่ในท้องถิ่นต้องเสียภาษีในพื้นที่ที่สาขานั้นตั้งอยู่ ดังนั้น หากตั้งสาขาอยู่ที่ใดก็ต้องเสียที่นั่น ท้องถิ่นจึงจะได้มีรายได้เพิ่มมากขึ้น

5) ท้องถิ่นเองก็ต้องหารายได้ของตัวเองให้เพิ่มมากขึ้น นั่นคือ ต้องปรับปรุง พัฒนา หรือหาวิธีบริหารการจัดเก็บรายได้แบบภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น ท้องถิ่นอาจจะไป จัดทำศูนย์สินค้าชุมชนที่นำแนวคิดเชิงธุรกิจไปใช้ เพื่อที่จะทำให้ชุมชนสามารถขายสินค้าได้ แต่ทำแบบธุรกิจไม่ใช่ทำแบบราชการ มีหลายวิธีที่ท้องถิ่นจะหารายได้ให้ เพิ่มมากขึ้น และท้องถิ่นต้องปรับตัวเองทำให้ เหมือนกับเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนของท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องสวมบทบาทเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนให้กับท้องถิ่น ในความหมายนี้ท้องถิ่นจะต้องไปทำหน้าที่เชิญชวนนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนในเขตพื้นที่จังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นประสานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะไปลดหย่อนภาษีต่าง ๆ ให้กับโรงงานที่จะมาก่อตั้งในเขตพื้นที่ กล่าวคือ ประสานกับหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนใหญ่ อันนี้จะทำให้เป็นการช่วยดึงเม็ดเงินเข้ามาลงทุนในพื้นที่ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักที่ท้องถิ่นน่าจะนำมาคำนึงถึงด้วย

6) ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อรายได้ของท้องถิ่น เพราะรายได้มาจากเศรษฐกิจ ปัจจุบันรัฐบาลกลางพยายามใช้นโยบายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนช่วยอุดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำเทศบาล หากท้องถิ่นไม่พัฒนาพื้นที่ตัวเองให้เป็นพื้นที่เศรษฐกิจที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ ลำพังจะรอแต่เงินอุดหนุนแล้ว รัฐบาลจะเอาเงินอุดหนุนเท่าไรจึงจะเพียงพอ ตัวอย่างที่ประเทศเกาหลีจะส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลจะหนุนเสริมด้านกฎหมาย และนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น โดยจังหวัดของ ประเทศเกาหลีทำตัวเสมือนกับเป็นหน่วยงานที่ช่วยในการส่งเสริมการลงทุนของท้องถิ่น กล่าวคือไปหานักธุรกิจมาแล้วจังหวัดจะหนุนเสริมโครงสร้างพื้นฐาน ถ้าเกี่ยวกับภาษีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่สามารถจัดการได้ก็จัดการ โดยขออนุญาตท้องถิ่น ถ้ามันเกินอำนาจหน้าที่ก็ขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเดินหน้าตามนโยบายรัฐบาลในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นได้ เป็นต้น อันนี้เป็นสิ่งที่เราไม่เคยมี และอีกตัวอย่างหนึ่งประเทศสวีเดนแลนด์เขาเข้าใจบริบททางการเมืองของเขา สวีเดนแลนด์หน่วยที่เข้มแข็งที่สุด ได้แก่

ท้องถิ่น และเมื่อรวมเป็นสัมพันธ์ท้องถิ่นเป็นฐานแล้ว ก็จะแบ่งปันให้รัฐบาลสัมพันธ์ซึ่งของเราท้องถิ่นจะอ่อนแอ ดังนั้น การที่จะทำให้อท้องถิ่น มีความเข้มแข็งได้ในเรื่องการคลังท้องถิ่น ควรจะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเองก่อน โดยรวมตัวกันให้มีการเรียกร้อยรัฐบาลกลางปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และการที่ท้องถิ่นจะหารายได้จากท้องถิ่นเองได้อย่างไรจากทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำลายความรู้ ความสามารถของผู้บริหาร อีกทั้ง การบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กรยังสอดคล้องกับงานวิจัยของ Forcadell and Guadamillas (2002) ศึกษาปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลให้การใช้ยุทธศาสตร์การจัดการความรู้สามารถผลักดันความสำเร็จในการทำงานขององค์กรเน้นเพื่อการพัฒนานวัตกรรม พบว่า วัฒนธรรมองค์กรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุด โดยเฉพาะการมีส่วนร่วม ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับคนอื่นในทีมงานเดียวกันและเป็นปัจจัยหลัก (Core factor) ที่ส่งผลต่อปัจจัยตัวอื่น ๆ ได้แก่ เครื่องมือในการถ่ายทอดความรู้ ภาวะผู้นำซึ่งประกอบด้วยทำให้การสนับสนุน ส่งเสริม และการมีส่วนร่วมการส่งเสริมขีดความสามารถของบุคลากร ในด้านนวัตกรรมโครงสร้าง การทำงานแบบราบ (Flat organization) และการมอบอำนาจในการตัดสินใจในขอบเขตของความรับผิดชอบ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ต้องเน้นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคลากร การทำงานเป็นทีม และการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกว่ามีความสำคัญ แต่คนมีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งหากคนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ก็จะสร้างความรู้ขึ้นมาเอง งานวิจัยนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าไม่มีวิธีการเดียวที่ดีที่สุดในการประยุกต์การจัดการความรู้ แต่จะขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมองค์กร และวิสัยทัศน์ของผู้นำ

จากผลการศึกษา/วิจัย เกิดข้อค้นพบว่ากระบวนการบริหารยุทธศาสตร์ ในกระบวนการวิเคราะห์เพื่อการวางยุทธศาสตร์จะมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มรายได้ของเทศบาล โดยเฉพาะรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เอง ในกรณีนี้เทศบาลควรให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกองค์กรในการบริหารยุทธศาสตร์ของเทศบาล ขณะเดียวกันก็ มีควรที่จะละเลยการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่น และแสวงหาแนวทางเพิ่มรายได้ของเทศบาล รวมทั้ง การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาลให้สูงขึ้น มุ่งสู่ความสำเร็จสูงสุดขององค์กรที่มีรายได้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามสภาพปัญหาของท้องถิ่น

5.2.4 ประเด็นที่ 4 แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต

จากผลการศึกษา/วิจัยครั้งนี้ ผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง แสดงทัศนคติเห็นด้วยในระดับมากกว่า การกำหนดยุทธศาสตร์ที่ได้นั้น จะสามารถเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางได้จะมียุทธศาสตร์ต่าง ๆ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก
2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล
4. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล

5. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของพรศรี กิจธรรมสัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559) กล่าวว่า ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้ของเทศบาลให้เพิ่มสูงขึ้น ควรที่จะดำเนินการ ดังนี้ 1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศ ทั้งนี้ระบบเทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศที่ดีจะเป็นเครื่องมือ ที่สำคัญในการจัดการกับระบบการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเอง โดยต้องมีระบบฐานข้อมูลแผนที่ภาษี และระบบวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน และการคลังเพื่อสนับสนุนการจัดการทางการเงิน การคลังเทศบาลให้สามารถจัดเก็บรายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้อย่างครอบคลุม ทัวถึง และเป็นธรรม 2) เทศบาลใช้ระบบแผนที่ภาษีให้เป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุน จัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่น 3) เทศบาลพยายามลดค่าใช้จ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล 4) เสนอความเห็นการปรับปรุง ข้อกำหนดให้ผ่านองค์กรกลางของท้องถิ่น โดยเฉพาะสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้ท้องถิ่นมีอำนาจ ในการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด 5) รัฐบาลควรดำเนินการปรับลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความซ้ำซ้อนกัน เพื่อมิให้งบประมาณสำหรับสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นกระจุกกระจาย และจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรง ไม่ต้องผ่านองค์กรกลางใด ๆ อีกทั้งการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลให้ท้องถิ่นจะต้องมีความสอดคล้องกับการอุดหนุนงบประมาณ และ 6) ภาษีของท้องถิ่นที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทนให้ถ่ายโอนอำนาจคืนให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง

นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง อาทิ การวางแผนประมาณการรายรับให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ทั้งที่มาจากภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่เหมาะสม การบริหารการจัดสรร และระบบการบริหารรายจ่ายสาธารณะ อย่างเหมาะสมกับขนาดรายรับที่มีอยู่ และการกำหนดรายจ่ายเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นเพื่อรองรับการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังที่ท้องถิ่นในอนาคตจะเป็นช่องทางเพิ่มของรายได้เทศบาลให้เพิ่มสูงขึ้น การวางยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล จึงมีเป้าหมายเพื่อให้ปรับความสมดุลการใช้จ่าย และขนาดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บังเกิดประสิทธิภาพในการแสดงเป้าหมาย รวมทั้งความสามารถทางการคลังที่ท้องถิ่นมีอยู่ และลดการพึ่งพิงรายได้จากเงินอุดหนุนที่จัดสรรโดยรัฐบาล อีกทั้ง ยังมีความสอดคล้องกับงานวิจัยของกันยารวรรณ์ กำเนิดสินธุ์ (2556) ศึกษาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่า อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ ผลการวิจัยพบว่า ก) ด้านลักษณะของภาษีอากรมีความชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรม ข) ด้านโครงสร้างภาษีมีความสะดวกเข้าใจง่าย แต่กฎหมายที่บังคับใช้ล้าสมัย ควรปรับปรุงให้อัตราประเมินในการชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น ค) ด้านการอำนวยความสะดวก ยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ไม่ปรากฏการจัดทำตัวอย่างของการกรอกข้อมูล ด้านการประชาสัมพันธ์ ขาดป้ายประชาสัมพันธ์ และไม่ชัดเจน บางส่วนสื่อที่ใช้เผยแพร่ไม่ดึงดูดความสนใจ ง) ด้านความรู้ ความสามารถของเจ้าหน้าที่ ยังขาดทักษะในการจัดเก็บ รายได้ ขาดความเข้มงวด และงบประมาณที่สนับสนุนอย่างเพียงพอ แนวทางในการแก้ไข กล่าวคือ ออกสำรวจข้อมูลเพื่อจัดทำแผนที่ภาษีให้เป็นปัจจุบัน การเพิ่มการประชาสัมพันธ์ที่เน้นจิตสำนึกในการชำระภาษีให้กับทุก

ฝ่ายเพิ่มการอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร และเพิ่มความเข้มงวดในการ จัดเก็บ และสนับสนุนงบประมาณให้ เพียงพอต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ระกอบกับงานวิจัยของสุนิสา เกิดมี และศุภวัฒนากร วงศ์ธนวสุ (2556) ศึกษาแนวทางการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลควนกาหลง อ.ควนกาหลง จ.สตูล ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนารายได้มีแนวทาง ดังนี้

- 1) การเพิ่มรายได้การลงทุนเชิงพาณิชย์ โดยเปิดประมูลให้เอกชน เข้าดำเนินการพัฒนา แหล่งท่องเที่ยวให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ
- 2) การบริหารเงินระบบคงคลังที่ไม่ความเคลื่อนไหวในการรับจ่าย โดยนำไปฝากธนาคาร เป็นเงินฝากประจำ
- 3) การลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้ ด้วยการปรับองค์กรให้มีขนาดที่เล็กลง พร้อมทั้งการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้
- 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ปรับปรุงฐานข้อมูลภาษีเป็นประจำทุกปี และการขยายฐานภาษี

สำหรับกลยุทธ์ของยุทธศาสตร์ที่สามารถการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง พิจารณาเห็น รายยุทธศาสตร์ได้ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก

- 1.1 กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล
- 1.2 กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจประโยชน์การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเชิงรุก
- 1.3 กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี

2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล

- 2.1 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาล
- 2.2 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการเก็บรายได้เทศบาล
- 2.3 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ / อุปกรณ์ในการจัดเก็บ

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล

- 3.1 กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาล
- 3.2 กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์
- 3.3 กลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของเทศบาล

4. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล

- 4.1 กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาล
- 4.2 กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล
- 4.3 กลยุทธ์การออกข้อบังคับ และข้อบัญญัติการปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เทศบาล

5. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล

5.1 กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษีสำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาล

5.2 กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับการถ่ายโอนงบประมาณ ให้แก่

เทศบาล

5.3 กลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของเทศบาล

สอดคล้องกับแนวคิดของวุฒิสภา ต้นไชย (2552, หน้า 240-249) กล่าวว่า เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพ การดำเนินพันธกิจ และการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์เพื่อพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ดังนี้

1. การพัฒนาและแก้ไขเชิงโครงสร้าง

1.1) การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเริ่มดำเนินการตั้งแต่การศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาล รวมทั้งการวิเคราะห์รายจ่ายและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาษี และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี (ทั้งในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอยู่แล้ว และที่ควรจัดเก็บ) นอกจากนี้ ยังควรต้องศึกษาสถานภาพทางการคลัง และดุลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อให้สามารถจะนำข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทางด้านรายได้ และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ รวมทั้งการพิจารณาภาษี และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อไป

1.2) การปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจัดหาเอง สภาพปัญหาที่มีความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การขาดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ดังนั้น เพื่อการแก้ไขปัญหาจึงควรมีการเสริมสร้างรายได้ และปรับปรุงโครงสร้างภาษี อาทิ การขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มประเภทภาษี หรือรายได้ใหม่ ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การค้นหาแนวทางในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแสวงหาวิธีการเพิ่มรายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองในระยะยาว

1.3) การปรับปรุงภาษีอากรที่รัฐจัดแบ่ง จัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับโครงสร้างภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสมดุลสอดคล้อง และเหมาะสมกับภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจะสามารถดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี ปรับปรุงหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำหนดวิธีการจัดแบ่ง หรือจัดสรรที่มีความชัดเจน เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการ และเหตุผลของการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภท รวมถึงการแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ในการเพิ่มภาษี หรือรายได้ที่รัฐจัดแบ่งจัดสรร หรือจัดเก็บเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

1.4) ปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเหตุผลและหลักการที่สำคัญ ควรต้องจัดให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความ

ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐานตามที่รัฐบาล หรือส่วนราชการได้กำหนด และเป็นการลดช่องว่างทางเศรษฐกิจ หรือสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงควรต้องดำเนินการปรับปรุงแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่

1.5) ทบทวนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการทบทวน ขั้นตอน วิธีการ และหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ รวมทั้งการพิจารณาทบทวน ด้านระยะเวลา เป้าหมาย โดยอาจ จัดให้มีการประชุม สัมมนา แลกเปลี่ยนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดการทบทวนการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกัน

1.6) พัฒนาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนางานของท้องถิ่น ได้แก่ แผนพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างระบบงบประมาณ และแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรจะต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ เพื่อปรับระบบงบประมาณให้สอดคล้อง และสามารถตอบสนองต่อหลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งระบบงบประมาณที่เหมาะสม ได้แก่ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน ฉะนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความเข้าใจ และเห็นถึงความสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

1.7) ประมาณการรายจ่ายในการให้บริการสาธารณะ หลังจากมีการถ่ายโอนภารกิจกิจการให้บริการสาธารณะจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรจะมีการแสวงหารูปแบบ และวิธีการคำนวณหาขนาดรายได้ของการจัดบริการสาธารณะที่สะท้อนถึงต้นทุนต่อหน่วยการให้บริการแต่ละภารกิจที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมาะสม ตลอดจนสอดคล้องกับภาระความรับผิดชอบ และต้นทุนที่แท้จริงในการจัดบริการสาธารณะ

1.8) การพัฒนาระบบบัญชีของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปรับปรุงระบบบัญชีของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ระบบรับฟังจ่ายที่สอดคล้องกับระบบการจัดทำบัญชีของภาครัฐช่วยให้ทราบถึงที่มาของรายได้จากแหล่งต่าง ๆ รวมทั้งสามารถจะรับรู้ถึงรายจ่าย สถานะทางการเงิน การคลัง การกู้เงิน ภาระหนี้สินต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ประการที่สำคัญจะทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงสถานะทางการเงินการคลังที่แท้จริงของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2) การพัฒนาความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการเพิ่มรายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อจะให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรค้นหาแนวทางการพัฒนารายได้ตั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหารายได้จากแหล่งเดิม และการริเริ่มดำเนินการเพื่อหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้มากขึ้นโดย

2.1) การจูงใจ หรือสร้างความสะดวกในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เป็นการจูงใจให้ประชาชนในท้องถิ่นมาชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น หรือเกิดความยินดีที่จะจ่ายเพิ่ม ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลากหลายวิธี อาทิ ก) การออกหน่วยเคลื่อนที่หรือหน่วยบริการประชาชน เพื่อประหยัดเวลาในการเดินทางของประชาชน ในขณะที่เดียวกันอาจจะจัดให้มีบริการอื่น ๆ พร้อมด้วยเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้บริการประชาชน และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ข) จัดทำคู่มือในการชำระภาษีให้แก่ประชาชน เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ดีต่อการชำระภาษี โดยในคู่มือ ประกอบด้วย ความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการเสียภาษี ขั้นตอนการเสียภาษี วิธีการ รูปแบบ และจำนวนเงินที่ประชาชนจะต้องชำระภาษีในแต่ละรูปแบบ ระยะเวลาในการชำระภาษี และข้อมูลสำคัญที่สุด ควรปรากฏในคู่มือการชำระภาษี คือข้อมูลที่จะให้รายละเอียดกับประชาชนว่า “ประชาชนจะได้ประโยชน์ หรือท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อย่างไรจากเงินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ”

2.2.) การพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น เพื่อใช้ในการวางแผน และติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษี ฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการด้านภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้สามารถวางแผนการจัดเก็บ และการตรวจสอบ ติดตามผลสำเร็จในการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดเก็บและปรับปรุงข้อมูลฐานภาษีให้ทันสมัย ถูกต้องอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้อ้างอิง และฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้อง เทียบตรง และสะท้อนข้อมูลที่เป็นจริง

2.3) การให้ชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามารับช่วงดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร (Tax Farming) จากสภาพปัญหา และข้อจำกัดในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบุคลากร ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ในการจัดเก็บ หรือชำระภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา และลดช่องว่างที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมอบหมาย หรือเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชน ทำหน้าที่ “รับช่วง” ในการชำระภาษีแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยชุมชน หรือภาคประชาชนจะได้รับค่าตอบแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ลักษณะนี้จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น และเป็นการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมกันระหว่างภาคประชาชน และชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับผลสรุปแนวคิดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (สัมภาษณ์, มิถุนายน-กรกฎาคม 2559) แสดงแนวคิดเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาล

เมือง กลุ่มภาคกลาง ได้อย่างแท้จริง และยั่งยืน โดยรวม ๆ ส่วนใหญ่ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกันว่า ยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการกำหนดทิศทางของเทศบาลตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ และเป้าหมายของเทศบาลที่วางไว้ ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านรายได้ของท้องถิ่น จึงเป็นการกำหนดทิศทางทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยที่สำคัญของการกำหนดยุทธศาสตร์นี้ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมอย่างจริงจังให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางการคลัง จะเห็นได้ว่ายุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลให้เพิ่มสูงขึ้น ควรดำเนินการ ได้แก่ 1) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีข้อมูลสารสนเทศที่ดีจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการจัดการกับระบบการจดทะเบียนรายได้เองของเทศบาลโดยจะต้องมีระบบฐานข้อมูลแผนที่ภาษี และระบบวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน และการคลังเพื่อสนับสนุนจัดการด้านการเงินการคลังเทศบาลให้สามารถจดทะเบียนรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างครอบคลุม ทัวถึง และเป็นธรรม 2) เทศบาลใช้ระบบแผนที่ภาษีเป็นส่วนหนึ่งสนับสนุนการจดทะเบียนภาษีอากรท้องถิ่น 3) เทศบาลพยายามลดค่าใช้จ่ายเพื่อการเพิ่มรายได้เทศบาลให้สูงขึ้น 4) เสนอความเห็นการปรับปรุงข้อกฎหมายผ่านองค์กรกลางของท้องถิ่น อาทิ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้ท้องถิ่นมีอำนาจการจดทะเบียนภาษีรายได้เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด 5) รัฐบาลควรที่จะปรับลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อมีให้งบประมาณสำหรับสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นกระจาย และจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยตรงไม่ต้องผ่านองค์กรกลางใด ๆ อีกทั้งในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลไปให้ท้องถิ่นควรต้องสอดคล้องกับการอุดหนุนงบประมาณ 6) ภาษีท้องถิ่นที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแทน ควรถ่ายโอนอำนาจคืนให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และ 7) การเสริมสร้างแรงจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ กับประชาชนให้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีเพื่อพัฒนาความเจริญของบ้านเมือง

ทั้งนี้ จากข้อค้นพบของการศึกษา/วิจัยเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาเทศบาล นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ต้นแบบ และมาตรการเชิงปฏิบัติ สำหรับดำเนินการตามภารกิจ ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

5.3 ยุทธศาสตร์ต้นแบบ และมาตรการเชิงปฏิบัติ

จากการประมวลสรุป และการอภิปรายผลดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ ผู้ศึกษา/วิจัยได้สังเคราะห์กำหนด ยุทธศาสตร์ต้นแบบ และมาตรการเชิงปฏิบัติจากการสำรวจทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่สังกัดเทศบาล กลุ่มภาคกลาง ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ รายได้เทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์กับรายได้ ตลอดจนแนวทางในการปรับปรุง/แก้ไขปัญหาโดยใช้ยุทธศาสตร์เพื่อการเพิ่มรายได้เป็นตัวหลักนำมาวิเคราะห์หาค่าทาง สถิติยืนยันความมั่นใจ และเปรียบเทียบกับทฤษฎี แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เอกสาร ตำราทางวิชาการ ตลอดจน แนวความคิดของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแง่มุมต่าง ๆ เพื่อสร้างเป็นรูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล กลุ่มภาคกลางในปัจจุบัน และอนาคต ด้วยการวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ปัจจุบันของยุทธศาสตร์ และรายได้ของเทศบาล (SWOT

Analysis) ทั้งด้านจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) อันเป็นสภาพการณ์แวดล้อมภายใน และ โอกาส (Opportunities) อุปสรรค หรือภัยคุกคาม (Threats) ตลอดจนประเด็นต่าง ๆ ที่ท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอก รวมถึงการกำหนดวิสัยทัศน์ของผู้ศึกษา/วิจัยให้มีความสอดคล้องกับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2559 ที่วางกรอบการบริหารจัดการภาครัฐให้เอื้อต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลภาครัฐ ทั้งนี้มาตราสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้การบริหารจัดการ และการปรับปรุงประสิทธิภาพของกลไกการพัฒนา อาทิ

มาตรา 82 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ต้องจัดระบบงานราชการ และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล พัฒนา และสร้างโอกาสเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน กระจายอำนาจ และจัดการกิจ อำนาจหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีกลไกป้องกัน และขจัดการทุจริต และประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน ฯลฯ

มาตรา 89 รัฐต้องดำเนินนโยบายการเงินการคลัง และงบประมาณภาครัฐ โดยยึดหลักการรักษา วินัย และความยั่งยืนทางการคลัง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่าง คุ่มค่าจัดให้มีระบบการเงินการคลัง เพื่อสังคม มีระบบภาษีอากรที่มีความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคม

รวมทั้งวิสัยทัศน์ และพันธกิจ ตามทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่กำลังจะกำหนดขึ้นด้วย ทั้งนี้ทิศทางของวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ นั้น กล่าวคือ จากสถานะของประเทศและบริบทการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ประเทศกำลังประสบอยู่ ทำให้ยังคงมีความต่อเนื่องจากวิสัยทัศน์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และกรอบหลักการของการวางแผน ที่น้อมนำ และประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมการพัฒนาที่ยึดหลักสมดุล ยั่งยืน โดยวิสัยทัศน์ของการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง มีความมั่นคง และยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข นำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ในระยะยาวให้มีความ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ของประเทศ ตลอดจนการกำหนดตำแหน่งต่าง ๆ ทางยุทธศาสตร์ของประเทศ (Country Strategic Positioning) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่ สศช.ได้จัดทำขึ้น ได้แก่ ประเทศไทยเป็นประเทศ ที่มีรายได้สูง มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เป็นศูนย์กลาง ด้านการขนส่ง และโลจิสติกส์ของภูมิภาคสู่ความเป็นชาติการค้า และบริการ (Trading and Service Nation) เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์ และเกษตรปลอดภัย แหล่งอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ และมีนวัตกรรมสูงที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับรายได้ของเทศบาลอยู่ 2 ด้าน ได้แก่

1. ด้านการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ประกอบด้วย ก) การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น และ ข) บริการทางสังคมมีคุณภาพ และมีการกระจายอย่างทั่วถึง

2. การบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย ก) การบริหารงานภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และมีส่วนร่วม ข) ขจัดการทุจริตคอร์รัปชัน และ ค) มีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม ตลอดจน แผนยุทธศาสตร์กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2556 - 2561 โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) นโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2555 - 2558 แนวโน้มการพัฒนา หรือความท้าทายที่จะเกิดขึ้น และศักยภาพที่มีอยู่ในปัจจุบันของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) ของกระทรวงมหาดไทย และยุทธศาสตร์ประเทศ (Country Strategy) พ.ศ. 2556 - 2561 ที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น ทั้งในมิติของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) มิติของพื้นที่ (Area) และบูรณาการในเชิงกระบวนการ ทำงานร่วมกันในระหว่างมิติของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) และ มิติของพื้นที่ (Area) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นกรอบ และทิศทางสำหรับส่วนราชการ และหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินงานให้เกิดความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกัน ภายใต้หลักการบริหารงานโดยยึดยุทธศาสตร์ (Strategy - Based Management) ซึ่งกำหนดจุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) ของกระทรวงมหาดไทยที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศ(Country Strategy) พ.ศ. 2556 - 2561 และเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบรองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการลดความเหลื่อมล้ำ (Inclusive Growth) ซึ่งประกอบด้วย ก) พัฒนาชุมชนเข้มแข็ง สร้างเครือข่ายความมั่นคงทางสังคม ภายใต้วีถีชีวิตแบบประชาธิปไตย และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ข) ส่งเสริมเครือข่ายประชาชน และกลุ่มอาสาสมัครให้เข้มแข็งเป็นพลังในการแก้ไขปัญหาสังคม ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย และ ค) สร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม/การอำนวยความสะดวก ธรรม/จัดระเบียบสังคม และการพัฒนากฎหมาย/บังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม

2. ด้านการสร้างความสมดุลและปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐ(Internal Process) ประกอบด้วย ก) เพิ่มขีดความสามารถการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการในการขับเคลื่อน จุดยืนทางยุทธศาสตร์ (Positioning) ยุทธศาสตร์จังหวัด/กลุ่มจังหวัด ข) พัฒนาระบบธรรมาภิบาลในการบริหารงานของกรม/รัฐวิสาหกิจ จังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค) พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อกำหนดนโยบาย และการพัฒนาพื้นที่ ง) พัฒนาระบบ/เครือข่ายการติดตาม และรายงานผลการปฏิบัติงาน/งบประมาณอย่างมีธรรมาภิบาล

3. ด้านการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กร ในการบริหารจัดการแบบบูรณาการโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะประกอบด้วย ก) จังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน โอกาสการพัฒนา และปัญหาในระดับพื้นที่ ข) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเองตามหลักธรรมาภิบาล และสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ค) กระทรวงมหาดไทยมีกลไกการบริหารจัดการ และการให้บริการประชาชนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างมีประสิทธิภาพ ง) บุคลากรดี เก่ง มีความสุข ผูกพันต่อองค์กร และพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง จ) กระทรวงมหาดไทยบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล ฉ) ระบบข้อมูล พื้นฐาน เพื่อกำ

