



กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ภาวะวิกฤต

• วิกฤตดี เครื่องทพ •





กลยุทธ์การปรับตัว ทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ

ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นไทย

และภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.

วีระศักดิ์ เครือเทพ.

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภายใต้ภาวะวิกฤต.--กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.

156 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น--การเงิน. I. ชื่อเรื่อง.

320.972

ISBN = 978-974-449-683-6

วปท.55-XX-1000.0

พิมพ์ครั้งที่ 1 พฤศจิกายน 2555

จำนวน 1000 เล่ม

ประสานงาน

ผู้จัดรูปเล่ม นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล

และออกแบบปก

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ที่

ส เจริญ การพิมพ์

1510/10 ถนนประชากรราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินทร์พร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐสภานักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th



คำนำ

หนังสือเล่มนี้นำเสนอแนวคิดและหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการประยุกต์ใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (retrenchment strategies for Thai local governments) โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่งในช่วงที่ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 – 2553 และใช้ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างในเชิงลึกของเทศบาลจำนวน 1 แห่ง ผลสำรวจสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่ยังมีได้เตรียมพร้อมรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบมากนัก และนิยมใช้กลยุทธ์การปรับตัวเฉพาะหน้าโดยการลดรายจ่ายในระยะสั้นๆ มากกว่าวิธีการเพิ่มรายได้หรือการปรับเปลี่ยนวิธีบริหารจัดการในเชิงสถาบันเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการควบคุมทางการเงินการคลังในระยะยาว

การศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเสี่ยงในหลักคิดและแนวปฏิบัติในการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างซึ่งควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในอนาคตเกิดความผันผวนทางด้านเศรษฐกิจหรือด้านการเมืองการบริหารขึ้นอีก ความผันผวนเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากประสบกับวิกฤตการณ์ทางด้านการเงินการคลังที่รุนแรงเพิ่มขึ้น จนส่งผลกระทบต่อทำให้บริการสาธารณะและ/หรือการดำเนินงานตามปกติได้ หนังสือเล่มนี้จึงนำเสนอถึงหลักคิดที่สำคัญในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤตที่จะทวีความสำคัญมากขึ้นในอนาคต และนำเสนอแนวปฏิบัติในการบริหารการเงินการคลังภายใต้ข้อจำกัดโดยใช้กรณีตัวอย่างจากประสบการณ์ของท้องถิ่นไทยเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศตามสมควร

ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนวิจัยจนนำมาซึ่งการจัดพิมพ์เป็นหนังสือเล่มนี้ ขอขอบคุณนายเจตน์ ดิษฐอุตม นักวิจัยผู้ช่วยผู้ซึ่งทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลในเชิงลึกจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด และขอขอบคุณผู้บริหารของเทศบาลทุกแห่งที่ได้กรุณาสละเวลาตอบแบบสำรวจและให้ข้อมูลที่สำคัญในครั้งนี้ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วีระศักดิ์ เครือเทพ

พฤศจิกายน 2555

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	III
สารบัญ	V
สารบัญตาราง	VII
สารบัญแผนภาพ	VIII
บทที่ 1 ภาวะวิกฤตและการปรับตัวทางการเงินการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1
1.1 ความเบื้องต้น	3
1.2 ฐานคติสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลัง ภายใต้ภาวะวิกฤต	6
1.3 ที่มาที่ไปของหนังสือเล่มนี้	10
บทที่ 2 หลักการพื้นฐานและกลยุทธ์ในการปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต	15
2.1 ภาวะวิกฤตกับการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
2.2 กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤต	22
2.3 บทวิเคราะห์การเลือกใช้กลยุทธ์ในการปรับตัวทางการเงินการคลัง ของท้องถิ่นไทย	29
บทที่ 3 ภาพรวมการปรับตัวทางการเงินคลังของเทศบาลไทย ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2552-2553	35
3.1 ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณ และฐานะทางการเงิน	37
3.2 กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ	43
3.3 กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ	48
3.4 กลยุทธ์การปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันเพื่อการรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจ	53
3.5 ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัว ทางการเงินการคลัง	59

สารบัญ

เรื่อง	หน้า	
บทที่ 4	กรณีศึกษาการใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล	65
4.1	บริบทพื้นฐานและบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	67
4.2	ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและแรงผลักดันต่อการปรับตัวของเทศบาล	69
4.3	การดำเนินกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังและผลลัพธ์จากการดำเนินการ	73
4.4	ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการปรับตัวของเทศบาล	83
4.5	การเมืองเรื่องการกระจายประโยชน์จากบริการสาธารณะ: บทเรียนสำหรับอนาคต	89
บทที่ 5	บทวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง	93
5.1	ปัจจัยเชิงสถาบัน	97
5.2	บริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น	99
5.3	ความมือยู่ของทรัพยากรทางการเงินการคลัง	100
5.4	ฐานะทางการเงินการคลัง	102
5.5	ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (ตัวแบบโลจิสติกส์)	103
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	113
6.1	สรุปเนื้อหาและอภิปรายผลการศึกษา	115
6.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	119
	๑ การเตรียมพร้อมสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ยั่งยืน	119
	๑ การพัฒนาระบบสนับสนุนการบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ปัจจัยเสี่ยง	123
6.3	ความส่งท้าย	125
	บรรณานุกรม	128
	ภาคผนวก ระเบียบวิธีวิจัยและการเก็บข้อมูล	135
	เกี่ยวกับผู้เขียน	144

สารบัญญัตราง

เรื่อง	หน้า	
ตารางที่ 1.1	คุณลักษณะของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 972 แห่ง (จำแนกตามประเภท)	11
ตารางที่ 2.1	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับ รายได้สุทธิของรัฐบาล	19
ตารางที่ 2.2	กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 - 2553	32
ตารางที่ 3.1	การจัดสรรงบประมาณของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างระหว่าง ปีงบประมาณ 2552 - 2553	39
ตารางที่ 3.2	การเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของเทศบาลในระหว่าง ปีงบประมาณ 2552	41
ตารางที่ 3.3	ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาล	44
ตารางที่ 3.4	ผลวิเคราะห์การใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาล ที่มีขนาดต่างๆ	47
ตารางที่ 3.5	ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาล	49
ตารางที่ 3.6	ผลวิเคราะห์การใช้มาตรการปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาล ที่มีขนาดต่างๆ	51
ตารางที่ 3.7	ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวเชิงสถาบันของเทศบาล	55
ตารางที่ 3.8	ผลวิเคราะห์การใช้มาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันของเทศบาล ที่มีขนาดต่างๆ	58
ตารางที่ 3.9	ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการปรับตัวทางการเงินการคลัง ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง	60
ตารางที่ 4.1	ฐานะทางการเงินของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในช่วง ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ	71
ตารางที่ 4.2	กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ดำเนินการในปีงบประมาณ 2552	74
ตารางที่ 4.3	จำนวนพนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ระหว่างปี พ.ศ.2550 - 2553	76
ตารางที่ 4.4	บทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการปรับตัวทางการเงินการคลัง ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	84

สารบัญตาราง

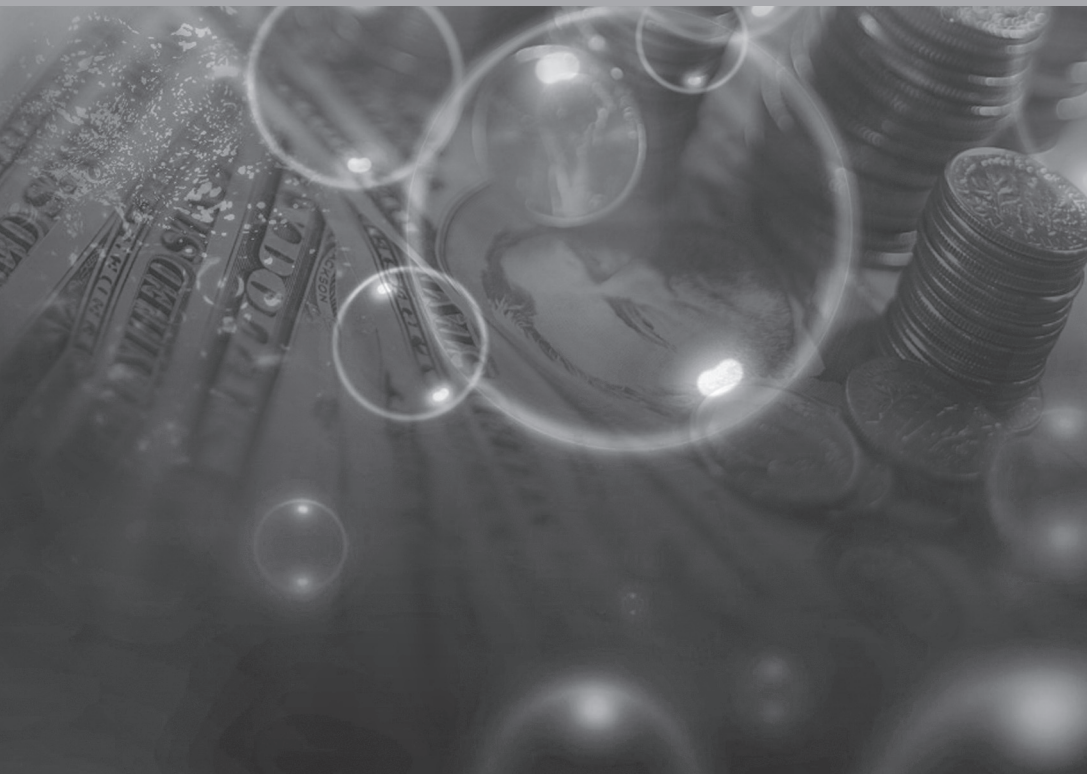
เรื่อง	หน้า	
ตารางที่ 5.1	ค่าสถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรหลักในการศึกษา	104
ตารางที่ 5.2	ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (1) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์ (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 1 ถึงข้อ 4)	108
ตารางที่ 5.3	ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (2) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์ (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 5 ถึงข้อ 7)	109
ตารางที่ 5.4	ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (3) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์ (กลยุทธ์ด้านรายได้ข้อ 1 ถึงข้อ 4)	110
ตารางที่ 5.5	ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (4) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์ (กลยุทธ์การปรับตัวเชิงสถาบันข้อ 1 ถึงข้อ 4)	111

สารบัญแผนภาพ

เรื่อง	หน้า	
แผนภาพที่ 2.1	กรอบคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารความเสี่ยงทางการคลังในระดับท้องถิ่น	21

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ



ภาวะวิกฤตและการปรับตัว
ทางการเงินการคลัง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1

Shortsighted decisions that cut costs with a concern for only one fiscal year may produce secondary consequences that are counterproductive in the long run

(Levine, Rubin, and Wolohojian 1981, p.14)



1.1 ความเบื้องต้น

วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายปี พ.ศ.2551 ต่อเนื่องมาจนถึงวิกฤตการณ์หนี้สาธารณะในประเทศกลุ่มยุโรปที่ปะทุขึ้นราวปี พ.ศ.2553 ยังคงมีผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันและล้วนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ หากท้องถิ่นใดไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการลดลงของทรัพยากรทางการเงินและงบประมาณซึ่งเป็นผลมาจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอยในระดับมหภาคแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะและต่อฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรอย่างรุนแรง

ที่สำคัญไปกว่านั้น ภาวะวิกฤตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเผชิญหน้าในปัจจุบันยังมีอีกหลายประเภทที่สามารถเกิดขึ้นได้รอบๆ ตัวและตลอดเวลา สามารถเกิดขึ้นได้จากปัจจัยตามธรรมชาติ อาทิ อุทกภัย อัคคีภัย หรือภัยสาธารณะอื่นๆ สามารถเกิดขึ้นได้จากฝีมือมนุษย์ อาทิ อุบัติภัยหรือภัยก่อการร้าย ฯลฯ สามารถเกิดขึ้นได้จากปัจจัยเงื่อนไขทางการบริหารสถานการณ์ด้านการเมืองการปกครอง หรือข้อกำหนดตามกฎหมายจากรัฐบาลกลางที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ในสภาวะวิกฤตและจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านั้น หรือสามารถเกิดขึ้นได้จากความประมาทเลินเล่อหรือความบกพร่องในการทำหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนี้ เป็นต้น

ไม่ว่าภาวะวิกฤตจะเกิดขึ้นจากสาเหตุหรือปัจจัยเงื่อนไขประการใดก็ตาม การดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาจากภาวะวิกฤตเป็นการล่วงหน้าถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากไม่สามารถป้องกันปัญหาจากปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้ได้เป็นการล่วงหน้าแล้ว การเตรียมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมที่จะรับมือกับความผันผวนต่างๆ เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ควรดำเนินการ เพื่อให้ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อการดำเนินงานและ/หรือต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำสุด ประชาชนผู้ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาบริการพื้นฐานจากท้องถิ่นไม่ควรได้รับผลกระทบทางลบดังกล่าวโดยไม่จำเป็น

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจำนวนมากยังขาดระบบการบริหารความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ ที่มีประสิทธิผล ขาดระบบงานที่คอยติดตามความผันผวนหรือการเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจหรือแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติสาธารณะและขาดการประเมินโอกาสที่จะเกิดความผันผวนจากปัจจัยต่างๆ อย่างใกล้ชิด เมื่อปัจจัยเสี่ยงหรือความผันผวนเหล่านี้เกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมิได้มีมาตรการเตรียมพร้อมรับมือเป็นการล่วงหน้า และมักใช้วิธีการปรับตัวตามสถานการณ์อย่างลุ่มๆ ดอนๆ ซึ่งบ่อยครั้งจะพบว่ามาตรการเฉพาะหน้าเหล่านี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความยั่งยืน หรืออาจกลายเป็นการสร้างเงื่อนไขหรือผูกปมปัญหาใหม่ไว้สำหรับรอยการแก้ไขต่อไปในอนาคต

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือภายใต้สภาวะวิกฤตต่างๆ ที่เกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการปรับตัวด้านการเงินการคลังและการงบประมาณเช่นใด (fiscal retrenchment options) และในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้มาตรการในการปรับตัวด้านการเงิน

การคลังประการใดบ้างเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤตทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อีกทั้งการดำเนินมาตรการต่างๆ เหล่านี้ได้รับผลลัพธ์เช่นใด (uses and effectiveness of retrenchment strategies) และมีปัจจัยใดที่กระตุ้นหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้มาตรการปรับตัวทางการเงิน การคลังในลักษณะต่างๆ (determining factors) การตอบคำถามเหล่านี้สามารถนำไปสู่การทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมการบริหารด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local fiscal behaviors) และให้ข้อมูลที่ สำคัญสำหรับการประมวลข้อเสนอแนะในการพัฒนาศักยภาพทางการ บริหารด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งในสภาวะปกติและ สภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสมต่อไป

เพื่อที่จะทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมทางการบริหารด้านการเงินการ คลังท้องถิ่นในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวในภาวะวิกฤต ผู้เขียนศึกษาจาก กรณีการปรับตัวของเทศบาลภายใต้ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วง ปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553 ซึ่งได้ข้อมูลมาจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่ง โดยได้ดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 และ ใช้ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างในเชิงลึกจากเทศบาลจำนวน 1 แห่ง สาเหตุที่ ผู้เขียนเลือกศึกษาพฤติกรรมการปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะ วิกฤตเศรษฐกิจดังกล่าวเนื่องจากเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นชัดเจนและส่งผล กระทบเป็นการทั่วไปต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ การศึกษา ทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบในวงกว้างเช่นนี้ย่อมเอื้อต่อการ ประเมินแนวคิดและแบบแผนของพฤติกรรมการปรับตัวทางการเงินการคลัง (fiscal adaptation attitudes and behavioral patterns) ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ผู้เขียนเลือกเทศบาล เป็นหน่วยวิเคราะห์เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีขอบเขตภารกิจชัดเจนและมีการ

บริหารงานที่มีความเป็นระบบมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ หน่วยวิเคราะห์หนึ่งจึงเอื้อต่อการศึกษาพฤติกรรมการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ชัดเจนได้อีกทางหนึ่งด้วย

พึงระลึกว่าการใช้ข้อมูลจากแบบสำรวจในการศึกษาครั้งนี้อาจมีข้อจำกัดในด้านคุณภาพของข้อมูลที่ได้รับตอบกลับคืน ข้อจำกัดเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากแบบสำรวจ (questionnaire error) จากวิธีการสำรวจ (procedural error) และจากการกรอกข้อมูลแบบสำรวจ (response error) ข้อจำกัดในด้านต่างๆ อาจส่งผลให้การวิเคราะห์ตีความคลาดเคลื่อนไปจากสภาพความเป็นจริงได้ (Fowler 2009; Weisberg 2005) สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ผู้เขียนพยายามพัฒนาและตรวจสอบคุณภาพของแบบสำรวจในหลายขั้นตอนเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้อมูลที่ได้รับตอบกลับจะมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือ (valid and reliable) นอกจากนี้ ผู้เขียนได้เพิ่มเนื้อหาการวิเคราะห์จากกรณีตัวอย่างของเทศบาลในเชิงลึก เพื่อประกอบการอธิบายและตีความหมายจากข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจ รายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและการคัดเลือกกรณีตัวอย่างได้รับการอธิบายไว้แล้วในเนื้อหาของหนังสือและในส่วนของภาคผนวกท้ายเล่ม

1.2 ฐานคติสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤต

ประสบการณ์จากหลายประเทศทั่วโลกพบว่าภายใต้สภาวะวิกฤตผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักมองเพียงการแก้ไขปัญหาด้านการเงินการคลังในระยะสั้น และนิยมใช้มาตรการในการปรับตัวเพียงเพื่อเอาตัวรอดแบบปีต่อปี อาทิ การปรับลดรายจ่ายประจำ การชะลอหรือยกเลิกโครงการลงทุนขนาดใหญ่ ฯลฯ เป็นต้น การตัดสินใจโดยใช้กรอบการมองใน

ระยะสั้นๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงตามมาได้ในระยะยาว โดยเฉพาะในกรณีที่การปรับลดรายจ่ายในระยะสั้นเหล่านั้นส่งผลให้ศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะลดลงหรือส่งผลให้ขีดความสามารถในการดูแลสุขอนามัยหรือความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้รับผลกระทบ (Dluhy and Frank 2002; Mouritzen 1992; Pammer 1990; Levine, Rubin, and Wolohojian 1981)

ในประเด็นนี้ การทำความเข้าใจถึงภาวะวิกฤตที่มีโอกาสเกิดขึ้นในบริบทของการปกครองท้องถิ่นไทย ทางเลือกทางการเงินการคลังสำหรับรับมือกับสภาวะวิกฤต และการมีทัศนคติหรือฐานคิดที่เหมาะสมในการบริหารงานคลังภายใต้สภาวะวิกฤต ย่อมมีส่วนสนับสนุนให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเกิดความต่อเนื่องและมีความยั่งยืนในระยะยาว ฉะนั้นมีความจำเป็นที่ผู้บริหารท้องถิ่น (1) ต้องประเมินว่าปัจจัยเสี่ยงต่างๆ ที่จะก่อให้เกิดภาวะวิกฤตแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอะไรบ้าง (2) โอกาสที่ปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นจะเกิดขึ้นและขนาดของผลกระทบที่คาดว่าจะมีต่อการให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) ควรจัดเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับมือกับภาวะวิกฤตด้านต่างๆ

โดยทั่วไปนั้น ปัจจัยเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็นปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกภาวะวิกฤตที่เกิดจากปัจจัยภายนอกประกอบไปด้วย ภัยพิบัติสาธารณะ ภัยธรรมชาติ ความผันผวนของสภาวะเศรษฐกิจ-สังคม-ประชากร-การสาธารณสุข ความไม่แน่นอนทางการเมือง สภาวะสงครามหรือการก่อกบฏ หรือจากความเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐ การบริหารราชการ

แผ่นดิน กฎหมาย หรือการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ทางการเงินการคลังระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายในอาจเกิดจากแนวนโยบายการบริหารงานท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความสับสน การขาดธรรมาภิบาล ขาดความโปร่งใส มิได้คำนึงถึงการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง หรือแม้แต่ข้อจำกัดของระบบบริหารงานหรือระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นจนทำให้ผู้บริหารไม่สามารถรับรู้ถึงสถานะทางการเงินการคลังหรือขีดความสามารถที่แท้จริงขององค์กรในการบริหารงานและในการรับมือกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ (Brix and Schick 2002; วีระศักดิ์ เครือเทพ 2550; Mouritzen 1992)

ผู้บริหารงานคลังท้องถิ่นในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องหมั่นสำรวจและทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่คาดว่าจะก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินงานหรือการให้บริการสาธารณะที่ขาดความต่อเนื่อง สาเหตุการเกิดขึ้นของปัจจัยเสี่ยงเหล่านี้มีอะไรและควรจะต้องลงมือป้องกันหรือแก้ไขปัจจัยเสี่ยงต่างๆ นี้เช่นใด และจำเป็นจะต้องประเมินถึงศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กรในการรับมือกับความเสียหายหรือความผันผวนไม่แน่นอนในด้านต่างๆ และกำหนดขึ้นเป็นมาตรการดำเนินการป้องกันหรือมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่การลดผลกระทบหรือความรุนแรงหากปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นก่อตัวขึ้นและก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการบรรลุเป้าหมายต่างๆ ข้างต้น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงควรมีทัศนคติที่เหมาะสมและเกื้อหนุนต่อการวางแผนและเตรียมการรับมือกับภาวะวิกฤตอย่างเป็นระบบ ในกรณีนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำความเข้าใจในลำดับแรกว่า “ความไม่แน่นอนในการบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นสิ่งที่แน่นอน” ผู้บริหารงานท้องถิ่นในยุคปัจจุบันต้องปฏิบัติงานภายใต้ความท้าทายและความ

ไม่แน่นอนในด้านต่างๆ ซึ่งผู้บริหารไม่สามารถมองข้ามหรือเพิกเฉยต่อปัจจัยเสี่ยงรอบด้านไปได้ ดังนั้นผู้บริหารควรมีความตื่นตัวและใส่ใจเตรียมพร้อม (alert and awareness) ที่จะรับมือกับความผันผวนและภาวะวิกฤตที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ในลำดับต่อมา ผู้บริหารท้องถิ่นควรมีฐานคิดว่า **“การบริหารงานคลังท้องถิ่นต้องมุ่งไปสู่การพึ่งพาตนเองในด้านต่างๆ”** ก่อนเป็นลำดับแรก (local fiscal self dependency) ส่วนการขอรับความช่วยเหลือหรือการสนับสนุนจากภายนอกเป็นสิ่งจำเป็นก็ต่อเมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะแก้ไขเองได้โดยลำพัง

การมีฐานคิดหลักดังกล่าวข้างต้นย่อมกลายเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญให้แก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งทำงานในเชิงรุกและมีความตื่นตัวต่อการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันปัญหาจากภาวะวิกฤตต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มิเช่นนั้นแล้ว การบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้บริบทเดิมๆ ที่มีจะปล่อยให้ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างรุนแรงก่อนแล้วจึงค่อยตามไปแก้ไข หรือการให้นำหนักไปที่การขอรับความช่วยเหลือจากภายนอก โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ลงมือทำอะไรเลยนั้น นอกจากจะทำให้การบริหารงานคลังท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้ปัจจัยเสี่ยงอันเนื่องมาจากการขาดความพร้อมในการรับมือกับสภาวะวิกฤตแล้ว ยังเป็นการส่งผ่านความเสี่ยงไปให้แก่ประชาชนในระดับฐานรากที่จำเป็นต้องพึ่งพาบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่าประชาชนในกลุ่มนี้มิได้มีทางเลือกในการรับบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีพมากนัก และต้องไม่ลืมว่าในความเป็นจริงนั้นปัจจัยเสี่ยงต่างๆ มิได้เกิดขึ้นในเชิงเดี่ยวที่ละประเภท แต่อาจเกิดขึ้นพร้อมๆ กันและส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้ตามมาหากปราศจากซึ่งแผนรับมือที่ดีพอ

การทำความเข้าใจในด้านดังกล่าวนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน

ผู้เขียนหวังว่าเนื้อหาต่างๆ ในหนังสือเล่มนี้จะสามารถสร้างความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ไม่มากนักน้อย และมีส่วนช่วยเพิ่มมุมมองและทางเลือกในการบริหารงานคลังท้องถิ่นเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตในลักษณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันการณ์ โดยเฉพาะข้อมูลจากการวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้พบว่าเทศบาลที่มีการพึ่งพาตนเองทางการคลังในสัดส่วนที่สูง (fiscal self-dependency) มีแนวโน้มที่จะทำงานในเชิงรุกโดยการวางแผนรับมือกับสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังและงบประมาณอย่างเข้มข้น (fiscal retrenchment strategies) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลทั่วไป ดังนี้เป็นต้น

1.3 ที่มาที่ไปของหนังสือเล่มนี้

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นโดยใช้ข้อมูลจากงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล ได้รับการสนับสนุนจากวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคมถึงธันวาคม 2553 ข้อมูลที่ใช้มาจาก 3 ส่วนที่สำคัญได้แก่ ข้อมูลทางการเงินการบัญชีและงบประมาณ ซึ่งได้มาจากงบแสดงฐานะทางการเงินของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหมายเหตุประกอบงบการเงิน ข้อมูลส่วนที่สองได้แก่ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นฐานของชุมชน ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังและงบประมาณในปีงบประมาณ 2552 - 2553 และข้อมูลส่วนที่สามมาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้บริหารปฏิบัติงานของเทศบาล และจากผู้นำชุมชนเกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นและรายละเอียดการปฏิบัติเกี่ยวกับกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล

ข้อมูลหลักในการศึกษาได้มาจากการสำรวจทางไปรษณีย์ (mail survey) จากเทศบาลจำนวน 972 แห่ง (คิดเป็นประมาณร้อยละ 48.4 ของเทศบาลทั้งหมด 2,008 แห่งในปี พ.ศ.2553) ซึ่งแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร จำนวน 12 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 88 แห่ง และเทศบาลตำบล 872 แห่ง ทั้งนี้ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจมีขนาดประชากร พื้นที่การปกครอง และขนาดของงบประมาณรายจ่ายที่แตกต่างกัน และมีการกระจายตัวทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ดังมีรายละเอียดแสดงในตารางที่ 1.1 ด้านล่าง

ตารางที่ 1.1 คุณลักษณะของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 972 แห่ง (จำแนกตามประเภท) (ข้อมูลปีงบประมาณ 2552)

ประเภทของเทศบาล	จำนวนแห่ง	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลแต่ละประเภท	งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย (บาท)	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)
เทศบาลนคร	12	1.2	48.0	677,266,281.5 (45,744.4)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)
เทศบาลเมือง	88	9.1	62.0	186,516,804.1 (16,229.0)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)
เทศบาลตำบล	872	89.7	47.4	33,242,870.2 (7,133.7)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)
รวมทั้งหมด	972	100.0	48.4	55,298,486.1 (15,009.3)	10,272.0 (15,009.3)	33.7 (49.1)

หมายเหตุ (1) ข้อมูลจำนวนเทศบาลมาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุดในปีที่ทำการศึกษาวิจัย); (2) ตัวเลขในวงเล็บเป็นส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (3) สัญลักษณ์ ** หมายถึงมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .05$

ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับกรณีตัวอย่างในเชิงลึก (in-depth case study) ได้มาจากข้อมูลเอกสารของเทศบาล และข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องของเทศบาลที่เป็นกรณีตัวอย่างจำนวน 1 แห่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มความหมายในเชิงลึกให้กับผลการวิเคราะห์ที่ในเชิงปริมาณ

และเพื่อต้องการนำเสนอให้เห็นว่าเทศบาลมีเหตุผลหรือความจำเป็นประการใดในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังประเภทต่างๆ และมีรายละเอียดการดำเนินการเช่นใด ใครหรือตัวแสดงใดที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน หรือติดตามการใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังต่างๆ และเมื่อได้ดำเนินการแล้วก่อให้เกิดผลลัพธ์เช่นใด ดังนี้เป็นต้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีการศึกษาในครั้งนี้อ่านได้จากภาคผนวก 1 ท้ายหนังสือเล่มนี้

ในภาพรวมนั้น ผู้เขียนต้องการสื่อให้เห็นว่าการบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤตมีความสำคัญและจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรเตรียมพร้อมรับมือกับทิศทางการบริหารงานคลังท้องถิ่นในลักษณะเช่นนี้ ในประเด็นต่อมา ผู้เขียนต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงของเทศบาลในการรับมือกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นช่วงปี พ.ศ.2552-2553 ที่ผ่านมา การศึกษาในครั้งนี้พบกับข้อเท็จจริงประการสำคัญว่าเทศบาลมิได้เตรียมพร้อมรับมือกับภาวะวิกฤตดังกล่าวมากนัก และนิยมเลือกใช้มาตรการรับมือเพียงเพื่อให้ได้ผลในระยะสั้นเท่านั้น ในสถานการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อความยั่งยืนของการดำเนินงานและการบริหารงานคลังท้องถิ่นในอนาคตถ้าหากภาวะวิกฤตต่างๆ เกิดขึ้นอีก ดังนั้นผู้เขียนจึงต้องการเรียกร้องให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวนี้มากขึ้นต่อไป

เนื้อหาในบทแรกเป็นการนำเสนอถึงความจำเป็นในการบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤตต่างๆ เนื้อหาในบทที่ 2 เป็นการนำเสนอเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานและทางเลือกในการปรับตัวด้านการเงินการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ส่วนเนื้อหาในบทที่ 3

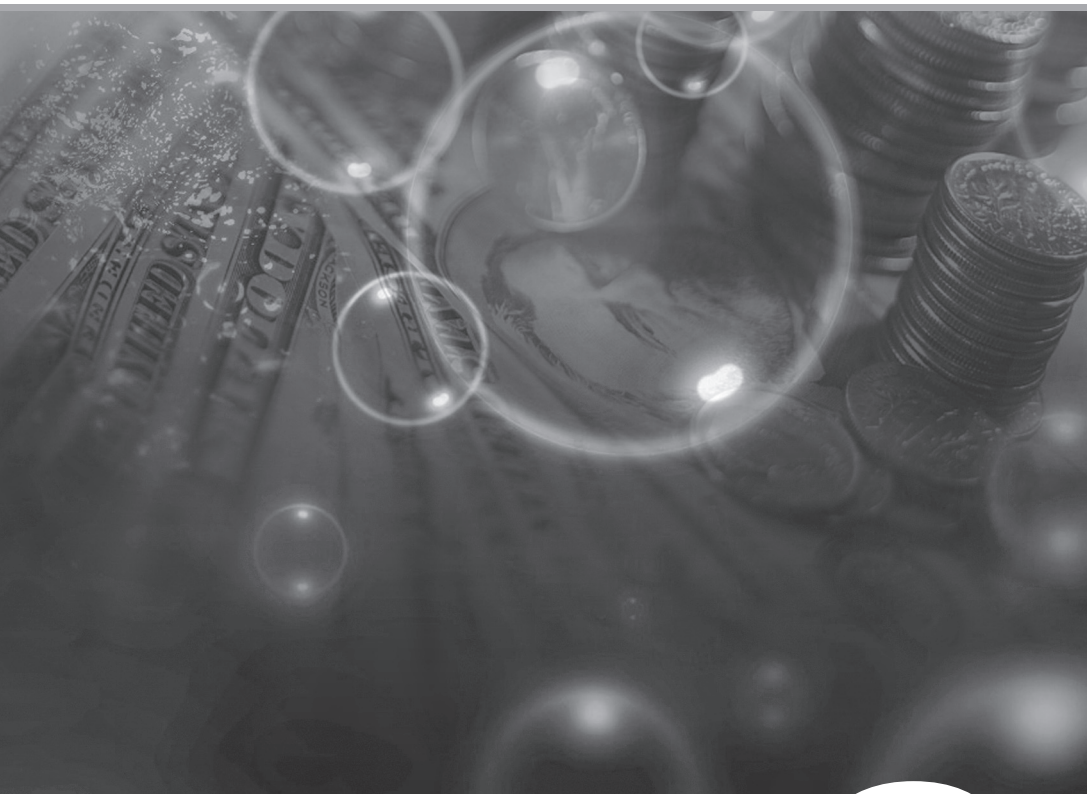
เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลไทยในช่วงปี พ.ศ.2552-2553 ทั้งกลยุทธ์การปรับตัวในด้านรายจ่าย (expenditure cut strategies) กลยุทธ์การปรับตัวในด้านรายได้ (revenue enhancement strategies) และกลยุทธ์การปรับตัวในด้านการจัดการและการปรับเปลี่ยนกลไกเชิงสถาบัน (management improvement strategies)

