

การบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

Thai Local Government Organizations' Management of Fiscal Risk

วันที่รับบทความ: 15 ตุลาคม 2564

อรวรรณ จำปทุม¹

วันที่แก้ไข: 19 มกราคม 2564

วันที่ตอบรับบทความ: 22 มกราคม 2564

Abstract

บทความนี้อธิบายถึงการบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ศึกษาสิ่งที่เป็นความเสี่ยงทางการคลัง พร้อมทั้งแนวทางการตอบสนองต่อความเสี่ยงดังกล่าว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาและอุปสรรคในด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และปัญหาการบริหารการคลัง โดยเฉพาะการบริหารค่าใช้จ่าย อาทิ การบริหารงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการบริหารบุคลากรทางการคลัง การขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการคลัง ปัญหาการตรวจสอบทางการคลัง อีกทั้งปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเสี่ยงภาษี ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการตอบสนองความเสี่ยงทางการคลังที่เป็นการลดความเสี่ยง ซึ่งมีแนวทางที่เป็นองค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการงานคลังที่ดี คือ (1) กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดี (2) การพัฒนาบุคลากรทางการคลัง (3) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น และ(4) การทบทวนกระบวนการทำงานด้านการคลังอย่างสม่ำเสมอ

คำสำคัญ: การบริหารความเสี่ยง การบริหารการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹ ที่ปรึกษาทางด้านบัญชี บริษัท อีซูซงธนไทยเชียงราย จำกัด
e-mail: orawan7804@gmail.com

Thai Local Government Organizations' Management of Fiscal Risk

Received: October 15, 2020

Orawan Jamphut¹

Revised: January 19, 2021

Accepted: January 22, 2021

Abstract

This study attempts to identify fiscal risk factors confronting Thai local government organizations and to describe these organizations' management of such risk in accord with their local administrative objectives. The study's findings were as follows. The first type of risk concerned the local government organizations' capacity of revenue collection. The cause was the local government organizations' high degree of fiscal overdependence on the central government. The second involved fiscal, especially expenditure management. Overall, most of the local government organizations operated without efficient fiscal administration. The other types of risk were the lack of fiscal personnel, the inefficient fiscal data processing, the problem of fiscal auditing, the absence of the personnel's engagement in local fiscal administration, and tax evasion. To mitigate the impact of the above types of risk, the following elements of good fiscal practice are recommended: (1) an efficient fiscal administration process; (2) enhancement of fiscal personnel's competency; (3) development of information technology systems in support of local fiscal administration; and (4) regular reviews of fiscal processes.

Keywords: risk management, fiscal administration, local government organizations

¹ Accounting consultant, Isuzu Sa Nguan Thai Chiang Rai Company Limited
e-mail: orawan7804@gmail.com

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 283 ไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ การคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจ หน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 13) และแนวคิดการปกครองท้องถิ่นของ วีระศักดิ์ เครือเทพ ที่ว่าปัจจุบันนักวิชาการในกลุ่ม New Governance ได้เสนอให้ขอบข่ายของการทำงานแบบเครือข่ายมีความหมายรวมไปถึงการสนับสนุน และการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับองค์การของรัฐ ผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ และร่วมทำงานกับองค์กรต่าง ๆ ภายในเครือข่ายเพื่อการจัดการปัญหาสาธารณะ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 33)

ในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นนี้ ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2548, หน้า 301-317) ได้ให้ความหมายของการคลังท้องถิ่น การอธิบายถึงการคลังท้องถิ่น รวมถึงความแตกต่างระหว่างการคลังท้องถิ่นกับการคลังส่วนกลาง โดยโครงสร้างการคลังของท้องถิ่นที่ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ รายรับและรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณของการคลังท้องถิ่น ปัญหาสำคัญของการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย พร้อมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย และการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยการคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการจัดการอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกลไกของการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ส่วนการบริหารการคลัง (financial administration) มีความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบัญชี และการตรวจสอบบัญชี ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงหมายถึง การบริหารการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จากยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 (กลุ่มงานยุทธศาสตร์และนโยบาย กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563) ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 การส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย 4.0 สู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว จากฐานของท้องถิ่นได้กล่าวถึง การเสริมสร้างศักยภาพการพึ่งตนเอง ทางการเงินการคลัง