บริหาร และพัฒนาพื้นที่ของกระทรวงมหาดไทยมีความสมบูรณ์ และเกิดประโยชน์สูงสุด ข) กระทรวงมหาดไทยเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้และ ช) กระทรวงมหาดไทยพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ว่า “เป็นองค์กรหลักในการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ภายใต้หลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ” และมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์รายได้เทศบาล ได้แก่ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองได้ ดังนี้

เป้าหมาย

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ และศักยภาพในการบริหารงานการเงิน และการคลังให้พึ่งพาตนเองได้
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่สามารถจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้น

ตัวชี้วัด

1. ค่าคะแนนการประเมินร้อยละขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านเกณฑ์การประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการด้านการบริหารงานการเงิน และการคลังตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
2. ค่าคะแนนการประเมินร้อยละที่เพิ่มขึ้นของการจัดเก็บรายได้ในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (เปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2554)
3. ระดับความสำเร็จในการส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารงานการเงิน และการคลัง

แนวทางการพัฒนา

1. พัฒนาสมรรถนะบุคลากรกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด้านการบริหารการเงิน และการคลังท้องถิ่น ได้แก่ ก) โครงการพัฒนาประสิทธิภาพท้องถิ่นอำเภอเกี่ยวกับการจัดระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานตามระเบียบ คตง ข) โครงการฝึกอบรมหลักสูตรผู้ปฏิบัติงานกลุ่มงานการเงิน บัญชี และตรวจสอบ ค) โครงการฝึกอบรมหลักสูตรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกลุ่มงานการเงินการบัญชี และตรวจสอบ ง) โครงการฝึกอบรมโปรแกรมแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน สำหรับข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และ อำเภอ จ) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบการเงินการคลัง ฉ) โครงการอบรมให้ความรู้ด้านระเบียบการคลังสำหรับบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข) โครงการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ และระบบความปลอดภัยศูนย์ข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน ช) โครงการฝึกอบรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์สำหรับสร้าง ครู ก. ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำเภอ

2. พัฒนาระบบฐาน ข้อมูลสารสนเทศและการจัดการความรู้ เพื่อส่งเสริมการบริหารทาง

การเงินและการคลังท้องถิ่น ได้แก่ ก) โครงการจ้างเหมาบริการบำรุง รักษาโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ แบบรวมศูนย์สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข) โครงการจัดทำหนังสือคู่มือปฏิบัติงาน และรายงาน ผลการตรวจสอบ ด้านการคลัง การบัญชีการเงิน และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี ค) โครงการจัดพิมพ์คู่มือโปรแกรมแผนที่ภาษี ทะเบียนทรัพย์สิน และการจัดเก็บรายได้ ง) โครงการ ปรับปรุงระบบโปรแกรม แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน (Ltax 3000 และ Ltax GIS) จ) โครงการจัดทำ ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉ) โครงการจัดพิมพ์หนังสือ ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ช) โครงการปรับปรุงโปรแกรม สำเร็จรูปสำหรับ ระบบบัญชี คอมพิวเตอร์ ซ) โครงการจัดพิมพ์หนังสือคู่มือปฏิบัติงานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

3. ส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ก) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข) โครงการตรวจนิเทศการ พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ส่งเสริมการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ก) โครงการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประจำปี ข) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการคลังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มงานการเงิน บัญชี และการตรวจสอบสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด ค) โครงการตรวจนิเทศงานด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ง) โครงการอบรมการกันเงินไว้เบิก เหลือมปี/ขยายเวลาการเบิกจ่าย และการติดตามการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. จัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ได้แก่ โครงการจัดสรร เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอรูปแบบ (Model) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาครายได้เทศบาล กลุ่มภาคกลางในปัจจุบัน และ อนาคต: กรณีตัวอย่างเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ภาพรวมกำหนดไว้ดังนี้

การวิเคราะห์สถานการณ์ (SWOT analysis) เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

จุดเด่น จุดแข็ง

1. ผู้บริหารเทศบาล ส่วนใหญ่ มีความรู้ และทัศนคติที่ดี เกี่ยวกับแนวคิดการบริหารงาน ของท้องถิ่น โดยอาสารับใช้ประชาชนในท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้ง ซึ่งจะช่วยให้มีการพัฒนาเทศบาลมีคุณภาพ มากขึ้น

2. ผู้บริหารเทศบาล ส่วนใหญ่ มีความรู้ เจตคติที่ดีต่อปัญหาของท้องถิ่นตน เนื่องจาก เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาช้านาน

3. สถานที่ตั้งเทศบาล กลุ่มภาคกลาง อยู่ใกล้เมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางการบริหาร และเป็นสถานที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรม ทำให้สามารถรับรู้นโยบายและแนวทางการปฏิบัติจาก รัฐบาลอย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์

จุดอ่อน

1. เทศบาลเมือง ส่วนใหญ่จะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับปัจจัยการบริหาร อาทิ บุคลากร งบประมาณ การบริหารจัดการ และวัสดุอุปกรณ์ สำหรับใช้จัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่
2. เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางจะมีการเคลื่อนไหวด้านการใช้แรงงานสูง เนื่องจากมีสถานที่ ตั้งในตำแหน่งใกล้เมืองหลวง ส่งผลให้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง มีจำนวนประชากรแฝงเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อระบบงบประมาณของท้องถิ่น

โอกาส

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีประวัติศาสตร์การดำเนินการมาช้านาน
2. รัฐบาล วางกรอบนโยบาย ส่งเสริม และสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหัวใจของทฤษฎีการบริหารงานท้องถิ่น (เทศบาล)
3. การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีกฎหมายรองรับทุกระดับชั้นของกฎหมาย
4. ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว
5. แนวคิด และหลักการกระจายอำนาจ สังคมโลกให้การยอมรับ

อุปสรรค

1. กระแสของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วเกินไปทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนรับรู้เท่าไม่ทัน
2. ภาวะการแข่งขันที่รุนแรง โดยเฉพาะการเปรียบเทียบผลการจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ “ลดความเหลื่อมล้ำ พัฒนาขีดความสามารถจัดการรายได้เทศบาล ตามอำนาจหน้าที่ทั่วถึง เป็นธรรม ภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ”

ประเด็นยุทธศาสตร์ จัดทำยุทธศาสตร์ที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการเงิน และการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระ และพึ่งพาตนเองได้ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก

แนวทางการพัฒนา 1. กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล อาทิ ก) โครงการลดขั้นตอน ลดเวลาการชำระภาษีของประชาชน ข) โครงการพัฒนาออกหน่วยเคลื่อนที่การจัดเก็บรายได้เทศบาลเชิงรุก

2. กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจประโยชน์ของการจัดเก็บรายได้เทศบาลเชิงรุก อาทิ ก) โครงการพัฒนาระบบการประชาสัมพันธ์ และการสร้างความสัมพันธ์อันดีด้านการชำระภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ข) โครงการสร้างเจตคติที่ดีต่อการชำระภาษีแก่ท้องถิ่น ค) โครงการจัดทำคู่มือในการชำระภาษีท้องถิ่นแก่ประชาชน ง) โครงการภาษีคืนกำไร

3. กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี ก) โครงการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ และระบบความปลอดภัยศูนย์ข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินเทศบาล ข) โครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยี ข้อมูลสารสนเทศ การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล

แนวทางการพัฒนา 1. กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาล อาทิ ก) โครงการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค) โครงการตรวจนิเทศการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ง) โครงการปรับปรุงยกระดับโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ จ) โครงการจัดพิมพ์คู่มือปฏิบัติงานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉ) โครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชนต่อการจัดหารายได้เทศบาล ข) โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ฉ) โครงการลดขั้นตอนการชำระภาษีของประชาชน

2. กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการเก็บรายได้เทศบาล อาทิ ก) โครงการพัฒนาศักยภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาลให้ครอบคลุม และเป็นธรรม ข) โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดระบบควบคุมภายในของเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ และได้มาตรฐานตามระเบียบ คตง.ค) โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน บัญชี และการตรวจสอบ จ) โครงการอบรมความรู้ด้านระเบียบการคลังสำหรับผู้บริหารและข้าราชการเทศบาล ฉ) โครงการฝึกอบรมการพัฒนาระบบบัญชีคอมพิวเตอร์แบบมืออาชีพ

3. กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ/อุปกรณ์ในการจัดเก็บรายได้เทศบาล ก) โครงการจัดหา วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย และเพียงพอต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาล ข) โครงการจัดหาคอมพิวเตอร์พร้อมระบบความปลอดภัยในศูนย์ข้อมูลแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินเทศบาล ค) โครงการจ้างเหมาบริการบำรุง รักษาโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์แบบรวมศูนย์สำหรับเทศบาล ง) โครงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และระบบรายงานผลการตรวจสอบด้านการคลัง การบัญชี และการพัสดุเทศบาลประจำปี ทางอิเล็กทรอนิกส์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล

แนวทางการพัฒนา 1. กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ของเทศบาล อาทิ ก) โครงการพัฒนาระบบการจัดหารายได้เทศบาลประเภทใหม่ ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ข) โครงการส่งเสริมการสร้างอาชีพตามภูมิปัญหาท้องถิ่นไทย ค) โครงการโครงการเที่ยวไปกับท้องถิ่นไทยเชิงนิเวศน์

2. กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์ อาทิ ก) โครงการประชารัฐสามัคคี เพื่อเศรษฐกิจฐานรากของเมือง ข) โครงการสถานธนาอนุบาลชุมชน ค) โครงการเชิญชม ชิมอาหารสะอาด รสชาติอร่อย ของดีเขตเมือง ง) โครงการสินค้าโอท็อป ซื้อมั้ปั้งในเขตเมือง จ) โครงการจัดหารายได้จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของเทศบาล ฉ) โครงการพัฒนาระบบธุรกิจ บรอดแบนด์ และเคเบิลร่วมทุนกับบริษัทด้านการพลังงานในเขตเทศบาล

3. กลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของเทศบาล อาทิ ก) โครงการพัฒนาระบบเศรษฐกิจเมือง ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ง ข) โครงการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ อาชีพ และรายได้เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในเขตเทศบาล ค) โครงการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สร้างเมืองน่าอยู่ อย่างยั่งยืน ง) โครงการโลจิสติกส์เพื่อเมืองน่าอยู่ ตามวิถีท้องถิ่นไทย

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล

แนวทางการพัฒนา 1. กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาล อาทิ ก) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม ข) โครงการจัดทำประชาพิจารณ์การ จัดสรรเงินอุดหนุนท้องถิ่นไทย

2. กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล อาทิ ก) โครงการสัมมนาเชิงวิชาการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล ข) โครงการสัมมนาทางวิชาการพัฒนาและปรับปรุงเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค) โครงการพัฒนาฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น เพื่อใช้ในการวางแผนและติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีเทศบาล

3. กลยุทธ์การออกข้อบังคับ และข้อบัญญัติการปรับปรุง อัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เทศบาล อาทิ ก) โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการสำหรับผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ด้านปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ทันสมัย ข) โครงการการปรับปรุงอัตรา การจัดเก็บภาษีเทศบาล

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล

แนวทางการพัฒนา 1. กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษีสำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาล อาทิ ก) โครงการอบรมโปรแกรมแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินสำหรับข้าราชการเทศบาล ข) โครงการจัดพิมพ์คู่มือโปรแกรมแผนที่ภาษี ทะเบียนทรัพย์สิน และการจัดเก็บรายได้ ค) โครงการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

2. กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับการถ่ายโอนงบประมาณให้เทศบาล อาทิ ก) โครงการประชาพิจารณ์เสนอแนวทางปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจ และการถ่ายโอนงบประมาณของเทศบาล ข) โครงการเตรียมความพร้อมท้องถิ่นรองรับการถ่ายโอนภารกิจ และการกระจายอำนาจ

3. กลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของเทศบาล อาทิ ก) โครงการปรับลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล ข) โครงการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลเทศบาล

บทส่งท้าย “โลกาภิวัตน์” เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากโลกาภิวัตน์ เป็นการเชื่อมโยงการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้ากับเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก ส่งผลให้ท้องถิ่นมีการรับความคิดและแนวทางการบริหารใหม่ ๆ มาพัฒนาท้องถิ่นให้มี

ความเจริญก้าวหน้ายิ่งกว่าที่เป็นอยู่ในสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้ จากผลการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารทางวิชาการ ข้อมูลรวบรวมจากแบบสอบถามและข้อมูลจากการสัมภาษณ์แนวคิดที่หลากหลาย ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งให้เห็นว่า โลกาภิวัตน์ มีส่วนทำให้บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น (เทศบาล) เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนใน 3 ประเด็น ได้แก่ 1) เปลี่ยนแปลงจากการปกครองท้องถิ่น มาเป็นธรรมาภิบาลท้องถิ่น ซึ่งบริหารในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ หรือเป็นแนวนอนมากขึ้น 2) เปลี่ยนจากการบริหารภาครัฐเป็นการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งนำหลักการ และวิธีการทางธุรกิจ ภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้มากขึ้น และ 3) เปลี่ยนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นมากขึ้น ท้ายที่สุด การเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองท้องถิ่นท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงความยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความยั่งยืนทางสังคม ซึ่งต้องให้การศึกษาแก่บุคลากรของ ท้องถิ่น และประชาชน รวมทั้ง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมภาคประชาชน และการจัดสภาพแวดล้อมทางสังคม ที่ดี เพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองท้องถิ่นให้สมดุล และมีความมั่นคง (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555, หน้า185) ทั้งนี้ การเสริมสร้างให้บุคลากรของเทศบาลมีทัศนคติที่ดีต่อการ บริหารจัดการด้านการปกครองท้องถิ่นในทุกแง่มุม จะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรที่กำหนดไว้เป็น เป้าหมายร่วมกัน