จากนั้นเนื้อหาในบทที่ 4 เป็นการนำเสนอกรณีตัวอย่างในเชิงลึกเกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลที่มีความตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวและได้ดำเนินการปรับตัวอย่างมีระบบแบบแผน บทวิเคราะห์ในบทนี้จะนำเสนอเกี่ยวกับเหตุผลและมุมมองของตัวแสดงต่างๆ ที่มีต่อการกำหนดทิศทางในการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล เนื้อหาในบทต่อมาเป็นการนำเสนอบทวิเคราะห์เชิงสถาบันเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในแต่ละด้านของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (determinants of retrenchment strategic uses) โดยใช้เทคนิควิเคราะห์ทางสถิติสมการถดถอยเชิงพหุ (ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า—Binary logistic regression analysis)

เนื้อหาในบทสุดท้ายเป็นการนำเสนอภาพรวมของการศึกษา การอภิปรายผลพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในบริหารงานคลังท้องถิ่น ภายใต้บริบทการทำงานที่ประกอบไปด้วยปัจจัยเสี่ยงและความไม่แน่นอนในด้านต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำงานต่อไป สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัย (research methodology) และการคัดเลือกกรณีตัวอย่างของเทศบาลสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ



หลักการพื้นฐานและกลยุทธ์
ในการปรับตัวทางการเงินการคลัง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภายใต้ภาวะวิกฤต

2

In some cases, department heads, elected officials,
employees and unions tend not to believe there is a crisis

(Pammer 1990, p.xvi)



เมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากวิกฤตเศรษฐกิจ จากภัยธรรมชาติ หรือจากปัจจัยเสี่ยงอื่นๆ ฯลฯ ต่างส่งผลโดยตรงต่อการลดลงของการจัดเก็บภาษีอากรและระดับทรัพยากรทางการเงินการคลังโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบ่อยครั้งที่อาจส่งผลทำให้ระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ ค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงหรือฟื้นฟูสภาพความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเพิ่มขึ้นอย่างฉับพลัน วิกฤตการณ์เหล่านี้ส่งผลทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวในทางใดทางหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อย่างไรก็ดี หากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์และประเมินถึงปัจจัยเสี่ยงด้านต่างๆ และมีการวางแผนรับมือไว้เป็นการล่วงหน้า ก็เปรียบเสมือนกับการสร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินการคลังให้แก่องค์กร ผลกระทบจากภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นต่อการบริหารจัดการหรือการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมอยู่ในวิสัยที่องค์กรสามารถรับมือได้หรือบริหารจัดการได้ ในทางตรงกันข้าม หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สร้างภูมิคุ้มกันทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรของตนเองอย่างเพียงพอแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องเจ็บป่วยเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤตที่โถมเข้าใส่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเยียวยาแก้ไขหรือการฟื้นฟูสมรรถนะขององค์กรให้กลับเข้าสู่สภาวะการดำเนินงานตามปกติย่อมมิใช่สิ่งที่กระทำได้ง่ายนัก

เนื้อหาในบทนี้จึงนำเสนอถึงหลักการที่สำคัญในการปรับตัวด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรอบคิดในการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมกับนำเสนอกลยุทธ์ที่สำคัญในการปรับตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรอดพ้นจากภาวะวิกฤตที่ก่อให้เกิดความตื่นตัวหรือความขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินการคลัง กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังดังกล่าวสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มหลัก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสามารถดำเนินการได้ภายใต้อำนาจหน้าที่และข้อกำหนดของกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน ดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

2.1 ภาวะวิกฤตกับการบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา สภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวเริ่มปรากฏขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา (hamburger crisis) และส่งผลลุกลามไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ในช่วงเวลาดังกล่าวสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ได้ประเมินว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการส่งออกของไทยอาจต้องตกงานราว 0.7 ถึง 1 ล้านคน ซึ่งย่อมส่งผลต่อเนื่องต่อการบริโภคและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ภายในประเทศที่จะชะลอตัวลงตามไปด้วย ผลลัพธ์ที่ตามมาคือเม็ดเงินภาษีอากรที่รัฐบาลไทยจัดเก็บได้จากเดิมในปีงบประมาณ 2552 มาสู่ปีงบประมาณ 2553 ลดต่ำลงเป็นอย่างมาก และส่งผลต่อเนื่องให้ภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2553 น้อยลงกว่าปีที่ผ่านๆ มา มีการคาดการณ์ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2553 จะลดลงกว่า

ร้อยละ 17.71 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อนหน้า (ดูตารางที่ 2.1 ประกอบ)

ตารางที่ 2.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล

ปีงบประมาณ	2550	2551	2552	2553	2554
ประมาณการรายได้ของ อปท. [1]	357,424.15	376,740.00	414,382.23	340,995.17	417,460.00
รายได้ของรัฐบาลสุทธิ [2]	1,420,000.00	1,495,000.00	1,604,640.00	1,350,000.00	1,650,000.00
คิดเป็นร้อยละ [3] = [1]/[2]*100	25.17	25.20	25.82	25.26	25.30
% การเปลี่ยนแปลงรายได้ของ อปท.	9.27	5.40	9.99	-17.71	22.42

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทุกวันนี้ นอกจากสภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่ได้แผ่ขยายมาจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะส่งผลกระทบต่อการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแล้วนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นยังคงต้องเผชิญกับปัจจัยเสี่ยงในการบริหารงานคลังอีกหลายประการ อาทิ วิกฤตการณ์หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในแถบยุโรปตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2553 ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการคาดการณ์ว่าส่งผลทำให้ภาคเศรษฐกิจการส่งออกของไทยในปี พ.ศ.2555 จะลดตัวจากเดิมที่ประมาณการว่าจะมีการเติบโตร้อยละ 13 – 15 ลดลงมาเหลือประมาณร้อยละ 5.8¹ หรือปัจจัยเสี่ยงด้านภัยธรรมชาติจากอุทกภัย ซึ่งเพียงเฉพาะในปี พ.ศ.2554 มีการประมาณการว่าเหตุการณ์น้ำท่วมได้ก่อให้เกิดความเสียหายครอบคลุมพื้นที่ 65 จังหวัด มีผู้เสียชีวิต 815 ราย และพื้นที่การเกษตรเสียหายกว่า 12.99 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่ภาคอุตสาหกรรมมีมูลค่ากว่า 2.62 แสนล้านบาท ส่วนภาคครัวเรือน

¹ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์ (<http://www.manager.co.th/Business/ViewNews.aspx?NewsID=9550000094049>) เข้าดูเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2555

ประสบกับความเสียหายมีมูลค่าประมาณ 3.4 หมื่นล้านบาท² เป็นต้น

วิกฤตการณ์เหล่านี้ต่างส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ทำให้ระดับทรัพยากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นลดลง อีกทั้งยังก่อให้เกิดภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นในการรับมือกับวิกฤตการณ์เหล่านี้ นับตั้งแต่การชะลอตัวของระบบเศรษฐกิจชุมชนหรือการจ้างแรงงาน ธุรกิจและประชาชนจำนวนหนึ่งอาจขาดรายได้ และส่งผลต่อเนื่องทำให้การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองท้องถิ่นลดน้อยลง หรือส่งผลต่อการเพิ่มรายจ่ายของท้องถิ่นในการดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤต หรือมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นในด้านส่งเสริมอาชีพและ/หรือการจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น ภาวะวิกฤตเหล่านี้ต่างสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการบริหารงานคลังท้องถิ่นเพื่อรับมือกับความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

² ข้อมูลจากการประมาณการโดยศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.) ณ วันที่ 20 มกราคม 2555 (เข้าดูได้ที่ <http://disaster.go.th/dpm/flood/flood.html>) ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ในเดือนธันวาคม 2554 และข้อมูลจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2554

แผนภาพที่ 2.1 กรอบคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ในระดับท้องถิ่น

1. การประเมินและระบุปัจจัยเสี่ยงประเภทต่างๆ พร้อมทั้งบวทวิเคราะห์ถึงสาเหตุ
2. การประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการจัดบริการสาธารณะ/
การดำเนินงานของท้องถิ่น
3. การกำหนดมาตรการบริหารความเสี่ยง
 - 3.1 แผนและมาตรการแก้ไขปัญหากจากปัจจัยเสี่ยง (prevention)
 - 3.2 แผนและมาตรการรับมือเมื่อปัจจัยเสี่ยงเกิดขึ้น (preparedness)
 - 3.3 แผนและมาตรการปรับตัวทางการเงินการคลัง (response)
4. การติดตามความก้าวหน้าและปรับปรุงการดำเนินงานตามแผนการบริหาร
ความเสี่ยง

ที่มา: ปรับปรุงแนวคิดจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550)

กระบวนการที่สำคัญในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลังควรเริ่มต้นจากการประเมินสถานการณ์บริบทแวดล้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการบริหาร และการเปลี่ยนแปลงในเชิงกายภาพและภูมิศาสตร์ต่างๆ ที่คาดว่าจะก่อให้เกิดปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานหรือให้บริการสาธารณะได้ตามปกติ โดยจะต้องมีการประเมินถึงสาเหตุการเกิดปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เหล่านี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าปัจจัยใดที่เป็นต้นเหตุของความไม่แน่นอนต่างๆ ที่จะเกิดแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งนี้จะต้องประเมินขนาดหรือความรุนแรงของผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากความเสี่ยงในลักษณะต่างๆ (ขั้นตอนที่ 1 และ 2 ในแผนภาพที่ 2.1) เพื่อให้สามารถใช้เป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดมาตรการป้องกันหรือรับมือกับปัญหาความเสี่ยงในแต่ละด้าน และจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับแนวทางในการปรับตัวทางการเงินการคลังประเภทต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำมาตราการต่างๆ

ออกมาใช้ในกรณีที่ภาวะวิกฤตจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ เกิดขึ้นจริง (ขั้นตอนที่ 3) และเมื่อได้ดำเนินการแล้วก็จะต้องมีการตรวจสอบติดตามและปรับปรุงแผนบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลังด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความรัดกุมมากขึ้นต่อไป (ขั้นตอนที่ 4)

ทั้งนี้เนื้อหาในหนังสือเล่มนี้จะให้ความสำคัญกับการทำความเข้าใจถึงการเตรียมการและการเลือกใช้มาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก (ข้อ 3.3 ในแผนภาพที่ 2.1) หรือในวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นเรียกว่า “กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤต” โดยจะนำเสนอแนวคิดและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่มีการวางแผนและรับมือกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเช่นใด การใช้มาตรการต่างๆ ได้ผลลัพธ์เช่นใด และภายใต้บริบทเงื่อนไขทางการบริหารและบริบทเชิงสถาบันนั้นส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกใช้มาตรการในการปรับตัวแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

2.2 กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤต

ในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักตกอยู่ในสถานการณ์ตั้งรับเป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่เล็กมากเมื่อเทียบกับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่ อีกทั้งยังมีข้อจำกัดในด้าน การเลือกใช้มาตรการทางการเงินการคลังเพื่อรับมือหรือต้านทานกับวิกฤตการณ์เหล่านั้น อาทิ หากเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจกู้เงินหรือออกพันธบัตร (ทำงานประมาณขาดดุล) เพื่อนำเงินมาเพิ่มระดับการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้ ดังนั้นเป็นต้น

ในกรณีเช่นนี้ ทางเลือกที่เป็นไปได้สำหรับการปรับตัวทางการเงิน การคลังของท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤตได้แก่การดำเนินมาตรการรัดเข็มขัด (belt-tightening fiscal policy) หรือนักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นนิยมเรียกว่ากลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง (fiscal retrenchment strategy) ซึ่งหมายถึงมาตรการด้านการเงินการคลังหรืองบประมาณที่มีแบบแผนและมีทิศทางในการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อมุ่งลดข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรขององค์กรภายใต้ภาวะวิกฤต (ประมวลจาก Dluhy and Frank 2002; Mouritzen 1992; Pammer 1990; Levine, Rubin, and Wolohojian 1981)

โดยทั่วไปนั้น เมื่อเกิดภาวะวิกฤตอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น (หรือหลายอย่างพร้อมกัน) องค์กรปกครองท้องถิ่นมักตกอยู่ในสภาวะของการขาดแคลนทรัพยากร ซึ่ง Allen Schick (1980) ได้จำแนกความรุนแรงของสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรออกเป็น 4 ระดับได้แก่ (1) Relaxed scarcity เป็นการขาดแคลนทั่วไปที่องค์กรหนึ่งๆ มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินงานตามปกติ แต่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้กับทุกแผนงานได้ตามที่มีการร้องขอ (2) Chronic scarcity เป็นสภาวะขาดแคลนที่องค์กรหนึ่งๆ มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจหลัก แต่ถ้าหากมีการริเริ่มโครงการใหม่ๆ ก็จะต้องปรับลดรายจ่ายในแผนงานเดิมลงหรือเพิ่มการจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น จึงจะดำเนินโครงการริเริ่มใหม่ๆ ได้ (3) Acute scarcity เป็นสภาวะขาดแคลนที่ปรากฏอย่างชัดเจนและส่งผลกระทบต่อการทำงานปกติขององค์กร หากมิได้มีการปรับตัวให้ทันการณ์ องค์กรนั้นๆ อาจไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ และ (4) Total scarcity เป็นสภาวะของการขาดแคลนทรัพยากรอย่างรุนแรง องค์กรไม่มีทรัพยากรสำหรับการดำเนินภารกิจพื้นฐานและจำเป็นต้องหยุดดำเนินการจนกว่าจะได้รับทรัพยากรเพิ่มเติม

เพื่อให้การรับมือกับภาวะวิกฤตและการขาดแคลนทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกในการรัดเข็มขัดใน 3 ด้านที่สำคัญได้แก่ (1) มาตรการควบคุมด้านรายจ่าย (2) มาตรการเพิ่มรายได้ และ (3) มาตรการด้านการจัดการและการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน (Schick 1980; Rubin 1980; Kraan 2001) ในด้านแรก ได้แก่ *มาตรการทางด้านรายจ่าย* (expenditure strategy) เป็นมาตรการในระยะสั้นและนิยมใช้เมื่อเกิดความตึงตัวทางการเงินการคลังแบบอ่อนๆ มาตรการในกลุ่มนี้ได้แก่ การชะลอการจ้างงาน การลดคณงาน การใช้พนักงานชั่วคราวแทนพนักงานประจำ การยุบอัตราจ้างเมื่อมีการลาออกหรือเกษียณ (natural attrition) การควบคุมรายจ่ายค่าเดินทาง ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน หรือค่าล่วงเวลา การลด/ชะลอรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการซ่อมบำรุง นอกจากนี้ยังมี มาตรการปรับลดรายจ่ายตามแผนงานหรือตามเป้าหมายที่กำหนด อาทิ การลดรายจ่ายแบบเท่ากัน (across-the-board cut) การลดรายจ่ายแบบเจาะจงแผนงาน (selective cut) การกำหนดวงเงินรายจ่ายเพิ่มขึ้นสูงสุด (ceiling control) หรือการประมาณการรายได้ให้ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อนำไปสู่การควบคุมการใช้จ่ายแบบเข้มงวด เป็นต้น

มาตรการด้านต่อมาเป็น *มาตรการเพิ่มรายได้* (revenue strategy) อาทิ การขยายฐานภาษี การเพิ่มอัตราภาษี/ค่าบริการ การเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ การนำเงินสะสมมาใช้ การหาเงินกู้ระยะสั้นและ/หรือระยะยาวเพื่อนำมาจัดบริการหรือลงทุน ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในกรณีที่เกิดการขาดแคลนทางทรัพยากรอย่างรุนแรง ควรใช้ *มาตรการด้านการจัดการและการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน* (management improvement strategy) เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อาทิ การรวมศูนย์ตัดสินใจทางงบประมาณ การปรับเปลี่ยนขั้นตอนอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การยกเลิกการให้

บริการบางประเภทหรือทั้งหมด การปรับปรุงระบบงานเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (productivity) การจ้างเหมาภาคเอกชน/ชุมชน การทบทวนการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (zero-based expenditure review) การวางแผนกลยุทธ์ เพื่อเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของแผนงาน (prioritization) การวางแผนการใช้จ่ายในระยะปานกลาง การควบคุมทางงบประมาณแบบเคร่งครัด (hard budget constraint) เช่น หากมีแผนการเสนอให้เพิ่มรายจ่าย จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการเสนอปรับลดงบประมาณรายจ่ายในแผนงานอื่น ดังนี้เป็นต้น รายละเอียดของมาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังบางประการจะได้รับการนำเสนอไว้ดังต่อไปนี้

การปรับลดรายจ่ายลงทุกแผนงานเท่ากันหรือการลดรายจ่ายที่มีความสำคัญน้อย

ในลำดับแรก เมื่อเกิดภาวะวิกฤตขึ้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากเลือกใช้วิธีการปรับลดประมาณรายจ่ายลง ซึ่งอาจดำเนินการโดยปรับลดการใช้จ่ายในทุกๆ แผนงานเป็นสัดส่วนหรือเป็นจำนวนเงินที่เท่ากัน หรืออาจพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายในแผนงานที่มีความสำคัญน้อยเป็นลำดับแรกก่อน แต่ถ้าหากยังไม่เพียงพอก็จะพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายในแผนงานอื่นๆ เป็นลำดับต่อไป แนวปฏิบัติดังกล่าวมีผลเสมือนหนึ่งเป็นการซื้อเวลาให้กับองค์กรเมื่อยามที่ต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตที่ยังคงประคับประคองการดำเนินงานโดยรวมให้ผ่านพ้นไปได้ อย่างไรก็ตาม การใช้กลยุทธ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้บริการสาธารณะที่จัดให้แก่ประชาชนถูกระทบ และจำเป็นต้องประเมินว่าการปรับลดงบประมาณรายจ่ายในแผนงานต่างๆ จะกระทบต่อความรู้สึกถึงความเป็นธรรมระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงานในแต่ละด้านหรือไม่ ดังนี้เป็นต้น

การลดขนาดและ/หรือคุณภาพการให้บริการสาธารณะ

การปรับลดค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤตอาจดำเนินการได้โดยการลดปริมาณและ/หรือคุณภาพของการให้บริการสาธารณะลง ยกตัวอย่างเช่น การลดความถี่หรือปริมาณการวิ่งของรถบรรทุกขยะ การทำความสะอาดถนน ลดเวลาในการให้บริการ หรือความบ่อยครั้งในการเดินเครื่องจักรบำบัดคุณภาพน้ำเสีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเลือกใช้มาตรการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องประเมินถึงผลกระทบที่จะมีต่อการดูแลคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่ใช้บริการสาธารณะเหล่านั้น และอาจจำเป็นต้องมีการสื่อสารและชี้แจงให้ประชาชนได้เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการปรับลดคุณภาพหรือปริมาณการให้บริการสาธารณะประเภทนั้นๆ

การชะลอการลงทุนหรืองดการซ่อมบำรุงเครื่องจักร/อุปกรณ์

การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ การซ่อมบำรุง หรือการจัดซื้อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ครุภัณฑ์บางประเภทจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การใช้จ่ายเงินจำนวนมากในช่วงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบภาวะวิกฤตอาจส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินการคลังขององค์กรได้รับผลกระทบ เงินสดอาจขาดมือหรือมีไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในรายจ่ายประจำหรือการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ในกรณีเช่นนี้ การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การซ่อมบำรุง หรือการจัดซื้อครุภัณฑ์หรืออุปกรณ์ขนาดใหญ่อาจจำเป็นต้องชะลอออกไปหรือระงับการดำเนินการ เมื่อภาวะวิกฤตผ่านไปแล้วจึงค่อยทบทวนแผนการลงทุนหรือการจัดหาครุภัณฑ์เหล่านั้นใหม่อีกครั้ง อย่างไรก็ตาม การลงทุนหรือการซ่อมบำรุงโครงสร้างพื้นฐานหรือ

ครุภัณฑ์บางประเภทอาจไม่สามารถหยุดชะงักหรือชะลอออกไปได้ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินหรือสุขอนามัยของประชาชน การตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์ดังกล่าวนี้จึงต้องพิจารณาถึงผลได้และผลเสียอย่างรอบคอบ

การเพิ่มภาษีหรือการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่

ในมาตรการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่น อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯลฯ โดยการปรับปรุงอัตราค่าเช่ามาตรฐานหรือค่าเช่ารายปี หรืออาจขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมหน่วยธุรกิจในพื้นที่ให้มากขึ้นโดยการหมั่นสำรวจแผนที่ทรัพย์สินหรือแผนที่ภาษี หรือยกเลิกหรือยกเว้นการลดหย่อนการจัดเก็บภาษีลง เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น หรืออาจเพิ่มการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ อาทิ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ค่าบริการน้ำประปา ค่าธรรมเนียมการใช้ถนน/การพัฒนาพื้นที่พิเศษ ฯลฯ มาตรการเหล่านี้หากสามารถดำเนินการได้สำเร็จก็จะมีส่วนช่วยเพิ่มระดับทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ก็อาจมีข้อจำกัดในด้านการยอมรับจากฝ่ายการเมืองและจากภาคประชาชนที่จะต้องจ่ายภาษีหรือค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น

การนำเงินสะสมออกมาใช้ในภาวะวิกฤต

การนำเงินสะสมที่มีอยู่ออกมาใช้จ่ายในยามวิกฤตเป็นวิธีการที่ดำเนินการได้สะดวก มีส่วนช่วยชะลอผลกระทบจากการลดลงของการจัดเก็บภาษีหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกทั้งยังสามารถช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจัดเก็บภาษีหรือค่าบริการใหม่ๆ เพิ่มขึ้น และหลีกเลี่ยงการปรับลดการดำเนินงานหรือการให้บริการสาธารณะลงได้ อย่างไรก็ตามก็

มาตรการนี้อาจดำเนินการได้เพียงช่วงเวลาสั้นๆ ขึ้นอยู่กับปริมาณเงินสะสมที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอยู่ และอาจไม่สามารถใช้ได้ผลในกรณีที่ภาวะวิกฤตกินระยะเวลายาวนาน นอกจากนี้ จำเป็นต้องระมัดระวังมิให้ระดับเงินสะสมเหลือร่อยหรอลงต่ำกว่าระดับที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย

การจ้างเหมาภาคเอกชนรับช่วงดำเนินการแทน

ในการเลือกใช้กลยุทธ์นี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือการลงทุนได้ตั้งแต่ระยะปานกลางถึงระยะยาว โดยที่ไม่จำเป็นต้องลงทุนในสิ่งปลูกสร้าง เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือการว่าจ้างพนักงานเอง หากแต่สามารถทำสัญญาจ้างเหมา/ซื้อบริการจากภาคเอกชน (ทั้งหมดหรือบางส่วน) อันเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและ/หรือการจัดบริการสาธารณะได้ อย่างไรก็ตาม การทำสัญญาจ้างเหมาภาคเอกชนอาจนำไปใช้ได้กับบริการสาธารณะบางประเภทเท่านั้น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงอาจช่วยลดความตึงตัวทางด้านงบประมาณได้เพียงบางส่วน นอกจากนี้ ในการทำสัญญาว่าจ้างเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตกอยู่ในสภาวะที่เสียเปรียบ และไม่ทำสัญญาผูกขาดการว่าจ้างเป็นเวลานานเกินไป มิเช่นนั้นอาจทำให้ภาคเอกชนที่รับช่วงดำเนินการต่อขาดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มศักยภาพ

การทบทวนการใช้จ่ายงบประมาณในช่วงที่ผ่านมา

โดยทั่วไปการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลเป็นประจำ เพื่อให้ผู้บริหารทราบได้ว่าการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณด้านต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลลัพธ์ตรงตามต้องการ หากโครงการใดไม่ประสบผลสำเร็จอาจต้องพิจารณาขยับเลิก ปรับลดค่าใช้จ่าย หรือแม้กระทั่งหยุดการ

ดำเนินการ เพื่อให้องค์กรมีทรัพยากรคงเหลือมากขึ้นสำหรับการริเริ่มนโยบายหรือโครงการใหม่ๆ หรือสำหรับการรับมือกับภาวะวิกฤตต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการนี้จึงจำเป็นต้องมีระบบพิจารณาติดตามผลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเข้มข้นและกระทำอย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และนำผลการประเมินการใช้จ่ายไปใช้อย่างจริงจังในการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานหรือการใช้จ่ายทรัพยากรทางการเงินขององค์กร

2.3 บทวิเคราะห์การเลือกใช้กลยุทธ์ในการปรับตัวทางการเงินการคลังของท้องถิ่นไทย

ในภาพรวมของกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น การศึกษาวิจัยในต่างประเทศมักชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนิยมเลือกใช้มาตรการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ เพื่อรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจและประคับประคองการลดลงของทรัพยากรทางการเงินก่อนเป็นลำดับแรก (buying-time strategies) จากนั้นจึงจะพิจารณาถึงการปรับปรุงในเชิงสถาบันและการปรับลดรายจ่ายเมื่อไม่สามารถระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นได้แล้ว อาทิ Wolman (1980) พบว่าในบรรดาเมืองขนาดใหญ่ 45 แห่งในประเทศอเมริกาช่วงทศวรรษ 1970s ใช้มาตรการรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายได้ค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม การขอรับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาลกลาง จากนั้นจึงจะใช้มาตรการเชิงสถาบันในการปรับปรุงผลิตภาพการทำงานโดยใช้ระบบสำนักงานอัตโนมัติ ปรับปรุงระบบงานและโครงสร้างองค์กร หรือการจ้างเหมาภาคเอกชน และตามมาด้วยการใช้มาตรการลดรายจ่ายโดยการปรับลดเงินเดือนค่าตอบแทนพนักงาน การลดบริการ และการลดรายจ่ายจำพวกการลงทุนและการบำรุงรักษาต่างๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการให้บริการประชาชนมากนัก

ในทำนองเดียวกัน Pammer (1990) ศึกษาถึงการใช้งบยุทธ์การปรับตัวทางการเงินของเมืองต่างๆ จำนวน 528 แห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ช่วงทศวรรษ 1980s และพบว่าเมืองต่างๆ ส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใหม่เป็นลำดับแรก (ร้อยละ 84.4 ของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ) จากนั้นจึงใช้มาตรการปรับปรุงผลิตภาพ (productivity improvement) โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและพัฒนาระบบบริหารจัดการ การจ้างเหมาภาคเอกชนหรือองค์กรอื่นๆ ดำเนินภารกิจ และใช้มาตรการลดรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายทั่วไป นอกจากนี้ งานวิจัยจากประเทศแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา (อาทิ Walzer et al. 1992) ได้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกัน กล่าวคือเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1978-1985 องค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ต่างปรับตัวด้วยการเสาะหาแหล่งรายได้ใหม่ (untapped revenue sources) เป็นลำดับแรกเพื่อช่วยประคองมิให้ระดับการใช้จ่ายและการให้บริการสาธารณะถูกปรับลดลง หลังจากนั้นแล้ว หากวิกฤตเศรษฐกิจยังคงกินเวลานาน ท้องถิ่นต่างๆ จะเริ่มปรับตัวด้วยการใช้มาตรการปรับลดรายจ่าย อาทิ รายจ่ายด้านการบริหาร รายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายเพื่อการลงทุน และตามมาด้วยการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในเชิงสถาบัน อาทิ การจ้างเหมาภาคเอกชนหรือการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการดำเนินงาน เป็นต้น

จากงานวิจัยเชิงประจักษ์ข้างต้นสามารถประมวลได้ว่าในกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้เพื่อรับมือกับสภาวะทรัพยากรขาดแคลนโดยการมุ่งจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ และการปรับเพิ่มอัตราภาษีท้องถิ่นก่อน และจะนำเงินสะสมออกมาใช้เมื่อจำเป็นเท่านั้น ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาถึงการใช้งบยุทธ์การปรับลดรายจ่ายและการปรับเปลี่ยนด้านการบริหารจัดการตามมา ถึงแม้ว่าการใช้งบยุทธ์การ

ทั้งสองประการหลังนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรไม่ทางใดก็ทางหนึ่งและประชาชนย่อมรับรู้ได้ไม่ช้าก็เร็ว แต่การกำหนดลำดับความสำคัญของทางเลือกกลยุทธ์ในการดำเนินการ (sequencing) เช่นนี้ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งเป็นการช่วยชะลอเวลาและช่วยลดความรุนแรงของผลกระทบจากภาวะวิกฤตที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนที่ต้องพึ่งพาบริการพื้นฐานจากองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับผลกระทบน้อยที่สุดนั่นเอง

ในกรณีของประเทศไทยเรานั้น แม้ว่าสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งนับตั้งแต่ระบบเศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงผูกติดกับระบบเศรษฐกิจโลก (ริงสรร์ค์ ธนะพรพันธุ์ 2546) แต่ความตื่นตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในเรื่องนี้ก็กลับเกิดขึ้นไม่มากนัก งานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้พบว่าผู้บริหารของท้องถิ่นต่างไม่เชื่อว่าภาวะความตึงตัวทางการเงินการคลัง (fiscal stress) หรือภาวะวิกฤตจะเป็นเรื่องจริงหรือจะสามารถเกิดขึ้นได้กับท้องถิ่นไทย ในทางตรงกันข้าม กลับคาดการณ์กันว่าทรัพยากรทางการเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับจะขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลา (จรัส สุวรรณมาลา 2541; วีระศักดิ์ เครือเทพ 2551ก) จึงมิได้เตรียมพร้อมรับมือกับสภาวะความผันผวนทางด้านทรัพยากรทางการเงินการคลังที่อาจเกิดขึ้น และด้วยเหตุนี้ วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นของไทยในช่วงที่ผ่านมาจึงยังมิได้มีการศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจไว้มากนัก

ทุกวันนี้ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นตระหนักถึงสภาวะขาดแคลนทางการเงินการคลัง และให้ความสำคัญมากขึ้นกับการปรับตัวเพื่อให้องค์กรอยู่รอดและสามารถจัด

บริการให้แก่ประชาชนได้โดยไม่สะดุดหรือขาดตอนลง เนื้อหาในบทต่อไปจึงเป็นการนำเสนอว่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2552 – 2553 นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีการปรับตัวด้วยการเลือกใช้กลยุทธ์ทางการเงินการคลังหรือเลือกใช้มาตรการรัดเข็มขัดเช่นใดบ้าง โดยได้จำแนกเป็นมาตรการด้านรายจ่าย มาตรการด้านรายได้ และมาตรการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบัน ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 2.2 ต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 - 2553

มาตรการด้านรายจ่าย	มาตรการด้านรายได้	มาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน
<ol style="list-style-type: none"> ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน ค่าเดินทาง ฯลฯ ชะลอการจ้างพนักงานเพื่อทดแทนอัตราว่าง ลดรายจ่ายทุกแผนงานลงเป็นสัดส่วนหรือเป็นจำนวนเงินเท่ากัน ลดรายจ่ายในแผนงานที่มีความสำคัญน้อยลงเป็นลำดับแรก ลดขนาด/คุณภาพ/ปริมาณการให้บริการสาธารณะ ชะลอการซ่อมบำรุงทรัพย์สิน ครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน ลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน 	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดเป้าหมายเพิ่มรายได้เป็นจำนวนเงินหรือเป็นสัดส่วนร้อยละ ปรับปรุงอัตราและ/หรือขยายฐานภาษีที่จัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ เพิ่มขึ้น นำเงินสะสมมาใช้ในการดำเนินงานหรือการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 	<ol style="list-style-type: none"> ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงหรือทบทวนการใช้จ่ายงบประมาณท้องถิ่น ปรับปรุงหรือลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว ให้ภาคเอกชนเข้ารับช่วงดำเนินการแทน (จ้างเหมาภาคเอกชน)

ที่มา: ประมวลจาก Kraan (2001); Pammer (1990); Schick (1980) และ Rubin (1980)

โดยทั่วไปนั้น การใช้กลยุทธ์การตัดทอนรายจ่าย (cutback strategy) เป็นความพยายามในการปรับลดรายจ่ายลงเพื่อให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คาดว่าจะลดลง ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการปรับลดรายจ่ายเล็กๆ น้อยๆ ไปจนถึงการลดรายจ่ายในโครงการลงทุนขนาดใหญ่หรือการปรับลดการให้บริการสาธารณะลง ส่วนมาตรการด้านรายได้เป็นความพยายามในการรักษาทรัพยากรทางการเงินขององค์กร