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการระดมพลังทุกภาคส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และการสร้างความเข้มแข็งทางการเงินฐานรากในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และการสร้างเกณฑ์มาตรฐานความเป็นเลิศทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนและประสานงานการดำเนินงาน การเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ รวมทั้งวางระบบการตรวจสอบการเงินการบัญชี การประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อบรรลุเป้าหมาย คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐและธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในส่วนของการคลัง ได้กำหนดตัวชี้วัดทางการบริหารจัดการด้านการเงิน การคลัง พิจารณาจาก 1) ร้อยละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีศักยภาพในการบริหารงบประมาณการเงินการคลังให้พึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น 2) จำนวนมาตรการนวัตกรรมเพื่อพัฒนา และส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมีแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง เช่น การสร้างแนวทางมาตรการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัสดุ และการจัดซื้อจัดจ้างของท้องถิ่น ให้เป็นระบบที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสร้างมาตรการแนวทางเพื่อการสร้างความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณท้องถิ่น โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยวิชาการในพื้นที่ และสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานวิชาการพื้นที่ โดยเปิดให้สาธารณชนตรวจสอบทั้งข้อมูลงบประมาณการจัดซื้อ จัดจ้าง ตลอดจนรายละเอียดโครงการและราคากลาง พร้อมทั้งปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ และสร้างกลไกการติดตามการตรวจสอบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ รวมถึงการศึกษาวិจัยเพื่อค้นหาแนวทางการอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบริบทที่แตกต่างกันไปแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ ควรปรับกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกับภาคอื่น ๆ อย่างมีธรรมาภิบาลด้วยแนวทางประชารัฐพร้อมทั้งระบบการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพสูง ด้วยกลไกการร่วมรับผิดชอบของประชาชนชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สร้างท้องถิ่นจิตอาสาจากภาคประชาชน เพื่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น โดยพัฒนาจากผู้ทรงคุณวุฒิในพื้นที่ ที่ได้รับการยอมรับจากสังคมในท้องถิ่น ผ่านกระบวนการคัดสรรที่มีคุณภาพจากพื้นที่และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งส่งเสริมการพัฒนาและติดตามให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล ตลอดจนส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคีทุกภาคส่วนในการร่วมสร้างท้องถิ่นธรรมาภิบาลสูงและคุณธรรมเด่น ผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย และอาศัยความทันสมัยของโลกดิจิทัล

ในด้านการจัดเก็บรายได้ ควรสร้างสรรค์มาตรฐานรูปแบบแนวทางเพื่อความคล่องตัวและการพึ่งตนเองในด้านรายได้ของท้องถิ่น และการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ที่เหมาะสมดังนี้ (1) ใช้กระบวนการประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดเก็บและตรวจสอบการจัดเก็บภาษี (2) ศึกษาแนวทางรูปแบบในการให้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล มีรายได้จากการจัดเก็บและหน่วยงานภาครัฐจัดเก็บและแบ่งให้ (3) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินให้ครบทุกแห่ง (4) พัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางการเพิ่มรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีองค์การ อาทิ ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อันเกิดจากการประกอบกิจการพาณิชย์วิสาหกิจเพื่อสังคม หรือการหารายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอื่น ๆ ในอนาคต (5) วางรากฐานการบริหารจัดการการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรการกำกับดูแล และตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ จัดทำแนวทางในการวิเคราะห์โครงการหลักเกณฑ์การตัดสินใจดำเนินโครงการการลงทุน หรือโครงการกู้เงิน และการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อหนี้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลรายจ่าย และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน รวมทั้งกำหนดช่องทางการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างชัดเจน