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย วางกรอบแนวคิดหลักการบริหารการคลังของท้องถิ่นให้เป็น กระบวนการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น ซึ่งจะประกอบด้วย ขั้นตอนต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่ การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การจัดเก็บรายได้ และจบลงที่ การตรวจสอบทางการคลัง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพ สามารถจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ใน ท้องถิ่น และยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชน ทั้งนี้ โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะสะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางสู่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อ ปกครองตนเอง อันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ กำหนด และจัดแบ่งประเภทรายได้ของท้องถิ่น ตลอดจนรายได้ที่ยังคงเป็นของรัฐบาลกลางเองในรูปของ กฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบ และข้อ บังคับต่าง ๆ ซึ่งพบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นขณะนี้ กำลังประสบกับปัญหาการจัดหารายได้ไม่เพียงพอ กับรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอนจากส่วนกลาง โดยมูลเหตุ สำคัญที่ทำให้แนวโน้มรายจ่ายของท้องถิ่นสูงขึ้น ได้แก่ รายจ่ายประจำที่เพิ่มสูงขึ้น ตามระยะเวลาการ ทำงานของบุคลากร และรายจ่ายเพื่อการลงทุนในการปรับปรุงบริการสาธารณะที่สูงขึ้น ตามความต้องการ ประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงข้อจำกัดเกี่ยวกับขีดความสามารถในการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้เพิ่มสูงขึ้นตามรายจ่าย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องแสวงหาแนวทางการ เพิ่มรายได้ตนเองให้มากขึ้น เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ควรจะต้องคิดค้น หาแนวทางการพัฒนารายได้ ทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการ จัดหารายได้จากแหล่งรายได้เดิม และ ริเริ่มดำเนินการเพื่อหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ที่กฎหมายเปิด

โอกาสให้มากขึ้น ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของการขับเคลื่อนองค์กร เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์สู่ความสำเร็จตามเป้าประสงค์ขององค์กร เป็นการวางแผนที่ทำหายความสามารถช่วยให้เกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ทางเลือกใหม่ ๆ ซึ่งเป็นการวางแผนขององค์การ โดยองค์การ และเพื่อองค์การอย่างแท้จริง

ความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัวของแต่ละองค์กร จะส่งผลต่อการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ของแต่ละองค์กรให้มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ฉะนั้น หากผู้บริหารงานท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำ เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ เข้าใจสภาพปัญหาของท้องถิ่นตนเอง และสภาพแวดล้อมในการบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ใกล้เคียง พร้อมทั้งสามารถที่จะบูรณาการยุทธศาสตร์ในทุกระดับเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาเทศบาลตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้อย่างเหมาะสมมีความสอดคล้อง หรือไปในทิศทางเดียวกัน ตลอดจนต้องเป็นผู้มองการณ์ไกลในอนาคต อีก 5 ปี 10 ปี หรือ 20 ปีข้างหน้าว่าทิศทางของประเทศ หรือของจังหวัดจะไปในทิศทางใด อีกทั้งเทศบาลจะเตรียมความพร้อมในการเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของบุคลากร และประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงภายใต้จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดที่เป็นผลให้นโยบาย ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนงานต่าง ๆ ของเทศบาล บังเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลจะได้รับประโยชน์สูงสุด จึงจะถือได้ว่าบรรลุเป้าหมายที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลสรุปของการวิจัย และการอภิปรายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในบริบทของยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางนั้น บ่งชี้ว่าความสำเร็จของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มรายได้เทศบาลให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่นั้น การกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่ดี ภายใต้หลักการของความมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรและประชาชนด้วยความเต็มใจเป็นส่วนที่มีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้ เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า พฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคลากรในองค์กร และผู้เกี่ยวข้องนั้น มาจากการมีทัศนคติที่ดีของบุคคลต่อสิ่งนั้น ๆ จึงจะเกิดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต่างๆ ที่พึงประสงค์ แต่ทัศนคติเป็นเรื่องของนามธรรม ที่มีองค์ประกอบที่ลึกซึ้ง และวัดความชัดเจนได้ยาก ดังนั้น เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ถูกต้อง แม่นยำ เห็นควรให้ความระมัดระวัง และดำเนินการศึกษา/วิจัยเพิ่มเติม ดังนี้

1. พัฒนารูปแบบวิธีการวัดทัศนคติของบุคลลากร และผู้เกี่ยวข้องในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามทัศนคติ แล้วนำมาเปรียบเทียบกับมาตรวัดตามที่ได้ดำเนินการในงานวิจัยนี้ จึงควรใช้วิธีการวัดทัศนคติของบุคลลากรรูปแบบอื่น ๆ ควบคู่กันไป

2. ด้วยเหตุผลที่ผู้บริหารเทศบาลทั้งฝ่ายการเมือง (จากการเลือกตั้ง) และข้าราชการฝ่ายประจำ (จากการแต่งตั้ง) เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนด ยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และนโยบายเชิงปฏิบัติขององค์กร ดังนั้น ทักษะที่ดีของผู้บริหาร จึงมีอิทธิพลต่อทิศทางของพฤติกรรมบุคลากรในองค์กร แต่จากการรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม และข้อคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ตลอดจน ประสบการณ์จากการทำงานในท้องถิ่นของผู้วิจัย พบว่ากลุ่มของผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ มักไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบแบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยจะมอบให้บุคลากรที่มีตำแหน่งต่ำกว่าลงไปเป็นผู้กรอกแบบสอบถาม หรือให้ข้อมูลต่าง ๆ แทนตน ส่งผลให้การดำเนินการศึกษา/วิจัย อาจได้รับข้อมูลสำคัญที่มีความความคาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา

3. การเพิ่มรายได้ของเทศบาล มีความสัมพันธ์กับปัจจัยความสำเร็จขององค์กรด้านอื่น ที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ อาทิ กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ วัฒนธรรม และบรรทัดฐานของสังคม ศาสนา ฯลฯ จึงควรศึกษา/วิจัยปัจจัยความสำเร็จขององค์กรด้านอื่น ๆ ร่วมด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่า การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาเทศบาลที่เหมาะสมจะเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของการบริหารจัดการของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาล ดังนั้น หากเป้าหมายของท้องถิ่นมุ่งเป้าไปที่การเพิ่มรายได้ของเทศบาลให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้น เพื่อให้การเพิ่มรายได้ของเทศบาลบังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ผู้บริหารเทศบาลควรคำนึงถึง และให้ความสนใจที่จะกำหนดนโยบายการบริหาร ดังนี้

1. การจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนกลยุทธ์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล ควรจะต้องเกิดจากทุกภาคส่วนในเทศบาล มิใช่เกิดจากการร่างของกองหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น เทศบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจน กำหนดห้วงเวลาการจัดทำยุทธศาสตร์ และแผนกลยุทธ์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล โดยการ ระดมสมองจากบุคลากรทุกภาคส่วนของเทศบาล และภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการจัดทำแผนกลยุทธ์การพัฒนารายได้ของเทศบาล ทั้งนี้ การจัดทำแผนกลยุทธ์ที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนนั้น เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้แผนกลยุทธ์ฯ บังเกิดผลในทางปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น

2. ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของทางราชการในการลดขั้นตอนการทำงานของเทศบาลให้สั้นลง เพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็ว และสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชน

3. จัดให้มีองค์กรภาคประชาชนในเขตเทศบาลรูปแบบต่างๆ อาทิ สภาที่ปรึกษาประชาชนในเขตเทศบาล เวทีรับฟังความคิดเห็น การจัดตั้งสถาบันพัฒนาผู้นำท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรเหล่านั้นเสนอแนะแนวทางการพัฒนาภาครายได้แก่เทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารงานตามโครงการตรงตามความต้องการของประชาชน และประชาชนเกิดความพึงพอใจสูงสุด

4. จัดให้มีการศึกษาดูงาน/แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับเทศบาลอื่น ๆ ที่มีการบริหารจัดการพัฒนา รายได้เทศบาลที่ดี โครงการประสบกับความความสำเร็จ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับเทศบาลตนเอง เป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาความสามารถในการพัฒนาภาครายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ **ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป**

1. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจำนวนมากกระจายอยู่ทั่วประเทศ พื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คนในพื้นที่ จะมีทัศนคติและพฤติกรรมขององค์กรที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรที่จะศึกษา/วิจัยในภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศไทย เพื่อการอภิปรายแนวโน้มของผลการศึกษา/วิจัย ให้มีความเที่ยงตรง แม่นยำ และมีความเป็นปรนัย เช่น เทศบาลกลุ่มภาคตะวันออก เทศบาลกลุ่มภาคเหนือ เทศบาลกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเทศบาลกลุ่มภาคใต้ เป็นต้น

2. ควรทำวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อส่งเสริม และพัฒนาการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้เทศบาลในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้ของเทศบาลที่เกิดประโยชน์ร่วมกันอย่างแท้จริง

3. ควรดำเนินการวิจัยเชิงเปรียบเทียบผลการวิจัยระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละภูมิภาคของประเทศไทย หรือประเทศข้างเคียงที่มีรูปแบบการบริหารประเทศในลักษณะเดียวกัน เพื่อการพัฒนาารูปแบบจำลองยุทธศาสตร์การพัฒนารายได้เทศบาลที่มีเหมาะสมกับเทศบาลทั่วประเทศในอนาคต

4. การพัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นนั้น นอกจากการศึกษา/วิจัยด้านแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้แล้ว มาตรการต่าง ๆ ในการลดรายจ่ายของเทศบาล ยังคงเป็นประเด็นที่น่าสนใจจะศึกษา/วิจัยในโอกาสอันควรต่อไป

บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน. (2528) *การเมืองในระบอบประชาธิปไตยไทยกรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. 2547). ยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2547-2551.*
เข้าถึงได้จาก http://www.cpd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=84, 15 พฤษภาคม 2558
- กรมยุทธศึกษาทหารกองบัญชาการกองทัพไทย.(2544). *รายงานผลการประเมินคุณภาพการศึกษายามของวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า ประจำปีการศึกษา 2544.* เข้าถึงได้จาก <http://www.pcm.ac.th/qa/control.php?ezSID=f6aca5309643aea1aa8c9d8a9a59b881&topgroupname=&groupname=intaud01>, 30 กันยายน 2558
- กรมส่งเสริมสหกรณ์ ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (2535). *แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2537-2546) และแผนปฏิบัติการกรมส่งเสริมสหกรณ์ (พ.ศ. 2538-2540).* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2546). *แนวคิดคู่มือปฏิบัติงานสภาตำบลและอบต. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย.*
_____. (2556). *คู่มือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2556.* กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย.
- กันยารวรรณ กำเนิดสินธุ์(มกราคม-มิถุนายน2556). *ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลศึกษากรณีเทศบาลตำบลแหลมฟ้าผ่าอำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา, Issue 7(1), หน้า 101-118.*
- กัลยา วานิชย์บัญชา.(2545). *การใช้ SPSS for windows ในการวิเคราะห์ข้อมูล.*(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม.(2545). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
_____. (2552). *การคลังท้องถิ่นการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย*พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกวิท พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติในอนาคต.* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
_____. (2550). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม
_____. (2554). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่นวิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น* . (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
_____. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.

- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2559). *ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...กรุงเทพมหานคร* : สำนักงานเลขาธิการ,สภาผู้แทนราษฎร.
- คณิต กิจจาธร. (2552). *ทำให้คนมีคุณภาพ*. กรุงเทพมหานคร: MINIBEAR PUBLISHING.
- คำรณ วิลปนยะ. ผู้อำนวยการสำนักการคลัง (นักบริหารงานคลัง เชี่ยวชาญชำนาญ, 5 กรกฎาคม 2559).
- จรัส สุวรรณ (2554). *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จุฑารัตน์ สรวณวงศ์. (2552). *การพัฒนาตัวแบบของกลยุทธ์การจัดการความรู้*. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต . สาขาวิชาสารสนเทศศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น , ขอนแก่น.
- จุลชีพ ชินวรรณโณ. (2545). *สู่สหัสวรรษที่ 3: กระแสเศรษฐกิจการเมืองโลกที่ไร้พรมแดน* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จงศักดิ์ รักศรี.(2553). *ประสิทธิภาพประสิทธิผลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี*. วิทยานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, อุบลราชธานี
- ชวลิต สละ. (2556). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วี พรินท์ (1991) จำกัด.
- ชัยอนันต์ สุนทรวิช. (2520). *การเมือง-การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ.1893-2475)* . กรุงเทพมหานคร : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ชาติ นาวิชิต. (กุมภาพันธ์-พฤษภาคม2545). หลักการ และรูปแบบในการกำหนดยุทธศาสตร์ และกำลังรบ. *วารสารนาวิกาธิปไตยสาร* 59, หน้า 1-19.
- ชุตินันต์ หน่อแก้ว. (2554). *ประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลตำบลป่าใหม่ อำเภอพร้าว จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต คณะบริหารธุรกิจ. มหาวิทยาลัยแม่โจ้, เชียงใหม่.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: พิชเนศพรินต์ติ้ง
- ชูศักดิ์ เทียงตรง.(2520). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบComparative Local Government and Administration*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุติมา จันทรวลี. (2553). *การวิเคราะห์งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลไผ่กองดิน อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ). บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, กรุงเทพมหานคร.
- ณัฐพันธ์ เขจรนนท์. (2544). *ยอดกลยุทธ์การบริหารสำหรับองค์กรยุคใหม่*. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- _____. (2546). *การจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น
- ดารณี พานทอง. (2542). *ทฤษฎีจูงใจ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2547). ความสามารถการหารายได้ของเทศบาลและอบต. ทบพวนทฤษฎี และการศึกษาเชิงประจักษ์ . เข้าถึง ได้จาก <http://www.mis.nu.ac.th/news.php?newsid=27>, 20 พฤษภาคม 2558

_____. (2550). การคลังท้องถิ่นรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่2). กรุงเทพมหานคร : พี.เอ. ลีฟวิง.

_____. (กันยายน 2550). เหลียวหลังแลหน้าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป, วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 23(3) 50-88.

_____. (2551). การคลังท้องถิ่นรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่นพิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: พี.เอ. ลีฟวิง.

_____. (2553). การคลังเพื่อสังคมจินตนาการ และการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า. (ฉบับปรับปรุง) ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: บริษัทอี.เอ.ลีฟวิง จำกัด.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2547). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการจัดทำตัวชี้วัดประสิทธิภาพการบริหารงาน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ดุขฎี สุวัฒน์นาค. (2551). รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย . กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า.