มิให้ลดน้อยลงหรือเกิดความผันผวนมากนักจนส่งผลให้การดำเนินงานหรือการให้บริการสาธารณะได้รับผลกระทบ ส่วนมาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตัดสินใจทางงบประมาณหรือวิธีการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งคาดว่าจะส่งผลทำให้เกิดการควบคุมทางด้านงบประมาณได้ดีกว่าเดิมมากขึ้น และ/หรือนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังที่ได้รวบรวมไว้ข้างต้นประมวลขึ้นจากวรรณกรรมด้านการปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งเมืองส่วนใหญ่เหล่านี้ต่างเคยประสบปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินการคลังในช่วงทศวรรษ 1970s-1980s ที่ผ่านมา ทั้งนี้ ผู้เขียนประมวลมาตรการต่างๆ ไว้เพียงเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการภายใต้บริบทการปกครองและการคลังของท้องถิ่นไทย³ มาตรการการปรับตัวทางการเงินการคลังแบ่งออกเป็น 3 ด้านที่สำคัญ ได้แก่ มาตรการด้านรายจ่าย มาตรการด้านรายได้ และมาตรการด้านการบริหารจัดการ จากนั้นจึงนำไปสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ว่าในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้มีการใช้กลยุทธ์การปรับตัวต่างๆ เหล่านี้หรือไม่ และได้รับผลสำเร็จในการควบคุมรายจ่ายหรือในการเพิ่มทรัพยากรในมือมากน้อยเพียงใด ผลสำรวจการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวประเภทต่างๆ ของเทศบาลไทยจะนำเสนอในเนื้อหาบทต่อไป

³ มาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังของท้องถิ่นหลายประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ภายใต้บริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่อนุญาตให้ดำเนินการ อาทิ การปลดพนักงาน (layoffs) เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ การจำหน่ายสินทรัพย์ถาวร (asset liquidation) การไม่ขึ้นเงินเดือนพนักงาน (salary freeze) เป็นต้น ผู้เขียนจึงไม่นำมาตรการต่างๆ ดังกล่าวมารวมไว้ในการสำรวจครั้งนี้

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ

ภาพรวมการปรับตัว
ทางการเงินคลังของเทศบาลไทย
ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ
พ.ศ.2552-2553

3

Many cities may be very slow to react to an adverse financial situation. Many cities seem to hold on to their policies and practices for a long time after the first signs of fiscal stress are evident

(Baldersheim 1992, p.85)



เนื้อหาในบทนี้นำเสนอผลการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 972 แห่ง⁴ ซึ่งได้แก่ผลกระทบจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงปี พ.ศ.2552 – 2553 ที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณและฐานะทางการเงินของเทศบาล การเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังและงบประมาณของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ อันประกอบไปด้วยมาตรการปรับตัวด้านรายจ่าย มาตรการปรับตัวด้านรายได้ และมาตรการปรับตัวด้านการบริหารจัดการ และในที่สุดท้ายนำเสนอความคิดเห็นของเทศบาลที่มีต่อประสิทธิผลของการใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังด้านต่างๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณและฐานะทางการเงิน

ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากสถานะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2552 พอสมควร จนนำไปสู่การปรับตัวด้านงบประมาณในปี 2553 อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ข้อมูลในตารางที่ 3.1 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีได้เพิ่มขึ้นสูงดังเช่นที่เคยเป็นมา รายจ่ายรวมเฉลี่ยต่อประชากรเท่ากับ 5,844.9 บาทในปีงบประมาณ 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 5,868.6 บาทในปี 2553 หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.4 เท่านั้น ทั้งนี้ แผนงานด้านสวัสดิการ

⁴ รายละเอียดเกี่ยวกับเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสามารถอ่านได้จากข้อเขียนในบทที่ 1 ที่ผ่านมา หรืออ่านเพิ่มเติมได้จากภาคผนวกท้ายเล่ม

การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

สังคมและการสังคมสงเคราะห์และแผนงานด้านการเคหะชุมชนและการโยธา ได้รับผลกระทบมากที่สุด แผนงานสวัสดิการสังคมได้รับงบประมาณลดลง ร้อยละ 42.8 โดยเฉลี่ย ส่วนแผนงานเคหะชุมชนฯ ได้รับงบประมาณลดลง ร้อยละ 24.9 และแผนงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจได้รับงบประมาณลดลง รวบรวมร้อยละ 6.4 โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน⁵

พึงสังเกตว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบทางการเงินและงบประมาณที่รุนแรงกว่าเทศบาลตำบล กล่าวคือ เทศบาลนครปรับลดงบประมาณรายจ่ายจาก 7,256.7 บาทต่อประชากรในปี 2552 เหลือเพียง 5,388.1 บาทต่อประชากรในปี 2553 หรือลดลงประมาณ ร้อยละ 34.7 โดยเฉลี่ย ส่วนเทศบาลเมืองต้องปรับลดงบประมาณรายจ่าย ลงรวมร้อยละ 24.5 โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน หรือจาก 7,497.1 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณ 2552 เป็น 6,020.0 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณ 2553⁶

⁵ การลดลงของงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรของแผนงานทั้ง 2 ด้าน ระหว่างปี 2552 - 2553 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .001$

⁶ การลดลงของงบประมาณรายจ่ายรวมต่อประชากรของเทศบาลนครระหว่าง ปี 2552 - 2553 มีความแตกต่างอย่างมีนัยทางสถิติที่ $p < .05$ และสำหรับการลดลงของงบประมาณรายจ่ายรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .001$

ตารางที่ 3.1 การจัดสรรงบประมาณของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2552 – 2553 (บาทต่อประชากร)

แผนงาน	เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล	
	2552	2553	2552	2553	2552	2553	2552	2553
1) แผนงานด้านการศึกษา	239.31 (3.55)	274.30 (3.93)	227.07 (3.33)	241.16 (4.44)	330.54 (4.57)	334.10 (5.48)	230.21 (3.45)	268.73 (3.76)
2) แผนงานด้านการศึกษา	1,126.78 (18.88)	1,155.48 (20.13)	2,292.14 (32.79)	1,126.79 (20.63)	2,489.05 (29.60)	1,465.83 (23.26)	971.99 (17.60)	1,124.48 (19.80)
3) แผนงานด้านสาธารณสุข	340.31 (5.49)	389.22 (6.00)	476.18 (7.86)	389.84 (7.49)	416.62 (6.13)	435.25 (7.32)	330.65 (5.39)	384.56 (5.85)
4) แผนงานด้านการเคหะชุมชนและการโยธา	1,435.37 (22.97)	1,148.99 (19.07)	2,475.10 (29.18)	1,716.05 (31.46)	1,916.46 (25.56)	1,571.26 (26.46)	1,371.90 (22.61)	1,098.16 (18.14)
5) แผนงานสวัสดิการสังคม/สังคมสงเคราะห์	347.39 (6.11)	198.64 (3.32)	242.76 (3.39)	140.36 (2.64)	436.50 (5.83)	212.98 (3.47)	339.80 (6.18)	198.02 (3.32)
6) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ/พาณิชย์	83.17 (1.47)	77.87 (1.35)	69.52 (1.15)	93.02 (1.71)	88.57 (1.30)	65.92 (1.04)	82.81 (1.49)	78.86 (1.38)
7) แผนงานบริหารและงบกลาง	2,272.61 (41.53)	2,625.27 (46.21)	1,473.87 (22.30)	1,680.91 (31.63)	1,819.77 (27.01)	1,934.67 (32.97)	2,329.83 (43.28)	2,708.65 (47.75)
รวมทั้งหมด	5,844.91 (100.00)	5,868.58 (100.00)	7,256.64 (100.00)	5,388.13 (100.00)	7,497.51 (100.00)	6,020.01 (100.00)	5,657.16 (100.00)	5,860.12 (100.00)
จำนวนเทศบาล	955	937	12	12	87	85	856	840

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนงบประมาณแผนงานต่างๆ ต่องบประมาณรายจ่ายรวม, ตัวเลขรายจ่ายปี 2552 เป็นรายจ่ายจริง

ในประเด็นต่อมา นอกจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดการปรับตัวในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของเทศบาลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ข้อมูลในตารางที่ 3.2 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีระดับเงินสะสมลดน้อยลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ในปีงบประมาณ 2552 (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึง 30 กันยายน 2552) โดยที่การลดลงของขนาดเงินสะสมดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$ ทั้งนี้ เทศบาลตำบลมีสัดส่วนเงินสะสมลดลงมากที่สุดราวร้อยละ 5.75 ในช่วงเวลาดังกล่าว (การลดลงของขนาดเงินสะสมดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$) ส่วนเทศบาลนครมีระดับเงินสะสมลดลงร้อยละ 1.91 และเทศบาลเมืองมีระดับเงินสะสมลดลงร้อยละ 0.98 ในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในระหว่างปีงบประมาณ 2552 เทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมจำนวนหนึ่งมาชดเชยการลดลงของรายได้จากภาษีอากรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อช่วยประคองมิให้ระดับรายจ่ายรวมของเทศบาลน้อยลงอย่างเฉียบพลันนั่นเอง

พึงสังเกตว่าข้อมูลในตารางที่ 3.1 และ 3.2 สะท้อนถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือเทศบาลที่มีขนาดแตกต่างกันเลือกใช้มาตรการในการปรับตัวต่อสภาวะวิกฤตแตกต่างกัน กล่าวคือเทศบาลนครและเทศบาลเมืองต่างปรับตัวในปีงบประมาณ 2553 โดยการปรับลดรายจ่ายรวมลงในสัดส่วนที่สูง โดยในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาระดับเงินสะสมเอาไว้โดยที่มิได้นำมาใช้จ่ายในช่วงเวลาดังกล่าวมากนัก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลตำบลได้มีการปรับลดรายจ่ายรวมลงมากนัก แต่ได้นำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่า ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลตำบลอาจประเมินว่าวิกฤตเศรษฐกิจในครั้งนี้เกิดขึ้นเพียงช่วงเวลาสั้นๆ จึงเห็นว่าการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายน่าจะช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ ฉะนั้นจึงยังมิได้ปรับตัว

โดยใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายลงมากนั้ก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลนคร และเทศบาลเมืองต่างปรับตัวต่อวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยการปรับลดระดับการใช้จ่ายอย่างเฉียบพลัน และพยายามไม่นำเงินสะสมมาใช้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลเหล่านี้ประเมินว่าวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้จะดำรงอยู่เป็น เวลาหลายปี จึงต้องมีการปรับตัวให้เตรียมพร้อมโดยการลดแรงกดดันด้าน การใช้จ่ายในระยะยาวก็เป็นได้

ตารางที่ 3.2 การเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของเทศบาลในระหว่าง ปีงบประมาณ 2552

ตัวชี้วัด	N	เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง***	N	เทศบาลนคร	N	เทศบาลเมือง	N	เทศบาลตำบล***
1. เงินสะสมต้นปี งบประมาณ 2552	945	28,283,385.51	12	264,665,442.23	87	98,311,565.55	846	17,728,969.03
2. เงินสะสมปลายปี งบประมาณ 2552	951	27,236,219.42	12	259,601,411.41	88	97,346,408.62	851	16,709,687.16
3. เงินสะสมที่นำไป จ่ายขาดได้ปี 2552	946	19,657,111.76	12	161,644,225.31	87	76,608,141.39	847	11,795,736.39

หมายเหตุ: N หมายถึงจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลในด้านนี้, *** บ่งชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดของเงินสะสม ตอนต้นปีและปลายปีงบประมาณ 2552 โดยเฉพาะของเทศบาลตำบลมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$ ในทางตรงกันข้าม ระดับเงินสะสมของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมิได้ลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่ประการใด ($p = .689$ และ $p = .682$ ตามลำดับ)

อย่างไรก็ดี มีความเป็นไปได้เช่นกันที่เทศบาลตำบลดำเนินการปรับตัว ทางด้านรายจ่ายในระดับที่น้อยกว่าขนาดของการปรับตัวด้านรายจ่ายของ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเป็นเพราะภารกิจที่เทศบาลตำบลดำเนินการ ส่วนใหญ่มักเป็นภารกิจพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน เทศบาล ตำบลจึงอาจไม่สามารถปรับลดรายจ่ายโดยการลดระดับการให้บริการลงได้ มากนั้ก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีภารกิจกาให้ บริการที่ก้าวหน้าไปกว่าภารกิจพื้นฐานของเทศบาลตำบล บริการสาธารณะ หลายประเภทของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมักเป็นภารกิจที่เทศบาล

เลือกที่จะจัดให้มีบริการเหล่านั้นหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เทศบาลเมืองและเทศบาลนครจึงมีความยืดหยุ่นทางด้านงบประมาณ (budget flexibility) สูงกว่าเทศบาลตำบล อันอาจเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครสามารถปรับตัวต่อวิกฤตเศรษฐกิจโดยกลยุทธ์การปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้อย่างคล่องตัวมากกว่าเทศบาลตำบลนั่นเอง

ดังนั้นจึงอาจตีความได้ว่า ในด้านหนึ่ง หากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นต่อไปกับเทศบาลตำบลโดยที่ไม่มีได้มีการปรับตัวให้เหมาะสมกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นแล้ว ในอนาคต ทรัพยากรที่เก็บสำรองไว้อาจร่อยหรอและไม่เพียงพอต่อการรับมือกับแรงกดดันทางการเงินการคลังที่รุนแรงหรือกินเวลานานได้ การเตรียมความพร้อมในเรื่องดังกล่าวให้กับเทศบาลตำบลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ในกรณีของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เช่นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่ได้ปรับลดการใช้จ่ายลงเป็นอย่างมากนั้น ประชาชนในชุมชนเมืองขนาดใหญ่เหล่านี้ย่อมได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่บริการสาธารณะที่พวกเขาเคยได้รับต้องลดน้อยหรือด้อยคุณภาพลง ในกรณีเช่นนี้ การพัฒนาช่องทางในการเพิ่มทรัพยากรหรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่อาจมีความจำเป็นสำหรับการเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในยุคสมัยแห่งความขาดแคลนทางทรัพยากรทางการเงินในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวนโยบายต่างๆ ไว้ในเนื้อหาบทสรุปท้ายต่อไป

3.2 กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาล ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

ผลสำรวจการใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ พร้อมกับความคิดเห็นของเทศบาลเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการต่างๆ ปรากฏดังตารางที่ 3.3 ข้อมูลในตารางแสดงให้เห็นว่าเทศบาลที่ได้สำรวจส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการลดรายจ่ายระยะสั้นด้วยการลดรายจ่ายที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทำให้บริการโดยตรง อาทิ ลดรายจ่ายที่ไม่สำคัญลงเป็นลำดับแรก (ราวร้อยละ 73.3 ของเทศบาลที่สำรวจ) ลดค่าล่วงเวลา ค่าวัสดุใช้สอยต่างๆ (ร้อยละ 70.3) การชะลอการจ้างพนักงาน/ ลูกจ้างเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่าง (ร้อยละ 63.2) หรือการชะลอการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (ร้อยละ 62.1) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีแรงกดดันด้านรายจ่าย (spending pressure) เพิ่มสูงในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้มาตรการลดแรงกดดันด้านรายจ่ายด้วยการลดคุณภาพและ/หรือปริมาณของการให้บริการ (พิจารณาข้อ 5) (มีเพียงร้อยละ 28.8 ของกลุ่มตัวอย่าง) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการใช้มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยไม่จำเป็นก็เป็นได้

กรมรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ท้าว: วิกฤต

ตารางที่ 3.3 ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาล

มาตรการด้านรายจ่าย	จำนวนเทศบาลที่ตอบ			ระดับประสิทธิภาพ					
	ใช้	ไม่ใช้	ไม่ตอบ	รวม	น้อยที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด	รวม
1. ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าเดินทาง ฯลฯ	683	167	122	972	18	223	341	64	646
	70.3%	17.2%	12.6%	100.0%	2.8%	34.5%	52.8%	9.9%	100.0%
2. ขะลอกการจ้างพนักงานใหม่หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง	614	236	122	972	13	146	345	76	580
	63.2%	24.3%	12.6%	100.0%	2.2%	25.2%	59.5%	13.1%	100.0%
3. ลดรายจ่ายทุกแผนงานเป็นสัดส่วน/จำนวนเงินเท่ากัน	505	338	129	972	12	147	263	49	471
	52.0%	34.8%	13.3%	100.0%	2.5%	31.2%	55.8%	10.4%	100.0%
4. ลดรายจ่ายในแผนงานที่สำคัญน้อยเป็นลำดับแรก	712	135	125	972	19	130	396	120	665
	73.3%	13.9%	12.9%	100.0%	2.9%	19.5%	59.5%	18.0%	100.0%
5. ลดขนาด คุณภาพ หรือปริมาณการให้บริการลง	280	569	123	972	21	88	129	19	257
	28.8%	58.5%	12.7%	100.0%	8.2%	34.2%	50.2%	7.4%	100.0%
6. ขะลอกการซ่อมบำรุง ครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง	447	402	123	972	34	133	208	42	417
	46.0%	41.4%	12.7%	100.0%	8.2%	31.9%	49.9%	10.1%	100.0%
7. ลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่	604	243	125	972	14	90	310	142	556
	62.1%	25.0%	12.9%	100.0%	2.5%	16.2%	55.8%	25.5%	100.0%

หมายเหตุ จำนวนเทศบาลที่ใช้มาตรการแต่ละด้านไม่เท่ากับจำนวนเทศบาลที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้มาตรการต่างๆ เพราะผู้ตอบแบบสำรวจบางส่วนไม่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้มาตรการเหล่านั้นเอาไว้

สำหรับความคิดเห็นของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายนั้น พบว่าเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายด้วยการชะลอหรือการยกเลิกโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (ข้อ 7) มีประสิทธิผลในการลดแรงตึงตัวด้านรายจ่ายได้มากถึงมากที่สุด (จำนวนร้อยละ 81.3 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ตามมาด้วยการลดรายจ่ายในแผนงานที่ไม่สำคัญ (ข้อ 4) (จำนวนร้อยละ 77.5 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ลำดับต่อมาได้แก่การใช้มาตรการชะลอการจ้างพนักงานหรือลูกจ้างเพื่อทดแทนตำแหน่งว่างมีประสิทธิผลมากถึงมากที่สุด (ข้อ 2) (จำนวนร้อยละ 72.6 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ส่วนการใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายเล็กๆ น้อยๆ ระยะเวลาสั้น อาทิ การลดค่าเดินทาง ค่าล่วงเวลา ค่าวัสดุใช้สอยต่างๆ ฯลฯ (ข้อ 1) เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่เห็นว่ามีส่วนช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายได้บ้างพอสมควร (จำนวนร้อยละ 62.7 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) แต่สำหรับกลยุทธ์ในการลดคุณภาพหรือปริมาณของการให้บริการสาธารณะมิได้รับความนิยมนอกจากเทศบาลมากนัก จึงได้รับความความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของการใช้มาตรการดังกล่าวที่ไม่สูงนัก (ราวร้อยละ 42.4 ของกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าได้รับประสิทธิผลน้อยถึงน้อยที่สุด)

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญในการบริหารงานคลังท้องถิ่นว่าการปรับตัวทางด้านรายจ่ายที่มีแผนงานชัดเจน (planned retrenchment) ย่อมมีส่วนช่วยให้บรรลุผลในทางงบประมาณตามที่ต้องการได้ดีกว่าการปรับลดรายจ่ายแบบไม่มีแบบแผนหรือขาดทิศทางในการดำเนินการ (improvised spending cut) โดยใช้เพียงวิธีการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ผู้บริหารงานท้องถิ่นในยุคปัจจุบันจึงควรใส่ใจต่อสถานะเศรษฐกิจการคลังรอบๆ ตัว และหมั่นตรวจสอบติดตามผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่น

เป็นการล่วงหน้าอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การเตรียมแผนรับมือทางการเงินการงบประมาณที่เหมาะสมได้ต่อไป

นอกจากนี้ หากวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าเทศบาลที่มีขนาดแตกต่างกัน จะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางด้านรายจ่ายที่แตกต่างกันหรือไม่ นำไปสู่ผลการวิเคราะห์ที่น่าสนใจหลายประการดังแสดงในตารางที่ 3.4 ต่อไปนี้ จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมือง เทศบาลที่มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 5 หมื่นคนขึ้นไป หรือเทศบาลที่มีขนาดงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ 400 ล้านบาทขึ้นไปมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้มาตรการลดรายจ่ายในระยะสั้นเป็นหลัก อาทิ ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าเดินทาง ค่าวัสดุใช้สอย ฯลฯ (ข้อ 1) รวมไปถึงจนถึงการชะลอการจ้างงานพนักงานหรือลูกจ้างเพื่อทดแทนตำแหน่งว่าง (ข้อ 2) และในขณะเดียวกัน เทศบาลเหล่านี้นิยมใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายประเภทหลักเพื่อลดแรงดึงตัวทางด้านงบประมาณโดยการชะลอโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานลง (ข้อ 7)

ในทางกลับกัน เทศบาลในชุมชนขนาดใหญ่กลับไม่นิยมใช้วิธีการลดคุณภาพหรือปริมาณการให้บริการสาธารณะ (ข้อ 5) หรือชะลอการซ่อมบำรุงครุภัณฑ์หรือโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ (ข้อ 6) มากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลในกลุ่มนี้ไม่ต้องการให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการได้รับบริการที่มีคุณภาพลดลงหรือมีปริมาณน้อยลงอันเนื่องมาจากการปรับลดรายจ่ายของเทศบาล หรืออาจเป็นเพราะเทศบาลในกลุ่มนี้มีระดับทรัพยากรสำรอง เช่น เงินสะสม (cash reserve) หรือมีขีดความสามารถทางงบประมาณที่สูงมากเพียงพอที่จะรองรับกับความผันผวนทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องปรับลดรายจ่ายด้วยการลดคุณภาพและ/หรือปริมาณของการให้บริการสาธารณะหรือชะลอการซ่อมบำรุงครุภัณฑ์ออกไปก็เป็นได้

ตารางที่ 3.4 ผลวิเคราะห์การใช้จ่ายด้านการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาลที่มีขนาดต่างๆ

การจำแนกขนาด	N	การใช้จ่ายการปรับตัวด้านรายจ่าย						
		ข้อ 1	ข้อ 2	ข้อ 3	ข้อ 4	ข้อ 5	ข้อ 6	ข้อ 7
ประเภทของเทศบาล								
เทศบาลนคร	8	7	7	5	6	4	1	5
เทศบาลเมือง	78	71	59	39	67	21	44	56
เทศบาลตำบล	764	605	548	461	639	255	402	543
<i>รวม</i>	<i>850</i>	<i>683</i>	<i>614</i>	<i>505</i>	<i>712</i>	<i>280</i>	<i>447</i>	<i>604</i>
ขนาดประชากร								
ต่ำกว่า 10,000 คน	582	464	429	355	489	198	310	422
10,001 - 25,000 คน	147	120	98	86	125	41	74	102
25,001 - 50,000 คน	35	32	30	19	32	13	21	27
มากกว่า 50,000 คน	20	14	12	9	15	6	4	11
<i>รวม</i>	<i>784</i>	<i>630</i>	<i>569</i>	<i>469</i>	<i>661</i>	<i>258</i>	<i>409</i>	<i>562</i>
ขนาดของงบประมาณรายจ่าย								
ต่ำกว่า 25 ล้านบาทลงมา	290	210	203	151	226	89	136	197
ระหว่าง 25 - 75 ล้านบาท	435	364	316	282	377	154	247	316
ระหว่าง 75 - 150 ล้านบาท	52	47	46	31	48	14	27	42
ระหว่าง 150 - 400 ล้านบาท	45	41	32	24	35	9	21	28
ตั้งแต่ 400 ล้านบาทขึ้นไป	12	8	8	6	10	5	3	7
<i>รวม</i>	<i>834</i>	<i>670</i>	<i>605</i>	<i>494</i>	<i>696</i>	<i>271</i>	<i>434</i>	<i>590</i>

หมายเหตุ: N หมายถึงจำนวนเทศบาลในแต่ละกลุ่ม; รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ในข้อ 1 ถึง 7 อ่านได้จากตารางที่ 3.3 ข้างต้น

3.3 กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

ประเด็นต่อมา เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีการปรับตัวทางด้านรายได้เช่นใด? ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 3.5⁷ ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเพื่อช่วยประคองมิให้ระดับรายได้รวมลดลงมากเกินไปจนทำให้การจัดบริการสาธารณะต้องสะดุดลง (เทศบาล 631 แห่งหรือราวร้อยละ 65 ตอบว่าได้ใช้มาตรการนี้) ทั้งนี้ เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจในการช่วยลดแรงดึงตัวทางงบประมาณ (เทศบาลในกลุ่มนี้ร้อยละ 70.4 เห็นว่าการใช้มาตรการใช้เงินสะสมได้ผลดีถึงดีมาก) ในทำนองเดียวกัน เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมใช้วิธีการเพิ่มเป้าหมายการจัดเก็บรายได้และใช้วิธีปรับปรุงอัตราและ/หรือการขยายฐานภาษีที่เทศบาลจัดเก็บให้มีความถูกต้องและครบถ้วน อันจะส่งผลทำให้รายได้รวมของเทศบาลเพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจได้ไม่มากนักน้อย (ราวร้อยละ 53.5 ของเทศบาลใช้มาตรการนี้) และเทศบาลในกลุ่มนี้ราวร้อยละ 65.6 เห็นว่าการใช้กลยุทธ์การขยายฐานภาษี/ปรับอัตราภาษีมีประสิทธิภาพในระดับที่ดีหรือดีมากในการลดแรงดึงตัวด้านการเงินการคลังให้กับเทศบาลในช่วงวิกฤต

⁷ พึงระลึกว่าการสำรวจในด้านรายได้นี้จะพิจารณาเฉพาะมาตรการที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติภายใต้บริบทการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเท่านั้น มาตรการด้านรายได้บางประเภทจึงมิได้ถูกนำมารวมไว้ อาทิ การออกพันธบัตร/การกู้เงินระยะยาวเพื่อเสริมสภาพคล่อง การจำหน่ายทรัพย์สินของท้องถิ่น เป็นต้น

ตารางที่ 3.5 ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาล

มาตรการด้านรายได้	จำนวนเทศบาลที่ตอบ			ระดับประสิทธิผล				
	ใช้	ไม่ใช้	ไม่ตอบ	รวม	น้อยที่สุด	มาก	มากที่สุด	รวม
1. กำหนดเป้าหมายเพิ่มรายได้เป็นจำนวนเงินหรือเป็นร้อยละ	520	326	126	972	21	257	61	485
	53.5%	33.5%	13.0%	100.0%	4.3%	53.0%	12.6%	100.0%
2. ปรับปรุงอัตราและ/หรือขยายฐานภาษีที่จัดเก็บโดยเทศบาล	479	369	124	972	17	225	56	447
	49.3%	38.0%	12.8%	100.0%	3.8%	50.3%	12.5%	100.0%
3. จัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ฯ	417	429	126	972	29	160	44	388
	42.9%	44.1%	13.0%	100.0%	7.5%	41.2%	11.3%	100.0%
4. นำเงินสะสมมาใช้ในการดำเนินงานหรือการให้บริการ	631	217	124	972	26	326	84	582
	64.9%	22.3%	12.8%	100.0%	4.5%	56.0%	14.4%	100.0%

หมายเหตุ จำนวนเทศบาลที่ใช้มาตรการแต่ละด้านไม่เท่ากับจำนวนเทศบาลที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของการใช้มาตรการต่างๆ เพราะผู้ตอบแบบสำรวจบางส่วนไม่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการเหล่านั้นเอาไว้

ในทางตรงกันข้าม เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการประเภทใหม่ๆ กล่าวคือมีเทศบาลจำนวน 429 แห่งหรือราวร้อยละ 44.1 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่มีได้เลือกใช้มาตรการดังกล่าวเมื่อยามที่เผชิญกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ (ข้อ 3 ในตารางที่ 3.5) ส่วนเทศบาลที่เลือกใช้กลยุทธ์ดังกล่าวนี้มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 47.4 ที่เห็นว่ากลยุทธ์นี้ยังไม่มีประสิทธิผลมากนักในการช่วยลดแรงดึงตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังในช่วงที่ผ่านมาโดยการส่งเสริมให้เทศบาล (และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ) มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังได้มากขึ้นโดยการพัฒนาจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีของชุมชนท้องถิ่นนั้นน่าจะมีข้อจำกัดพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลที่สำรวจส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ เพื่อให้มีแหล่งรายได้ที่หลากหลาย (revenue diversification) ซึ่งอาจเป็นเพราะทัศนคติในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังของเทศบาลในเรื่องนี้ยังไม่สูงมากนักก็เป็นได้ ดังนั้นผลการศึกษาในส่วนนี้จึงชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทัศนคติในการพึ่งพาตนเองทางด้านภาษีอากรให้มากขึ้นเป็นประเด็นที่ควรผลักดันกันอย่างจริงจังต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวอย่างด้านรายได้จำแนกตามขนาดของเทศบาล (แสดงดังตารางที่ 3.6 หน้าถัดไป) พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการเพิ่มรายได้ด้วยการกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีอากรให้เพิ่มขึ้น (ข้อ 1) และใช้วิธีการปรับปรุงอัตราภาษีและ/หรือการขยายฐานภาษีให้ครอบคลุม (ข้อ 2)

มากกว่าที่จะเลือกใช้การเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ ด้วยการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม (ข้อ 3) ในขณะที่เทศบาลตำบลมีสัดส่วนที่เลือกใช้กลยุทธ์การเพิ่มรายได้ใหม่ๆ โดยการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมมากกว่า กล่าวคือเทศบาลนครและเทศบาลเมืองราวร้อยละ 37.5 และ 36.4 ตามลำดับเลือกใช้วิธีการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ในขณะที่เทศบาลตำบลราวร้อยละ 50.6 เลือกเพิ่มรายได้ด้วยการเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ นั่นเอง

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะในด้านหนึ่งเทศบาลขนาดใหญ่ต่างๆ มักตั้งอยู่ในชุมชนเมืองที่มีสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเทศบาลตำบล จึงสามารถพึ่งพารายได้จากภาษีท้องถิ่นประเภทหลักหรือจากภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรจากรัฐบาลได้มากพอสมควร อาทิ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินและนิติกรรมที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ฯลฯ เทศบาลขนาดใหญ่เหล่านี้จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพามาตรการเพิ่มรายได้ด้วยการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ มากนัก หรือในอีกด้านหนึ่ง อาจเป็นเพราะเทศบาลขนาดใหญ่เหล่านี้มีฐานภาษีที่ค่อนข้างกว้างและมีความหลากหลาย (diversified tax/revenue bases) พอสมควรแล้ว ซึ่งหมายความว่าเทศบาลในกลุ่มนี้ได้ดำเนินการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ จากค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมไปพอสมควรแล้วนั่นเอง จึงไม่จำเป็นต้องพัฒนารายได้เพิ่มขึ้นด้วยวิธีการเดิมอีกก็เป็นได้

ตารางที่ 3.6 ผลวิเคราะห์การใช้จ่ายรายการปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาลที่มีขนาดต่างๆ

การจำแนกขนาด	N	การใช้จ่ายรายการปรับตัวด้านรายได้			
		ข้อ 1	ข้อ 2	ข้อ 3	ข้อ 4
ประเภทของเทศบาล					
เทศบาลนคร	8	5	5	3	7
เทศบาลเมือง	77	43	37	28	61
เทศบาลตำบล	763	472	437	386	563
รวม	848	520	479	417	631
ขนาดประชากร					
ต่ำกว่า 10,000 คน	582	349	332	286	412
10,001 - 25,000 คน	146	96	77	72	124
25,001 - 50,000 คน	36	22	23	16	30
มากกว่า 50,000 คน	20	14	14	9	16
รวม	784	481	446	383	582
ขนาดของงบประมาณรายจ่าย					
ต่ำกว่า 25 ล้านบาทลงมา	291	165	173	151	200
ระหว่าง 25 - 75 ล้านบาท	435	279	238	210	331
ระหว่าง 75 - 150 ล้านบาท	51	33	31	26	47
ระหว่าง 150 - 400 ล้านบาท	43	26	23	16	31
ตั้งแต่ 400 ล้านบาทขึ้นไป	12	8	7	5	12
รวม	832	511	472	408	621

หมายเหตุ: N หมายถึงจำนวนเทศบาลในแต่ละกลุ่ม; รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ในข้อ 1 ถึง 4 อ่านได้จากตารางที่ 3.5 ข้างต้น