การเสริมสร้างความสามารถทางการเงินและการบัญชีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดองค์ความรู้ใหม่ ๆ และระบบการบริหารจัดการการเงิน การบัญชี ตามแนวทางธรรมาภิบาลของการเสริมสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษี และการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมพัฒนาระบบการปกครองติดตามนิเทศการใช้โปรแกรมที่พัฒนาขึ้นมาผ่านระบบออนไลน์ รวมถึงส่งเสริมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาคู่มือการใช้งานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) โดยมีการนำข้อมูลบันทึกในระบบให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงหมายถึง การบริหารการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการจัดหางบประมาณเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะเป็นการเชื่อมโยงระหว่างประมาณการรายรับและประมาณการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการจัดหางบประมาณที่ดี ก็จะทำให้การบริหารการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้เกิดการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพแก่ประชาชนในท้องถิ่น ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทความเรื่องปัญหาการบริหารการคลังของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (วิทยา จิตนุพงศ์, 2560, หน้า 327-328) ได้อธิบายไว้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ 1. ปัญหาความไม่สมดุลกันระหว่างจำนวนบุคลากรกับปริมาณงาน อีกทั้งบุคลากรทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน 2. ปัญหาทางด้านโครงสร้างรายได้และรายจ่าย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนสูงมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความ

เป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน 3. การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำกับโดยระเบียบที่กำหนดมาจากรัฐบาลกลาง และมีการควบคุมการบริหารจากหลายหน่วยงาน ทำให้ระเบียบการปฏิบัติงานมีลักษณะเหมือนระบบราชการทั่วไปที่มีความล่าช้า ขาดบุคลากรที่มีความเหมาะสมในการปฏิบัติงานการคลัง ส่งผลให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานด้านการคลังในภาพรวมไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการคลัง ทำให้การปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า จัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่ การให้บริการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน 4. มีความขัดแย้งกันระหว่างวิธีการตรวจสอบระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปฏิบัติงานการคลังต้องมีการระงับมากขึ้น ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการตรวจสอบต่ำ และจากงานวิจัยของปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลตำบลนิคมคำสร้อย (ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2555) ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลนิคมคำสร้อยมีปัญหาทางการคลัง ดังนี้ 1. ปัญหาด้านการจัดหารายได้ที่คล้ายกับเทศบาลอื่น ๆ จากการศึกษาพบว่า เทศบาลยังมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐอยู่มาก เทศบาลได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐน้อยลงแต่ได้รับการยกย่องมากขึ้น ส่งผลให้งบประมาณไม่พอกับรายจ่าย และไม่มีเงินเหลือเพื่อพัฒนาเทศบาลในด้านอื่น 2. ปัญหาด้านการบริหารงานการคลังพบว่า สมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณ 3. ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเลี้ยงภาษี พบว่า ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดความสนใจต่อการเสียภาษีท้องถิ่นประจำปี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้านการบริหารการคลังของเทศบาลเป็นเพียงการส่งผ่านตัวแทนเพียงบางส่วน แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดความกระตือรือร้น

นอกจากนี้ ยังมีรายงานสรุปผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2562 (Local Performance Assessment (LPA) Annual Report 2019) (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2563) พบว่า สาระสำคัญจากผลการประเมิน LPA ประจำปี พ.ศ. 2562 เป็นดังนี้ ค่าเฉลี่ยผลการประเมิน LPA ในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 79.95 ซึ่งอยู่ในระดับ “ดี” แต่มีแนวโน้มลดลงจากปี พ.ศ. 2561 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประเมิน LPA โดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีมาก และเมื่อจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระดับคะแนนในการประเมินด้านต่าง ๆ พบว่า ด้านที่ 2 การบริหารงานบุคคลและกิจการสภา เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3,981 แห่งได้รับผลการประเมินระดับดีเด่นหรือคิดเป็นร้อยละ 50.7 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในขณะที่ ด้านที่ 1 การบริหารจัดการและด้านที่ 5 ธรรมนูญเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการประเมินอยู่ในระดับดีมาก กล่าวคือ ด้านที่ 1 เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3,303 แห่ง (ร้อยละ 42.1) ได้รับผลการประเมินระดับดีมาก และด้านที่ 5 จำนวน 3,934 แห่ง (ร้อยละ 50.1) ได้รับผลการประเมินระดับดีมาก สำหรับด้านที่ 3 การบริหารงานการเงินและการคลังและด้านที่ 4 การบริการสาธารณะเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี

กล่าวคือ ด้านที่ 3 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2,997 แห่ง (ร้อยละ 38.2) ได้รับผลการประเมินระดับดี และด้านที่ 4 จำนวน 3,182 แห่ง (ร้อยละ 40.5) ในระดับดี

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556) ดังนี้ 1) เสริมสร้างภาวะผู้นำในเชิงนโยบายด้านภาษีอากร ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตจำเป็นต้องมีความเข้าใจในหลักการและความจำเป็นของการพัฒนารายได้และการจัดเก็บภาษีอากรท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของระดับความพร้อมที่จะปกครองและพึ่งพาตนเองของชุมชนท้องถิ่น การส่งเสริมบทบาทและความเข้าใจในทางภาษีอากรในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำมาวางแผนจัดบริการสาธารณะและวางแผนการจัดหาทรัพยากร จากนั้นต้องสามารถสื่อสารและทำให้ภาคชุมชนเข้าใจว่าการจ่ายภาษีอากรมีความจำเป็นต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างไร แล้วทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพร้อมทั้งติดตามผลของการเปลี่ยนแปลงนี้ โดยบทบาทของผู้นำท้องถิ่นในฐานะผู้นำการเปลี่ยนแปลงในด้านการคลังท้องถิ่น ควรจะประกอบไปด้วยคุณลักษณะที่ผสมผสานของการเป็นนักวางแผนทางการคลัง เป็นนักแสวงหารายได้ เป็นนักสื่อสารมวลชน เป็นนักกิจกรรมชุมชน และนักบริหารภาษีอากร 2) พัฒนากลไกการสื่อสารทางการเมืองในท้องถิ่นให้เปิดกว้างและพิจารณาข้อมูลอย่างสมดุล มีการเจรจาทวิภาคีกับสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นควรกำหนดกรอบการพิจารณาให้มีความสมดุล และเปิดกว้างมากขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาประเด็นทางด้านการระดมภาษีอากรควบคู่ไปกับการเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น 3) ส่งเสริมทัศนคติการพึ่งพาตนเองทางการคลังในกลุ่มพนักงานท้องถิ่นและภาคประชาชน การดำเนินการในเรื่องนี้สามารถเน้นไปที่การปรับเปลี่ยนการจัดการในเชิงสถาบันการคลัง ที่ช่วยกระตุ้นหรือปลุกฝังให้กลุ่มคนต่าง ๆ มีมุมมองที่ต้องการพึ่งพาตนเองทางการคลังมากขึ้น

จากผลการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาและอุปสรรคในด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และปัญหาการบริหารงานคลัง โดยเฉพาะการบริหารค่าใช้จ่าย กล่าวคือการบริหารงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการบริหารบุคลากรทางการคลังปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการคลัง ปัญหาการตรวจสอบทางการคลัง รวมถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเสียภาษี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามจากการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2562 พบว่าการบริหารการเงินและการคลังได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี ดังนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จึงควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการคลังที่ดี

การกระจายอำนาจการคลัง

จากสรุปสภาพปัญหาด้านการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเปรียบเทียบกับเชิงทฤษฎีจากต่างประเทศ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2556) พบว่า จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจการคลังของประเทศไทยได้เป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง และประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ 1) ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง ได้แก่ ความอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ ขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาค และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง 2) ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดมุมมองด้านความเท่าเทียม เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่สะท้อนภาระหน้าที่งานภายในพื้นที่ ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรรายได้ของรัฐบาล การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่มีความยืดหยุ่น ภาษีหรือรายได้บางประเภทที่มีควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่ ก) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ซึ่งต้องคำนึงถึงการพัฒนาการบริหารทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักวิชาการที่สำคัญ คือ 1) แผนรายรับและรายจ่าย งบประมาณประเภทต่าง ๆ และการประเมินผลรายจ่ายสาธารณะ 2) กระบวนการงบประมาณมีมาตรฐาน และต้องมีความโปร่งใส 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาระบบการรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สามารถสะท้อนมูลค่าเงินที่ใช้จ่ายได้ 4) กระบวนการบริหารงบประมาณจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลังในอนาคต 5) จะต้องมีการประเมินการเบิกจ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ข) ด้านการเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการคลัง

กรอบวิธีการสร้างวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2551) เสนอมุมมองว่าควรมุ่งสร้างความโปร่งใส และประสิทธิภาพประสิทธิผลจากการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ ระบบวิธีการจัดการนั้นจึงควรยึดหลักความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ที่จะมีต่อประชาชนที่จะได้รับ แนวทางในการวางกรอบของวินัยทางการเงินการคลังเบื้องต้นมีหลายประการ คือ 1) การวางแผนการใช้จ่ายที่ต้องคำนึงถึงเหตุผลของการใช้จ่ายว่าเกิดขึ้นเพื่อเป้าหมายวัตถุประสงค์อะไรเป็นหลัก 2) การกำหนดกรอบการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการให้บริการสาธารณะที่ชัดเจน 3) การจัดเก็บรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องพัฒนาการพึ่งตนเองในการหารายรับให้มากที่สุด และ 4) การบริหารการเงินการคลังที่ดีนั้น

จำเป็นต้องมีระบบงบประมาณที่ดีด้วย และจากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่ท้องถิ่นประสบอยู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังและยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองข้อจำกัดและความกดดันต่าง ๆ โดยดำเนินตามแนวทางยุทธศาสตร์ทั้ง 2 ประการ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การแสวงหาแนวทางเพิ่มรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยุทธศาสตร์ที่ 2 การวางแผนรายจ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ผ่านโครงการยกระดับประสิทธิภาพ การวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ แนวทางการลดต้นทุนหรือการประหยัดต้นทุน ตลอดจนการยกเลิกโครงการต่าง ๆ ที่ไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

การบริหารความเสี่ยง

ในการทำงานแต่ละโครงการขององค์กรนั้นมีความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ รวมถึงความเสี่ยงในการบริหารโครงการนั้น ๆ ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงขององค์กรจึงเป็นการลดความเสี่ยงของแต่ละโครงการให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุด แม้ว่าความเสี่ยงของโครงการจะไม่ใช่สิ่งสำคัญที่องค์กรจะตระหนักถึง แต่ในทางตรงข้ามกลับกลายเป็นความคิดที่ผิด ผลของการบริหารความเสี่ยงขององค์กรถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ จุดประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงโครงการ คือ การสร้างความมั่นใจว่าองค์กรจะดำเนินกิจการต่อไปได้ (Kendrick, 2009 p. 322) ดังกรอบงานการบริหารความเสี่ยงของ The Committee of Sponsoring Organization (COSO ERM) ประกอบด้วยส่วนประกอบทั้งหมด 8 ประการ ประกอบด้วย ดังนี้ (Kendrick, 2009, p. 328)

1. สภาพแวดล้อมภายใน (Internal environment)

วิธีการทำงานของผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการจัดการของฝ่ายบริหาร และวิธีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดร่วมกันกับพนักงานในองค์กร ส่งผลให้มีการสร้างจิตสำนึก การตระหนัก และรับรู้เรื่องความเสี่ยงและการควบคุมแก่พนักงานทุกคนในองค์กร

2. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective setting)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ระดับกลยุทธ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การบรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การระบุเหตุการณ์ (Risk identification)

ในกระบวนการบ่งชี้เหตุการณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาปัจจัยความเสี่ยงทุกด้านที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นความเสี่ยงทั้งจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์กร นอกจากนี้ยังสามารถทบทวนจากสถิติของปีที่ผ่านมา เช่น รายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งความเสี่ยงแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ (1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) (2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (Operational Risk) (3) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางการเงิน (Financial Risk) และ(4) ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามระเบียบ (Compliance Risk)

4. การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment)

การประเมินความเสี่ยง ประกอบด้วย 2 กระบวนการหลัก ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ความเสี่ยง จะพิจารณาสาเหตุและแหล่งที่มาของความเสี่ยง ผลกระทบที่ตามมาทั้งในทางบวกและทางลบ รวมทั้งโอกาสที่อาจเกิดขึ้นของผลกระทบที่ตามมา (2) การประเมินความเสี่ยง จะเปรียบเทียบระหว่างระดับของความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Risk Appetite) ในกรณีที่ระดับของความเสี่ยงไม่อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ของเกณฑ์การยอมรับความเสี่ยง ความเสี่ยงดังกล่าวก็จะได้รับการจัดการทันที