เดือนน้อย จันทรสาขา. (2553). ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมุกดาหารวิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, อุบลราชธานี.

ไตรสิทธิ์ สีนสมบูรณ์ทอง. (2552). ความล้มเหลวของเทศบาลไทย. เชียงราย: อินเทอร์เน็ต

ทวีชัย บุญเติม . (2540). การพัฒนาการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัยขอนแก่นสำหรับพุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต . สาขาวิชาอุดมศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร

ทรงพล โสภณ. (2547). การพัฒนาแผนกลยุทธ์การจัดการทรัพยากรบุคคลในสถาบันราชภัฏ. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.

ทองเปียน สำราญ. (2553). ปัญหาในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลของเทศบาลในเขตอำเภอบ้านแฮด จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต . สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

ทองหล่อ เดชไทย. (2544). การบริหารเชิงกลยุทธ์. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์

- ไททัศน์ มาลา (2553). *บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.
 วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- _____. (กรกฎาคม- ธันวาคม 2554). *การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่านวารสารวไลยอลงกรณ์
 ปีที่ 1 (2)*.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง(2545). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540*. (พิมพ์ครั้งที่4). กรุงเทพมหานคร
 โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- _____. (2553). *ทฤษฎีและแนวคิด การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร
 โครงการจัดพิมพ์คปไฟ*.
- ธานินทร์ ศิลป์จารุ. (2550). *การวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติด้วย SPSS*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท วี.
 อินเตอร์พรีน.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2532). *การวางแผนเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2544). *พฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547.) *การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในสาธารณกรม
 การปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2553). *การกระจายอำนาจ*. เข้าถึงได้จาก<http://www.thaipoliticsgovernment.org>, 17
 มิถุนายน 2558.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2551). *การวางแผนกลยุทธ์*. เอกสารประกอบการสอนวิชาการวางแผนการศึกษา .
 กรุงเทพมหานคร: คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา
- _____. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นนุช สุระเสน(2555). *การพัฒนากลยุทธ์การบริหารสถานศึกษาเพื่อรับรางวัลพระราชทานระดับการศึกษาระดับ
 พื้นฐาน*. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์,
 ปทุมธานี.
- บุญเกียรติ ชิวตระกูลกิจ. (2548). *การจัดการเชิงกลยุทธ์สำหรับ CEO*. (พิมพ์ครั้งที่2.) กรุงเทพมหานคร:
 ห้างหุ้นส่วนจำกัดวี.เจ.พรีนติ้ง.
- บุญเลิศ เย็นคงคาและคณะ. (2547). *การจัดการเชิงกลยุทธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วน
 จำกัดวี.เจ.พรีนติ้ง.
- บุญชม ศรีสะอาด. (2545). *การวิจัยเบื้องต้น*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สุริยสาส์น.
- บุญมี จันทร์วงศ์. (2543). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาสหกรณ์ในภาคการเกษตร* กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริม
 สหกรณ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล.(2557). *การกระจายอำนาจกับพัฒนาการทางการเมืองไทยเอกสารการสอนชุดวิชา*

หน่วยที่ 1-7 ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมมาธิราช.

_____. (2554). *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
 ธรรมมาธิราช.

_____. รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สัมภาษณ์, 11
 กรกฎาคม 2559.

ปรีณดา มีฉลาด. (2555). *ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ
 เทศบาลในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ประคอง กรรณสูต.(2542). *สถิติเพื่อการวิจัย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย.

ประชุม รอดประเสริฐ. (2535). *นโยบายและการวางแผน: หลักและทฤษฎี*. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการ
 พิมพ์.

ประโชค ชุมพล. (2546). *การบริหารเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ*. กรุงเทพมหานคร: ผู้จัดการ.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร.(2534). *การปกครองท้องถิ่น* โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการกรุงเทพมหานคร:
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปรัชญา เวสารัชช. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ*. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการ
 บริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสำนักงานก.พ.

_____. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร: โครงการ
 ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น.

ปิยธิดา โคกโพธิ์. (2555). *ปัญหาการคลังท้องถิ่นศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย*.
 วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร
 ศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ปัญญาประดับ จรเอ็กกา. (2554). *ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 ปะเคียบ อำเภอคูเมือง จังหวัดบุรีรัมย์*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต . สาขาวิชา
 รัฐประศาสนศาสตร์. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์, บุรีรัมย์.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2532). *การบริหารงานคลังรัฐบาล (เล่มที่ 2) การบริหารงานคลังรัฐบาลมหภาค 2*.
 กรุงเทพมหานคร: สยามศิลป์การพิมพ์.

พยนต์ เอี่ยมสำอาน. (2553). *เอกสารการสอนวิชาการปกครองส่วนท้องถิ่น(พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพมหานคร:
 สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.

พัคตร์ผจง วัฒนสินธุ์ และพสุ เตชะรินทร์(2542). *การจัดการเชิงกลยุทธ์และนโยบายธุรกิจกรุงเทพมหานคร*.
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พัชรวัต ปิยะโอสถสรณ์. (2551). *ยุทธศาสตร์ และนโยบายสาธารณสุข*. เอกสารประกอบการสนมมหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี, ลพบุรี.
- พีระ วชิรวรรณวงศ์ (2531). *ความสามารถในการจัดการรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นภาษาเฉพาะกรณีเทศบาล*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร พจน์ พงศ์สุวรรณ. (2536). *หลักยุทธศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์.
- พงศ์ ทรดาล (2540). *จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การเบื้องต้น* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พรชัย ชูระเวช. ผู้อำนวยการสำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน. สัมภาษณ์, 20 มิถุนายน 2559.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- พรศรี กิจธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กท.) สัมภาษณ์, กรกฎาคม 2559.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์.
- _____. (2548). *การคลังภาครัฐ: คณะสังคมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่*. รายงานผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ หุ่นอดทนวิจัย มก.ประเภท ข ประจำปี 2543, เชียงใหม่.
- เพ็ญญา ยันต์ชมพู. (2555). *กลยุทธ์การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาเปรียบเทียบในจังหวัดขอนแก่น*. ศึกษานิพนธ์ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต . วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นมหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- แพรวภัทร ยอดแก้ว. (2558). *ทัศนคติหรือเจตคติ (Attitude)*. เข้าถึงได้จาก <https://www.gotoknow.org/posts/280647>, 15 ตุลาคม 2558.
- มาลัย ทิพย์วานิชย์. (2542). *ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาล*. วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มหาวิทาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพมหานคร
- มันทนา ศิริเอก. (2558) *ทัศนคติมีผลต่อพฤติกรรมในองค์กร อย่างไร*. เข้าถึงได้จาก <http://www.jobpub.com/default.htm>, 1 ตุลาคม 2558.
- รัตนาภรณ์ คชมะเริง. นักวิชาการการเงินและบัญชี (ชำนาญการ). สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2559.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525* กรุงเทพมหานคร อักษรเจริญทัศน์
- _____. (2542). *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *โลกาภิวัตน์กับท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- วรารักษ์ ไข่มวงค์. (2547). *แนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมสารสนเทศการสื่อสารผ่านสื่อมวลชนและสื่อบุคคลเพื่อให้บริการไปรษณีย์เชิงธุรกิจของบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด* วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์ และคณะ. (2548). *ปรับปรุงจากการวางแผนกลยุทธ์ศิลปะการกำหนดแผน องค์การ*

สู่ความเป็นเลิศ การวางแผนเชิงกลยุทธ์การบริหารธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันเพิ่ม ผลิต
แห่งชาติ.

วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, กฤษณา สุวรรณภักดี, พรพรรณ ปริญาธนกุล, วลีพร ธนาธิคม, พรทิพย์ นกุล
วิฒิโอภาส. (2548). การบริหารแผนงานเชิงกลยุทธ์ในหน่วยงานภาครัฐบาล . กรุงเทพมหานคร:
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วาสนา ขอนทองและคณะ.(2553). แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในจังหวัดกำแพงเพชร. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, จังหวัดกำแพงเพชร.

วิสันติ สระศรี. (พ.ศ.-ส.ศ. 2552). ทฤษฎีทางยุทธศาสตร์. วารสารเสนาธิปไตย กรมยุทธศึกษาทหารบก. 58
(2), หน้า 45-52

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น(2551). รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกรุงเทพมหานคร
สถาบันพระปกเกล้า.

วรพิทย์ มีมาก. (2542). รายงานการวิจัย เรื่องระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะ
กรณีเงินอุดหนุน. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วีระพล สุทธิพรพลากร และ เฉลียว แก่นจันทร์. (2538). ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จขององค์กร
ชุมชน โครงการวนศาสตร์ชุมชนบนพื้นที่สูง จังหวัดเชียงใหม่, ม.ป.ป.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (รายงานการวิจัยฉบับ
สมบูรณ์)ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.

_____. (2554). ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย . กรุงเทพมหานคร:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2558). 15ปี การกระจายอำนาจของไทย (โครงการวิจัย เพื่อติดตาม และประเมินผลการ
กระจายของไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

วุฒิสาร ตันไชย. (2544). การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2552). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.

วุฒิสาร ตันไชย และคณะ . (2558). ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภลักษณ์ สุวรรณชะฎู (2541).การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เหมาะสมเพื่อลดความตึงเครียดและการเผชิญ
หน้าทางการทหาร เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยกองทัพบกสถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง,
กรุงเทพมหานคร.

ศุภวัฒน์ ปภัสสรากาญจน์. (2545). แนวคิดและกระบวนการบริหารงานคลัง และงบประมาณ. กรุงเทพ
มหานคร: โครงการศูนย์หนังสือสถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

- ศุภวัฒน์ นกร วงศ์ธนวิสุ, ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์, ลีลี โกศัยยานนท์, ทศวน ชูเพ็ญ และ
 รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา.(2557) *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์แห่งการบริหาร
 กิจการสาธารณะแนวใหม่*, ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังน่านาวิทยา.
- ศักดิ์ สุนทรเสถียร. (2531). *เจตคติ*. กรุงเทพมหานคร: รุ่งวัฒนา.
- ศักดิ์ไทย สุรกิจบวร. (2545). *จิตวิทยาสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาสาส์น.
- ศิริพร สอนไชยา.(2557). *ปัจจัยด้านพฤติกรรมและการมีส่วนร่วมที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการทำงานของ
 บริษัทกรุงเทพประกันชีวิต จำกัด (มหาชน)*. การค้นคว้าอิสระปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต.
 มหาวิทยาลัยกรุงเทพ. กรุงเทพมหานคร .
- ศรีวงศ์ สุมิตร. (2537). *การวางแผนกลยุทธ์วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย* 14 (3)
- ศูนย์ข้อมูล และข่าวสารสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง (2558). *Series ปฏิรูป: กางแผนปฏิรูปท้องถิ่นกรอบบท
 ใหม่ เลือกกตั้ง ควบรวม เทศบาล + อบต* เพิ่ม “ผู้กำกับดูแลเข้าถึงได้” <http://www.tcjthai.com>,
 20 กรกฎาคม 2559.
- สนิท จรอนันต์. (2549). *ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพ*. สถาบันนโยบายการศึกษา บ ริษัท
 สุขุม และบุตร จำกัด.
- สกนธ์ วรรณวัฒน์ (2548). *การกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับศึกษา ประเทศ
 ไทย* เข้าถึงได้จาก [http://mpa4.files.wordpress.com/2008/02/fiscal-and-financialmanagement3.
 ppt#467, 2](http://mpa4.files.wordpress.com/2008/02/fiscal-and-financialmanagement3.ppt#467,2), โครงสร้างรายงานวิชา 723, 25 มิถุนายน 2558.
- _____. (2553). *วิถีนโยบายพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2556). *การกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร:
 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2556). *การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนัก
 พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด (มหาชน).
- सनานจิตร์ สุคนธ์ทรัพย์(2546). *บริบททางการบริหารการศึกษา Context in educational administration*.
 นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมาน อัสวภูมิ. (2537). *การพัฒนาแบบการบริหารการประถมศึกษาในระดับจังหวัด*. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
 กรุงเทพมหานคร.
- สรินทร เขียวโสธร. (พค. - ส.ค. 2557). *รูปแบบการบริหารยุทธศาสตร์แบบบูรณาการเพื่อนำองค์กรสู่วิสัยทัศน์
 วารสารพยาบาลทหารบก*. 15 (2), หน้า 110.
- เสน่ห์ จุ้ยโต. (2556). *องค์การทริปเปิ้ลเอชตัวแบบใหม่การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็น
 เลิศ*. นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สายฝน เสกขุนทด. (2546). *การพัฒนาแผนกลยุทธ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของสถาบัน*

ราชภัฏราชชนครินทร์วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ สาขาวิชาอุดมศึกษาศาสตร์ศึกษาศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ และคณะ. (2545). *ยุทธวิธีการแข่งขัน Competitive Strategy*. กรุงเทพมหานคร:
บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด (มหาชน).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). *การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาการพัฒนา
ประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทเอ็กซ์เปอร์เน็ท.

สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์. (2544). *การบริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์
พับลิชชิ่งจำกัด (มหาชน).

_____. (2546). *การบริหารเชิงกลยุทธ์*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้ง
แอนด์พับลิชชิ่งจำกัด (มหาชน).

สร้อยตระกูล(ติวยานนท์)อรธมานะ. (2550). *พฤติกรรมองค์กร ทฤษฎีและการประยุกต์*. (พิมพ์ครั้งที่ 4)
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิงห์ทอง บัวชุม (2552). *ยุทธศาสตร์ นโยบายสาธารณะและการเมือง*. กรุงเทพมหานคร: เดอร์เบสท์ เซ็นเตอร์.

สุจิต บุญบงการ. (2531). *การพัฒนาทางการเมืองไทย และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุทธิเกียรติ ภูมิพัทธนสุข. (2553). *การศึกษาการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสถานีวิทยุ FM93.5 YES RADIO
RETRO PROGRAM*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยศิลปากรกรุงเทพมหานคร.