ไม่ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างนี้จะไม่นิยมเลือกใช้กลยุทธ์ในการพัฒนา รายได้ด้วยการเพิ่มค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ อันเนื่องมาจาก เหตุผลใดก็ตาม ข้อมูลจากการการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาล ส่วนใหญ่ยังไม่นิยมมาตรการพึ่งพาตนเองทางการคลังมากเท่าที่ควร ซึ่งใน ประสบการณ์ของต่างประเทศที่มีการกระจายอำนาจก้าวหน้าไปพอสมควร แล้วนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ที่สูงกว่าร้อยละ 60 (นับรวมรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ)⁸ ความแตกต่างดังกล่าวนี้จึงสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องผลักดันให้เทศบาล ดำเนินมาตรการในเชิงรุกเพื่อพึ่งพาตนเองทางการคลังให้มากขึ้นต่อไป

3.4 กลยุทธ์การปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันเพื่อการ รับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจ

เทศบาลได้ให้ความสนใจมากน้อยเพียงใดในการดำเนินมาตรการ ปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุม การใช้จ่ายและส่งเสริมต่อการรักษาวินัยทางการคลังในระยะยาว? โดยทั่วไปนั้น วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นอธิบายว่าการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันจะส่งผล ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในศูนย์อำนาจตัดสินใจทางการคลังและงบประมาณ ซึ่งถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงที่สามารถนำไปสู่การรวมศูนย์การตัดสินใจในการ จัดสรรงบประมาณที่รัดกุมขึ้นแล้วนั้น (centralized budget authority) จะ มีส่วนช่วยให้การใช้จ่ายและการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานต่างๆ เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นในช่วงที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องการรัดเข็มขัด⁹ สำหรับการสำรวจในครั้งนี้ การปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน

⁸ ข้อมูลจาก Fisher (2007)

⁹ อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Schick (1980), Rubin (1980), Wolman (1980), Kraan (2001) เป็นต้น

การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

หมายความรวมถึง (1) การตั้งกรรมการเพื่อทบทวนการใช้จ่ายใน
ปีงบประมาณที่ผ่านมา (2) การปรับปรุงหรือลดขั้นตอนการทำงานเพื่อเพิ่ม
ประสิทธิภาพการทำงานหรือการให้บริการสาธารณะ (3) การออกกฎระเบียบ
เพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว และ (4) การให้ภาคเอกชนหรือ
ภาคชุมชนเข้ารับช่วงดำเนินการแทน

ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 3.7 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้นจะเห็น
ได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงิน
โดยการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบหรือวิธีการปฏิบัติงานเท่าใดนัก เทศบาล
จำนวน 229 แห่ง หรือเพียงประมาณร้อยละ 23.6 ของกลุ่มตัวอย่างได้ตั้ง
คณะทำงานเพื่อทบทวนหรือปรับปรุงการใช้จ่ายของเทศบาลในช่วงที่ผ่านมา
(ข้อ 1) ในทำนองเดียวกัน เทศบาลส่วนใหญ่ไม่นิยมใช้วิธีการควบคุมรายจ่าย
โดยการตราเทศบัญญัติหรือการจ้างเหมาภาคเอกชนมากนัก (ข้อ 3 และข้อ
4) มีเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจจำนวน 179 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 18.4) และ
จำนวน 181 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 18.6) ที่เลือกใช้มาตรการปรับตัวเชิง
สถาบันทั้งสองประการดังกล่าวตามลำดับ อีกทั้งยังเห็นว่าการใช้กลยุทธ์การ
ปรับตัวทั้งสองประการนี้ไม่มีประสิทธิผลเท่าใดนักในการช่วยลดความตึงตัว
ทางการเงินการคลังของเทศบาล

ตารางที่ 3.7 ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวเชิงสถาบันของเทศบาล

มาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน	จำนวนเทศบาลที่ตอบ			ระดับประสิทธิผล				
	ใช้	ไม่ใช้	ไม่ตอบ	รวม	มากที่สุด	มาก	มากที่สุด	รวม
1. ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงหรือทบทวนการใช้จ่าย	229	619	124	972	8	45	26	216
	23.6%	63.7%	12.8%	100.0%	3.7%	20.8%	12.0%	100.0%
2. ปรับปรุง/ลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ	737	108	127	972	17	133	101	679
	75.8%	11.1%	13.1%	100.0%	2.5%	19.6%	14.9%	100.0%
3. ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว	179	672	121	972	10	45	28	174
	18.4%	69.1%	12.4%	100.0%	5.7%	25.9%	16.1%	100.0%
4. ให้ภาคเอกชนเข้ารับช่วงดำเนินการ (จ้างเหมาภาคเอกชน)	181	666	125	972	16	57	20	173
	18.6%	68.5%	12.9%	100.0%	9.2%	32.9%	11.6%	100.0%

หมายเหตุ จำนวนเทศบาลที่ใช้มาตรการแต่ละด้านไม่เท่ากับจำนวนเทศบาลที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิผลของการใช้มาตรการต่างๆ เพราะผู้ตอบแบบสำรวจบางส่วนมิได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการเหล่านั้นเอาไว้

ในทางกลับกัน เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่นิยมใช้วิธีการปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่าย (ข้อ 2) (จำนวน 737 แห่งหรือร้อยละ 75.8 ของกลุ่มตัวอย่าง) และต่างเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลสูงกว่าในการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางการเงินการคลังของเทศบาล (ร้อยละ 77.9 ของเทศบาลที่ใช้มาตรการนี้ เห็นว่าได้ผลสำเร็จมากถึงมากที่สุด) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการปรับเปลี่ยนหรือการลดขั้นตอนการดำเนินงานสามารถดำเนินการได้ทันทีโดยคณะผู้บริหารของเทศบาล ไม่ยุ่งยากมากนัก และมีความยืดหยุ่นสูงในการดำเนินการ ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนขั้นตอนการทำงานได้บ่อยครั้งตามแต่สถานการณ์ความตึงตัวด้านการเงินการคลังที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นมาตรการที่ได้รับการส่งเสริมอย่างต่อเนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เทศบาลส่วนใหญ่จึงมีความคุ้นเคยกับการใช้กลยุทธ์ในการปรับตัวยุ่ก่อนแล้ว

ในด้านสุดท้าย การวิเคราะห์ถึงรายละเอียดการปรับตัวเชิงสถาบันของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 3.8 ในประเด็นแรกพบว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการปรับปรุงขั้นตอนการทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากร (ข้อ 2) ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลนคร (ร้อยละ 87.5 ของเทศบาลนครที่ตอบแบบสำรวจ) เทศบาลเมือง (ร้อยละ 85.5 ของเทศบาลเมือง) หรือเทศบาลตำบล (ร้อยละ 86.7 ของเทศบาลตำบล) ต่างก็นิยมใช้มาตรการดังกล่าวในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ในประเด็นต่อมาพบว่าแม้กลยุทธ์การจ้างเหมาภาคเอกชน (ข้อ 4) จะไม่เป็นที่นิยมนักในบรรดาเทศบาลส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสำรวจ (มีเทศบาลเพียง 181 แห่งหรือราวร้อยละ 18.6 ของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้มาตรการนี้) แต่การวิเคราะห์ในรายละเอียดชี้ให้เห็นว่าหากเทศบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการนี้แล้ว เทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนคร (ร้อยละ 75.0 ของเทศบาลนคร) และ

เทศบาลเมือง (ร้อยละ 53.9 ของเทศบาลเมือง) จะนิยมใช้วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนมากกว่าเทศบาลตำบล (ร้อยละ 17.5 ของเทศบาลตำบล)

ในทำนองเดียวกัน เทศบาลที่มีขนาดรายจ่ายที่สูงขึ้นก็มีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนมากกว่ากลุ่มของเทศบาลที่มีขนาดงบประมาณที่จำกัดกว่า ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่มีขนาดงบประมาณต่ำกว่า 75 ล้านบาท มีจำนวนไม่เกินร้อยละ 20 ของกลุ่มที่ได้เลือกใช้วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชน เพื่อช่วยลดข้อจำกัดด้านงบประมาณ ในทางกลับกัน เทศบาลที่มีงบประมาณรายจ่ายระหว่าง 75-150 ล้านบาทและเทศบาลที่มีงบประมาณรายจ่ายระหว่าง 150-400 ล้านบาทจำนวนร้อยละ 43.1 และร้อยละ 54.5 ของเทศบาลทั้งสองกลุ่มตามลำดับ นิยมใช้วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนเพื่อช่วยลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ ทั้งนี้ สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 83.8 สำหรับเทศบาลที่มีขนาดงบประมาณรายจ่ายเกินกว่า 400 ล้านบาทต่อปี

สาเหตุที่เทศบาลขนาดใหญ่นิยมใช้กลยุทธ์การปรับตัวเชิงสถาบัน โดยวิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนมีหลายประการ ซึ่งอาจเป็นทั้งปัจจัยด้านความจำเป็นและ/หรือเป็นปัจจัยเกื้อหนุน ในด้านแรก การให้บริการหลายประเภทของเทศบาลอาจประหยัดลงได้ถ้าหากมอบหมายให้ภาคเอกชนเข้าดำเนินการ อาทิ บริการจัดเก็บขยะ บริการกำจัดขยะ ฯลฯ การใช้มาตรการจ้างเหมาภาคเอกชนจึงมีความจำเป็นยิ่งในช่วงที่เทศบาลต้องบริหารงานภายใต้สภาวะความตึงตัวทางการเงินการคลัง ในด้านต่อมา อาจเป็นเพราะการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่กลายเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้มีบริการหลากหลายด้านที่สามารถมอบถ่ายให้ภาคเอกชนเข้ารับช่วงดำเนินการได้ ดังนั้นการใช้ทางเลือกนี้ภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินการคลังจึงได้รับความนิยมสูงในกลุ่มเทศบาลขนาดใหญ่นั้นเอง

การปรับตัวอย่างการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ตารางที่ 3.8 ผลวิเคราะห์การใช้จ่ายรายการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันของเทศบาลที่มีขนาดต่างๆ

การจำแนกขนาด	N	การใช้จ่ายรายการปรับตัวเองสถาบัน			
		ข้อ 1	ข้อ 2	ข้อ 3	ข้อ 4
ประเภทของเทศบาล					
เทศบาลนคร	8	3	7	1	6
เทศบาลเมือง	76	23	65	6	41
เทศบาลตำบล	767	303	665	172	134
<i>รวม</i>	<i>851</i>	<i>329</i>	<i>737</i>	<i>179</i>	<i>181</i>
ขนาดประชากร					
ต่ำกว่า 10,000 คน	584	149	499	126	97
10,001 - 25,000 คน	147	40	133	29	43
25,001 - 50,000 คน	35	12	33	4	18
มากกว่า 50,000 คน	20	5	16	1	13
<i>รวม</i>	<i>786</i>	<i>206</i>	<i>681</i>	<i>160</i>	<i>171</i>
ขนาดของงบประมาณรายจ่าย					
ต่ำกว่า 25 ล้านบาทลงมา	293	70	253	66	44
ระหว่าง 25 - 75 ล้านบาท	435	124	375	93	79
ระหว่าง 75 - 150 ล้านบาท	51	13	49	9	22
ระหว่าง 150 - 400 ล้านบาท	44	15	38	2	24
ตั้งแต่ 400 ล้านบาทขึ้นไป	12	3	9	1	10
<i>รวม</i>	<i>835</i>	<i>225</i>	<i>724</i>	<i>171</i>	<i>179</i>

หมายเหตุ: N หมายถึงจำนวนเทศบาลในแต่ละกลุ่ม. รายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ในข้อ 1 ถึง 4 อ่านได้จากตารางที่ 3.7 ข้างต้น

3.5 ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง

การปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจย่อมไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติ หากแต่เกิดขึ้นจากความพยายามของตัวแสดงหลักด้านการเงินการคลังในระดับท้องถิ่นที่ช่วยคิดริเริ่มหรือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ขึ้น เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอว่าตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการริเริ่มหรือผลักดันให้เกิดการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลประกอบไปด้วยใครบ้าง (organizational responsibilities for cutback management initiatives) และตัวแสดงเหล่านี้มีบทบาทเช่นใดในกระบวนการบริหารงานคลังภายใต้ภาวะวิกฤต นับตั้งแต่การริเริ่ม การผลักดัน การบังคับใช้ และการติดตามผลการใช้กลยุทธ์การปรับตัวในด้านต่างๆ ในการศึกษาครั้งนี้จำแนกประเภทของตัวแสดงหลักที่มีบทบาทในกระบวนการการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาลได้เป็น 5 กลุ่มได้แก่

- 1) ผู้บริหารฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาหรือเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 2) สภาเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย ประธาน/รองประธานสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล
- 3) ผู้บริหารเทศบาลฝ่ายประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาล/รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักกองคลัง ผู้อำนวยการฝ่ายการคลัง ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน หรือผู้บริหารระดับกลางอื่นๆ
- 4) พนักงานเทศบาลระดับปฏิบัติการ
- 5) กลุ่มอื่นๆ เช่น ประชาชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด/อำเภอ สตง. ฯลฯ

ผลการสำรวจการมีบทบาทของตัวแสดงหลักในขั้นตอนการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาลที่ได้สำรวจในครั้งนี้นำแสดงดังตารางที่ 3.9 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3.9 ตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง

ตัวแสดงหลัก	N	กระบวนการในการปรับตัวภายใต้ภาวะวิกฤต			
		ริเริ่ม	ผลักดัน	บังคับใช้	ติดตามผล
1. ผู้บริหารเทศบาลฝ่ายการเมือง (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษา เลขานุการ)	445 (100.0%)	268 (60.2%)	225 (50.6%)	282 (63.4%)	179 (40.2%)
2. สภาเทศบาล (ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล)	81 (100.0%)	47 (58.0%)	50 (61.7%)	49 (60.5%)	47 (58.0%)
3. ผู้บริหารเทศบาลฝ่ายประจำ (ปลัด/รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักกองคลัง/ฝ่ายการคลัง ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ฯลฯ)	475 (100.0%)	326 (68.6%)	386 (81.3%)	225 (47.4%)	263 (55.4%)
4. พนักงานเทศบาลระดับปฏิบัติการ	59 (100.0%)	36 (61.0%)	29 (49.2%)	21 (35.6%)	20 (33.9%)
5. อื่นๆ เช่น ภาคประชาชน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดหรืออำเภอ สดง. ฯลฯ	14 (100.0%)	5 (35.7%)	11 (78.6%)	4 (28.6%)	9 (64.3%)

หมายเหตุ จำนวน N หมายถึงจำนวนเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจว่าตัวแสดงในแต่ละกลุ่มมีบทบาทเช่นใดในกระบวนการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาล, ตัวเลขร้อยละเป็นค่าร้อยละของจำนวน N ในแต่ละกลุ่ม

ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่าจากจำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 972 แห่ง ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิดการปรับตัวทางด้านการเงินการคลังในระดับเทศบาลได้แก่ ผู้บริหารเทศบาลฝ่ายการเมือง (ข้อ 1) และผู้บริหารเทศบาลฝ่ายประจำ (ข้อ 3) เทศบาลจำนวน 445 แห่ง (ร้อยละ 45.8 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง) เห็นว่าผู้บริหารฝ่ายการเมืองเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล ในขณะที่เทศบาลจำนวน 475 แห่ง (ราวร้อยละ 48.9 ของกลุ่มตัวอย่าง) เห็นว่า

ผู้บริหารฝ่ายประจำเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการดังกล่าว ส่วนตัวแสดงที่เป็นพนักงานเทศบาลในระดับปฏิบัติการ (ข้อ 4) และกลุ่มตัวแสดงอื่นๆ อาทิ ประชาชน หรือส่วนราชการภูมิภาค ฯลฯ (ข้อ 5) มิได้มีบทบาทในเรื่องดังกล่าวมากนัก

ทั้งนี้ หากพิจารณาจากขั้นตอนการปรับตัวทางการเงินการคลังตั้งแต่การคิดริเริ่ม การผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การบังคับใช้ และการติดตามผลนั้น พบว่าผู้บริหารฝ่ายการเมืองและผู้บริหารฝ่ายประจำ มีบทบาทความสำคัญมาก/น้อยสลับกันไป จากข้อมูลในตารางที่ 3.9 ข้างต้นจะเห็นว่าผู้บริหารฝ่ายประจำ อาทิ ปลัดหรือรองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการสำนักงานการคลัง/ฝ่ายการคลัง/กองคลัง ฯลฯ มักจะมีบทบาทหลักในการริเริ่มและผลักดันเพื่อให้เกิดการใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังมากกว่าผู้บริหารฝ่ายการเมือง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารฝ่ายประจำปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับข้อมูลการเงินการคลังเป็นกิจวัตร และมักมองเห็นถึงรายละเอียดแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารรายได้และรายจ่ายได้ค่อนข้างชัดเจน ผู้บริหารฝ่ายประจำจึงเป็นตัวแสดงกลุ่มแรกๆ ที่สามารถรับรู้ (perceive) ถึงปัญหาแรงตึงตัวทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้น ข้อมูลจากการสำรวจจึงสะท้อนให้เห็นว่าตัวแสดงในกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านการเงินการคลังต่างๆ ตามมา และควรต้องส่งเสริมการทำหน้าที่ดังกล่าวของตัวแสดงในกลุ่มนี้ให้เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

ในทางกลับกัน เมื่อผู้บริหารฝ่ายการเมืองได้รับทราบและมองเห็นถึงความสำคัญของการปรับตัวด้านการเงินการคลังแล้ว จะกลายเป็นผู้ที่มีบทบาทหลักในการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายโดยการประกาศใช้กลยุทธ์การ

ปรับตัวต่างๆ ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดของเทศบาล ผู้บริหารฝ่าย การเมืองจะดำเนินการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นตามแนวคิดที่ได้มีการริเริ่ม ไว้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกลยุทธ์ปรับลดรายจ่ายในลักษณะต่างๆ การชะลอ การใช้จ่ายในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การตัดสินใจนำเงินสะสมมาจ่าย ขาด หรือการเพิ่มรายได้ใหม่ๆ ประเภทต่างๆ การจ้างเหมาเอกชน หรือการ ปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน ดังนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี บทวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นมิได้หมายความว่า การริเริ่ม การผลักดัน หรือการบังคับใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในระดับ เทศบาลจะเกิดขึ้นจากตัวแสดงหลายส่วนพร้อมๆ กันมิได้ ข้อมูลจากการ สํารวจในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำสามารถ มีบทบาทควบคู่กัน (dual- or multi- actors) ในการริเริ่มและ/หรือผลักดัน การใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในด้านต่างๆ ไปพร้อมๆ กันได้ ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่ว่าตัวแสดงต่างๆ เหล่านี้จะแสดงบทบาทด้าน การเงินการคลังที่เสริมกันและกันและนำไปสู่สถานะของการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ ได้อย่างไร เนื้อหาในบทสุดท้ายจะนำเสนอถึงแนวทางการทำหน้าที่ทางการเงินการคลัง ร่วมกันระหว่างผู้บริหารเทศบาลฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต่อไป

พึงสังเกตว่าการแสดงบทบาทด้านการเงินการคลังที่ดำเนินการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาเทศบาล) มิได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นมากนัก โดยเฉพาะ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฝ่ายบริหารและฝ่ายประจำ อีกทั้งหน่วยงานที่ทำ หน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กลับมิได้แสดงบทบาทที่ เด่นชัดในเรื่องนี้มากนัก โดยทั่วไปนั้น วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่น

ต่างสนับสนุนให้ตัวแสดงทั้งสองมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบดูแลการบริหารการเงินการคลังของเทศบาล โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลด้านงบประมาณและการใช้จ่ายเงิน (budget guardian) ส่วนหน่วยงานกำกับดูแลภายนอกทำหน้าที่เป็นผู้คุมกฎ (financial watchdog) ที่คอยส่งสัญญาณและดูแลรักษากฎกติกาด้านการเงินการคลังของเทศบาลอีกต่อหนึ่ง¹⁰

ดังนั้น การสำรวจในครั้งนี้นี้สะท้อนให้เห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและของหน่วยงานกลางในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการบริหารการเงินการคลังยังมีได้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นนัก ซึ่งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่าระบบการกำกับดูแลเทศบาล (และองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ) ในด้านการเงินการคลังยังมีได้มีความก้าวหน้ามากนัก จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้การบริหารงานคลังในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างลุ่มๆ ดอนๆ มิได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลัง (fiscal autonomy) เท่าที่ควร ดังนั้น การจะพัฒนาการบริหารงานคลังในระดับเทศบาลให้มีความเข้มแข็งต่อภาวะวิกฤตและเกิดความเจริญก้าวหน้าได้จริงนั้น จำเป็นต้องมีการผลักดันให้ตัวแสดงทั้งสองดังกล่าวมีบทบาทเพิ่มขึ้นในเรื่องนี้ต่อไป

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้ต้องการฉายภาพให้เห็นว่าเทศบาลแห่งต่างๆ รับรู้ถึงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2552 ถึง 2553 และปรับตัวโดยการปรับลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ หรือปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการมาน้อยเพียงใด ข้อมูลจากการสำรวจในครั้งนี้นี้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาล

¹⁰ อาทิ Good (2007), Rubin (1982), Levin, Rubin, and Wolohojian (1981), และ Wildavsky (1964) เป็นต้น

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมเลือกใช้มาตรการปรับตัวระยะสั้นในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำโดยการปรับลดรายจ่ายทั่วไป รวมไปถึงชะลอการใช้จ่ายในการก่อสร้างหรือการจัดทำครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ อย่างไรก็ตาม เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมการปรับลดคุณภาพหรือลดปริมาณการให้บริการสาธารณะมากนัก ในทางกลับกัน เทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่อรับมือกับสภาวะขาดแคลนมากกว่าการระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการประเภทใหม่ๆ และนอกจากนี้ เทศบาลที่ได้สำรวจส่วนใหญ่นิยมใช้การปรับปรุงหรือการลดขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ เพื่อเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน แต่ไม่นิยมใช้กลยุทธ์การควบคุมรายจ่ายแบบเข้มข้นโดยการออกระเบียบควบคุมหรือใช้วิธีการทบทวนโครงการใช้จ่ายที่ผ่านมาๆ (spending review) หรือแม้แต่วิธีการจ้างเหมาภาคเอกชนเข้าดำเนินการแทนก็ยังไม่ได้รับความนิยมมากนักจากเทศบาลในช่วงเวลาที่มีการสำรวจ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้กลยุทธ์ในการปรับตัวในแต่ละด้านว่าจะเป็นอย่างไรร ผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรมจากการใช้กลยุทธ์ด้านต่างๆ ประกอบไปด้วยอะไรบ้างหรือพิจารณาได้จากอะไร แรงหนุน แรงผลักดันหรือแรงต้านทางการเมืองจากการใช้กลยุทธ์ปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลในแต่ละด้านจะเป็นอย่างไร คำถามต่างๆ เหล่านี้จะได้รับการวิเคราะห์และอภิปรายในรายละเอียดโดยใช้กรณีตัวอย่างเชิงลึกของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งจะนำเสนอไว้ในเนื้อหาบทต่อไป

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ

กรณีศึกษา
การใช้กลยุทธ์การปรับตัว
ทางการเงินการคลัง
ของเทศบาล

4

The period of decline was characterized by the extensive stretching of resources and the resistance of agencies and clients to cutbacks

(Levine, Rubin, and Wolohojian 1981, p.31)



เนื้อหาในบทนี้เป็น การนำเสนอข้อมูลในเชิงลึกเกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังโดยใช้ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด จังหวัดร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นเทศบาลที่มีขนาดใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยของเทศบาลทั่วไป เนื้อหาในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้ผู้อ่านเข้าใจถึงสภาพการณ์และรายละเอียดของการปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้วิกฤตเศรษฐกิจ โดยเริ่มตั้งแต่การรับรู้ของผู้บริหารถึงภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น แรงผลักดันหรือแรงจูงใจที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนมาตรการด้านการเงินการคลังขององค์กร ขั้นตอนและรายละเอียดการดำเนินการผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และแรงหนุนหรือแรงต้านจากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะจากภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นและจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ผู้ซึ่งรับบริการจากเทศบาลตามลำดับ

4.1 บริบทพื้นฐานและบริการสาธารณะของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ.2479 มีพื้นที่การปกครอง 11.63 ตารางกิโลเมตร มีประชากรจำนวน 34,636 คน (เดือนเมษายน 2553) หรือราว 14,180 ครัวเรือน พื้นที่ส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลราวร้อยละ 57.3 ถูกใช้ประโยชน์เพื่อการพาณิชย์และการอยู่อาศัย และพื้นที่ประมาณร้อยละ 27.9 ถูกใช้เพื่อการเกษตรหรือเป็นที่ว่างเปล่า ชุมชนเมืองร้อยเอ็ดมีจำนวน 20 ชุมชน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพนักงานบริษัท อาชีพค้าขายหรือรับจ้างทั่วไป และเป็นเกษตรกร

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่หลากหลายพอสมควร อาทิ มีโรงเรียนสังกัดเทศบาลจำนวน 7 แห่งและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กจำนวน 1 แห่ง มีห้องเรียนรวม 165 ห้อง และมีเด็กนักเรียนทั้งสิ้น 4,714 คน (ปีการศึกษา 2552) มีศูนย์บริการสาธารณสุขจำนวน 3 แห่ง สถานธนาบาล 1 แห่ง และตลาดสดของเทศบาลจำนวน 3 แห่ง ทั้งนี้เทศบาลดูแลรับผิดชอบการจัดเก็บขยะวันละประมาณ 60 ตัน โดยมีรถบรรทุกขยะจำนวน 14 คัน และนำไปฝังกลบในบ่อขยะของเทศบาลในพื้นที่ราว 20 ไร่ แต่ปัจจุบันเทศบาลประสบปัญหาว่าบ่อขยะเริ่มเต็มแล้ว เทศบาลดูแลรับผิดชอบถนนจำนวน 300 สาย มีระยะทางรวม 79.526 กิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กหรือถนนลาดยางแอสฟัลท์ติก (ราวร้อยละ 88.7 ของระยะทางทั้งหมด)

นอกจากนี้ เทศบาลยังดูแลรับผิดชอบสวนสาธารณะจำนวน 2 แห่ง ห้องสมุดประชาชนจำนวน 1 แห่ง และงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเทศบาลดูแลให้ความช่วยเหลือเหตุเพลิงไหม้ในเขตเทศบาลจำนวน 19 ครั้งในปี พ.ศ.2551 และจำนวน 3 ครั้งในปี พ.ศ.2552 หรือคิดเป็นมูลค่าความเสียหายราว 4 ล้านบาท ปัจจุบันเทศบาลมีพนักงานทั้งสิ้น 590 คน (เดือนเมษายน 2553) ในจำนวนนี้มีพนักงานครูเทศบาลจำนวน 204 คน มีคณะผู้บริหารจำนวน 7 คน ประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรี (นายบรรจง โฆษิตจรรย์นนท์) รองนายกเทศมนตรีจำนวน 3 คน เลขานุการ 2 คน และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี 1 คน และมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน

4.2 ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจและแรงผลักดันต่อการปรับตัวของเทศบาล

เมื่อภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเริ่มปรากฏขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ.2551 เทศบาลมองเห็นถึงปัจจัยเสี่ยงจากความผันผวนดังกล่าวที่จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีและระดับรายได้รวม โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและภาษีจัดสรรประเภทต่างๆ ที่คาดว่าจะลดลง เทศบาลจึงได้ริเริ่มนโยบายในการปรับตัวเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว เริ่มตั้งแต่การใช้นโยบายการประหยัดรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในส่วนบุคลากร ค่าล่วงเวลา เป็นต้น การชะลอโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กำหนดเป้าหมายในการปรับลดงบประมาณลงราวร้อยละ 10 ของทุกแผนงาน กระตุ้นและเร่งรัดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และเตรียมแผนการใช้จ่ายเงินสะสม เป็นต้น ในการนี้ คณะผู้บริหารและสภาเทศบาลได้ติดตามและประเมินสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรเป็นระยะๆ ดังคำกล่าวของนายบรรจง โฆษิตจิรนนท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ดว่า¹¹

“...เทศบาลมีความตื่นตัวในเรื่องนี้มาตั้งแต่แรก เราคาดการณ์ว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้จะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทำให้การดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนฯ จะต้องกระทำอย่างรัดกุมขึ้น เราปรับตัวโดยการชะลอโครงการที่ยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือโครงการที่มีค่าใช้จ่ายสูงเอาไว้ก่อน เรียกได้ว่าต้อง “รัดเข็มขัด” กันอย่างมากเลยทีเดียว....”

¹¹ สัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด วันพฤหัสบดีที่ 6 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 10.00 – 12.30 น.

ในช่วงปีงบประมาณ 2551 (ก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ) จนถึงปีงบประมาณ 2552 (ช่วงที่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจส่งผลกระทบต่อที่ชัดเจนขึ้นแล้ว) ฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาลได้รับผลกระทบพอสมควร และเทศบาลได้ปรับปรุงนโยบายการบริหารการเงินการคลังหลายด้านดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 4.1 ในประการแรก จะเห็นได้ว่าระดับรายได้รวมของเทศบาลลดลงอย่างชัดเจนจากจำนวน 311.1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2551 เหลือประมาณ 292.0 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 หรือลดลงประมาณร้อยละ 6.5 ประเภทของรายได้ที่มีการลดลงมากที่สุดได้แก่ภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ซึ่งลดลงประมาณร้อยละ 7.2 และ 5.9 ตามลำดับในช่วงเวลาดังกล่าว

ผลของภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นต่อระดับการใช้จ่ายของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 ปรากฏอย่างชัดเจนเช่นกัน กล่าวคือระดับการใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2552 อยู่ที่ประมาณ 287.6 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากระดับการใช้จ่ายของเทศบาลในปีงบประมาณ 2551 เพียงประมาณ 1.65 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.58 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของระดับรายจ่ายที่ค่อนข้างต่ำในช่วงเวลาดังกล่าว ในการนี้ระดับรายได้เหนือรายจ่ายของเทศบาลเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (ข้อ 3) ลดลงจากจำนวนประมาณ 25.1 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2551 เหลือเพียงประมาณ 4.4 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 และส่งผลให้เทศบาลมีขนาดการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสมในระหว่างปีงบประมาณอยู่ในระดับที่ลดลงจากปีงบประมาณ 2551 ที่ราวร้อยละ 54.11 เหลือประมาณร้อยละ 8.22 ในปีงบประมาณถัดมา (ดูข้อ 11)

ตารางที่ 4.1 ฐานะทางการเงินของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2551 – 2554

หัวข้อ	ปีงบประมาณ 2551	ปีงบประมาณ 2552	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554
1. รายได้รวม	311,096,072.26	292,011,738.82	336,641,114.92	376,045,383.02
1.1 ภาษีอากรท้องถิ่น	15,804,399.69	16,469,185.18	17,012,734.95	18,091,582.49
1.2 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	5,682,741.44	8,733,050.08	8,695,053.10	8,672,440.80
1.3 รายได้จากทรัพย์สิน	10,375,493.10	8,590,627.69	8,272,120.07	8,418,926.92
1.4 รายได้จากสาธารณูปโภค-เทศบาลนิยซ์	2,116,625.86	2,926,126.95	3,706,252.79	4,337,745.15
1.5 รายได้อื่น	8,927,010.93	3,530,406.65	3,200,512.90	5,294,139.30
1.6 รายได้จากรัฐบาล				
- ภาษีจัดสรร	65,578,406.07	61,188,966.82	84,614,054.05	91,684,492.47
- เงินอุดหนุนทั่วไป	158,036,342.09	151,106,703.41	81,426,074.00	79,709,854.00
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	44,575,053.08	39,466,672.04	129,714,313.06	159,836,201.89
2. รายจ่ายรวม	285,992,653.56	287,646,241.58	299,617,189.41	359,280,269.83
3. รายได้รวมเหนือรายจ่ายรวม (1 - 2)	25,103,418.70	4,365,497.24	37,023,925.51	16,765,113.19
4. หนี้สินระยะยาวคงค้าง	57,800,306.00	51,816,146.00	58,818,731.00	68,246,571.00
5. เงินสะสมปลายปีงบประมาณ	80,772,305.14	87,502,313.27	103,907,072.33	120,287,018.43
6. ลูกหนี้ภาษีค้าง (บาท)	666,477.93	525,991.56	444,820.15	424,543.93
7. มูลค่าทรัพย์สินถาวรตามงบทรัพย์สิน	401,814,272.93	422,877,568.33	450,671,212.33	477,514,052.33

ตารางที่ 4.1 สถานะทางการเงินของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2551 – 2554 (ต่อ)

หัวข้อ	ปีงบประมาณ 2551	ปีงบประมาณ 2552	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554
อัตราส่วนทางการเงินที่สำคัญ				
8. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (เท่า)	2.50	3.41	5.03	4.73
9. สัดส่วนลูกหนี้ภายในท้องถิ่น (%)	4.22	3.19	2.61	2.35
10. ระดับเงินสะสมต่อรายจ่าย (%)	28.24	30.42	34.68	33.48
11. การเปลี่ยนแปลงระดับเงินสะสม (%)	54.11	8.22	16.09	15.76
12. สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (%)	4.86	5.19	5.79	4.33
13. ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายจ่ายได้รวม (%)	18.58	17.74	17.47	18.15
14. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (บาท)	1,665.09	1,501.48	1,698.20	1,975.72
15. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (บาท)	11,575.33	12,253.77	13,011.64	13,823.89

ที่มา: รวบรวมและคำนวณจากงบแสดงฐานะทางการเงินเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2551, 2552, 2553, และ 2554

พึงสังเกตว่าในปีงบประมาณ 2552 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดปรับตัวด้วยการเพิ่มรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (ข้อ 1.1) จากประมาณ 15.8 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2551 เป็น 16.5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2552 หรือเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 4.2 และเพิ่มรายได้จากค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม (ข้อ 1.2) จากประมาณ 5.7 ล้านบาทเป็น 8.7 ล้านบาทในเวลาเดียวกัน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 53.7 ผลจากการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางด้านรายได้ดังกล่าวยังคงมีอย่างต่อเนื่องไปจนถึงปีงบประมาณ 2553 และ 2554 ด้วย นอกจากนี้ในช่วงปีงบประมาณ 2552 ที่ประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เทศบาลได้ชะลอการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ดังจะเห็นได้จากระดับหนี้สินระยะยาว (ข้อ 4) และภาระหนี้ต่อประชากร (ข้อ 14) ลดลงพอสมควร

4.3 การดำเนินกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงิน การคลังและผลลัพธ์จากการดำเนินการ

ในช่วงที่เทศบาลประสบกับภาวะวิกฤตในช่วงปีงบประมาณ 2552 ได้ดำเนินมาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังเช่นใดบ้าง? และการดำเนินมาตรการต่างๆ ดังกล่าวได้รับผลลัพธ์เช่นใด? ข้อมูลในตารางที่ 4.2 แสดงภาพรวมการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤต และความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลจากการใช้กลยุทธ์ประเภทต่างๆ ทั้ง 15 ด้านในการลดแรงตึงตัวด้านการเงินการคลังให้กับเทศบาล คำอธิบายการใช้กลยุทธ์ด้านต่างๆ มีดังนี้

ตารางที่ 4.2 กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดดำเนินการในปีงบประมาณ 2552

ประเด็น	กลยุทธ์ด้านรายจ่าย a/						กลยุทธ์ด้านรายได้ b/						กลยุทธ์ด้านการจัดการ c/		
	ข้อ 1	ข้อ 2	ข้อ 3	ข้อ 4	ข้อ 5	ข้อ 6	ข้อ 7	ข้อ 8	ข้อ 9	ข้อ 10	ข้อ 11	ข้อ 12	ข้อ 13	ข้อ 14	ข้อ 15
กลยุทธ์การปรับตัวที่เทศบาลเลือกใช้	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	✓
ระดับประสิทธิภาพของกลยุทธ์ในการลดแรงกดดันทางการคลัง	2	2	3	3	-	-	2	3	3	3	3	-	3	-	3

หมายเหตุ:

v หมายถึงเทศบาลใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง x หมายถึงเทศบาลไม่ใช้กลยุทธ์ดังกล่าวในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ พ.ศ.2552/2553; ระดับประสิทธิภาพมีค่าระหว่าง 1 ถึง 4 โดยค่า 1 หมายถึงมีประสิทธิผลระดับน้อยที่สุด ค่า 2 หมายถึงมีประสิทธิผลน้อย ค่า 3 หมายถึงมีประสิทธิผลมาก และค่า 4 หมายถึงมีประสิทธิผลมากที่สุด

a/ กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายประกอบไปด้วย (1) ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน ค่าดินทาง ฯลฯ (2) จะลดการจ้างพนักงานเพื่อทดแทนอัตราว่าง (3) ลดรายจ่ายทุกแผนงานลงเป็นสัดส่วนหรือเป็นจำนวนเงินเท่ากัน (4) ลดรายจ่ายในแผนงานที่สำคัญน้อยเป็นลำดับแรก (5) ลดขนาด/คุณภาพ/ปริมาณการให้บริการสาธารณะ (6) จะลดการซ่อมบำรุงทรัพย์สิน ครัวเรือน หรือสิ่งก่อสร้างพื้นฐานของเทศบาล และ (7) ลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

b/ กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายได้ประกอบไปด้วย (8) กำหนดเป้าหมายเพิ่มรายได้เป็นจำนวนเงินหรือเป็นสัดส่วนร้อยละ (9) ปรับปรุงอัตราและ/หรือขยายฐานภาษีท้องถิ่น (10) จัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ เพิ่มขึ้น และ (11) นำเงินสะสมมาใช้ในการดำเนินงานหรือการให้บริการของเทศบาล

c/ กลยุทธ์การปรับตัวด้านการจัดการประกอบไปด้วย (12) ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงหรือทบทวนการใช้จ่ายงบประมาณ (13) ปรับปรุงหรือลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้บริการของเทศบาล (14) ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว และ (15) ให้ภาคเอกชนเข้าร่วมดำเนินการแทน (จ้างเหมาภาคเอกชน)

การลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าเดินทาง ฯลฯ

เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดพยายามลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นโดยเฉพาะรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร ซึ่งที่ผ่านมา นั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีสัดส่วนรายจ่ายประจำที่สูงกว่ารายจ่ายลงทุน การปรับลดรายจ่ายด้านบุคลากรไม่มีผลกระทบต่อประชาชนจึงสามารถปรับลดได้ง่าย สิ่งที่ได้ดำเนินการในช่วงปี 2552 ได้แก่การปรับลดค่าล่วงเวลาพนักงาน ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาอบรมนอกสถานที่ เว้นแต่หลักสูตรการอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือค่าล่วงเวลาในการปฏิบัติงานวันหยุด ซึ่งคณะผู้บริหารได้ขอความร่วมมือและสร้างความเข้าใจจากพนักงานของเทศบาลในทุกระดับ

ในการดำเนินมาตรการนี้ เริ่มต้นจากแนวนโยบายของผู้บริหารที่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องของการปรับลดรายจ่ายลง จัดทำข้อมูลสถิติย้อนหลัง 3 ปีสำหรับรายจ่ายบุคลากร เช่น ค่าล่วงเวลา ค่าเดินทาง ฯลฯ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประชุมฝ่ายบริหารประจำเดือน แล้วพิจารณาความจำเป็นร่วมกัน เมื่อทุกฝ่ายเห็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายในส่วนนี้ร่วมกันแล้วก็สรุปเป็นมติของคณะผู้บริหาร และจะมอบหมายให้ผู้บริหารระดับสำนักหรือระดับกอง แต่ละท่านอธิบาย/ชี้แจงแก่พนักงาน และลงมือดำเนินการพร้อมมีการรายงานติดตามผล

การชะลอการจ้างพนักงานใหม่หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง

ในช่วงปี 2552 เทศบาลได้ประเมินแล้วว่า การบรรจุพนักงานใหม่หรือการรับโอนพนักงานเพื่อมาบรรจุในตำแหน่งที่ว่าง จะก่อให้เกิดรายจ่ายผูกพัน

และค่าใช้จ่ายสวัสดิการอื่นๆ ตามมาจำนวนมาก ซึ่งในช่วงเวลาที่ประสบวิกฤติเศรษฐกิจอาจมีความยากลำบาก เทศบาลจึงเลือกแนวทางการชะลอการบรรจุพนักงานและเน้นการใช้ประโยชน์จากบุคลากรเท่าที่มีอยู่ โดยใช้วิธีการเกลี่ยงานของอัตราที่ว่างอยู่นั้นไปให้แก่พนักงานอื่นๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่ และจัดระบบงานให้สามารถปฏิบัติงานแทนกันได้ มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนในงานสม่ำเสมอ จะช่วยลดความจำเป็นในการจ้างพนักงานเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างลงได้ ส่วนการบรรจุพนักงานใหม่นั้นจะกระทำเฉพาะตำแหน่งที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น ในภาพรวมนั้น อัตรากำลังของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในระหว่างปี พ.ศ.2550 – 2553 แสดงดังตารางที่ 4.3 ซึ่งจะเห็นว่าในช่วงปี พ.ศ.2552 ที่เทศบาลประสบกับภาวะวิกฤตนั้นระดับการจ้างงานพนักงานต่างๆ ถูกชะลอออกไปจนถึงปี พ.ศ.2553 เมื่อวิกฤตการณ์เริ่มคลี่คลายลงไปแล้วจึงจะมีการจ้างพนักงานลักษณะต่างๆ เพิ่มขึ้น

ตารางที่ 4.3 จำนวนพนักงานเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดระหว่างปี พ.ศ.2550 – 2553

ปี พ.ศ.	พนักงานเทศบาล	ครูเทศบาล	ลูกจ้างประจำ	พนักงานจ้าง	รวมพนักงานเต็มเวลา
2550	136	194	19	221	570
2551	135	192	18	223	568
2552	138	192	18	223	571
2553	132	204	18	236	590

ที่มา: แผนพัฒนาสามปีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด (รายงานตัวเลข ณ เดือนเมษายนของทุกปี)

ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าวได้นั้น จำเป็นจะต้องมีการวิเคราะห์อัตรากำลังของพนักงานที่มีอยู่เปรียบเทียบกับภารกิจารให้บริการสาธารณะและภาระงานของแต่ละส่วนงานอย่างรอบคอบ เพื่อเป็นการประเมินผลกระทบว่าการชะลอการจ้างงานเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นมีเหตุมีผล

เหมาะสมหรือไม่ หากไม่บรรจุนักงานแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือไม่อย่างไร เป็นต้น ในเรื่องนี้ ผู้บริหารฝ่ายการเมืองของเทศบาล ผู้บริหารฝ่ายประจำ และหัวหน้าส่วนงานต่างๆ จะต้องพิจารณาร่วมกันและกำหนดเป็นแนวปฏิบัติของเทศบาลให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการว่าจ้างหรือไม่ว่าจ้างพนักงานของแต่ละส่วนงาน และไม่ให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานในภาพรวมของเทศบาลมากเกินไป

การปรับลดรายจ่ายทุกแผนงานลงเป็นสัดส่วนที่เท่ากัน

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจนั้น คณะผู้บริหารของเทศบาลมีนโยบายให้ปรับลดรายจ่ายลงร้อยละ 10 ในทุกแผนงาน/โครงการ ทั้งนี้เนื่องจากการประชุมประจำเดือนของคณะผู้บริหารตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ.2551 นั้นมีการคาดการณ์กันว่าการจัดเก็บรายได้และภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ 2552 น่าจะลดลงราวร้อยละ 7-8 ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าแผนงานของเทศบาลที่จะจัดทำขึ้นมีเงินเพียงพอสำหรับการใช้จ่าย เทศบาลจึงได้กำหนดเป้าหมายเชิงอนุรักษ์นิยมว่าขนาดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2552 จะต้องลดลงราวร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณก่อนหน้านั้น¹² และใช้ปฏิบัติกับทุกแผนงานหรือทุกส่วนงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเสมอกัน หากแผนงานใดหรือส่วนงานไม่สามารถดำเนินการตามเป้าหมายนี้ได้จะต้องมีการชี้แจงหรืออธิบายให้แก่ผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบ

¹² เป็นลักษณะของการประมาณการที่เพื่อเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจเลวร้ายลงกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (worst case scenario)

การปรับลดรายจ่ายในแผนงานที่มีความสำคัญน้อย เป็นลำดับแรก

นอกจากการกำหนดเป้าหมายรวมในการปรับลดงบประมาณรายจ่ายแล้ว เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดยังได้พุ่งเป้าในการตัดทอนรายจ่ายในแผนงานที่มีความสำคัญน้อยลงด้วย โดยที่แผนงานเหล่านี้มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินงานหลักของเทศบาล อาทิ แผนงานด้านการพัฒนาบุคลากรตั้งเช่นการศึกษาดูงาน จะลดการฝึกอบรมที่จัดโดยหน่วยงานภายนอกที่มีค่าธรรมเนียมการปกครองท้องถิ่น แผนงานด้านการศึกษาที่ปรับลดค่าใช้จ่ายในการศึกษาดูงานของครูเทศบาล แผนงานด้านสวัสดิการสังคมก็ปรับลดการศึกษาดูงานของคณะกรรมการชุมชน ส่วนกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมก็ตัดการอบรม/การศึกษาดูงานของ อสม. และกลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ทั้งนี้ในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ก็จะประกาศให้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับส่วนงานต่างๆ ของเทศบาล โดยมอบหมายให้ผู้บริหารของแต่ละส่วนงานปรับเปลี่ยนแผนการพัฒนาบุคลากรและ/หรือแผนการศึกษาดูงานลง ส่วนการอบรมตามเงื่อนไขที่จำเป็น โดยเฉพาะหลักสูตรที่กำหนดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่อาจปรับลดลงได้

การลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

การชะลอการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานช่วยให้เทศบาลประหยัดค่าใช้จ่ายในช่วงวิกฤติพอสมควร ในกรณีนี้ เทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ว่าโครงการใดที่มีมูลค่าการลงทุนสูงกว่า 20 ล้านบาทจะให้ชะลอการดำเนินการออกไปก่อน หรือโครงการใดที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนกลับมาโดยตรงก็ให้ชะลอออกไปก่อนเช่นกันจนกว่าจะผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ส่วนโครงการขนาดเล็กเช่นการทำถนน การวางท่อระบายน้ำ ฯลฯ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือโครงการที่ก่อให้เกิด

ประโยชน์ตอบแทนแก่เทศบาลดังเช่นการก่อสร้างตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับ
จำนำ ฯลฯ เทศบาลยังคงดำเนินการตามแผนพัฒนาปกติ ทั้งนี้ในการดำเนิน
การดังกล่าว จะมีการสั่งการในที่ประชุมคณะผู้บริหารให้ปรับลดโครงการ
ลงทุนขนาดใหญ่ออกไปจากแผนพัฒนาสามปีของเทศบาล และเมื่อวิกฤต
เศรษฐกิจผ่านพ้นไปแล้วจึงค่อยนำโครงการเหล่านั้นกลับมาพิจารณาใหม่
อีกครั้งว่ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินการหรือต้องลงทุนอยู่หรือไม่

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และการเพิ่มรายได้ใหม่ๆ

ในช่วงวิกฤตปี 2552 เทศบาลตั้งเป้าหมายในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น
ในสัดส่วนที่สูงขึ้นร้อยละ 10 โดยมีเหตุผลหลักอย่างน้อย 2 ประการคือ
(1) เพื่อชดเชยการขาดรายได้ของเทศบาลจากส่วนอื่นๆ โดยเฉพาะรายได้จาก
ภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและรายได้จากเงินอุดหนุนที่เทศบาลคาดว่าจะถูกปรับ
ลดลง และ (2) เพื่อเป็นการกระตุ้นให้พนักงานเทศบาลในส่วนการจัดเก็บ
รายได้พัฒนารายได้ให้เทศบาลมากขึ้น มีการสำรวจฐานข้อมูลแผนที่ภาษีหรือ
ปรับปรุงการบริหารจัดเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ให้เต็มเม็ด
เต็มหน่วยมากขึ้น ซึ่งในปีงบประมาณ 2552 เทศบาลสามารถเพิ่มรายได้จาก
ภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียม/ค่าบริการจากเดิมที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณ
2551 เท่ากับ 21,487,141.1 บาทเป็น 25,202,235.3 ในปีงบประมาณ
2552 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 17.3

ในการดำเนินการเรื่องนี้ ผู้บริหารฝ่ายการเมืองและผู้อำนวยการ
กองคลัง และหัวหน้าฝ่ายต่างๆ ในสังกัดกองคลังประชุมร่วมกันเพื่อกำหนด
เป้าหมายการพัฒนารายได้ท้องถิ่น โดยการพิจารณาจากผลการจัดเก็บรายได้
จริงในแต่ละประเภทย้อนหลังเป็นเวลา 3 ปี และพิจารณาควบคู่กับข้อมูลทาง

เศรษฐกิจสังคม และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง แล้วจึงกำหนดเป็นเป้าหมาย การเพิ่มรายได้ ทั้งนี้ ในมุมมองของผู้บริหารนั้นเห็นว่าการพัฒนารายได้ให้ มากขึ้นเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นทั้งในช่วงเวลาปกติและในช่วงภาวะวิกฤตที่ เทศบาลกำลังประสบอยู่ในเวลานั้น

หลังจากนั้นพนักงานระดับปฏิบัติการในงานแผนที่ภาษีและทะเบียน ทรัพย์สินและงานพัฒนารายได้จะทำงานปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษี ท้องถิ่นตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้น ตั้งแต่การขยายฐานภาษีให้ครอบคลุมเต็ม พื้นที่และ/หรือครอบคลุมกิจการหรือป้ายโฆษณาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น ทบทวน รายได้ที่จัดเก็บในรูปค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม ปรับปรุงอัตราค่าเช่า ทรัพย์สินของเทศบาล การเร่งรัดและการติดตามลูกหนี้ภาษีที่ยังคงค้างชำระ การอำนวยความสะดวกในการชำระภาษีสำหรับประชาชน เช่น การรับชำระ ภาษีท้องถิ่นโดยการโอนเงินผ่านธนาคารเข้าบัญชีของเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น จากนั้นจะมีการติดตามผลการจัดเก็บรายได้จริงเป็นรายสัปดาห์และรายเดือน และจะรายงานเสนอต่อผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบผลการจัดเก็บรายได้ภาษี ท้องถิ่นเป็นประจำ

นำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อประคองระดับการให้บริการ

ในบางโครงการที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการและไม่สามารถรอเวลา ได้แม้ว่าเทศบาลจะประสบกับสภาวะการลดลงของทรัพยากรทางการเงิน ในกรณีเช่นนี้เทศบาลจึงนำเงินสะสมออกมาใช้ในการดำเนินโครงการพัฒนา พื้นฐานเพื่อมิให้ประชาชนได้รับความเดือนร้อน แต่ผู้บริหารมีแนวนโยบายให้ ใช้จ่ายเฉพาะโครงการลงทุนขนาดเล็กที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น อาทิ ระบายางระบายน้ำ การทำถนนคอนกรีตเพื่อทดแทนถนนลูกรัง เป็นต้น ในการนี้กองคลังจะเป็นผู้ที่คอยตรวจสอบยอดคงเหลือเงินสะสมว่าจะ

สามารถนำมาจ่ายขาดได้เป็นจำนวนเท่าใด จากนั้นจึงรายงานให้ผู้บริหารเทศบาลได้รับทราบ และหากมีความจำเป็นต้องใช้เงินสะสมจ่ายขาด ก็จะทำแผนการใช้จ่ายเสนอต่อสภาเทศบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบและมอบหมายให้แก่ส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายเงินสะสมจ่ายขาดต่อไป

การปรับปรุงขั้นตอนหรือวิธีการให้บริการสาธารณะ

เทศบาลได้ทบทวนขั้นตอนการปฏิบัติบางประการเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและช่วยลดภาระงาน ลดระยะเวลาการปฏิบัติงาน และ/หรือลดจำนวนเอกสารที่ไม่จำเป็นลง ซึ่งได้ดำเนินการกับการขอใบอนุญาตต่างๆ พร้อมกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติที่ลดลงเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ นอกจากนี้ได้ดำเนินการจ้างเหมาภาคเอกชนในงานทำความสะอาดอาคารสำนักงาน และปรับลดรายจ่ายในส่วนของงานจ้างนักรถการโรงลงไป ซึ่งก่อให้เกิดความประหยัดในด้านรายจ่ายผูกพันเทศบาลในระยะยาวลงได้จำนวนมาก

และสำหรับอีกหลายๆ กลยุทธ์ที่เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมิได้ดำเนินการ อาทิ การลดขนาดหรือคุณภาพบริการสาธารณะ การชะลอการซ่อมบำรุงอุปกรณ์หรือเครื่องจักร หรือการกำหนดกฎกติกาที่เข้มงวดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและ/หรือการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาทบทวนการใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ของเทศบาลนั้น มีสาเหตุหลักเป็นเพราะงานบริการส่วนใหญ่ไม่อาจปรับลดลงได้เพราะจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังเช่นการจัดเก็บขยะในเขตเทศบาลที่ปัจจุบันดำเนินการทุกวัน ไม่อาจลดลงให้เหลือเพียงสัปดาห์ละ 2-3 วันได้เพราะจะส่งผลทำให้เมืองสกปรกขึ้น และกระทบต่อสุขอนามัยของประชาชน หรือในกรณีของแสงไฟ

ส่องสว่างก็มื่ออาจปรับลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลงได้ และสำหรับอุปกรณ์หรือครุภัณฑ์ที่มีความสำคัญก็จำเป็นต้องดำเนินการซ่อมแซมหรือซ่อมบำรุง เช่น ถนนหนทาง ระบบไฟส่องสว่าง ฯลฯ มิเช่นนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนได้ ซึ่งเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการขั้นพื้นฐานเหล่านี้

ในภาพรวมนั้นจะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนิยมใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่าการดำเนินมาตรการด้านอื่นๆ ซึ่งเป็นมาตรการที่สามารถลงมือดำเนินการได้สะดวก ดังเช่นการปรับลดรายจ่ายด้านต่างๆ ของเทศบาลที่กระทำได้โดยการวิเคราะห์แนวโน้มและจัดประชุมชี้แจงกับผู้บริหารส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ในส่วนของการปรับปรุงวิธีการจัดบริการสาธารณะหรือขั้นตอนการทำงานนั้นอาจมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถกระทำได้ในทุกๆ ระบบงานให้บริการสาธารณะของเทศบาลด้วยข้อจำกัดของกฎระเบียบ และสำหรับมาตรการด้านรายได้นั้น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมีมุมมองว่าเป็นกลยุทธ์ที่ผลักดันได้ค่อนข้างยากเนื่องจากจะไปกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลจำนวนมาก และอาจมีผลกระทบทางการเมือง/คะแนนนิยมได้ตามมา และที่สำคัญก็คือการเร่งรัดด้านภาษีอากรหรือการจัดเก็บรายได้ใหม่ๆ ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับความเป็นธรรมของระบบภาษีอากรท้องถิ่นสำหรับประชาชนกลุ่มต่างๆ มาตรการปรับตัวทางด้านรายได้จึงมีความยากลำบากในการดำเนินการพอสมควร

4.4 ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการปรับตัวของเทศบาล

ในการริเริ่มและดำเนินมาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังด้านต่างๆ ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้นมีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้หลายฝ่าย ซึ่งตัวแสดงที่สำคัญประกอบไปด้วย ผู้บริหารเทศบาลฝ่ายการเมือง สมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารฝ่ายประจำ พนักงานปฏิบัติ และภาคประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งแต่ละตัวแสดงก็มีบทบาทต่อการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลในแต่ละขั้นตอนแตกต่างกันไป ตั้งแต่การรับรู้ถึงภาวะวิกฤต และการริเริ่มแนวทางในการปรับตัว การผลักดันหรือการกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการรับมือกับภาวะวิกฤต การลงมือดำเนินกลยุทธ์ต่างๆ และการติดตามผลสำเร็จ ในภาพรวมนั้น การดำเนินงานของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดสรุปตามระดับความเข้มข้นของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานคลังภายใต้ภาวะวิกฤตแสดงดังตารางที่ 4.4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4 บทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด
ปี พ.ศ.2552/2553

ตัวแสดงหลัก	กระบวนการหลักในการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาล				การติดตามผล
	การริเริ่ม-การรับรู้ถึงภาวะวิกฤต	การกำหนดทางเลือก-การตัดสินใจ	การลงมือดำเนินการ	การติดตามผล	
ผู้บริหารฝ่ายการเมือง	★ ★ ★	★ ★ ★	★	★ ★	
สภาเทศบาล	★	★ ★	--	★ ★	
ผู้บริหารฝ่ายประจำ/ผู้ปฏิบัติงาน	★	★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★	
ประชาชน-องค์กรภายนอก	★	★	--	★	

หมายเหตุ: ★ หมายถึงระดับความเข้มข้นของบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในกระบวนการต่างๆ ในการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระดับได้แก่ -- ไม่มีบทบาทใดๆ; ★ มีบทบาทเล็กน้อย; ★★ มีบทบาทปานกลาง; ★★★ และมีบทบาทอย่างเข้มข้น

โดยทั่วไปนั้น ในช่วงที่เริ่มเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปลายปี 2551 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากต่างมิได้รับทราบถึงปัจจัยเสี่ยงทางการคลังดังกล่าวนัก จึงยังคงบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้บริบทเดิมๆ แต่สำหรับกรณีของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนั้น ผู้บริหารฝ่ายการเมือง (นำโดยนายกเทศมนตรี) เป็นผู้ติดตามและรับรู้ถึงความผันผวนทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นอย่างดี จึงได้จัดประชุมกับผู้บริหารระดับส่วนงานของเทศบาลเพื่อนำเสนอถึงประเด็นท้าทายทางเศรษฐกิจให้ได้รับทราบทั่วกัน และร่วมกันประเมินถึงผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจที่มีต่อการดำเนินงานหลักและฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาล จากนั้นจึงช่วยกันคิดและนำเสนอทางออกในเรื่องนี้ร่วมกันกับพนักงานฝ่ายประจำในการรวบรวมทางเลือกกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังหลายประการที่มีความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

พึงสังเกตว่าในการประเมินถึงเหตุผลความจำเป็นของการปรับตัวและทางเลือกที่เป็นไปได้นั้น ผู้บริหารฝ่ายการเมืองจะร่วมกันทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้บริหารฝ่ายประจำ โดยเฉพาะปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน และผู้อำนวยการกองคลัง เพื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงที่ผ่านมาและในปัจจุบัน และร่วมกันประเมินถึงแนวโน้มทางเศรษฐกิจและทิศทางการบริหารงานคลังท้องถิ่นในช่วงที่จะเกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ.2552 – 2553 จากนั้นจะร่วมกันวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินกลยุทธ์ประเภทต่างๆ พร้อมกับการประเมินผลที่คาดว่าจะได้รับจากการดำเนินกลยุทธ์แต่ละประเภทในการช่วยลดแรงดึงตัวทางด้านทรัพยากรทางการเงินการคลังให้แก่เทศบาล ต่อจากนั้น จะมีการร่วมกันกำหนดข้อสรุปและ/หรือแนวนโยบายว่าเทศบาลเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังเช่นใดบ้าง จากข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวจะเห็นได้

ว่าทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำต่างมีความสำคัญและมีบทบาทที่เกื้อหนุนกันและกันในการกำหนดแนวนโยบายด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ภายใต้ภาวะวิกฤตได้อย่างเหมาะสม

ในขั้นตอนนี้เอง เมื่อคณะผู้บริหารเทศบาลมีแนวนโยบายและรายละเอียดกลยุทธ์ในการดำเนินการที่ชัดเจนแล้ว จึงได้นำรายละเอียดต่างๆ แจ้งให้แก่ฝ่ายสภาเทศบาลได้รับทราบ โดยจะไม่มองว่าเรื่องการปรับตัวทางการเงินการคลังเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น หากแต่เป็นเรื่องของทุกฝ่ายที่ควรต้องเดินหน้าไปด้วยกัน สภาเทศบาลควรต้องรับรู้และให้ความเห็นชอบต่อการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้ โดยที่สมาชิกสภา สามารถให้ข้อเสนอแนะต่อผู้บริหารตามสมควร อีกทั้งยังสามารถเป็นกระบอกเสียงให้แก่เทศบาลในการนำนโยบายต่างๆ ไปสื่อสารให้กับภาคประชาชนได้รับทราบ และสร้างความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นของเทศบาลในการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดบริการสาธารณะและ/หรือการบริหารการเงินการคลังขององค์กรได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ มาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังบางด้านจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อนการดำเนินการ อาทิ การนำเงินสะสมมาจ่ายขาด การปรับลดรายจ่ายหรือการชะลอการดำเนินโครงการต่างๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาลที่สภาเทศบาลได้เคยให้ความเห็นชอบไว้ เป็นต้น การดำเนินมาตรการเหล่านี้ต้องได้รับการพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นจากสภาเทศบาลก่อนการลงมือปฏิบัติ ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2552 ที่ผ่านมา สภาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้ให้ความเห็นชอบกับแนวนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้สังเกตเห็นถึงความจำเป็นในการปรับตัวทางการเงินการคลังเป็นการล่วงหน้าสำหรับรับมือกับภาวะวิกฤตที่จะเกิดขึ้น และได้เน้นย้ำให้

ฝ่ายบริหารดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างรอบคอบและระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้มาตรการปรับลดรายจ่ายหรือการเพิ่มรายได้ต่างๆ ส่งผลกระทบต่อประชาชนและคุณภาพชีวิตของพวกเขามากเกินไป

ในขั้นตอนต่อมาเป็นส่วนของการดำเนินการมาตรการต่างๆ ซึ่งตัวแสดงที่มีบทบาทหลักในเรื่องนี้จะเป็นผู้บริหารของส่วนงานต่างๆ และพนักงานในสังกัด โดยที่นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลจะเป็นผู้ที่คอยกำกับดูแลเท่านั้น และจะให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานตามกรอบทิศทางการปรับตัวด้านการเงินการคลังที่ได้กำหนดขึ้นร่วมกันระหว่างนายกเทศมนตรีกับผู้บริหารส่วนงานต่างๆ และหากการดำเนินมาตรการใดต้องการการสนับสนุนหรืออำนาจสั่งการจากผู้บริหารฝ่ายการเมือง ก็จะนำเรื่องนั้นปรึกษากับผู้บริหารเทศบาลเป็นระยะๆ และในขั้นสุดท้าย จะเป็นการรายงานติดตามผลความก้าวหน้าของการดำเนินกลยุทธ์การปรับตัวในด้านต่างๆ โดยที่ผู้บริหารจะร่วมประชุมเพื่อรับทราบและติดตามให้มีการดำเนินการจริงอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ในขั้นตอนสุดท้ายนี้ ฝ่ายสภาเทศบาลจะไม่เข้ามาข้องเกี่ยวโดยตรง แต่จะรอรับทราบและติดตามผลความสำเร็จในการดำเนินมาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังต่างๆ ของฝ่ายบริหารอีกต่อหนึ่ง

ในส่วนของภาคประชาชนนั้น ถึงแม้จะมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ แต่ก็เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับเปลี่ยนการทำงานและ/หรือการให้บริการสาธารณะของเทศบาลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยที่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ภาคประชาชนได้ให้ความร่วมมือและยอมรับถึงเหตุผลความจำเป็นของคณะผู้บริหารเทศบาลในการดำเนินกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังเป็นอย่างดี ดังเช่นกรณีของรองประธานคณะกรรมการชุมชนวัดคุ้ม

(นายสมพงษ์ ปิยนารถ) ได้ให้ความเห็นว่า¹³

“...เมื่อ 2 ปีก่อนเราได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจโดยตรง
กิจการของผมเองก็ต้องปลดคนงานออกบางส่วนด้วย แต่ในด้าน
การให้บริการของเทศบาลนั้นมิได้รับผลกระทบมากนัก ซึ่งเป็น
เพราะผู้บริหารเทศบาลมองการณ์ไกล มองเห็นถึงภาวะวิกฤตที่
จะเกิดขึ้นแล้วเตรียมตัวเพื่อรับมือในหลายๆ ด้านเป็นการล่วงหน้า
แม้ว่าจะต้องปรับลดงบประมาณในการจัดบริการบางประเภทลง
และมีมาตรการเร่งรัดการเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้น แต่เรา
ก็ยินดีให้ความร่วมมือกับเทศบาล เพราะเราได้รับการชี้แจงถึง
เหตุผลความจำเป็นจากเทศบาลเป็นอย่างดี เราก็สนับสนุน...”