สุธิดา อรรถนิมาตย์ และคณะ. (2557). ปัญหาการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลบึงเกลือ
อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด. *วารสารการเมืองการปกครอง*, หน้า 314-328.

สุนิสา เกิดมี และศุภวัฒนากรวงศ์ธนวิ. (2556). *แนวทางการพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
ควนกาหลง อำเภอควนกาหลง จังหวัดสตูล*. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต .
สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. จังหวัด
ขอนแก่น.

สุพานี สฤณีวานิช.(2544). *การบริหารเชิงกลยุทธ์แนวคิดและทฤษฎี*กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

สุมิตร สุวรรณ. (2554). *การกำหนดยุทธศาสตร์*. นครปฐม: บริษัทเพชรเกษมพริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด.

สุรชาติ บำรุงสุข. (12 สิงหาคม 2537). *ยุทธศาสตร์คืออะไร*. มติชนสุดสัปดาห์, หน้า 31 – 32.

สุระ ประวันทา. (2556). *ทัศนคติการใช้ทางหลวงชนบทอย่างปลอดภัยในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองบัวใหญ่
อำเภอบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา*วิทยานิพนธ์วิศวกรรมศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
สุรนารี, จังหวัดนครราชสีมา.

- สุระชัย ศิลาศรี. (2547). *ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีรายได้ของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจาก สุขาภิบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในเขตจังหวัดมหาสารคาม และจังหวัดร้อยเอ็ด*. (ม.ป.ท.) วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. (2533). *แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรู้ ทักษะและพฤติกรรม*. เข้าถึงได้จาก <http://www.novabizz.com/NovaAce/Attitude.htm>, 4 มกราคม 2553.
- สุริย์ศิริโกคาภิรมย์. (2546) *การวิจัยทางการศึกษาลพบุรี*: ฝ่ายเอกสารการพิมพ์ สถาบันราชภัฏเทพสตรี.
- สุวิชัย ศุภรานนท์. (2549). *ยุทธศาสตร์การแข่งขัน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทซีเอ็ดยูเคชั่นจำกัด.
- เสรี พงศ์พิศ. (2551). *แนวคิดแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์ท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลังปัญญา.
- สมนึก ธนเดชากุล. *นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี*. สัมภาษณ์, 26 กรกฎาคม 2559.
- สมพร ไซ้บางยาง. (2554). *การกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น : ความสำเร็จ และความท้าทาย*. กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์ วันที่ 2 ธันวาคม 2555.
- สมพร แสงชัย. (2548). *การวางแผนเชิงกลยุทธ์ภาครัฐ*. กรุงเทพมหานคร: โครงการบัณฑิตศึกษากิจการ จัดการสิ่งแวดล้อม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). *ข้อมูลการจัดสรร รายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปีงบประมาณ พศ. 2544-255* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2553). *รายงานผลการศึกษาวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายนอก และ ภายในขององค์กรและสรุปประเด็นปัญหาอุปสรรคหลักที่ต้องแก้ไขปรับปรุง (Critical Issues) ที่มี อิทธิพลต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ , โครงการปรับปรุงและพัฒนา วิทยาลัยทัศนศึกษา แผน ยุทธศาสตร์ และการบริหารความเสี่ยงของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ . คณะพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.*
- สำนักบริหารยุทธศาสตร์ คู่มือการปฏิบัติงานเรื่อง: *การบริหารยุทธศาสตร์* เข้าถึงได้จาก www2.diw.go.th/Policy/news/pdf/SP1-3.pdf, 20 พฤษภาคม 2558.
- สำนักงานสรรพากรภาค 7. (2555). *คู่มือแนะนำการเสียภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ประมวลรัษฎากร*. กรุงเทพมหานคร: กรมสรรพากร.
- สัมฤทธิ์ ดั่งวงโส. *นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาล กลุ่มภาคกลาง*. สัมภาษณ์, 21 กรกฎาคม 2559.
- ทควณ ชูเพ็ญ. (2552). *โครงสร้างและภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกับความสัมพันธ์ในการ แสดงความรับผิดชอบของการปฏิบัติหน้าที่*. เอกสารประกอบการสอน, 25 หน้า.
- _____. (ม.ป.ป.). *การพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน*. เอกสารประกอบคำ บรรยาย. มหาวิทยาลัยขอนแก่น. จังหวัดขอนแก่น.
- อนง เหล่าธรรมทัศน์. (2555). *การกระจายอำนาจ-การคืนอำนาจสู่การจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น และสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป(สปร.).

- อเนก เหล่าธรรมทัศน์ , วลัยพร รัตนเศรษฐ. (2557). *รัฐประศาสนศาสตร์พลเมือง*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อนุศรา สาวังชัย. (2555). *ยุทธศาสตร์การจัดการขยะเกาะภูเก็ต*. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา. มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต, จังหวัดภูเก็ต.
- อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (มกราคม - มิถุนายน 2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. *วารสารการจัดการภาครัฐ และภาคเอกชน*. 19 (1), หน้า 1-27.
- อุทิศ ขาวเขียว. (2549). *การวางแผนกลยุทธ์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดม ทุมไธสิต. (2545). *การวิเคราะห์ฐานทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์.
- _____. (2551). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในไทย*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุดม ทุมไธสิต และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองตลอดจนรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อรรถัย ก็กผล, ธนิษฐา สุขะวิณะ. (2551). *คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส จำกัด.
- Alan Norton. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Cheltenham UK.
- Anwar shah. (2006). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Babbie, E. (2010). *The practice of social research (12th ed.)*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Broadway, Robin and Shah. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and practices of multirole governance*. Cambridge University Press.
- Cronbach, L.J. (1954). *Aptitudes and Instructional Methods: A Handbook for research on Interaction*. New York: Irvington Publisher/ Naiburg Publishing Corp.
- _____. (1971). *Test validation*. Thorndike, ed., Educational Measurement. (2nd ed.) Washington, D.C.: American Council on Education.
- Cohen. J., M. and Uphoff, N. T., *Participation : Concept and Measures for Project Design*,

Implementation, in Rural Development, (Monograph # 2, January 1997, The Rural Development Committee, Center for International Studies Council, 1997).

Council of Local Authorities for International Relations (1996) *Local Government in Japan* CLAIR .

David Fred R. (1991). *Concepts of Strategic Management*. 3rd edition. Singapore: MacMillan Publishing Company.

_____. (2000). *Strategic Management: Concept and Case*. (8th ed.): Prentice Hall, Inc.

Forcadell, F.J. and Guadamillas, F. A case study on the implementation of a knowledge management strategy oriented to innovation. *Knowledge and Process Management* 9 (March 2002): 162-171.

Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand, and Joseph Lampel. (1998). *Strategy Safari*. USA.: The Free Press,

James Manor. (1998). *Political Economy of Decentralization*. Washington D.C.: The world Bank.

Jump, N. (1978). *Psychometric Theory*. (2nd Ed). New York: McGraw Hill book Company.

Krippendorff, K. (1980). *Content analysis and Introduction to its Methodology*. Beverly Hills: Sage.

Ladd, Helen F. and John Yinger. (1989). *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore, M.D.: Johns Hopkins University Press.

Lewis Carroll In Liotta, P.H., and Richmond M. Lloyd. (2004). *Strategy and Force Planning* (4th ed). Newport: RI Naval War College Press.

Merriam-Webster Retrieved on 30th October 2013 from <http://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>.

Mintzberg, Henry. (2001). *Estratégia artesanal*. (3. Ed). Porto Alegre: Bookman.

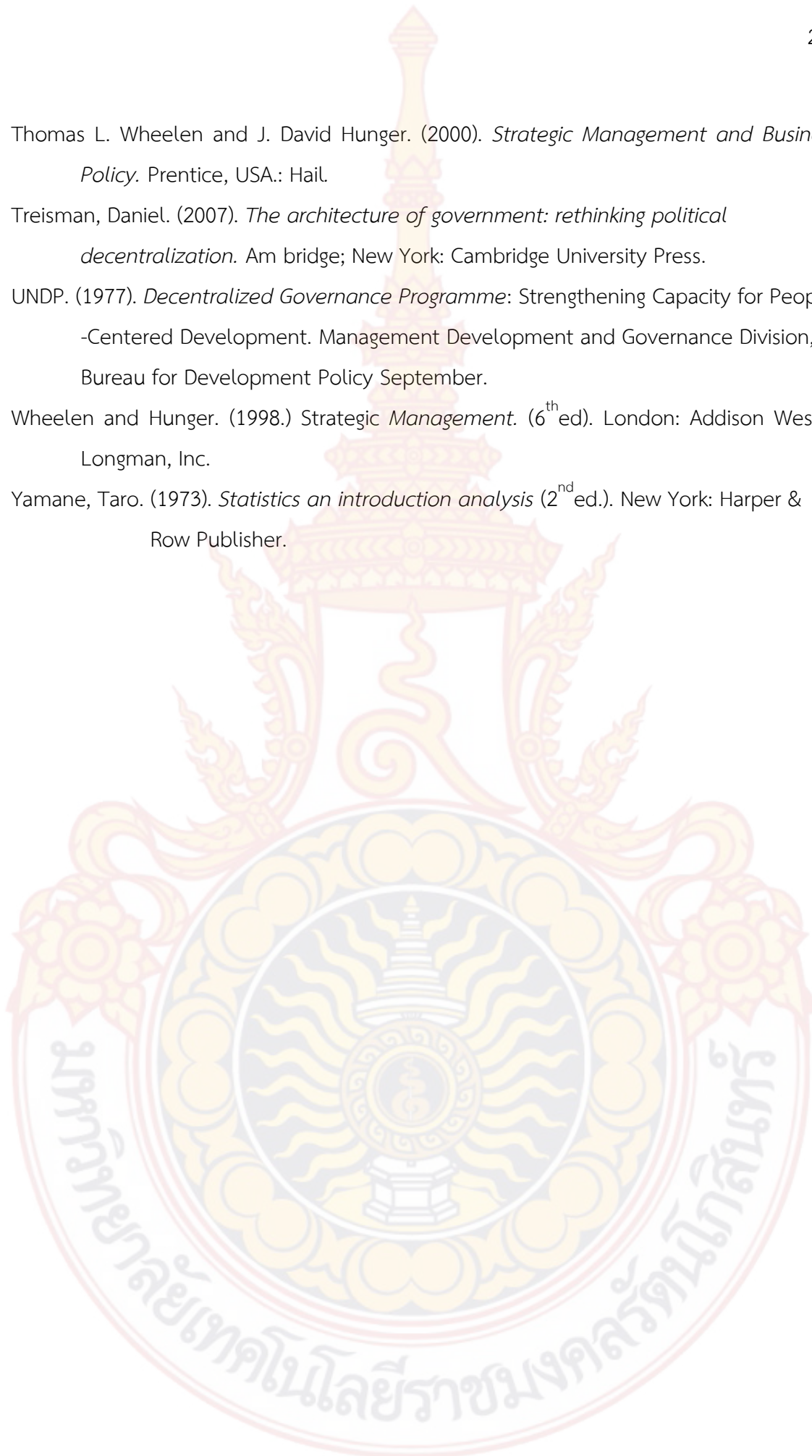
NovaBizz, *Attitude*. Accessed 20 February 2007. Available from <http://www.novabizz.com/NovaAce/Attitude.htm> , 4 มกราคม 2558.

Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Brace Jovanovich.

Patton, M. Q. (1980). *Qualitative evaluation methods*. Beverly Hills, CA: Sage.

Reid, Linda. (2004). *The relationship between strategic management and President leadership in selected Colorado state supported and private institutions of higher education*. Accessed 20 February 2007. Available from <http://www.aecf.org/Schwirian>,

- Thomas L. Wheelen and J. David Hunger. (2000). *Strategic Management and Business Policy*. Prentice, USA.: Hail.
- Treisman, Daniel. (2007). *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Am bridge; New York: Cambridge University Press.
- UNDP. (1977). *Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*. Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy September.
- Wheelen and Hunger. (1998.) *Strategic Management*. (6th ed). London: Addison Wesley Longman, Inc.
- Yamane, Taro. (1973). *Statistics an introduction analysis* (2nd ed.). New York: Harper & Row Publisher.