ในภาพรวมนั้น ผลจากการดำเนินมาตรการปรับตัวทางการเงินการ
คลังด้านต่างๆ เป็นที่น่าพอใจสำหรับทุกๆ ฝ่าย เทศบาลสามารถปรับตัวให้
ผ่านพ้นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจได้ดีพอสมควร สามารถประคองระดับรายจ่ายได้
โดยการเพิ่มสัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นราวร้อยละ 17.3 (ดูตารางที่ 4.1
ข้างต้นประกอบ) สภาพคล่องทางการเงินการคลังของเทศบาลมิได้รับผล
กระทบมากนัก (พิจารณาจากอัตราส่วนทุนหมุนเวียนและระดับเงินสะสมต่อ
รายจ่ายของเทศบาลในข้อ 8 และ 10 ของตารางที่ 4.1) อีกทั้งบริการ
สาธารณะประเภทหลักของเทศบาลก็ดำเนินการได้โดยไม่สะดุดหรือขาดตอน
ลง เงินสะสมของเทศบาลมิได้ถูกนำออกมาใช้จ่ายจนร่อยหรอเนื่องจาก

¹³ สัมภาษณ์นายสมพงษ์ ปิยนารถ รองประธานชุมชนวัดคุ้ม เทศบาลเมือง
ร้อยเอ็ด วันที่ 7 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 10.30 – 11.00 น.

เทศบาลได้เตรียมการรับมือกับภาวะวิกฤตอย่างเป็นระบบ โดยมีแผนการปรับลดรายจ่ายร้อยละ 10 และมีแผนการจัดเก็บเพิ่มรายได้ภาษีท้องถิ่นร้อยละ 10 ไว้เป็นการล่วงหน้า และเมื่อถึงวันสิ้นปีงบประมาณ 2552 เทศบาลมีเงินสะสมเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากตอนต้นปีงบประมาณราวร้อยละ 8.22 (พิจารณาจากข้อ 11 ตารางที่ 4.1) ส่วนการดำเนินการตามแนวกลยุทธ์การปรับตัวในแต่ละด้านก็ไม่มีผลกระทบ ทั้งนี้เนื่องจากคณะผู้บริหารของเทศบาลมีการประชุมทำความเข้าใจกับส่วนงานต่างๆ และรวมถึงภาคประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเข้าใจตรงกัน

4.5 การเมืองเรื่องการกระจายประโยชน์จากบริการสาธารณะในยุครัดเข็มขัด: บทเรียนสำหรับอนาคต

แม้ว่ากรณีตัวอย่างของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจะสะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินมาตรการปรับตัวด้านการเงินการคลังที่ริเริ่มและผลักดันโดยคณะผู้บริหารฯ จะได้รับแรงสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่ดีพอสมควรในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา โดยไม่มีแรงต้านจากฝ่ายประจำและจากฝ่ายสภาเทศบาลปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน และได้รับผลลัพธ์ที่เป็นพึงพอใจของหลายฝ่าย แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินมาตรการรัดเข็มขัดที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา มิได้เป็นหลักประกันว่าการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้อีกจะได้รับแรงสนับสนุนที่ดีต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในกรณีที่ภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นในระดับที่รุนแรงและกินเวลาต่อเนื่องยาวนานมากกว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2552/2553

เหตุผลสำคัญเป็นเพราะการรัดเข็มขัดทางการเงินการคลังในช่วงระยะเวลาสั้นๆ นั้น หลายฝ่ายยังมิได้รับผลกระทบที่รุนแรงนัก และอาจยินยอมที่จะเสียสละประโยชน์บางประการที่พวกเขาเคยได้รับจากเทศบาลในสภาวะ

ท้องถิ่นประสบกับภาวะวิกฤตได้ ดังเช่น หน่วยงานยินยอมที่จะยุบเลิกหรือชะลอการดำเนินโครงการหรือแผนงานบางประการ พนักงานเทศบาลและ/หรือลูกจ้างยินยอมเสียสละโอกาสที่จะได้รับเงินตอบแทน สวัสดิการ หรือค่าล่วงเวลา ฯลฯ สมาชิกสภาเทศบาลยอมเสียสละโอกาสบางประการในการปรับลดสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการพัฒนาในพื้นที่ฐานเสียงของตน หรือประชาชนยินยอมที่จะได้รับผลกระทบในด้านบริการสาธารณะที่ลดลงและ/หรือต้องจ่ายภาษีอากรหรือค่าบริการเพิ่มขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การยอมรับต่อสภาวะกดดันทางการเงินการคลังเช่นนี้อาจมิได้มีผลต่อเนื่องในระยะยาว สมาชิกสภาเทศบาล “....อาจรู้สึกอึดอัดในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อพี่น้องประชาชนในชุมชนเรียกร้องบริการสาธารณะหลายๆ อย่าง โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน แต่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเหล่านั้นไม่สามารถส่งมอบบริการที่พวกเขาต้องการให้ได้ในทันที...”¹⁴ ในส่วนภาคประชาชนอาจไม่สามารถทนแบกรับภาระจากวิกฤตเศรษฐกิจโดยการเสียภาษีอากรหรือค่าบริการเพิ่มขึ้น แต่กลับได้รับบริการสาธารณะลดน้อยลงได้อีกต่อไป หรือแม้แต่ฝ่ายบริหารของเทศบาล “.....อาจรู้สึกเสียดายโอกาสที่ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มศักยภาพ และไม่สามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว....”¹⁵ หรืออาจไม่สามารถควบคุมผลลัพธ์จากการดำเนิน

¹⁴ สัมภาษณ์นายอำเภวนาย อายุวัฒน์ ประธานสภาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 13.45-14.30 น.

¹⁵ สัมภาษณ์นายบรรจง โฆษิตจिरนนท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด วันพฤหัสบดีที่ 6 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 10.00 – 12.30 น.

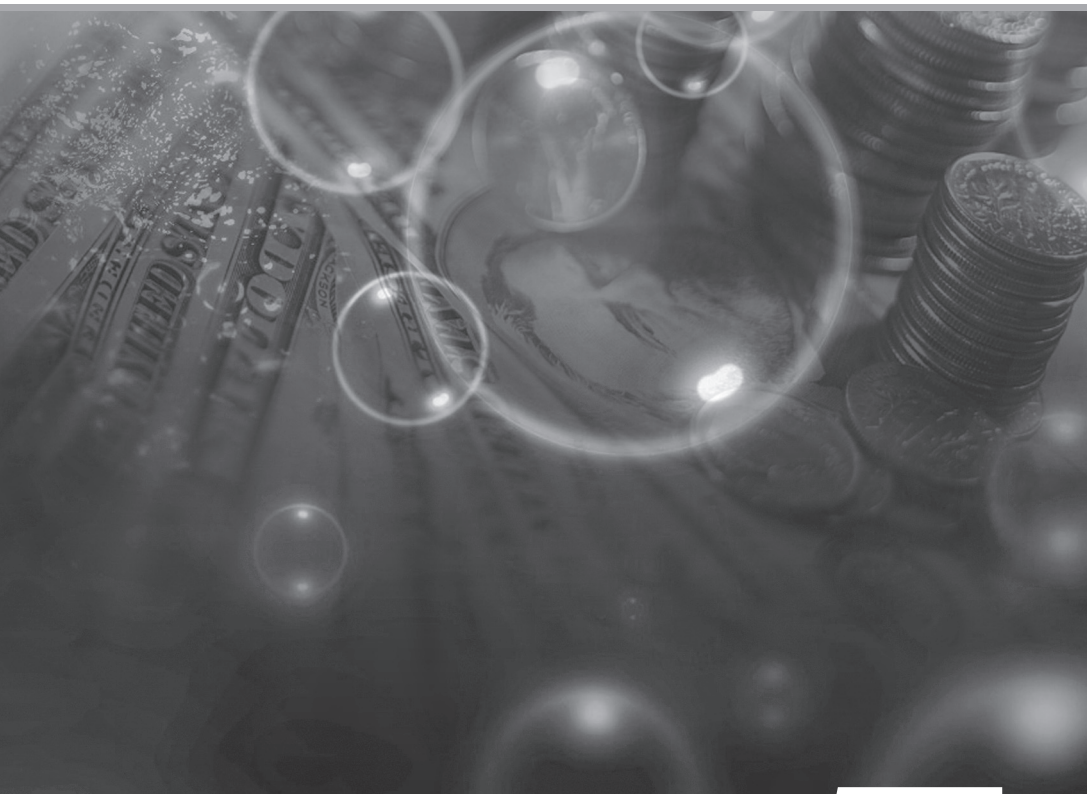
กลยุทธ์ปรับตัวทางการเงินการคลังใดๆ ได้ในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤตอย่างรุนแรง

ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นไปได้เช่นนี้ การเตรียมพร้อมให้กับเทศบาลและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ปัจจัยเสี่ยงได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่ง และมีข้อเรื่องที่ทำให้กระทำการเพียงช่วงระยะเวลาสั้นๆ เมื่อเผชิญกับปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น การสร้างความสมดุลในการกระจายประโยชน์และการตอบสนองต่อความต้องการของตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ภายใต้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งในสภาพปกติและสภาวะวิกฤตถือเป็นความท้าทายทางการเมืองที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเตรียมรับมือ และกำหนดเป็นนโยบายบริหารงานคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์กรณีตัวอย่างในเชิงลึกจากเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดนี้สะท้อนให้เห็นแง่มุมต่างๆ ในการบริหารงานคลังภายใต้ภาวะวิกฤต โดยมีเนื้อหาเริ่มจากการรับรู้และการประเมินสถานการณ์แวดล้อม การประเมินศักยภาพและฐานะทางการเงินขององค์กร และกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินมาตรการรัดเข็มขัดด้านต่างๆ รวมถึงการเข้ามามีบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ในการบริหารงานคลังภายใต้วิกฤต เนื้อหาในบทนี้ชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การดำเนินกลยุทธ์ปรับตัวทางการเงินการคลังต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายและจำเป็นต้องสร้างสมดุลในแง่ข้อเรียกร้องหรือความต้องการของแต่ละตัวแสดงกับความพร้อมทางด้านทรัพยากรการเงินการคลังขององค์กร มิเช่นนั้นแล้ว การบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤตก็คงไม่อาจประสบความสำเร็จได้อย่างยั่งยืน

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ



บทวิเคราะห์
ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้
กลยุทธ์การปรับตัว
ทางการเงินการคลัง

5

Local government executives voluntarily pursue retrenchment strategies when they are presumed to be helpful to emerging fiscal situations

(Krueathep (forthcoming))



หลังจากที่ได้นำเสนอแล้วว่าเทศบาลของไทยเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในภาวะวิกฤตเช่นใดในข้อเขียนบทที่ 3 และ 4 ที่ผ่านมา ประเด็นสำคัญทางวิชาการอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกันก็คือเหตุผลสำคัญที่ทำให้เทศบาลเลือกใช้กลยุทธ์บางประเภทหรือไม่เลือกใช้กลยุทธ์บางประเภทนั้นคืออะไร มีปัจจัยเชิงสถาบัน ปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารจัดการ ปัจจัยด้านความตึงตัวทางทรัพยากร หรือปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมใดที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังแต่ละประเภท เนื้อหาในบทนี้จึงนำเสนอบทวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการเลือกใช้หรือไม่เลือกใช้มาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤตของเทศบาล

โดยทั่วไปนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเลือกใช้มาตรการด้านการบริหารการเงินการคลังภายใต้ข้อจำกัดด้านต่างๆ เมื่อเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นนั้น ผู้บริหารขององค์กรยังคงสามารถดำเนินนโยบายจัดบริการสาธารณะและ/หรือนโยบายบริหารการเงินการคลังขององค์กรได้ตามปกติราบเท่าที่ยังคงมีทรัพยากรทางการเงินสำรองไว้มากเพียงพอสำหรับการรับมือกับความผันผวนที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์กรภาครัฐมักมีทรัพยากรที่จำกัด ไม่ซ้าก็เร็วจำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายบริหารงานคลังในทางใดทางหนึ่งเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น เพราะมิเช่นนั้นแล้วการไม่ปรับตัวใดๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมอาจส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องสะดุดลงโดยฉับพลัน และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นเกิดความไม่พอใจขึ้นได้

จุดเปลี่ยนที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องประเมินถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมภายใต้สภาวะวิกฤต และประเมินถึงขีดความสามารถขององค์กรด้านการเงินการคลังและด้านการบริหารจัดการในการรับมือกับแรงกดดันจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น หากเกิดความไม่สมดุลขึ้นระหว่างแรงกดดันจากภายนอกกับขีดความสามารถขององค์กรในการต้านทานกับการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ต้องปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนแนวนโยบายการบริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังต่างๆ ในภาวะวิกฤตจึงมีความสำคัญที่จะช่วยประคับประคองให้การดำเนินงานขององค์กรเกิดขึ้นต่อไปโดยมิได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตมากนัก

เพื่อที่จะอธิบายถึงอิทธิพลของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง ผู้เขียนจึงพัฒนาตัวแบบทางสถิติขึ้นโดยใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร ด้วยตัวแบบโลจิสติกส์ (logistic regression analysis) เพื่อที่จะอธิบายว่าปัจจัยใดส่งผลต่อโอกาสหรือความน่าจะเป็นในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังทั้ง 15 ประการดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วในข้อเขียนบทที่ 3 ตัวแปรเหล่านี้แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มหลักได้แก่ (1) ปัจจัยเชิงสถาบัน (2) ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคม (3) ปัจจัยด้านความมีอยู่ของทรัพยากร และ (4) ปัจจัยด้านฐานะทางการเงินการคลัง ตัวแบบสมการโลจิสติกส์แสดงดังต่อไปนี้

$$Pr(\text{การเลือกใช้กลยุทธ์ปรับตัวทางการเงินการคลัง} = 1) = \Lambda (\beta_0 + \beta_1 \text{ ปัจจัยเชิงสถาบัน} + \beta_2 \text{ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจสังคม} + \beta_3 \text{ ปัจจัยด้านความมีอยู่ของทรัพยากร} + \beta_4 \text{ ปัจจัยด้านฐานะทางการเงินการคลัง} \quad [1]$$

โดยที่ค่า λ บกบอกถึงความสัมพันธ์แบบโลจิสระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ในที่นี้ ตัวแปรตามได้แก่ความน่าจะเป็นในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังประเภทต่างๆ ซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 0 (หมายความว่าไม่มีโอกาสที่จะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังแต่ละประเภท) ถึง 1 (หมายความว่า การเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในแต่ละประเภท) ประเด็นสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิตินี้ก็คือค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระ (coefficients $\beta_1, \beta_2, \beta_3,$ and β_4) ว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ คำอธิบายในเชิงสาเหตุและผลลัพธ์ (causal explanation) ระหว่างตัวแปรอิสระต่างๆ กับโอกาสในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลมีดังต่อไปนี้

5.1 ปัจจัยเชิงสถาบัน (Institutional Settings)

ในด้านแรก การที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤตหรือไม่ก็นั้นมักขึ้นอยู่กับทรัพยากรด้านการเงินการคลัง (fiscal slackness) และศักยภาพทางการบริหารขององค์กร (organizational capacity) (Schick 1980; Pammer 1990). ผู้เขียนจึงเลือกใช้ตัวแปรในการวัดศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรทางการเงินการคลังของเทศบาลโดยพิจารณาจาก (1) จำนวนพนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานเต็มเวลา (full-time equivalent) (2) จำนวนปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล (3) จำนวนประชากร (4) ความหลากหลายของชุมชน และ (5) ขอบเขตภารกิจในการให้บริการสาธารณะ โดยทั่วไปนั้น เทศบาลขนาดใหญ่มีจำนวนพนักงานปฏิบัติงานเต็มเวลาจำนวนมากย่อมมีส่วนส่งเสริมให้องค์กรสามารถรับมือกับความท้าทายและการเปลี่ยนแปลงได้ในหลายด้าน ดังนั้นเทศบาล

ขนาดใหญ่จึงอาจรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้ภาวะวิกฤตโดยที่ไม่จำเป็นต้องเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวใดๆ ส่วนเทศบาลขนาดเล็กมีศักยภาพทางการบริหารที่จำกัดกว่า จึงอาจมีแนวโน้มสูงที่จะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังเมื่อเผชิญกับภาวะวิกฤตในสัดส่วนที่สูงกว่าได้

ในทำนองเดียวกัน เทศบาลที่ได้ดำเนินงานมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนานย่อมเผชิญกับภาวะวิกฤตบ่อยครั้งกว่า จึงอาจมีโอกาที่เทศบาลเหล่านี้จะปรับตัวต่อภาวะวิกฤตโดยการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งเป็นระยะเวลาไม่นาน ปัจจัยต่อมาได้แก่ความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดประกอบไปด้วยชุมชนที่มีความหลากหลาย มีภูมิหลังความเป็นมาหรือประวัติศาสตร์เฉพาะ อาจส่งผลให้บริการสาธารณะที่ประชาชนคาดหวังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายมากขึ้นด้วย (Krueathep et al. 2010) ในกรณีเช่นนี้ ความหลากหลายของชุมชนจึงกลายเป็นแรงกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับตัวด้านการเงินการคลังในภาวะวิกฤตเพื่อประคับประคองการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ตัวแปรด้านความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นจะพิจารณาจากจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนและจำนวนประชากรในเขตเทศบาล

ปัจจัยเชิงสถาบันประการสุดท้ายได้แก่ขอบเขตภารกิจที่เทศบาลจัดบริการให้แก่ประชาชน โดยทั่วไปนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตภารกิจที่กว้างขวางอาจตกอยู่ในสภาวะที่ย่ำแย่เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้น เนื่องจากการกิจจำนวนมากเหล่านี้จำเป็นต้องใช้งบประมาณสูงในการดำเนินการ ซึ่งในช่วงภาวะวิกฤต การจัดเก็บภาษีอากรหรือรายได้ประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประสบกับข้อจำกัดที่มักทำให้

จัดเก็บได้น้อยลง (Chernick and Reschovsky 2001; Aronson and King 1978; Gramlich 1976) ในกรณีเช่นนี้ เทศบาลที่ดำเนินภารกิจกว้างขวาง จึงมีโอกาสสูงที่จะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังด้านต่างๆ ทั้งนี้การพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจของเทศบาล ผู้เขียนพิจารณาจากภารกิจที่เทศบาลสามารถเลือกกระทำได้ตามกฎหมาย (auxiliary service functions) อาทิ ตลาด ท่าเรือ สถานีขนส่ง ห้องสมุด ระบบบำบัดน้ำเสีย กิจการสาธารณูปโภค หรือโรงรับจำนำ เป็นต้น หากเทศบาลใดเลือกจัดบริการเพิ่มเติมเหล่านี้ตั้งแต่ 3 ประเภทขึ้นไปถือว่าเป็นเทศบาลที่มีขอบเขตภารกิจกว้างขวางกว่าเทศบาลทั่วไป

5.2 บริบทด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น (Socioeconomic Context)

วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นอธิบายว่าแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปรับตัวด้านการเงินการคลังมาจากบริบทแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมเช่นกัน (Miller 2001; Rubin 1982; Schick 1980; Pammer 1990) ยกตัวอย่างเช่น ในชุมชนเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจได้รับผลกระทบทางการเงินการคลังอย่างรุนแรงในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤต (Krueathep 2010; Hendrick 2004; Dluhy and Frank 2002; Ladd and Yinger 1989) บริบทด้านความหนาแน่นของชุมชนดังกล่าวนี้อาจเป็นแรงกระตุ้นให้เทศบาลเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังมากขึ้นได้ ดังนั้น ตัวแปรหุ่น (ตัวแปร dummy variable) ที่สะท้อนถึงความเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่และตัวแปรพื้นที่การปกครองของเทศบาล (ตารางกิโลเมตร) จึงถูกกำหนดให้เป็นตัวแปรอิสระที่จะอธิบายถึงความน่าจะเป็นในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง

นอกจากนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคของประเทศเผชิญกับความเสี่ยงด้านการเงินการคลังในระดับที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในภูมิภาคที่ระดับพัฒนาการทางสังคมและเศรษฐกิจไม่สูงนัก ผู้บริหารของท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ จึงอาจมีแนวคิดหรือทัศนคติทางการบริหารที่แตกต่างกันในการปรับตัวต่อภาวะวิกฤต (Krueathep 2010; Punyaratabandhu 2007) ดังนั้น ตัวแปรที่บ่งชี้ถึงภูมิภาคของเทศบาลต่างๆ จึงถูกรวมเข้าไปในสมการวิเคราะห์ทางสถิติในครั้งนี้ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ โดยที่ตัวแปรภาคกลางจะถูกกำหนดให้เป็นค่าฐาน (baseline) สำหรับการตีความหมายของตัวแปรภูมิภาคต่างๆ

5.3 ความมีอยู่ของทรัพยากรทางการเงินการคลัง (Revenue Availability)

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีทรัพยากรเก็บสำรองไว้เป็นจำนวนมากมักมีข้อได้เปรียบในการรับมือกับภาวะวิกฤตโดยที่ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายในการบริหารการเงินการคลังมากนัก องค์กรเหล่านี้ยังสามารถที่จะทำงานภายใต้เงื่อนไขเดิมๆ ได้ต่อไปแม้ว่าบริบทแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม ในกรณีเช่นนี้ โอกาสที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังย่อมลดลง นอกจากนี้ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นพึ่งพาทรัพยากรทางการเงินการคลังจากภายนอกในสัดส่วนที่สูง อาทิ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ฯลฯ โอกาสที่จะเกิดสถานะผันผวนของระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมสูงขึ้น และอาจกลายเป็นแรงผลักดันที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในการปรับตัวด้านการเงินการคลังเพิ่มขึ้นได้ (Carmeli 2008; Rodden 2006; Beckett-Camarata 2004) ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้รวมตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการมี

อยู่ของทรัพยากรทางการเงินการคลังของเทศบาลไว้ในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ระดับรายได้ของเทศบาล (บาทต่อประชากร) (2) ระดับรายได้ของเทศบาลต่อประชากรที่ไม่นับรวมเงินอุดหนุน และ (3) สัดส่วนรายได้ของเทศบาลที่จัดเก็บเองจากภาษีท้องถิ่น (own-source revenue)

ในทำนองเดียวกัน วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นอธิบายว่าหากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้ที่มาจากหลายแหล่ง (diversified revenue sources) มักมีระดับรายได้รวมที่ค่อนข้างมีเสถียรภาพ การเปลี่ยนแปลงหรือความผันผวนอันเกิดจากภาวะวิกฤตต่างๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นลดลงมากนัก (Carroll 2005; Yan 2008) ในกรณีเช่นนี้ ท้องถิ่นที่มีรายได้จากหลายแหล่งอาจไม่เลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังก็เป็นได้ เพื่อที่จะประเมินถึงผลกระทบจากโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นที่มีต่อความน่าจะเป็นในการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล ผู้เขียนจึงประยุกต์ใช้ดัชนีวัดความหลากหลายของรายได้ท้องถิ่นจาก Herfindahl-Hirschman Index (HHI) ซึ่งสามารถคำนวณได้จาก

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad [2]$$

โดยที่ค่า s_i หมายถึงสัดส่วนของรายได้ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งตามปกติ ท้องถิ่นไทยมีประเภทรายได้หลักจำนวน 8 กลุ่มดังนี้ ภาษีท้องถิ่น รายได้จากค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปการและกิจการเชิงพาณิชย์ รายได้อื่นๆ ภาษีแบ่ง/ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และเงินอุดหนุนทั่วไป

จากรัฐบาล และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ค่าดัชนีของ HHI จะอยู่ระหว่าง 0.125 และ 1.0 โดยที่ค่า HHI ที่สูงขึ้นจะสะท้อนถึงการกระจุกตัวของรายได้จากแหล่งใดแหล่งหนึ่งในระดับสูง หากเทศบาลแห่งใดมีค่าดัชนี HHI ที่สูงแล้ว ย่อมสะท้อนถึงโอกาสที่จะเผชิญกับความผันผวนมากขึ้นในการจัดเก็บภาษี หรือการจัดหารายได้ จึงเป็นแรงผลักดันให้เทศบาลเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

5.4 ฐานะทางการเงินการคลัง (Municipal Fiscal Condition)

ฐานะทางการเงินการคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ในสถานะที่จำเป็นต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตมากน้อยเพียงใด (Pammer 1990; Schick 1980) ตามปกตินั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินที่อ่อนแอหรือย่ำแย่ย่อมมีความจำเป็นสูงที่จะต้องปรับตัวทางการเงินการคลังเพื่อให้องค์กรอยู่รอดและสามารถดำเนินงานต่อไปได้ ดังนั้นดัชนีชี้วัดทางการเงิน (financial ratio) ใน 4 ด้านหลักจึงนำมาใช้ในการอธิบายโอกาสที่เทศบาลจะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวภายใต้ภาวะวิกฤต ดัชนีชี้วัดเหล่านี้ได้แก่ อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (current ratio) ระดับเงินสะสม (fund balance ratio) สัดส่วนรายจ่ายในการชำระหนี้ (debt service ratio) และอัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (net asset ratio) ดัชนีชี้วัดเหล่านี้มักนำมาใช้ในการประเมินฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการทั่วไป (Wang 2006; Kloha et al. 2005; Groves and Valente 1994; Brecher and Horton 1988; วีระศักดิ์ เครือเทพ 2554)

อัตราส่วนทุนหมุนเวียนสะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น หากท้องถิ่นใดมีสภาพคล่องในการใช้จ่ายใช้สอยสูง

อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวด้วยกลยุทธ์ทางการเงินการคลังมากนัก ในประการต่อมา ระดับเงินสะสมขององค์กรปกครองท้องถิ่นบ่งชี้ถึงขนาดของ กั้นชนทางการเงินที่สามารถใช้รับมือกับภาวะวิกฤต ยังมีเงินสะสมในสัดส่วนที่สูงก็อาจส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรในการกำหนดนโยบายการบริหารภายใต้วิกฤตได้ ดัชนีชี้วัดตัวที่สามได้แก่ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ หากท้องถิ่นใดมีภาระดังกล่าวในสัดส่วนที่สูง ก็จะสะท้อนถึงความตึงตัวทางด้านทางการเงินการคลัง และอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการปรับตัวทางการเงินการคลังเพิ่มสูงขึ้น สุดท้ายได้แก่ระดับสินทรัพย์สุทธิ หากมีอยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงฐานะทางการเงินการคลังในระดับที่ดี ในกรณีเช่นนี้ ความจำเป็นของเทศบาลที่จะต้องใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง อาจลดน้อยลง ทั้งนี้ ข้อมูลสำหรับการคำนวณดัชนีชี้วัดทางการเงินการคลังได้ มาจากเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและงบแสดงฐานะทางการเงินของ เทศบาลในปีงบประมาณ 2552

5.5 ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (ตัวแบบโลจิสติกส์)

ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ทางสถิติแสดงในตารางที่ 5.1 ส่วนผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังทั้ง 15 ประการแสดงดังตารางที่ 5.2 ถึง 5.5 ในภาพรวมนั้น ตัวแบบสมการทางสถิติที่กำหนดขึ้นมีความสามารถในการอธิบายโอกาสที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างจะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในแต่ละประเภทได้ดีพอสมควร (ยกเว้นเพียงกลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายข้อ 6 และกลยุทธ์การปรับตัวด้านรายได้ข้อ 3) ค่า R^2 สะท้อนให้เห็นว่า ตัวแปรอิสระต่างๆ มีความสามารถในการอธิบายการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวของเทศบาลภายใต้ภาวะวิกฤตได้

ตารางที่ 5.1 ค่าสถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรหลักในการศึกษา

ตัวแปรอิสระ	N	ค่าเฉลี่ย (mean)	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	ค่าต่ำสุด (minimum)	ค่าสูงสุด (maximum)
ปัจจัยเชิงสถาบัน					
จำนวนพนักงานเทศบาล (FTE)	940	103.24	161.20	12.00	2,442.00
จำนวนปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล	844	22.49	20.78	3.00	97.00
จำนวนประชากร (พันคน)	972	10.27	15.01	0.82	178.09
จำนวนชุมชน/หมู่บ้าน	909	12.41	10.99	1.00	106.00
มีขอบเขตภารกิจกว้างขวาง (ใช่ = 1)	972		0 = 891 (91.7%); 1 = 81 (8.3%)		
บริบทด้านเศรษฐกิจสังคม					
เมืองที่ประชากรอาศัยหนาแน่น (ใช่ = 1)	972		0 = 900 (92.6%); 1 = 72 (7.4%)		
เมืองขนาดใหญ่/เทศบาลนคร (ใช่ = 1)	972		0 = 960 (98.8%); 1 = 12 (1.2%)		
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	972	33.71	49.07	0.50	592.00
ภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น)	972		เหนือ = 165 (17.0%); ตะวันออกเฉียงเหนือ = 327 (33.6%); กลาง = 201 (20.7%) (baseline); ตะวันออก = 84 (8.6%); ตะวันตก = 60 (6.2%); ใต้ = 135 (13.9%)		
ความมั่งคั่งของทรัพยากรทางการเงินการคลัง (มีต่อ)					
ระดับรายได้รวม (บาทต่อประชากร)	964	6,871.42	4,194.95	2,142.76	43,957.46
ระดับรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (บาทต่อประชากร)	756	3,464.05	2,369.90	202.11	22,530.64
สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่น (%)	953	4.30	7.57	0.02	77.86
ความหลากหลายของแหล่งรายได้ (HHI)	964	0.37	0.07	0.20	0.74
ฐานะทางการเงินการคลัง					
อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (เท่า)	932	7.22	8.30	0.08	96.72
ระดับเงินสะสม (% ของรายจ่ายรวม)	932	35.07	32.45	-29.81	221.88
ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (% ของรายจ่ายรวม)	955	1.001	3.135	0.006	47.667
อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	965	0.85	0.15	-1.25	0.996

ผลวิเคราะห์ดังตารางที่ 5.2 ถึง 5.4 แสดงให้เห็นเชิงประจักษ์ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในภาพรวมของเทศบาลได้แก่ระดับเงินสะสม ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของเทศบาล และสัดส่วนของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองจากภาษีท้องถิ่น กล่าวคือหากเทศบาลมีระดับเงินสะสมในปริมาณที่สูงแล้วนั้น

เทศบาลในกลุ่มนี้มักจะไม่เลือกใช้มาตรการลดปริมาณหรือคุณภาพการให้บริการสาธารณะ (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อที่ 5) หรือมาตรการชะลอการซ่อมบำรุงครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อที่ 6) ดังแสดงผลวิเคราะห์ในตารางที่ 5.3 สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลที่มีระดับเงินสะสมไว้มากพอแล้วนั้นจะยังคงสามารถให้บริการสาธารณะหรือดำเนินงานได้ตามปกติ ถึงแม้ว่าระดับรายได้รวมขององค์กรจะลดลงในช่วงที่ประสบภาวะวิกฤตก็ตาม

คำอธิบายดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันจากผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 5.4 ที่ชี้ให้เห็นว่าในช่วงที่ประสบกับภาวะวิกฤตนั้น เทศบาลที่มีระดับเงินสะสมสูงมีแนวโน้มที่จะนำเงินสะสมออกมาใช้จ่าย (กลยุทธ์ด้านรายได้ข้อที่ 4) เพื่อช่วยประคับประคองระดับการดำเนินงานและ/หรือการจัดบริการตามปกติ ซึ่งเป็นวิธีการที่สามารถดำเนินการได้สะดวกมากกว่าการเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังในด้านอื่นๆ นั่นเอง

ในด้านต่อมา ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของเทศบาลมีผลต่อการตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังเช่นกัน หากเทศบาลมีระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ที่สูงแล้ว มีโอกาสที่องค์กรเหล่านี้จะปรับตัวในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจด้วยการปรับลดรายจ่ายด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อที่ 7) ปรับลดรายจ่ายในทุกๆ แผนงาน (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อที่ 3) และการปรับลดรายจ่ายอื่นๆ อาทิ ค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน เป็นต้น (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อที่ 1) ดังแสดงผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 5.2 และ 5.3

ในทำนองเดียวกัน ในกรณีที่เทศบาลมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังในระดับสูง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากสัดส่วนของรายได้ที่

เทศบาลจัดเก็บเองนั้น มีแนวโน้มที่เทศบาลเหล่านี้จะเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 5.4 ว่าเทศบาลที่มีสัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองสูงนั้นจะปรับตัวในช่วงภาวะวิกฤตด้วยการเพิ่มเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ภาษีอากร (กลยุทธ์ด้านรายได้ข้อที่ 1) การขยายฐานภาษีหรือการปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่น (กลยุทธ์ด้านรายได้ข้อที่ 2) หรือการเพิ่มรายได้ใหม่ๆ ในรูปค่าบริการ (กลยุทธ์ด้านรายได้ข้อที่ 3)