ภาคผนวก ก

การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity)



การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(Content Validity)

ผู้วิจัยนำข้อคำถามที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ มาหาค่าดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับเนื้อหา (Item Objective Congruence Index: IOC) โดยให้คะแนนเป็น 3 ระดับ คือ

- + 1 หมายถึง เชื่อว่า ข้อคำถามข้อนั้นตรง/สอดคล้องกับเนื้อหาในวัตถุประสงค์
- 0 หมายถึง ไม่แน่ใจว่า ข้อคำถามข้อนั้นตรง/สอดคล้องกับเนื้อหาในวัตถุประสงค์
- 1 หมายถึง ไม่เชื่อว่า ข้อคำถามข้อนั้นตรง/สอดคล้องกับเนื้อหาในวัตถุประสงค์

ตารางผนวก ก.1 แสดงค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถาม

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวมคะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับรายได้เทศบาล							
1) ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
2) เทศบาลจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง	1	0	1	1	1	4	0.8
3) การที่รัฐบาลกลางกำหนดประเภทภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมจะทำให้เทศบาลมีรายได้จำกัด และไม่สามารถจัดหารายได้อื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด	1	1	1	1	1	5	1
4) เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อยและต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จะส่งผลให้เทศบาลขาดความเข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะที่ดี	1	1	1	1	1	5	1
5) รายได้ของเทศบาลมีแหล่งรายได้จากรายได้เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุน และรายได้จากเงินปันส่วน	1	1	1	1	1	5	1
6) รายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต และค่าปรับ ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ รายได้จากการประกอบกิจการ และรายได้จากทรัพย์สินนั้น เป็นรายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บเองได้ตามกฎหมาย	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
7) รายได้จากภาษีที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บ แต่ในทางปฏิบัติจะมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้จัดเก็บให้ นั้น เป็นรายได้ของเทศบาลที่มาจากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม)	1	1	1	1	1	5	1
8) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง	1	1	1	1	1	5	1
9) รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใด อาทิ ค่าบริการ และเงินอุทิศ รายได้อื่นๆ จัดว่าเป็นรายได้อื่น (เงินกู้เงินอุทิศ) ของเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
10) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านสัดส่วนของรายได้ที่ไม่เหมาะสม	1	1	1	1	1	5	1
11) เทศบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทางการคลังจากรัฐบาล	1	0	1	1	1	4	0.8
12) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการคลัง	1	0	1	1	1	4	0.8
13) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านการมีรายได้ที่จำกัดอันเนื่องมาจากรัฐบาลกลาง เป็นผู้กำหนดประเภทภาษีอากร อัตราการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
14) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศบาลขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บภาษี	1	1	1	1	0	4	0.8
15) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากจำนวนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
16) เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร อันเนื่องมาจากระบบงานจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ	1	1	1	1	1	5	1
17) เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดีประชาชน มีรายได้สูงจะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย	1	1	1	1	1	5	1
18) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานคลังเทศบาล จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น	1	1	1	1	1	5	1
19) การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น	1	1	1	1	1	5	1
20) เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้ โดยการขยายฐานภาษีท้องถิ่น การปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ	1	1	1	1	1	5	1
ความรู้/ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์							
1) ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคตระยะยาว	1	1	1	1	1	5	1
2) ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลในการบริหาร และจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน	1	1	1	1	1	5	1
3) การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และการประเมินผลยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
4) การวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้เป็นการวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายใน เป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์	1	1	1	1	1	5	1
5) การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจเป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธี ตัวชี้วัด และการพัฒนายุทธศาสตร์ เป็นองค์ประกอบของการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี	1	1	1	1	1	5	1
6) การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์จะต้องจัดทำกระบวนการปฏิบัติงาน แผนปฏิบัติการ การปฏิบัติยุทธศาสตร์ การประยุกต์ยุทธศาสตร์การตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน และการปรับยุทธศาสตร์	1	1	1	1	1	5	1
7) การควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมินยุทธศาสตร์ และการตรวจสอบยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์	1	1	1	1	1	5	1
8) ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารเทศบาล พนักงานเทศบาล องค์กรเอกชน และประชาชน	1	1	1	1	1	5	1
9) กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาล สามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุมประชาคม การเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น	1	1	1	1	1	5	1
10) ยุทธศาสตร์เทศบาลที่ดี จำเป็นต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้มีความเหมาะสมเป็นประจำทุกปี	1	1	1	1	1	5	1
ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล							
1) ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจเพื่อยกระดับรายได้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
1.1 กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ของเทศบาล							
1.2 กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
1.3 กลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
2) ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล							
2.1 กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็น อุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
2.2 กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน อุดหนุนให้เทศบาล	1	1	1	0	1	4	0.8
2.3 กลยุทธ์การออกข้อบังคับ และข้อบัญญัติ การ ปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
3) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บ รายได้เทศบาล							
3.1 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการ จัดเก็บรายได้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
3.2 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ อุปกรณ์ใน การจัดเก็บรายได้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
3.3 กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงาน จัดเก็บรายได้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
4) ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่าย เพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล							
4.1 กลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับ รายจ่ายของเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
4.2 กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับ การถ่ายโอนงบประมาณให้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
4.3 กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษี สำหรับการ ขยายฐานภาษีเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
5) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาล							
5.1 กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจประโยชน์การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเชิงรุก	1	1	1	1	1	5	1
5.2 กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี	1	1	1	1	1	5	1
5.3 กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาลตามแหล่งรายได้							
1) รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง							
1.1 ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน	1	1	1	1	1	5	1
1.2 ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมการเก็บขนขยะมูลฝอย	1	1	1	1	1	5	1
1.3 ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ เช่น ภาษีสุรา และเบียร์ ภาษีสรรพสามิต	1	1	1	1	1	5	1
1.4 รายได้จากประกอบกิจการ เช่น การประปา การไฟฟ้า	1	1	1	1	1	5	1
1.5 รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่าทรัพย์สินเทศบาล	1	1	1	1	1	5	1
2) รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเฉพาะ	1	1	1	1	1	5	1
3) รายได้จากเงินอุดหนุน และเงินปันส่วน							
3.1 เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	1	1	1	1	1	5	1

ตารางผนวก ก.1 (ต่อ)

เนื้อหา	คำตอบของผู้เชี่ยวชาญ					รวม คะแนน	ค่าเฉลี่ย (I.O.C)
	คนที่ 1	คนที่ 2	คนที่ 3	คนที่ 4	คนที่ 5		
3.2 เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์	1	1	1	1	1	5	1
3.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1	1	1	1	1	5	1
4) รายได้อื่น							
4.1 ค่าบริการ เช่น ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร	1	1	1	1	1	5	1
4.2 เงินอุดหนุน	1	1	1	1	1	5	1

ค่า I.O.C. คือ ผลรวมของคะแนนหารด้วยจำนวนผู้เชี่ยวชาญ โดยค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถาม ต้องมีค่าตั้งแต่ 0.5 ขึ้นไป จากนั้นนำแบบสอบถามมาแก้ไข ปรับปรุงตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งผลการคำนวณค่าดัชนีความสอดคล้องของแบบสอบถาม มีค่าบ่งชี้ว่าแบบสอบถาม (เครื่องมือการวิจัย) มีความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา(content validity)

ภาคผนวก ข

ค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability)



ค่าความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability)

การหาความเชื่อมั่นของเครื่องมือ (reliability) ผู้ศึกษา/วิจัยนำแบบสอบถามที่ผ่านการตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา โดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว ไปปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งทดลองใช้ (try out) กับประชากรที่มีคุณสมบัติใกล้เคียงกับกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เทศบาลเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเพื่อตรวจสอบว่าคำถามสามารถสื่อความหมายตรงตามความต้องการ และมีความเหมาะสม หรือไม่ มีความยากง่ายเพียงใด จำนวน 30 คน รวบรวมแบบสอบถามตรวจสอบความเชื่อมั่น (Reliability) โดยหาค่าสัมประสิทธิ์ Cronbach's Alpha ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS PC Window Version 11. ทั้งนี้ จะใช้เกณฑ์สัมประสิทธิ์ แอลฟา (Alpha Coefficient) ตามที่ Jump ได้เสนอแนะเป็นเกณฑ์การยอมรับ ดังนี้ (Jump, 1978, p. 26)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.7 สำหรับงานวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.8 สำหรับงานวิจัยพื้นฐาน (Basic Research)

ค่า α มากกว่า และเท่ากับ 0.9 สำหรับการตัดสินใจ (Important Research)

ตารางผนวก ข.1 แสดงผลค่าความเชื่อมั่นของแบบทดสอบ ด้วยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
.941	.943	56

ผลการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์ความเชื่อมั่นของแบบสอบถาม มีค่าเท่ากับ 0.941 แสดงให้เห็นว่าแบบสอบถาม ซึ่งเป็นเครื่องมือสำหรับใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีความเชื่อมั่น และมีความสอดคล้องภายในสูง เนื่องจากค่าที่คำนวณได้เข้าใกล้ 1



ภาคผนวก ค
แบบสอบถาม



แบบสอบถามความคิดเห็น

เรื่อง “ ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ”

แบบสอบถามฉบับนี้ เป็นเครื่องมือวิจัยของนักศึกษาปริญญาเอกของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลเฉลิมพระเกียรติดำเนินการสำรวจความคิดเห็นบุคคลากรท้องถิ่นเพื่อประกอบการจัดทำคู่มือ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาทัศนคติของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
2. เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของผู้บริหารและข้าราชการส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารยุทธศาสตร์ และการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง จำแนกตาม ประเภทข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาการทำงาน และภูมิลำเนา
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง
4. เพื่อแสวงหาแนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์ และการบริหารยุทธศาสตร์ เพื่อการเพิ่มรายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลางในอนาคต

แบบสอบถามฉบับนี้ มีจำนวน 6 ส่วน 11 หน้า ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของข้าราชการท้องถิ่น
- ส่วนที่ 2 ทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล
- ส่วนที่ 3 ทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์
- ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล
- ส่วนที่ 5 โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้
- ส่วนที่ 6 ความคิดเห็น หรือ ข้อเสนอแนะต่อการบริหารยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาล

ทั้งนี้ เพื่อให้ผลการสำรวจ สามารถสะท้อนความคิดเห็นของท่านได้อย่างดี ท่านสามารถแสดงความคิดเห็นได้เป็นอิสระ และขอยืนยันว่า ข้อมูลส่วนบุคคลของท่านและคำตอบของท่านจะถูกเก็บเป็นความลับอย่างดีที่สุด และจะไม่ถูกนำไปเผยแพร่หรือใช้เพื่อการใดๆ ทั้งสิ้น โดยการนำเสนอผลการวิเคราะห์จะเป็นในลักษณะภาพรวม เท่านั้น เพื่อนำผลจากการศึกษาไปปรับปรุง พัฒนา กำหนดแนวทางการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล

ส่วนที่ 1 แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของข้าราชการท้องถิ่น
คำชี้แจง กรุณาทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่อง ที่ตรงกับความจริงของท่าน

1. ท่านเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นประเภทใด

<input type="radio"/> ประเภทปฏิบัติการ	<input type="radio"/> ประเภทวิชาการ
<input type="radio"/> ประเภทอำนวยการ	<input type="radio"/> ประเภทบริหาร(ฝ่ายประจำ)
<input type="radio"/> ประเภทบริหาร(ฝ่ายการเมือง)	

2. กรุณาระบุเพศของท่านเพศ

<input type="radio"/> ชาย	<input type="radio"/> หญิง
---------------------------	----------------------------

3. กรุณาระบุอายุของท่าน

<input type="radio"/> ต่ำกว่า 30 ปี	<input type="radio"/> 31-40 ปี
<input type="radio"/> 41-50 ปี	<input type="radio"/> 51-60 ปี
<input type="radio"/> 60 ปี ขึ้นไป	

4. กรุณาระบุระดับการศึกษาของท่าน

<input type="radio"/> ประถมศึกษา	<input type="radio"/> มัธยมศึกษา
<input type="radio"/> ปริญญาตรี	<input type="radio"/> ปริญญาโท
<input type="radio"/> ปริญญาเอก	<input type="radio"/> อื่น ๆ (ระบุ)

5. กรุณาระบุระยะเวลาการทำงานให้หน่วยงานของท่านเป็นระยะเวลาทั้งหมด

<input type="radio"/> ระหว่าง 1-4 ปี	<input type="radio"/> ระหว่าง 5-8 ปี
<input type="radio"/> ระหว่าง 9-12 ปี	<input type="radio"/> มากกว่า 12 ปีขึ้นไป

6. กรุณาระบุภูมิลำเนาของท่าน

<input type="radio"/> ในเขตเทศบาล	<input type="radio"/> นอกเขตเทศบาล
-----------------------------------	------------------------------------

ส่วนที่ 2 ทักษะของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล

คำชี้แจง โปรดแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรายได้เทศบาลโดย กาเครื่องหมาย ✓ ในช่องระดับความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของท่าน ทั้งนี้ ตัวเลขในแต่ละข้อมีความหมาย ดังนี้

- | | | | |
|---|---------|--------------|-----------------|
| 1 | หมายถึง | ระดับทัศนคติ | ระดับน้อยที่สุด |
| 2 | หมายถึง | ระดับทัศนคติ | ระดับน้อย |
| 3 | หมายถึง | ระดับทัศนคติ | ระดับปานกลาง |
| 4 | หมายถึง | ระดับทัศนคติ | ระดับมาก |
| 5 | หมายถึง | ระดับทัศนคติ | ระดับมากที่สุด |

ข้อ	ข้อความ	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
7.	ทรัพยากรด้านการเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลักดันให้มีการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาล					
8.	เทศบาล จำเป็นจะต้องมีอิสระในการบริหารการเงินและการคลัง					
9.	รัฐบาลกลางกำหนดประเภทภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ทำให้เทศบาลมีรายได้จำกัด และไม่สามารถจัดหารายได้อื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด					
10.	เทศบาลมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จะส่งผลให้เทศบาลขาดความเข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะที่ดี					
11.	รายได้ของเทศบาลมีแหล่งรายได้จาก รายได้เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้(ภาษีร่วม) รายได้จากเงินอุดหนุนและ รายได้จากเงินปันส่วน					
12.	รายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ รายได้จากการประกอบกิจการและรายได้จากทรัพย์สินนั้น เป็น รายได้ที่เทศบาลสามารถจัดเก็บเองได้ตามกฎหมาย					
13.	รายได้จากภาษีที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บ แต่ในทางปฏิบัติจะมอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดเก็บให้ นั้น เป็นรายได้ของเทศบาลที่มาจากรัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม)					

ทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อรายได้เทศบาล (ต่อ)

ข้อ	ข้อความ	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
14.	เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรายได้จากเงินอุดหนุนและ เงินปันส่วนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลส่วนกลาง					
15.	รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะรายได้หมวดใด อาทิ ค่าบริการและ เงินอุทิศ รายได้อื่นๆ จัดว่าเป็นรายได้อื่น(เงินกู้ เงินอุทิศ) ของเทศบาล					
16.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านสัดส่วนของรายได้ที่ไม่เหมาะสม					
17.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาเกี่ยวกับขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทางราชการจากรัฐบาล					
18.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำทางการคลัง					
19.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านการมีรายได้ที่จำกัด อันเนื่องมาจาก รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทภาษีอากร อัตราการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของเทศบาล					
20.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี อากร อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่เทศบาลขาดความเชี่ยวชาญในการจัด เก็บภาษี					
21.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี อากร อันเนื่องมาจากจำนวนเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ไม่เพียงพอ					
22.	เทศบาลกำลังประสบปัญหาด้านขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี อากร อันเนื่องมาจากระบบงานจัดเก็บรายได้ขาดประสิทธิภาพ					
23.	เทศบาลที่มีระบบเศรษฐกิจดี ประชาชนมีรายได้สูง จะส่งผลต่อการ พัฒนารายได้ของเทศบาลให้สูงขึ้นตามไปด้วย					
24.	การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเขตเทศบาล ที่มีต่อการบริหารงาน คลังเทศบาล จะส่งผลต่อการพัฒนารายได้เทศบาลให้สูงขึ้น					
25.	การพัฒนาระบบประชาสัมพันธ์งานเทศบาลที่มีประสิทธิภาพ จะส่งผล ต่อการพัฒนารายได้ให้เทศบาลสูงขึ้น					
26.	เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้โดยการขยายฐานภาษีท้องถิ่น การปรับปรุง อัตราภาษีท้องถิ่น การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ					