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลที่มีระดับการพึ่งพาตนเองทางการคลังที่สูงขึ้นแล้วนั้นมีแนวโน้มที่จะเลือกใช้มาตรการปรับตัวทางด้านรายได้ (revenue enhancement) ด้วยการเพิ่มระดับทรัพยากรเพื่อทดแทนการลดลงของรายได้ตามปกติที่ได้ขาดหายไปในช่วงภาวะวิกฤต ผลการศึกษาครั้งนี้มีความสอดคล้องกับวรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นในส่วนของทฤษฎีการใช้ทรัพยากรส่วนกลาง (common-pooled resources) ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังสูงมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ มีวินัยทางการเงินการคลัง และจะพยายามประคับประคองให้ฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรมีความเข้มแข็งและมีความยั่งยืนอยู่ตลอดเวลา อาทิ Rodden (2002, 2006) เป็นต้น

ผลการวิเคราะห์ในส่วนนี้จึงชี้ให้เห็นว่าหากรัฐบาลผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังโดยการปรับโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสัดส่วนของรายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมากขึ้นแล้วนั้น น่าจะมีส่วนกระตุ้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยบริหารจัดการทรัพยากรทางการเงินการคลังของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างรัดกุมมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรเพื่อการ

พัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนต่อไปได้ในระยะยาว¹⁶

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาในบทนี้แสดงให้เห็นในเชิงประจักษ์ว่าการตัดสินใจเลือกหรือไม่เลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังด้านต่างๆ ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขหลายประการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านระดับทรัพยากรและฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาล หากผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นใดสามารถเตรียมตัวเพื่อการรับมือกับภาวะวิกฤตต่างๆ ได้อย่างรอบคอบโดยการจัดเตรียมฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรให้มีความเข้มแข็ง และสามารถกำหนดกลยุทธ์การปรับตัวที่เหมาะสมกับภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับศักยภาพทางการเงินการคลังที่องค์กรมีอยู่หรือได้เตรียมการเอาไว้ เชื่อได้ว่าจะมีส่วนช่วยให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน ไม่จำเป็นต้องปรับลดการทำงานหรือการให้บริการสาธารณะลงเกินควร และเมื่อภาวะวิกฤตผ่านพ้นไป เชื่อได้ว่าองค์กรที่มีความพร้อมเหล่านี้จะสามารถฟื้นคืนกลับเข้าสู่สภาวะของการทำงานตามปกติได้อย่างรวดเร็ว คุณประโยชน์ย่อมบังเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระดับฐานรากที่สามารถฝากชีวิตไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพวกเขาได้อย่างสนิทใจ

¹⁶ อนึ่ง ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยดังแสดงในตารางที่ 5.2 ถึง 5.4 ยังมีอีกหลายประการที่น่าสนใจ แต่เนื่องจากเหตุผลที่ผู้เขียนไม่ต้องการให้หนังสือเล่มนี้มีความยาวมากเกินไปสำหรับผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น จึงมิได้นำเสนอผลการตีความหมายทั้งหมดเอาไว้ สำหรับผู้อ่านที่สนใจผลการวิเคราะห์เพิ่มเติมสามารถอ่านได้จากบทความของ Krueathep (forthcoming) ได้ต่อไป

ตารางที่ 5.2 ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (1) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า (Binary Logistic Results) (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 1 ถึงข้อ 4)

ตัวแปรอิสระ	กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 1		กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 2		กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 3		กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 4	
	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)
จำนวนพนักงานเทศบาล (FTE)	0.002	(0.002)	0.002	(0.002)	0.002	(0.001)	-0.002	(0.002)
จำนวนปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล	0.019**	(0.009)	-0.001	(0.007)	0.003	(0.006)	-0.005	(0.008)
จำนวนประชากร (พันคน)	-0.032	(0.025)	-0.031	(0.023)	-0.045**	(0.023)	0.025	(0.029)
จำนวนศูนย์รวมชุมชน	0.019	(0.025)	0.005	(0.021)	0.008	(0.019)	-0.006	(0.023)
มีขอบเขตการบริการกว้าง (ใช่ = 1)	-0.309	(0.671)	-0.018	(0.468)	-0.112	(0.403)	0.759	(0.721)
เมืองที่ประชากรอาศัยหนาแน่น (ใช่ = 1)	0.271	(0.565)	-0.332	(0.520)	-0.353	(0.409)	-0.715	(0.678)
เมืองขนาดใหญ่/เทศบาลนคร (ใช่ = 1)	-1.066	(1.626)	0.178	(1.486)	1.187	(1.190)	-1.374	(1.538)
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	0.000	(0.003)	-0.004*	(0.002)	0.001	(0.002)	-0.003	(0.003)
ภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น)								
-เหนือ	-0.280	(0.421)	-0.044	(0.380)	0.244	(0.316)	-0.552	(0.409)
-ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.407	(0.420)	-0.313	(0.332)	0.383	(0.283)	0.004	(0.399)
-ตะวันออก	-0.213	(0.556)	-0.421	(0.466)	-0.688*	(0.406)	0.493	(0.658)
-ตะวันตก	-0.239	(0.542)	-0.372	(0.454)	0.457	(0.414)	0.379	(0.630)
-ใต้	-0.467	(0.444)	-0.143	(0.391)	-0.449	(0.326)	-0.137	(0.475)
ระดับรายได้รวม (บาท/ประชากร)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
ระดับรายได้รวมเฉลี่ยชุมชน (บาท/ประชากร)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่น (%)	-0.011	(0.018)	0.010	(0.018)	0.006	(0.015)	-0.031*	(0.019)
ความหลากหลายของแหล่งรายได้ (HHI)	-2.296	(2.055)	-2.238	(1.752)	-0.658	(1.580)	0.530	(2.319)
อัตราส่วนงบประมาณรายจ่าย (งบฯ)	0.002	(0.017)	0.006	(0.013)	-0.002	(0.010)	0.004	(0.018)
ระดับเงินสะสม (%)	-0.006	(0.004)	-0.006	(0.004)	-0.003	(0.003)	-0.005	(0.004)
ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (%)	0.264**	(0.119)	-0.017	(0.041)	0.114**	(0.056)	0.095	(0.090)
อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	1.429	(1.437)	0.320	(1.101)	-0.065	(0.983)	-0.139	(1.551)
ค่าคงที่	0.368	(1.687)	2.487	(1.366)	0.803	(1.210)	2.090	(1.840)
จำนวนตัวอย่าง	506		505		498		502	
Log likelihood	-196.320		-264.227		-320.798		-194.801	
Generalized (Nagelkerke) R Square	0.139***		0.054**		0.085**		0.092***	
ความน่าจะเป็นที่เลือกใช้กลยุทธ์ [Y=1]	.882		.778		.597		.877	

หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์เป็น raw coefficients; ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (s.e.) แสดงในวงเล็บ; * $p < .10$; ** $p < .05$; *** $p < .01$. ค่าอธิบายกลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายอันเพิ่มเติมได้จากตารางที่ 3.3 ข้างต้น

ตารางที่ 5.3 ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (2) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า (Binary Logistic Results) (กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 5 ถึงข้อ 7)

ตัวแปรอิสระ	กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 5		กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 6		กลยุทธ์ด้านรายจ่ายข้อ 7	
	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)
จำนวนพนักงานเทศบาล (FTE)	0.000	(0.001)	0.000	(0.002)	-0.002	(0.002)
จำนวนปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล	-0.002	(0.006)	-0.003	(0.006)	-0.001	(0.006)
จำนวนประชากร (พันคน)	0.008	(0.021)	0.000	(0.021)	0.035	(0.025)
จำนวนชุมชน/หมู่บ้าน	-0.003	(0.019)	0.018	(0.020)	0.011	(0.020)
มีขอบเขตการบริการรวม (ใช่ = 1)	-0.879**	(0.447)	0.227	(0.400)	-0.080	(0.465)
เมื่อปีประชากรอาศัยหนาแน่น (ใช่ = 1)	-0.290	(0.408)	-0.165	(0.401)	-0.208	(0.454)
เมื่อขนาดใหญ่/เทศบาลนคร (ใช่ = 1)	1.313	(1.149)	-2.976**	(1.424)	-1.607	(1.262)
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	0.000	(0.002)	-0.003	(0.002)	-0.002	(0.002)
ภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น)						
-เหนือ	-0.058	(0.331)	-0.412	(0.316)	-0.154	(0.348)
-ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.063	(0.293)	-0.215	(0.281)	0.009	(0.321)
-ตะวันออก	-0.410	(0.455)	-0.709*	(0.413)	-0.683	(0.440)
-ตะวันตก	0.237	(0.422)	-0.188	(0.403)	-0.007	(0.458)
-ใต้	-0.458	(0.351)	-0.330	(0.325)	-0.230	(0.368)
ระดับรายได้รวม (บาท/ประชากร)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
ระดับรายได้รวมสัมมูลฐาน (บาท/ประชากร)	0.0002*	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่น (%)	-0.016	(0.018)	-0.013	(0.017)	-0.019	(0.016)
ความหลากหลายของแหล่งรายได้ (HHI)	-1.745	(1.645)	2.804*	(1.595)	0.798	(1.773)
อัตราส่วนทุนเฉลี่ย (เท่า)	0.005	(0.010)	0.010	(0.011)	0.021	(0.016)
ระดับเงินสะสม (%)	-0.006*	(0.004)	-0.008**	(0.003)	-0.002	(0.004)
ระดับรายจ่ายเพื่อสาธารณูปโภค (%)	0.039	(0.039)	0.064	(0.046)	0.171**	(0.080)
อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	-1.651*	(0.972)	0.148	(0.965)	-1.017	(1.244)
ค่าคงที่	1.585	(1.207)	-0.887	(1.184)	1.074	(1.437)
จำนวนตัวอย่าง	503		503		500	
Log likelihood	-302.285		-327.270		-274.844	
Generalized Nagelkerke R Square	0.075***		0.105		0.099***	
ความน่าจะเป็นที่เลือกใช้กลยุทธ์ [Y=1]	.313		.527		.752	

หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์เป็น raw logit; ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (s.e.) แสดงในวงเล็บ; * $p < .10$; ** $p < .05$; *** $p < .01$. คำอธิบายกลยุทธ์การปรับด้านรายจ่ายอ่านเพิ่มเติมได้จากตารางที่ 3.3 ข้างต้น

ตารางทึ่ 5.4 ผลวิเคราะห้ทางสถิติ (3) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า (Binary Logistic Results) (กลยุทรีด้านรายได้อืข้อ 1 ถึงข้อ 4)

ตัวแปรอิสระ	กลยุทรีด้านรายได้อืข้อ 1		กลยุทรีด้านรายได้อืข้อ 2		กลยุทรีด้านรายได้อืข้อ 3		กลยุทรีด้านรายได้อืข้อ 4	
ตัวแปรตาม	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)
จำนวนพนักงานเทศบาล (FTE)	0.002	(0.002)	-0.004**	(0.002)	-0.003*	(0.002)	-0.002	(0.002)
จำนวนบิที่การจัตุ้ดงเทศบาล	-0.006	(0.006)	-0.006	(0.006)	-0.003	(0.006)	-0.003	(0.007)
จำนวนประชากร (พันคน)	-0.023	(0.020)	0.040*	(0.023)	0.014	(0.021)	0.055†	(0.033)
จำนวนชุมชน/หมู่บ้าน	-0.011	(0.018)	-0.028	(0.018)	-0.024	(0.018)	-0.016	(0.023)
มีอบตดลกรักงำทาง (ใช้ = 1)	0.324	(0.416)	0.413	(0.405)	-0.011	(0.412)	-0.095	(0.451)
เมืองทึ่ประชากรอกรักงำทาง (ใช้ = 1)	-0.941**	(0.448)	-0.318	(0.405)	-0.449	(0.413)	0.391	(0.442)
เมืองจนดใหญ่/ททบาทสนท (ใช้ = 1)	-0.286	(1.164)	1.743	(1.309)	1.334	(1.191)	0.387	(1.485)
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	0.003	(0.003)	-0.001	(0.002)	0.000	(0.002)	-0.002	(0.003)
ภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น)								
- เอเชีย	-0.428	(0.322)	-0.071	(0.316)	0.265	(0.316)	-0.865	(0.358)
- ตะวันออกอึ่งทงเหนือ	-0.077	(0.292)	0.048	(0.282)	0.447	(0.285)	-0.636**	(0.331)
- ตะวันออก	-0.337	(0.424)	0.079	(0.415)	0.255	(0.427)	0.738*	(0.612)
- ตะวันตก	-0.743*	(0.407)	-0.737*	(0.409)	-0.630	(0.425)	-0.126	(0.507)
- ใต้	-0.621*	(0.332)	-0.469	(0.325)	-0.211	(0.329)	-0.123	(0.396)
ระดับรายได้อุ่ม (บาท/ประชากร)	-0.0001**	(0.000)	0.000	(0.000)	-0.0001†	(0.000)	0.000	(0.000)
ระดับรายได้รวมเงินอุดหนุน (บาท/ประชากร)	0.0002*	(0.000)	0.000	(0.000)	0.0001	(0.000)	0.000	(0.000)
สัดส่วนรายได้อกรักงำทาง (%)	0.037*	(0.022)	0.047**	(0.020)	0.101***	(0.031)	-0.005	(0.021)
ความหลากหลายของแหล่งรายได้อื (HHI)	-0.055	(1.595)	-1.646	(1.567)	-2.710*	(1.577)	-0.531	(1.771)
อัตราส่วนทุนมนุษย์ (ค่า)	0.002	(0.010)	-0.007	(0.010)	-0.008	(0.011)	-0.010	(0.011)
ระดับเงินสมร (%)	-0.002	(0.003)	-0.002	(0.003)	0.003	(0.003)	0.012**	(0.005)
ระดับรายจ่ายเพื่อการจ้างท่ง (%)	0.069	(0.046)	0.071	(0.046)	0.020	(0.039)	0.013	(0.041)
อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	-0.351	(0.988)	0.041	(0.969)	-1.133	(0.964)	0.340	(1.029)
ค่าคงทึ่	2.252	(1.212)	1.978	(1.190)	2.532	(1.195)	0.836	(1.298)
จำนวนตัวอย่ง	503		502		500		501	
Log likelihood	-318.471		-323.835		-320.053		-264.861	
Generalized (Nagelkerke) R Square	0.081**		0.098**		0.134		0.101***	
ความน่าจะเป็นทึ่เลือกได้กลยุทรี (p = 1)	.631		.578		.516		.771	

หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์เป็น raw; ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (s.e.) แสดงในวงเล็บ; *p<.10; **p<.05; ***p<.01; † p เท่ากับ .10. ค่าอธิบายกลยุทรีการปรับตัว
 ด้านรายได้อุ่มเพิ่มเติมได้จากตารางทึ่ 3.5 ข้างต้น

ตารางที่ 5.5 ผลวิเคราะห์ทางสถิติ (4) โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า (Binary Logistic Results)
(กลยุทธ์การปรับตัวอย่างข้อ 1 ถึงข้อ 4)

ตัวแปรอิสระ	การปรับตัวอย่างข้อ 1		การปรับตัวอย่างข้อ 2		การปรับตัวอย่างข้อ 3		การปรับตัวอย่างข้อ 4	
	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)	Logit coeff.	(SE)
จำนวนพนักงานเทศบาล (FTE)	-0.002	(0.002)	-0.004*	(0.002)	-0.002	(0.003)	0.000	(0.002)
จำนวนปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล	0.001	(0.006)	0.012	(0.009)	-0.020**	(0.008)	0.020**	(0.006)
จำนวนประชากร (พันคน)	0.008	(0.021)	0.023	(0.031)	-0.002	(0.031)	0.061**	(0.024)
จำนวนชุมชน/หมู่บ้าน	0.017	(0.020)	-0.007	(0.027)	-0.011	(0.025)	-0.042*	(0.022)
มีอบต.หรือกิ่งกึ่งตำบล (ใช่ = 1)	0.037	(0.422)	0.275	(0.647)	0.367	(0.590)	-0.103	(0.448)
เมืองที่มีประชากรต่อพันคน (ใช่ = 1)	0.372	(0.461)	-0.693	(0.669)	-0.066	(0.570)	-0.482	(0.428)
เมืองขนาดใหญ่/เทศบาลนคร (ใช่ = 1)	1.079	(1.179)	2.927	(2.353)	2.833 ‡	(1.747)	-1.445	(1.259)
พื้นที่การปกครอง (ตร.กม.)	-0.005	(0.003)	0.002	(0.004)	0.001	(0.003)	-0.002	(0.003)
ภูมิภาค (ตัวแปรหุ่น)								
- เหนือ	0.175	(0.365)	-0.178	(0.490)	-0.374	(0.392)	0.006	(0.407)
- ตะวันออกเฉียงเหนือ	0.519 ‡	(0.318)	-0.338	(0.433)	-0.180	(0.343)	0.075	(0.358)
- ตะวันออก	0.705 ‡	(0.437)	0.235	(0.678)	0.422	(0.478)	0.457	(0.483)
- ตะวันตก	0.010	(0.480)	-0.746	(0.547)	0.073	(0.497)	0.020	(0.496)
- ใต้	-0.124	(0.391)	-0.471	(0.490)	-0.632	(0.442)	0.280	(0.400)
ระดัปรายได้รวม (บาท/ประชากร)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
ระดัปรายได้รวมในอุตสาหกรรม (บาท/ประชากร)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
สัดส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่น (%)	0.006	(0.016)	0.004	(0.021)	-0.029	(0.024)	0.014	(0.018)
ความหลากหลายของแหล่งรายได้ (HHI)	-1.898	(1.790)	-1.156	(2.232)	0.267	(1.871)	1.073	(1.986)
อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (เท่า)	0.003	(0.011)	0.012	(0.019)	0.022**	(0.010)	-0.009	(0.015)
ระดัปรายจ่ายต่อหัว (%)	0.000	(0.004)	-0.007	(0.004)	-0.004	(0.004)	0.000	(0.004)
ระดัปรายจ่ายเพื่อการที่ระชน (%)	-0.014	(0.042)	0.017	(0.068)	-0.029	(0.051)	-0.015	(0.047)
อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	-0.476	(1.015)	-0.963	(1.648)	-0.927	(1.145)	0.426	(1.170)
ค่าคงที่	-0.859	(1.275)	3.973	(1.912)	0.287	(1.468)	-1.881	(1.436)
จำนวนตัวอย่าง	503		498		503		503	
Log likelihood	-277.868		-182.876		-236.171		-236.515	
Generalized (Nagelkerke) R Square	0.049***		0.06***		0.098***		0.197***	
ความน่าจะเป็นที่เลือกให้กลยุทธ์ [N = 1]	.248		.884		.177		.209	

หมายเหตุ: ค่าสัมประสิทธิ์เป็น raw; ค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (s.e.) แสดงในวงเล็บ; *p<.10; **p<.05; ***p<.01; ‡ p < .10. ค่าอธิบายกลยุทธ์การปรับตัวอย่างข้อ 1 ถึงข้อ 4

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ
เชิงนโยบาย

6

The outcome should be not only a better understanding of urban fiscal stress but also a better understanding of the political system as it interacts with the economy and with social change

(Rubin 1982, p.13)



6.1 สรุปเนื้อหาและอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ต้องการฉายภาพให้เห็นว่าเทศบาลรับรู้ถึงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2552 และปรับตัวโดยการปรับลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ หรือปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการมากน้อยเพียงใด วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นต่างชี้ให้เห็นถึงทางเลือกต่างๆ ในการปรับตัวด้านการเงิน การคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นในยุคการบริหารงานแบบรัดเข็มขัด ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มที่สำคัญได้แก่มาตรการปรับลดรายจ่าย มาตรการเพิ่มรายได้ และมาตรการปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการ ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่งช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2553 ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมเลือกใช้มาตรการปรับตัวยุทธศาสตร์ในการรับมือกับสถานะเศรษฐกิจตกต่ำโดยการปรับลดรายจ่ายทั่วไป และชะลอการใช้จ่ายในโครงการก่อสร้างหรือการจัดหาครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ โดยที่แผนงานด้านสวัสดิการสังคม แผนงานด้านการเคหะชุมชนและการโยธา และแผนงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการปรับลดงบประมาณในระดับที่รุนแรงกว่าแผนงานด้านอื่นๆ

อย่างไรก็ดี เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมการลดรายจ่ายด้วยการปรับลดคุณภาพหรือลดปริมาณของการให้บริการสาธารณะมากนัก ในทางกลับกัน เทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่อรับมือกับสถานะการขาดแคลนทางทรัพยากรมากกว่าวิธีการระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการประเภทใหม่ๆ นอกจากนี้ ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่นิยมปรับปรุง/ลดขั้นตอนการดำเนินงาน

เพื่อช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ไม่นิยมใช้วิธีการรัดเข็มขัดแบบเข้มข้นโดยการ
ออกระเบียบควบคุมทางงบประมาณหรือพิจารณาทบทวนโครงการใช้จ่ายที่
ผ่านมาๆ (zero-based spending review) และไม่นิยมใช้วิธีจ้างเหมาภาค
เอกชนเข้าดำเนินการแทน (contract out) มากนัก

ส่วนข้อมูลในเชิงลึกจากกรณีตัวอย่างของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดชี้ให้เห็นถึงการปรับตัวของเทศบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและการลดลงของระดับทรัพยากร และนำเสนอถึงบทบาทของตัวแสดงหลักทางการคลังในระดับท้องถิ่นที่มีต่อการปรับตัวของเทศบาลในช่วงที่ผ่าน แม้ว่าคณะผู้บริหารเทศบาลจะได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากฝ่ายต่างๆ ในการดำเนินมาตรการรัดเข็มขัดช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา แต่ถ้าวาทภาวะวิกฤตเกิดขึ้นอีกในอนาคตและมีผลกระทบที่รุนแรงขึ้น อาจมีความจำเป็นที่เทศบาลจะต้องดำเนินมาตรการปรับตัวแบบเข้มข้นมากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อ การปรับเปลี่ยนดุลอำนาจในระดับท้องถิ่นในการจัดสรรประโยชน์จากงบประมาณและบริการสาธารณะของเทศบาลระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่างๆ ได้ หากเทศบาลมิได้เตรียมการรับมือกับความเสี่ยงทางการคลังระลอกใหม่และ/หรือกับความเป็นไปได้ทางการเมืองที่อาจเกิดขึ้นนี้ อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลในสภาวะวิกฤตในอนาคต

หากพิจารณาภาพรวมของผลการศึกษาในครั้งนี้จะเห็นได้ว่าเทศบาลปรับตัวต่อสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นโดยการจัดลำดับมาตรการที่เลือกใช้ (strategic sequencing) โดยมักเริ่มต้นจากการปรับลดรายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายเพื่อการลงทุนเป็นลำดับแรกๆ ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาถึงทางเลือกในการนำเงินสะสมออกมาใช้เพื่อช่วยลดแรงกดดันในการจัดทางงบประมาณ

มากกว่าการใช้กลยุทธ์เพิ่มรายได้ประเภทใหม่ๆ หรือจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ในลำดับสุดท้ายจึงจะพิจารณาเลือกใช้มาตรการปรับเปลี่ยนในวิธีบริหารจัดการและแนวปฏิบัติงาน¹⁷

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประสบการณ์ของท้องถิ่นไทยกับท้องถิ่นในประเทศตะวันตกในการบริหารงานคลังภายใต้วิกฤตทางการคลัง (fiscal crises) จะพบว่ามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในประเทศตะวันตก องค์กรปกครองท้องถิ่นมีทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านการคลัง (fiscal self-reliance) สูงพอสมควร อีกทั้งกลไกการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะคอยติดตามดูแลการจัดบริการด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในแต่ละครั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะพยายามรักษาระดับการใช้จ่ายและการให้บริการแก่ประชาชนโดยการแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเลือกใช้กลยุทธ์ปรับปรุงในเชิงผลิตภาพและการบริหารจัดการเชิงสถาบันเมื่อมีความจำเป็น และในกรณีที่วิกฤตเศรษฐกิจกินเวลานานขึ้น จึงจะดำเนินกลยุทธ์ปรับลดรายจ่ายและ/หรือลดการให้บริการลง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบมากเกินไปจนการได้รับบริการที่ลดลงขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นของประเทศตะวันตกต่างเสนอว่าการดำเนินกลยุทธ์ปรับตัวทั้ง 3 ด้านจะประสบผลสำเร็จถ้าหากมีการรวมศูนย์การตัดสินใจและการควบคุมทางงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ (centralized budget authority) สำหรับการบริหารในยุครัดเข็มขัด (cutback management) โดยต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบ

¹⁷ ในภาพรวมนั้นเทศบาลเลือกใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายร้อยละ 67.6 ด้านรายได้ร้อยละ 60.4 และด้านการจัดการร้อยละ 39.1

งบประมาณเพื่อช่วยให้การดำเนินกลยุทธ์รัดเข็มขัด (retrenchment) ด้านต่างๆ บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ¹⁸

การที่เทศบาลของไทยนิยมใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายเป็นลำดับแรกจึงสะท้อนให้เห็นว่ายังมีลักษณะการบริหารงานคลังในเชิงตั้งรับและขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ การปรับลดรายจ่ายของเทศบาลลงในลำดับแรกๆ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นย่อมหมายความว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงจะได้รับจะลดน้อยลงไปในพื้นที่ การที่เทศบาลไม่นิยมใช้มาตรการอื่นใดเพื่อรักษาระดับทรัพยากรสำหรับการจัดบริการสาธารณะเอาไว้ (ถึงแม้ว่ามาตรการเหล่านั้นจะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติหรือจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้น อาทิ เก็บภาษีหรือค่าบริการจากประชาชนเพิ่มขึ้น ฯลฯ) แต่กลับใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายอย่างฉับพลัน ซึ่งถึงแม้ว่าจะจะเป็นวิธีการที่ดำเนินการได้สะดวกกว่าก็ตาม แต่ก็หมายความว่านโยบายการให้บริการสาธารณะที่ต่อเนื่องอาจยังมีไข่แนวทางหลักที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญมากนัก และประชาชนในชุมชนท้องถิ่นย่อมได้รับผลกระทบจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวไม่ทางใดก็ทางหนึ่งโดยตรง ทั้งนี้เป็นที่น่าเสียดายว่าประชาชนมักเป็นกลุ่มคนท้ายๆ ที่จะรับรู้ถึงการดำเนินกลยุทธ์ในการปรับตัวของเทศบาล

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารงานคลังของเทศบาลของไทยเพื่อให้คำนึงถึงการจัดบริการสาธารณะที่ต่อเนื่องโดยการเลือกใช้กลยุทธ์การบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาความรุนแรงและความต้องการเร่งด่วนของ

¹⁸ คำอธิบายอ่านเพิ่มเติมได้จาก Rubin (1982); Wolman (1980); Pammer (1990); Walzer et al. (1992a, 1992b) เป็นต้น

ประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องทันต่อสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหาร เป็นสิ่งที่ควรผลักดันให้เกิดขึ้นในวงกว้างสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป บทเรียนจากปรากฏการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วง 2552 – 2553 น่าจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในอนาคตหากภาวะวิกฤตในลักษณะอื่นๆ เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก กรณีตัวอย่างในการรับมือของเทศบาลต้อววิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ น่าจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่มีคุณค่าและสามารถขยายผลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นๆ และขยายผลไปสู่การเตรียมการเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตในลักษณะอื่นๆ ได้ต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษาครั้งนี้สะท้อนถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานคลังท้องถิ่น (local fiscal behavior) ที่ยังคงเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดข้อจำกัดต่อการสร้างความเข้มแข็งด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยมีความพร้อมต่อการบริหารการเงินการคลังภายใต้ภาวะวิกฤตในอนาคต มีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดและนโยบายบริหารงานคลังท้องถิ่นหลายด้าน อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและพัฒนาระบบงานเพื่อสนับสนุนการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนอย่างเร่งด่วน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

การเตรียมพร้อมให้กับทุกภาคส่วนสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ยั่งยืน

ลำดับแรก การศึกษาครั้งนี้พบว่าในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำนั้น *เทศบาล* กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการปรับตัวทางด้านรายจ่าย ซึ่งมักเป็นการ

ปรับตัวในระยะสั้นเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มากกว่าที่จะต้องใช้มาตรการใดๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบเข้มข้นหรือต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน โดยทั่วไปนั้น มาตรการปรับตัวในด้านรายจ่ายเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารของเทศบาลสามารถดำเนินการได้ทันทีและมีความเกี่ยวข้องเพียงเฉพาะผู้บริหารและพนักงานเทศบาล ในทางตรงกันข้าม การปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันและวิธีบริหารจัดการมักก่อให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินการและมักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาล ซึ่งถ้าหากเทศบาลมุ่งเพียงวิธีบริหารงานตามแนวทางที่มีความเคยชินแล้ว (หรือ Incrementalism) มาตรการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันย่อมไม่ได้รับความนิยมนเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าวรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นต่างชี้ให้เห็นว่าการปรับตัวในเชิงสถาบันจะเป็นวิธีการควบคุมรายจ่ายที่มีประสิทธิผลดีกว่าในระยะยาวก็ตาม (ดูเพิ่ม Schick 1980; Rubin 1980, 1982; และ Kraan 2001 ข้างต้น)

ในทำนองเดียวกัน การใช้กลยุทธ์การเพิ่มรายได้ โดยเฉพาะจากการปรับเพิ่มอัตราภาษี/การขยายฐานภาษี หรือการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ๆ ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับประชาชนและกลุ่มธุรกิจในพื้นที่โดยตรง คณะผู้บริหารเทศบาลจะต้องอธิบายและโน้มน้าวให้ประชาชนกลุ่มต่างๆ ให้การยอมรับ ซึ่งโดยทั่วไปถือได้ว่ามีความยากลำบากในการดำเนินการพอสมควร โดยเฉพาะในสภาวะที่เทศบาลและประชาชนต่างมีทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพาเป็นอย่างมาก ย่อมไม่ประสงค์ที่จะให้เทศบาลเพิ่มภาษีหรือจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ¹⁹ มิเช่นนั้นแล้ว เทศบาลย่อมมีความ

¹⁹ คำอธิบายเกี่ยวกับการมีทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพาในระดับเทศบาลอ่านได้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551ข) หรือ Krueathep (2010) ส่วนในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลอ่านได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2553) เป็นต้น

เสียงสูงที่จะเสียคะแนนนิยมทางการเมืองถ้าหากตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวโดยการเพิ่มรายได้ใหม่ๆ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้

บทเรียนในเรื่องนี้ก็คือหากวิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นอีกในอนาคตและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เทศบาลต่างๆ อาจคาดการณ์ผิดพลาด (ประเมินสถานการณ์ไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง) จนส่งผลให้มิได้จัดเตรียมกลยุทธ์การรับมือกับภาวะการลดลงของทรัพยากรทางการเงินไว้อย่างเพียงพอ และมีได้ใช้โอกาสจากวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้นี้ในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านการเงินการคลังของเทศบาล แม้เทศบาลอาจจะมองว่าการปรับลดรายจ่ายลงเล็กๆ น้อยๆ จะไม่เป็นที่สังเกตของประชาชนก็ตาม แต่อย่างไรเสีย การเลือกใช้มาตรการเช่นนี้เปรียบเสมือนการซื้อเวลา (buying time) กับการบริหารงานคลังแบบตั้งรับได้ต่อไปในอนาคต แต่ไม่ช้าก็เร็วประชาชนจะต้องสังเกตพบได้จากการให้บริการสาธารณะที่ลดน้อยลง หากผู้บริหารท้องถิ่นยังคงใช้วิธีการเช่นนี้ต่อไปในอนาคต และจะส่งผลให้ประชาชนรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนว่าผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับการเตรียมการรับมือกับภาวะวิกฤตต่างๆ อย่างเพียงพอ

ในประเด็นนี้ การปรับเปลี่ยนฐานคิดในการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยเสี่ยงต่างๆ อย่างเพียงพอเป็นเรื่องสำคัญ ผู้บริหารจำเป็นต้องประเมินโอกาสหรืออุปสรรคในการบริหารหรือการจัดบริการสาธารณะและจะต้องจัดเตรียมมาตรการรับมือหรือทรัพยากรสำรองสำหรับเหตุการณ์ฉุกเฉินต่างๆ ไว้ตามสมควร การปลูกฝังทัศนคติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองทางการคลังก่อนเป็นลำดับแรก (self-reliance fiscal management) ควรเป็นฐานคิดเริ่มต้นสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในอนาคต เพื่อให้องค์กรมีแนวทางการดำเนินงานและระบบ

สนับสนุนต่างๆ ที่พร้อมไปสู่การเป็นองค์กรที่มีพลวัตในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (local responsiveness) และสามารถปรับตัวเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะวิกฤตต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (self-correcting local organization)