ส่วนที่ 3 ทักษะคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์

คำชี้แจง โปรดแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์โดย กาเครื่องหมาย ✓ ในช่องระดับความ

คิดเห็นที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของท่าน ทั้งนี้ ตัวเลขในแต่ละข้อมีความหมาย ดังนี้

1	หมายถึง	ระดับทัศนคติ	ระดับน้อยที่สุด
2	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับน้อย
3	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับปานกลาง
4	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับมาก
5	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับมากที่สุด

ข้อ	ข้อความ	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
27.	ยุทธศาสตร์ที่ดีจะเป็นหัวใจสู่ความสำเร็จขององค์กรในอนาคต ระยะยาว					
28.	ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของเทศบาลในการบริหารและจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน					
29.	การวิเคราะห์เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์ การกำหนดยุทธศาสตร์ การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ และการประเมินผลยุทธศาสตร์ เป็นกระบวนการบริหารยุทธศาสตร์					
30.	การวิเคราะห์ข้อมูลที่จำเป็น การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายนอก การวิเคราะห์สิ่งแวดล้อมภายใน เป็นองค์ประกอบของการวิเคราะห์ เพื่อการจัดการยุทธศาสตร์					
31.	การกำหนดวิสัยทัศน์ ภารกิจ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ยุทธวิธี ตัวชี้วัด และ การพัฒนายุทธศาสตร์ เป็นองค์ประกอบของการกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี					
32.	การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ จะต้องจัดทำกระบวนการปฏิบัติงาน แผนปฏิบัติการ การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ การประยุกต์ยุทธศาสตร์ การตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงาน และการปรับยุทธศาสตร์					
33.	การควบคุมยุทธศาสตร์ การประเมิน ยุทธศาสตร์ และ การตรวจสอบยุทธศาสตร์ เป็นขั้นตอนของการประเมินยุทธศาสตร์					
34.	ยุทธศาสตร์ที่ดีต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหาร ข้าราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชนและประชาชน					

ทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อยุทธศาสตร์ (ต่อ)

ข้อ	ข้อความ	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
35.	กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดทำยุทธศาสตร์เทศบาล สามารถมีได้หลากหลายรูปแบบ อาทิ การร่วมประชุม ประชาคม การเข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น					
36.	ยุทธศาสตร์เทศบาลที่ดี จำเป็นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้มีความเหมาะสม เป็นประจำทุกปี					

37. ท่านคิดว่ากระบวนการบริหารยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จขององค์กร ในด้านการเพิ่มรายได้เทศบาล
ขั้นตอนใดมีความสำคัญที่สุด

- การวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดแนวทางยุทธศาสตร์
 การปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ การควบคุมและประเมินยุทธศาสตร์

ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล

คำชี้แจง โปรดแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการวางยุทธศาสตร์ที่สามารถเพิ่มรายได้ให้เทศบาลโดย

กาเครื่องหมาย ✓ ในช่องระดับความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของท่านมาก

น้อยเพียงใด ทั้งนี้ ตัวเลขในแต่ละข้อมีความหมาย ดังนี้

1	หมายถึง	ระดับทัศนคติ	ระดับน้อยที่สุด
2	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับน้อย
3	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับปานกลาง
4	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับมาก
5	หมายถึง	ระดับ ทัศนคติ	ระดับมากที่สุด

ข้อ	ยุทธศาสตร์	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
38. ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับรายได้เทศบาล						
	1) กลยุทธ์การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ๆของเทศบาล					
	2) กลยุทธ์การเพิ่มรายได้เทศบาลจากการลงทุนเชิงพาณิชย์					
	3) กลยุทธ์ลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของเทศบาล					

ยุทธศาสตร์กับการเพิ่มรายได้เทศบาล (ต่อ)

ข้อ	ข้อความ	ระดับทัศนคติ				
		1	2	3	4	5
39. ยุทธศาสตร์การปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้เทศบาล						
	1) กลยุทธ์การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ที่เป็นอุปสรรคต่อพัฒนารายได้ของเทศบาล					
	2) กลยุทธ์พัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาล					
	3) กลยุทธ์การออกข้อบังคับและข้อบัญญัติการการปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เทศบาล					
40. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เทศบาล						
	1) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมบุคลากรในการจัดเก็บรายได้เทศบาล					
	2) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมวัสดุ/อุปกรณ์ในการจัดเก็บรายได้เทศบาล					
	3) กลยุทธ์การเตรียมความพร้อมของระบบงานจัดเก็บรายได้เทศบาล					
41. ยุทธศาสตร์เสริมสร้างมาตรการลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้เทศบาล						
	1) กลยุทธ์การปรับสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายของเทศบาล					
	2) กลยุทธ์การปรับสมดุลการถ่ายโอนภารกิจกับการถ่ายโอนงบประมาณให้เทศบาล					
	3) กลยุทธ์พัฒนาระบบแผนที่ภาษี สำหรับการขยายฐานภาษีเทศบาล					
42. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างแรงจูงใจการชำระภาษีให้เทศบาลเชิงรุก						
	1) กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความเข้าใจประโยชน์การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเชิงรุก					
	2) กลยุทธ์การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการชำระภาษี					
	3) กลยุทธ์การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีให้เทศบาล					

ส่วนที่ 5 ทศนคติของข้าราชการท้องถิ่นต่อโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้
คำชี้แจง โปรดแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล โดย กาเครื่องหมาย ✓

ในช่องระดับความคิดเห็นที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของท่านมากน้อยเพียงใด

ทั้งนี้ ตัวเลขในแต่ละช่องมีความหมาย ดังนี้

1	หมายถึง	โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล	ระดับน้อยที่สุด
2	หมายถึง	โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล	ระดับน้อย
3	หมายถึง	โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล	ระดับปานกลาง
4	หมายถึง	โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล	ระดับมาก
5	หมายถึง	โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล	ระดับมากที่สุด

โอกาสการเพิ่มรายได้ของเทศบาล ตามหมวดรายได้

แหล่งรายได้ของเทศบาล	โอกาสการเพิ่มรายได้เทศบาล				
	1	2	3	4	5
43. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1) ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเอง (ภาษีท้องถิ่น) เช่น ภาษีโรงเรือน และที่ดิน					
2) ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและค่าปรับ เช่น ค่าธรรมเนียมการ เก็บขนขยะมูลฝอย					
3) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ เช่น ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต					
4) รายได้จากประกอบกิจการ เช่น การประปา การไฟฟ้า					
5) รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ดอกเบี้ย ค่าเช่าทรัพย์สินเทศบาล					
44. รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ (ภาษีร่วม) เช่น ภาษีมูลค่า เพิ่ม และภาษีเฉพาะ					
45. รายได้จากเงินอุดหนุนและเงินปันส่วน					
1) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่					
2) เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์					
3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ					
46. รายได้อื่น					
1) ค่าบริการ เช่น ค่ารับรองสำเนา และถ่ายเอกสาร					
2) เงินอุทิศให้					

ส่วนที่ 6 ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อการบริหารยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้ของเทศบาล

1. แนวทางการเพิ่มรายได้เทศบาล

.....

.....

2. ปัญหาและอุปสรรคการเพิ่มรายได้เทศบาล

.....

.....

3. ข้อเสนอแนะ

.....

.....

ขอบคุณครับ



ภาคผนวก ง
แบบสัมภาษณ์เชิงลึก





แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi- Structure Interview)
เรื่อง “ยุทธศาสตร์การเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง”

ชื่อ..(นาย/นาง/นางสาว) สกุล.....

ตำแหน่งปัจจุบัน.....

สถานที่ทำงาน.....

วันที่สัมภาษณ์.....

แนวทางการสัมภาษณ์

1) การวิเคราะห์สภาพปัจจุบันและแนวโน้มของกรอบนโยบายการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง และรายได้ของประเทศไทย

.....

.....

2) ปัญหาและอุปสรรคของการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง

.....

.....

3)) ยุทธศาสตร์ที่สามารถใช้เร่งรัดการเพิ่มรายได้เทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง ได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน

.....

.....

4) ข้อเสนอแนะอื่นๆ

.....

.....

ลงชื่อ.....ผู้สัมภาษณ์

ภาคผนวก จ
หนังสือขอความอนุเคราะห์ต่างๆ





ที่ ศธ ๐๕๘๒.๓๘/๐๖๕๔

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
๙๖ หมู่ ๓ ถ.พุทธมนฑลสาย ๕ ต.ศาลายา
อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม ๗๓๑๗๐

๕ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบแบบสอบถาม

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบตรวจสอบแบบสอบถาม ๑ ชุด จำนวน ๙ หน้า

ด้วย นายธนศ เก่งเกียรติชัย รหัสนักศึกษา ๑๕๗๑๐๙๐๒๘๑๐๐๔ นักศึกษาหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
ทำคชภูมินิพนธ์ เรื่อง ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนากาชารายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง มีความประสงค์ขอให้
ท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบแบบสอบถามเพื่อนำไปใช้ในการทำคชภูมินิพนธ์

วิทยาลัยฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเนื้อหาการทำคชภูมินิพนธ์
วิทยาลัยฯ จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ท่านได้กรุณาตรวจสอบแบบสอบถามตามเอกสารที่ส่งมาพร้อม
หนังสือนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา วิทยาลัยฯ ขอขอบคุณในความอนุเคราะห์ของท่านมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายพี ม่วงนonth)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๕๑-๖๖๖๗



ที่ ศธ ๐๕๘๒.๓๘/๐๖๙๓

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
๙๖ หมู่ ๓ ถ.พุทธมณฑลสาย ๕ ต.ศาลายา
อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม ๗๓๑๗๐

เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสอบถาม ๑ ชุด จำนวน ๑๑ หน้า

ด้วย นายธนศ เก่งเกียรติชัย รหัสนักศึกษา ๑๕๗๑๐๙๐๒๘๑๐๐๔ นักศึกษาหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
ทำดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง มีความประสงค์เก็บ
รวบรวมข้อมูลจากบุคลากรภายในหน่วยงานของท่านเพื่อนำไปใช้ในการทำดุษฎีนิพนธ์

วิทยาลัยฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าหน่วยงานของท่านเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญต่อการทำดุษฎีนิพนธ์
วิทยาลัยฯ จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ท่านได้กรุณาแจ้งบุคลากรภายในหน่วยงานของท่านเพื่อขอความ
ร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลตามเอกสารที่ส่งมาพร้อมหนังสือนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา วิทยาลัยฯ ขอขอบคุณในความอนุเคราะห์ของท่านมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายพี ม่วงนนท์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๕๑-๖๐๖๗

ที่ ศธ ๐๕๘๒.๓๘/๐๖๙๖



วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
๙๖ หมู่ ๓ ถ.พุทธมณฑลสาย ๕ ต.ศาลายา
อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม ๗๓๑๗๐

๕ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ขอสัมภาษณ์

เรียน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ ๑ ชุด จำนวน ๑ หน้า

ด้วย นายธนศ เก่งเกียรติชัย รหัสนักศึกษา ๑๕๗๑๐๙๐๒๘๑๐๐๔ นักศึกษาหลักสูตร
รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
ทำคุณนินทา เรื่อง ยุทธศาสตร์สู่การพัฒนาภาครายได้ของเทศบาลเมือง กลุ่มภาคกลาง มีความประสงค์ขอ
สัมภาษณ์ข้อมูลจากท่านเพื่อนำไปใช้ในการทำคุณนินทา

วิทยาลัยฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีแนวความคิดที่เป็น
ประโยชน์เกี่ยวกับเนื้อหาการทำคุณนินทา วิทยาลัยฯ จึงเรียนมาเพื่อขอความอนุเคราะห์ขอสัมภาษณ์เพื่อนำ
ข้อมูลมาประกอบการทำคุณนินทาดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา วิทยาลัยฯ ขอขอบคุณในความอนุเคราะห์ของท่านมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายพี ม่วงนนท์)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๕๑-๖๐๖๗

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-ชื่อสกุล	นายธเนศ เก่งเกียรติชัย
วัน เดือน ปีเกิด	3 พฤศจิกายน 2509
สถานที่เกิด	สระบุรี
ที่อยู่ปัจจุบัน	บ้านเลขที่ 175 ถนนพิชัยณรงค์สงคราม ตำบลปากเปรี้ยว อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี 18000
สถานที่ทำงาน	เทศบาลตำบลหน้าพระลาน อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสระบุรี 18240
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2533	ปริญญาตรี ครุศาสตรบัณฑิต สาขาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรม ราชูปถัมภ์
พ.ศ. 2535	ปริญญาตรี สาธารณสุขศาสตรบัณฑิต สาขาสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2541	ปริญญาโท ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสิ่งแวดล้อมศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล
พ.ศ. 2544	ปริญญาตรี รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2553	ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยมหาวชิราลงกูเทพสตรี
ประสบการณ์ทำงาน	
พ.ศ. 2530 - 2537	เจ้าพนักงานสุขาภิบาล เทศบาลเมืองสระบุรี จังหวัดสระบุรี
พ.ศ. 2538 - 2547	นักวิชาการสุขาภิบาล เทศบาลนครนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี
พ.ศ. 2548 - 2549	หัวหน้าฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข (นักบริหารงานสาธารณสุข) เทศบาลตำบลบางคล้า จังหวัดฉะเชิงเทรา
พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน	รองปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น ระดับกลาง) เทศบาลตำบลหน้าพระลาน จังหวัดสระบุรี