นอกจากนี้ เทศบาลควรใช้โอกาสจากภาวะวิกฤตในการทำความเข้าใจกับประชาชน (civic education on municipal finance and budgeting) ในเรื่องภาษีอากรและการใช้งบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่จะผูกติดกับวงจรแห่งความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพิ่มขึ้น เพื่อที่ว่าถ้าหากความผันผวนทางเศรษฐกิจการเมืองต่างๆ เกิดขึ้นอีกในอนาคต ภาคประชาชนจะกลายเป็นแรงหนุนที่สำคัญแก่เทศบาลในการช่วยปรับตัวให้ผ่านพ้นวิกฤตต่างๆ ทั้งโดยการให้การสนับสนุนทางภาษีอากรมากขึ้นในยามที่จำเป็นและ/หรือการลดปริมาณข้อเรียกร้องที่มีได้จำเป็นเร่งด่วนลงตามแต่ความรุนแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในทิศทางที่สอดคล้องกับการบริหารงานภายใต้ภาวะวิกฤตขององค์กรปกครองท้องถิ่น

การดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้เปรียบได้กับการสร้างความพร้อมให้กับบุคลากรทางการเมืองระหว่างตัวแสดงฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะกับภาคประชาชน ซึ่งการศึกษาในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าภาคประชาชนยังมีได้บทบาทเข้มข้นมากนักในการบริหารงานคลังท้องถิ่นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา (ดูข้อมูลประกอบจากตารางที่ 3.9 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในภาพรวมและจากตารางที่ 4.4 ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดในรายละเอียด) ในอนาคตภาคประชาชนจะมีพลังเข้มแข็งขึ้นและมีบทบาทความสำคัญขึ้นในการเป็นภาคีการบริหารงานคลังท้องถิ่นร่วมกับเทศบาล ในการนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องดึงภาคประชาชนให้เข้ามาเป็นแนวร่วมในการบริหารงาน

ช่วงภาวะวิกฤตให้มากขึ้น ให้เข้ามาร่วมคิดร่วมตัดสินใจกำหนดวิธีการต่างๆ ที่เหมาะสม เพราะไม่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะปรับตัวในเงื่อนไขเช่นใด ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง การเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนได้เข้าร่วมการบริหารงานคลังท้องถิ่นอย่างเข้มข้นนี้จะเป็นการสร้างความพร้อมในด้านสมดุลแห่งอำนาจทางการคลัง (ภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณ) ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนที่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน และเกื้อหนุนต่อการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้วิกฤตได้อย่างยั่งยืน

การพัฒนาระบบสนับสนุนการบริหารงานคลังท้องถิ่นภายใต้ปัจจัยเสี่ยง

ในประเด็นที่สอง เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้จะดำรงอยู่เพียงช่วงเวลาสั้นๆ จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงใดๆ มากนัก การใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายในระยะสั้นน่าจะเพียงพอแล้ว²⁰ อย่างไรก็ตาม หากเราประเมินสถานการณ์ในภาพรวมแล้วนั้น ยังไม่มีสัญญาณใดๆ ที่ชัดเจนในขณะนี้ว่าสถานะเศรษฐกิจโลกจะเกิดการฟื้นตัวและกลับเข้าสู่ระดับการจ้างงานและการค้าขายระหว่างประเทศตามปกติได้ ในขณะที่เดียวกันสถานะเศรษฐกิจภายในประเทศยังคงไม่มีเสถียรภาพมากนัก อันเนื่องมาจากปัญหาเงินเฟ้อ ค่าเงินบาทแข็ง และเสถียรภาพทางการเมือง จนส่งผลกระทบต่อส่งออก การลงทุน และการบริโภคภายในประเทศ (ประเมินสถานการณ์ถึงเดือนกันยายน 2555)

²⁰ ข้อมูลดังกล่าวประมวลจากคำถามปลายเปิดที่ได้จากแบบสำรวจและการสัมภาษณ์ผู้บริหารของเทศบาลบางท่าน

ปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งภายในภายนอกที่ไม่เกือหนุนเช่นนี้ย่อมส่งผลทางลบต่อฐานะทางการคลังของรัฐบาลโดยตรง และยอมส่งผลต่อเนื่องต่อการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างยังคงไม่ได้เตรียมการรับมือกับสภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้อย่างจริงจังจึงนำไปสู่สภาวะของความเสี่ยงทางการคลังในระดับเทศบาล (municipal fiscal risks) จากการที่เทศบาลไม่เตรียมการรับมือหรือแก้ไขปัญหาความตึงตัวทางการเงินการคลังอย่างจริงจังและ/หรือมิได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของปัญหาด้านการเงินการคลังอย่างเพียงพอ อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบติดตามสภาวะการคลังทางเศรษฐกิจให้แก่เทศบาล (early fiscal warning system) เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดเตรียมนโยบายการคลังและงบประมาณที่เหมาะสมกับทิศทางเศรษฐกิจได้เป็นการล่วงหน้าต่อไป กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ควรแสดงบทบาทนี้โดยการทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการพัฒนาระบบปฏิบัติการดังกล่าวขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ การส่งเสริมให้เกิดการทำงานเกือหนุนและตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายประจํา และผู้กำกับดูแล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ/หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน-สตง.) เพื่อให้กลายเป็นสี่เสาหลักของการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่โปร่งใส ยั่งยืน มีธรรมาภิบาล ปราศจากซึ่งความเสี่ยงอันเกินควร เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องเร่งพัฒนาให้เกิดขึ้น ทุกวันนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินงานภายใต้การนำที่เข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากท้องถิ่นมีผู้นำที่มีวิสัยทัศน์บริหารงานอย่างสุจริต มีคุณธรรม และมีแนวการดำเนินงานที่รอบคอบ ไม่สุ่มเสี่ยง ย่อมนำพาให้ชุมชนท้องถิ่นเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม

สิ่งนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากในบริบทการปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบัน ดังนั้น การเสริมสร้างกลไกในการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเงินการคลังของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกื้อหนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป

ในประเด็นสุดท้าย การสำรวจในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลขนาดเล็ก โดยเฉพาะเทศบาลตำบล มีแนวโน้มที่จะละเลยการติดตามการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะขาดการเตรียมพร้อมรับมือทางการเงินการคลังอย่างเพียงพอ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะท้องถิ่นขนาดเล็กขาดบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านความรู้ความสามารถ หรืออาจเป็นเพราะมีความยืดหยุ่นทางงบประมาณที่ต่ำกว่า (หรือมีภาระผูกพันด้านการใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่า) เทศบาลขนาดใหญ่ ดังเช่นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง การศึกษาในครั้งนี้จึงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการบริหารการเงินการคลังและให้มีความสามารถเพียงพอสำหรับการประเมินสถานะเศรษฐกิจแก่เทศบาลขนาดเล็ก อีกทั้งควรสนับสนุนให้เทศบาลในกลุ่มนี้มีการจัดเตรียมกันชนทางการเงิน (financial buffer) โดยการให้มีการสะสมเงินไว้มากเพียงพอสำหรับการรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจได้ในอนาคต

6.3 ความส่งท้าย

กล่าวโดยสรุป บทสำรวจถึงกลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาลในครั้งนี้ นอกจากจะสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ทั่วไปที่เกิดขึ้นในการรับมือปัญหาวิกฤตทางการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงปี 2552 - 2553 ที่มีลักษณะตั้งรับเป็นหลักแล้ว ยังชี้ให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของ

เทศบาลในการปรับตัวเพื่อรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจที่อาจกินเวลาที่ยาวนานขึ้นหรือเพื่อรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจระลอกใหม่ที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตอันใกล้ การปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารและทัศนคติทางการคลังท้องถิ่นที่ช่วยลดข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป เพราะท้ายที่สุด ความเสี่ยงจากภาวะวิกฤตลักษณะต่างๆ คือความแน่นอนที่หลีกเลี่ยงมิได้ หากท้องถิ่นใดไม่เตรียมพร้อมในเรื่องนี้แล้ว ประชาชนในระดับฐานรากย่อมได้รับผลกระทบโดยตรง แน่แน่นอนว่าเราคงไม่ต้องการเห็นภาพเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยๆ ในสังคมไทย

พึงระลึกว่าการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดเช่นกัน โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจเทศบาลแห่งต่างๆ ในประเด็นแรก ข้อมูลจากการสำรวจสามารถกระทำได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง (snapshot information) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลที่มีลักษณะคงที่ (static) พอสมควร ทั้งนี้เป็นเพราะโดยปกติการสำรวจข้อมูลครั้งหนึ่งๆ จะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างจำนวนคำถามที่จะบรรจุไว้ในแบบสำรวจกับโอกาสที่ผู้ตอบแบบสำรวจจะไม่ร่วมมือตอบแบบสำรวจเนื่องจากเห็นว่าจำนวนคำถามมีมากเกินไปจนก่อให้เกิดภาระในการตอบเกินความจำเป็น (Fowler 2009; Weisberg 2005) ฉะนั้นก็ฉันทันการเก็บข้อมูลในครั้งนี้มีข้อมูลที่อาจมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการเงินการคลังของเทศบาลในลักษณะอนุกรมเวลา (time series) ที่ต่อเนื่องระยะยาวได้ อาทิ ข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ข้อมูลเงินสะสม เป็นต้น ในอนาคต จึงควรมีการเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เพื่อให้มีฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นสำหรับการติดตามสถานการณ์ด้านการเงินการงบประมาณ และนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมได้ต่อไป

สุดท้ายนี้ การสำรวจในครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ และรวมถึงสถาบันการศึกษา ฯลฯ ควรเพิ่มบทบาทในการเป็นพี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำหน้าที่ให้คำแนะนำท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ในการนี้ จะต้องช่วยกันทำหน้าที่ส่งสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินการคลังให้แก่เทศบาลแห่งต่างๆ ได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า ช่วยกันส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาล (capacity building) ในด้านการบริหารการเงินการคลังและด้านต่างๆ ที่จำเป็น เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารสภาพคล่องทางการเงินและในขณะเดียวกันสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. (2546). **การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). **ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2551ก). **ท้องถิ่นไทยเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด**. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. วันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน 2551. หน้า 6.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2551ข). **การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล**. รายงานการวิจัยเสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สิงหาคม)
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). **ฤ เสี่ยงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต?** กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. (ธันวาคม)
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่**. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (กันยายน)
- ศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม. (2555). (เข้าดูได้ที่ <http://disaster.go.th/dpm/flood/flood.html>). เข้าดูเมื่อวันที่ 20 มกราคม 2555.

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการออนไลน์. (2555). เหยยวิกฤตยุโรปรุนแรงขึ้น กระทบส่งออก
ไทย คาดปี 55 โตแค่ 5.8% ต่ำสุดรอบ 3 ปี. วันที่ 31 กรกฎาคม 2555
(<http://www.manager.co.th/Business/ViewNews.aspx?NewsID=9550000094049>) เข้าดูเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2555.

ภาษาอังกฤษ

- Aronson, J. R., and King, A. E. (1978). Is there a fiscal crisis outside of New York? **National Tax Journal**. 31 (2): 153-163.
- Baldersheim, H. (1992). Fiscal stress and local political environments. In **Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries**. ed. Poul E. Mouritzen. 83-100. London: Sage Publications.
- Beckett-Camarata, J. (2004). Identifying and coping with fiscal emergencies in Ohio local governments. **International Journal of Public Administration**. 27 (8/9): 615-630.
- Brecher, C., and Horton, R. D. 1988. Community power and municipal budgets. In **New directions in budget history**, ed. I. S. Rubin, 148-164. Albany, NY: State University of New York Press.
- Brixi, H. P., and Schick, A. (eds.). 2002. **Government at risk: Contingent liabilities and fiscal risk**. Washington, DC: The World Bank.
- Carmeli, A. (2008). The fiscal distress of local governments in Israel: Sources and coping strategies. **Administration and Society**. 39 (8): 984-1007.
- Carroll, D.A. (2005). Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s. **Public Finance Review**. 33 (5): 603-633.

- Chernick, H., and Reschovsky, A. (2001). **Lost in the balance: How state policies affect the fiscal health of cities.** Paper prepared for the Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy (March) (available at <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workingpapers/reschovsky2001-001.pdf> retrieved October 22, 2008).
- Dluhy, M. J., and Frank, H. A. (2002). **The Miami fiscal crisis: Can a poor city regain prosperity?** Westport: CT: Praeger.
- Fisher, R. C. (2007). **State and local public finance.** Mason, OH: Thomson Higher Education.
- Fowler, F. J. (2009). **Survey research methods.** Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Good, D. A. (2007). **The politics of public money: Spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs inside the Canadian government.** Toronto: Univ. of Toronto Press.
- Gramlich, E. M. (1976). The New York City fiscal crisis: What happened and what is to be done? **American Economic Review.** 66 (2): 415-429.
- Groves, S. M., and Valente, M. G. (1994). **Evaluating financial condition: A handbook for local government.** Washington, DC: International City/County Management Association.
- Hendrick, R. (2004). Assessing and measuring the fiscal health of local government: Focus on Chicago suburban municipalities. **Urban Affairs Review.** 40 (1): 78-114.
- Kloha, P., Weissert, C. S., and Kleine, R. (2005). Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. **Public Administration Review.** 65 (3): 313-323.

- Kraan, D. J. (2001). Cutback management in the Netherlands. **Public Budgeting and Finance**. 21 (2), 46-61.
- Krueathep, W. (2010). Measuring municipal fiscal condition: The application of U.S.-based measures to the context of Thailand, **International Journal of Public Administration**. 33 (5): 223-239.
- Krueathep, W. (forthcoming). Municipal responses to fiscal austerity: The Thai case. **International Journal of Public Administration**.
- Krueathep, W., Riccucci, N. M., and Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at the subnational level of government in Thailand. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 20 (1): 157-185.
- Ladd, H. F., and Yinger, J. (1989). **America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy**. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Levine, C. H., Rubin, I. S., and Wolohojian, G. G. (1981). **The politics of retrenchment: How local government manage fiscal stress**. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Miller, G. J. (2001). **Fiscal health in New Jersey's largest cities**. Newark, NJ: Cornwall Center Publication.
- Mouritzen, P. E. (ed.). (1992). **Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries**. London: Sage Publications.
- Pagano, M. A., and Hoene, C. W. (2009). **City fiscal conditions in 2009: Research brief on America's cities**. Washington, DC: National League of Cities.

- Pammer, W. J. (1990). **Managing fiscal strain in major American cities: Understanding retrenchment in the public sector.** Westport, CT: Greenwood Press.
- Punyaratabandhu, S. (2007). Corruption and government trust: A survey of urban and rural inhabitants in the north and northeast of Thailand. **International Public Management Review.** 8 (2): 164-181.
- Rodden, J. A. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. **American Journal of Political Science.** 46 (3): 670-687.
- Rodden, J. A. (2006). **Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism.** New York, NY: Cambridge University Press.
- Rubin, I. S. (1980). Retrenchment and flexibility in **public organizations.** In **Fiscal stress and public policy.** eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 159-178. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Rubin, I. S. (1982). **Running in the red: The political dynamics of urban fiscal stress.** Albany, NY: State University of New York Press.
- Schick, A. (1980). Budgetary adaptations to resource scarcity. In **Fiscal stress and public policy,** eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 113-134. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Wang, X. (2006). **Financial management in the public sector: Tools, applications, and cases.** Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Walzer, N. et al. (1992). Choosing fiscal austerity strategies. In **Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries.** ed. Poul Erik Mouritzen, 138-157. London: Sage Publications.

- Walzer, N. et al. (1992). Fiscal changes and policy responses: A comparison of ten countries. In **Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries**. ed. Poul Erik Mouritzen, 122-137. London: Sage Publications.
- Weisberg, H. F. (2005). **The total survey error approach**. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Wildavsky, A. (1964). **The politics of the budgetary process**. Boston, MA: Little Brown.
- Wolman, H. (1980). Local government strategies to cope with fiscal pressure. In **Fiscal stress and public policy**. eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 231-248. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Yan, W. (2008). **The impact of revenue diversification and economic base on revenue stability: An empirical analysis of county and state governments**. Unpublished Ph.D. dissertation, University of Kentucky.

การสัมมนา

นายบรรจง โขจิตจिरนันท์ นายกเทศมนตรีเมืองร้อยเอ็ด

วันพฤหัสบดีที่ 6 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 10.00 – 12.30 น.

นายอำนาจ อายุวัฒน์ ประธานสภาเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 13.45-14.30 น.

นายสุเวช ชัยทองดี ปลัดเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 14.45 – 16.00 น.

นายสมพงษ์ ปิยนารถ รองประธานชุมชนวัดคุ้ม

วันศุกร์ที่ 7 กันยายน 2555 ระหว่างเวลา 10.30 – 11.00 น.

เอกสารทางราชการ

รายงานการปิดบัญชีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2551

รายงานการปิดบัญชีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2552

รายงานการปิดบัญชีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2553

รายงานการปิดบัญชีเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ปีงบประมาณ 2554

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ.2551-2555 เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2551-2553) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2552-2554) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2553-2555) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2554-2556) เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ



ภาคผนวก
ระเบียบวิธีวิจัยและการเก็บข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้มีการดำเนินการหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การพัฒนากรอบคิดในการวิจัย การพัฒนาแบบสำรวจข้อมูลการเงินการบัญชีเทศบาล การทดสอบและประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากนักวิชาการ ผู้บริหารด้านการเงินการคลังของเทศบาล และผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง²¹ และโดยการทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายจำนวน 24 แห่ง (pilot test) จากนั้นจึงเป็นขั้นตอนการสำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ (mail survey) ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยผู้เขียนได้ส่งแบบสำรวจให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (2,008 แห่ง) และได้รับแบบสำรวจส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือคิดเป็นอัตราตอบกลับ (response rate) ร้อยละ 48.4 ของเทศบาลทั้งหมด²² ต่อจากนั้น จึงนำข้อมูลมาลงรหัส (coding) และตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อมูล (cleansing and data entry) ก่อนลงมือทำการวิเคราะห์ ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจแสดงดังตารางที่ ผ.1 ต่อไปนี้

²¹ ได้แก่ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สัมภาษณ์วันพุธที่ 28 กรกฎาคม 2553 เวลา 12.00-13.00 น. คุณสุวรรณี กลิ่นหอม หัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงิน เทศบาลนครนนทบุรี สัมภาษณ์วันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-10.45 น. คุณรัตน์จิรณ มงคลวัฒน์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี สัมภาษณ์วันจันทร์ที่ 2 สิงหาคม 2553 เวลา 9.00-11.00 น. และคุณเจษฎา จิราสุนทร เจ้าของหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ข้อมูล ณ วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553

²² ในการสำรวจของ Pagano and Hoene (2009) ใช้วิธีการสำรวจทางไปรษณีย์เช่นกัน โดยส่งให้กับเมืองกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,055 ชุด และได้รับกลับคืนจำนวน 379 ชุด หรือคิดเป็นร้อยละ 36.0 ดังนั้น อัตราตอบกลับของเทศบาลไทยที่ร้อยละ 48.4 จึงนับว่าสูงพอสมควร

ตารางที่ ผ.1 จำแนกประเภทของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสำรวจ

ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	ร้อยละสะสม	จำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลในแต่ละประเภท
เทศบาลนคร	25	1.2	12	1.2	48.0
เทศบาลเมือง	142	7.1	88	9.1	62.0
เทศบาลตำบล	1,841	91.7	872	89.7	47.4
รวมทั้งหมด	2,008	100.0	972	100.0	48.4

หมายเหตุ: ข้อมูลจำนวนเทศบาลได้จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุดในปีที่มีการวิจัย)

ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไปเมื่อวิเคราะห์ด้วยค่าความแตกต่างทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (วิเคราะห์ ANOVA Test) ทั้งในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่การปกครอง²³ ข้อมูลในตารางที่ ผ.2 ด้านล่างแสดงให้เห็นว่าเทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่เฉลี่ย 34.1 ตร.กม.

จากข้อมูลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างไม่มีความแตกต่างกับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะมีจำนวน

²³ อนึ่ง การพิจารณาความแตกต่างของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างกับเทศบาลทั้งหมด (t-test) อาจพิจารณาได้จากขนาดบประมาณรายรับและรายจ่าย อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อมูลรายรับและรายจ่ายของเทศบาลทุกแห่งมิได้รับการรวบรวมไว้โดยส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงไม่มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ค่าความแตกต่างดังกล่าวและจึงเป็นเหตุผลเริ่มต้นที่ทำให้ต้องเก็บข้อมูลโดยวิธีการสำรวจในครั้งนี้นั่นเอง

ประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไปเล็กน้อย กล่าวคือ เทศบาลตำบลทั่วไปมีประชากรเฉลี่ย 6,870 คน ในขณะที่เทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน ($F\text{-stat} = 4.485$, $p\text{-value} < .05$) อย่างไรก็ตาม ธรรมชาติของความแตกต่างดังกล่าวมิได้สูงนัก อีกทั้งเมื่อพิจารณาในด้านพื้นที่การปกครอง จะพบว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมิได้มีขนาดพื้นที่ที่แตกต่างจากเทศบาลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้มีความเป็นตัวแทนของเทศบาลทั่วไปที่ดีพอสมควร มิได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างในด้านใดอย่างเด่นชัดมากนัก

ตารางที่ ๘.2 การวิเคราะห์ค่าความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและเทศบาลทั่วไปในด้านประชากรและพื้นที่การปกครอง

ประเภทเทศบาล	เทศบาลทั้งหมด		กลุ่มตัวอย่างเทศบาล			ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ	
	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	T-Test จำนวนประชากร (Population)	T-Test พื้นที่การปกครอง (Service area)
เทศบาลนคร (25 แห่ง)	106,855 (52,589.9)	27.2 (16.6)	เทศบาลนคร (12 แห่ง)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)	F-Stat = .015 (p-value = .904)	F-Stat = .040 (p-value = .843)
เทศบาลเมือง (142 แห่ง)	26,854.1 (14,281.7)	18.9 (29.4)	เทศบาลเมือง (88 แห่ง)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)	F-Stat = 1.139 (p-value = .287)	F-Stat = 1.511 (p-value = .220)
เทศบาลตำบล (1,839 แห่ง)	6,869.9 (5,633.9)	36.2 (59.5)	เทศบาลตำบล (872 แห่ง)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)	F-Stat = 4.485 (p-value = .034)	F-Stat = 1.955 (p-value = .162)

หมายเหตุ: (1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (2) สัญลักษณ์ ** หมายถึง p-value < .05

เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 628 แห่งจาก 972 แห่ง หรือ คิดเป็นร้อยละ 64.6) ดำเนินภารกิจขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 344 แห่ง (ประมาณร้อยละ 35.4) ดำเนิน ภารกิจพื้นฐานรอบด้าน อาทิ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล การเก็บ ขยะ การกำจัด/จัดการขยะ ศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีดับเพลิง และการ รักษาความปลอดภัยในชุมชน เทศบาลในกลุ่มนี้มักเป็นเทศบาลเมือง (ร้อยละ 87.5 ของเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่าง) และเทศบาลนคร (ร้อยละ 83.3 ของ เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่าง) รายละเอียดจำนวนประชากร ลักษณะชุมชน และ ขนาดรายรับของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ ผ.3 หน้าถัดไป

ในด้านรายรับของเทศบาลนั้น เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีขนาด รายรับรวมในปีงบประมาณ 2552 เฉลี่ยเท่ากับ 873.8 ล้านบาท ในขณะที่ เทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดรายรับโดยเฉลี่ยประมาณ 39.6 ล้านบาท หรือมีความแตกต่างกันมากกว่า 22 เท่าตัว ฟังสังเกตว่าเทศบาลนคร มีสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองประมาณร้อยละ 15.5 และพึ่งพาเงินอุดหนุน จากรัฐบาลประมาณร้อยละ 45.3 ของรายรับรวม ในทางกลับกัน เทศบาล เมืองและเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล สูงถึงราวร้อยละ 46.7 และ 50.2 ตามลำดับ และเมื่อวัดการกระจายตัวของ แหล่งรายรับของเทศบาลโดยใช้ดัชนี HHI—Herfindalh-Hirschman Index²⁴ จะเห็นว่าเทศบาลนครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายตัวของแหล่ง

²⁴ HHI เป็นดัชนีวัดการกระจายตัวของภาคอุตสาหกรรมในระบบเศรษฐกิจ (market concentration) ซึ่งคำนวณได้จาก $HHI = s_1^2 + s_2^2 + s_3^2 + \dots + s_n^2$ โดยที่ค่า S หมายถึงขนาดของรายได้ที่อุตสาหกรรมแต่ละรายมีส่วนแบ่งในตลาด (ร้อยละ) หากค่าดัชนี HHI มีค่าสูงจะหมายถึงการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม และมี แนวโน้มที่จะมีการผูกขาดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูง ดังนั้นเป็นต้น ดัชนี HHI ดังกล่าวจึงเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการวัดการกระจายตัวของตัวแปรด้าน รายได้ของเทศบาลในครั้งนี้

รายรับที่หลากหลยมากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง อันจะมีผลดีต่อการสร้างเสถียรภาพของระดับรายรับรวมของเทศบาลนครที่สูงกว่าเทศบาลที่มีขนาดรองๆ ลงไปนั่นเอง

ตารางที่ ผ.3 จำแนกประเภทของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างตามคุณลักษณะต่างๆ (N = 972)

ประเภท	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	รวม
จำนวนเทศบาล	12	86	866	964
ขนาดประชากร				
ต่ำกว่า 10,000 คน	0	3	659	662
10,001 - 25,000 คน	0	45	124	169
25,001 - 50,000 คน	1	29	9	39
มากกว่า 50,000 คน	11	11	3	25
รายรับรวมในปี 2552 (เฉลี่ยบาท/เทศบาล)	873,779,199.1 (100.0)	220,646,192.4 (100.0)	39,565,104.3 (100.0)	66,076,547.5 (100.0)
- รายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง	83,132,966.3 (9.4)	19,903,973.2 (7.5)	1,818,421.7 (3.1)	4,444,077.3 (3.5)
- รายได้อื่นๆ ที่มีไขภาษีอากร	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)	22,802,931.3 (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)
HHI (2552)	0.2550	0.3032	0.3762	0.3682

หมายเหตุ: (1) รายรับที่แสดงในตารางนี้ได้รวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาดและจากเงินกู้; (2) HHI—Herfindahl-Hirschman Index อ่านคำอธิบายจากเชิงอรรถที่ 20; (3) จำนวนเทศบาลไม่เท่ากับ 972 แห่ง เนื่องจากข้อมูลไม่ครบถ้วน ข้อมูลตกหล่น

สำหรับการคัดเลือกกรณีตัวอย่างของเทศบาลนั้น (เนื้อหาบทที่ 4) มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอถึงข้อมูลในเชิงลึกว่าการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลมีที่มาที่ไปอย่างไร มีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ขั้นตอนและการลงมือปฏิบัติเป็นอย่างไร และมีแรงหนุนแรงดันเป็นอย่างไร ดังนั้นผู้เขียนจึงกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกว่า (1) ควรเป็น

เทศบาลขนาดกลางดังเช่นเทศบาลเมือง เพื่อให้บทเรียนในเรื่องดังกล่าวสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเทศบาลทั่วไป (2) เป็นเทศบาลที่ได้ดำเนินการในเรื่องกลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังในช่วงภาวะวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง เพื่อให้เห็นแง่มุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในเชิงลึกจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เมื่อใช้หลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวพบว่า มีเทศบาลเมืองที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวคือเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด โดยที่คณะผู้บริหารของเทศบาลยินดีให้ผู้เขียนเลือกเป็นกรณีศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอประสบการณ์ของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดมาถ่ายทอดไว้ในหนังสือเล่มนี้

เกี่ยวกับผู้เขียน

ผศ. ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ



เป็น ชาวกรุงเทพฯ โดยกำเนิด เป็นคนเมืองหลวงโดยระบบการศึกษาโดยอาชีพการงาน และโดยสภาพของการใช้ชีวิต

แต่กลับมีความสนใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะเหตุผลว่าท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสนใจและเป็นส่วนที่ขาดหายไปจากชีวิตของคนเมือง ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นอยู่ในสถานะที่ต้องถูกทำลายและเผชิญกับปัญหาหลากหลายด้าน แต่ก็สามารถยืดหยัดต่อสู้และพึ่งพาตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม คนเมืองหลวงเป็นคนที่น่าสงสาร เนื่องจากจะไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติหากขาดซึ่งบริการพื้นฐานทางด้านสังคม การศึกษา และเศรษฐกิจ หรือปราศจากซึ่งโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสื่อสาร ระบบการคมนาคม หรือระบบสาธารณูปการต่างๆ นอกจากนี้ คนเมืองหลวงยังคงต้องใช้ชีวิตวนเวียนอยู่กับปัญหาของชุมชนเมืองไม่เว้นแต่ละวัน คนท้องถิ่นนับว่าโชคดีเพราะสามารถใช้ “ชีวิต” ได้อย่าง “มีชีวิต” ผู้เขียนจึงต้องการสร้างสมดุลให้กับชีวิตด้วยบรรยากาศและจิตวิญญาณของชุมชนท้องถิ่น

จบการศึกษารัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง--การคลังสาธารณะ) และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (ร.ป.ม.) จากคณะรัฐศาสตรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปริญญาโทด้านนโยบายสาธารณะจาก National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) หรือชื่อเต็มคือ Graduate School for Policy Science, Saitama University ประเทศญี่ปุ่น โดยทุนรัฐบาลญี่ปุ่น และปริญญาเอกด้านรัฐประศาสนศาสตร์ (เน้นการ

คลังและงบประมาณภาครัฐ) จาก Rutgers, The State University of New Jersey ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทุนรัฐบาลไทย ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นอนุกรรมการเพื่อยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสบการณ์สอนวิชาสัมมนาการคลังสาธารณะในหลักสูตร ร.ป.ม. ณ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง วิชาสัมมนาการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับปริญญาตรีที่ Rutgers University, Newark

มีความสนใจทางวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะ การงบประมาณและการบัญชีภาครัฐ การคลังท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้ร่วมก่อตั้ง (ร่วมกับ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา) ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Center for Local Innovation and Governance: CLIG) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีประสบการณ์วิจัยในโครงการวิจัยหลายด้าน อาทิ ภาษีอากรกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น (ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย) สถาบันและกฎหมายการเงินการคลัง (สถาบันพระปกเกล้า) การวิเคราะห์ร่างกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณของ อบต. (สถาบันพระปกเกล้า) การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาฯ) การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาล (สถาบันพระปกเกล้า) วิธีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานกองทุน

สนับสนุนการวิจัย) การจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน (สำนักงบประมาณ) และการจัดตั้งกรมวิทยาศาสตร์บริการเป็นองค์การมหาชน (กรมวิทยาศาสตร์บริการ)

ผลงานตีพิมพ์ปรากฏใน Journal of Public Administration Research and Theory (JPART), International Journal of Public Administration (IJPA), Asia Pacific Journal of Public Administration (APJPA), International Public Management Review (IPMR), Journal of U.S.-China Public Administration วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์ วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน วารสารสังคมศาสตร์ วารสารสถาบันพระปกเกล้า รัฐศาสตร์ปริทรรศน์ รัฐศาสตร์สาร และวารสารประชาคมวิจัย เขียนหนังสือเรื่อง “การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ” เรื่อง “การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เรื่อง “สถาบันและกฎหมายทางการคลัง” (ผู้เขียนร่วม) เรื่อง “ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ” เรื่อง “การส่งเสริมสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่น” (สถาบันพระปกเกล้า) เรื่อง “ฤๅเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?” เรื่อง “นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สกว.) และหนังสือเรื่อง “เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น” (สกว.) และยังเป็นบรรณาธิการหนังสือด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการปกครองท้องถิ่นอีกหลายเล่ม

หนังสือเล่มนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัจจัยเสี่ยงในหลักคิดและแนวปฏิบัติในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยภายใต้ภาวะวิกฤต ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขอย่างเร่งด่วนในอนาคต มิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจประสบกับวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังที่รุนแรงเพิ่มขึ้น จนส่งผลกระทบต่อภารกิจบริการสาธารณะและ/หรือการดำเนินงานตามปกติขององค์กรได้ หนังสือเล่มนี้จึงนำเสนอหลักคิดและกลยุทธ์ในการปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างของเทศบาลจำนวนมากกว่า 900 แห่งทั่วประเทศ และได้อธิบายแนวปฏิบัติที่จำเป็นในการปรับตัวทางการเงินการคลัง โดยใช้กรณีตัวอย่างในเชิงลึกจากประสบการณ์จริงของเทศบาล



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทรศัพท์ 0-2141-9563-77
โทรสาร 0-2143-8175
www.kpi.ac.th



กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลัง

ISBN : 978-974-449-683-6



9 789744 496836

วปท.55-73-1000.0

ราคา 70 บาท