5. การตอบสนองความเสี่ยง (Risk responses)

การกำหนดแผนจัดการความเสี่ยงจะมีการนำเสนอแผนจัดการความเสี่ยงที่จะดำเนินการต่อที่ประชุมคณะผู้บริหารเพื่อพิจารณา และขออนุมัติจัดสรรทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ (ถ้ามี) โดยการเลือกแนวทางในการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมที่สุด โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Risk Appetite) กับต้นทุนที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ ซึ่งแนวทางในการจัดการความเสี่ยง ได้แก่ การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง การลดความเสี่ยง และการยอมรับความเสี่ยงนั้น ๆ

6. กิจกรรมการควบคุม (Control activity)

กิจกรรมการควบคุม คือ การกระทำที่สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ระบบสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communication)

สารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์การในการบ่งชี้ ประเมิน และจัดการความเสี่ยง ข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์การ ทั้งจากแหล่งข้อมูลภายในและภายนอกองค์กรควรได้รับการบันทึกและสื่อสารไปยังบุคลากรในองค์การอย่างเหมาะสม ทั้งในด้านรูปแบบและเวลา เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบได้ รวมถึงเป็นการรายงานการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้ทุกคนในองค์การได้รับทราบถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และผลของการบริหารจัดการความเสี่ยงเหล่านั้น

8. การติดตามผล (Monitoring)

กระบวนการบริหารความเสี่ยงที่ดำเนินการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับการสื่อสารถึงการประเมินความเสี่ยงและการควบคุม ความสำเร็จในการบริหารความเสี่ยง การดูแลติดตามแนวโน้มของความเสี่ยงหลัก รวมถึงการเกิดเหตุการณ์ผิดปกติอย่างต่อเนื่อง

การบริหารความเสี่ยงเชิงสัมพันธ์ระดับองค์การเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่กระทำโดยคณะกรรมการบริษัท ฝ่ายบริหาร และพนักงานในองค์การ ใช้ในการกำหนดกลยุทธ์และในการปฏิบัติงานทั่วทั้งองค์การ กระบวนการนี้สร้างขึ้นเพื่อระบุเหตุการณ์ที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์การ และจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (The Committee of Sponsoring Organization (COSO), 1994, อ้างถึงใน อุษณา ภัทรมนตรี, 2548, หน้า 4-4)

การบริหารงานคลังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) การพัฒนาแนวทางเพื่อเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การบริหารรายได้ออกค่าใช้จ่ายให้สมดุลกัน โดยการคำนึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ จะต้องมีการบริหารจัดการงานคลังที่ดี ซึ่งองค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการงานคลังที่ดี คือ กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดี โดยทั่วไปแล้วในการบริหารงานคลังนั้นย่อมเป็นธรรมดาที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยง ทั้งจากสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน ดังนั้น จึงจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

สรุป

จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาและอุปสรรคในด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และปัญหาการบริหารงานคลัง โดยเฉพาะการบริหารค่าใช้จ่าย กล่าวคือ การบริหารงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการบริหารบุคลากรทางการคลัง ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการคลัง ปัญหาการตรวจสอบทางการเงินคลัง อีกทั้งปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเสี่ยงภาษี แต่อย่างไรก็ตามจากการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2562 พบว่า การบริหารการเงินและการคลังได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี ดังนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จึงควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการคลังที่ดี และควรมีการบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากกรอบการบริหารความเสี่ยงใน 8 องค์ประกอบ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น

ในเรื่องกระบวนการงบประมาณ ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2548, หน้า 301-317) ได้กล่าวว่า “กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นจะเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับกับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น” สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ที่ว่าจะต้องสร้างความโปร่งใสในการจัดทำและบริหารงบประมาณของท้องถิ่นด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน สถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานวิชาการพื้นที่ และยังสอดคล้องกับหนังสือกระจายอำนาจ (สกนธ วรรณวิวัฒนา, 2556) โดยสิ่งที่ควรคำนึงถึงในการพัฒนาระบบบริหารทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักวิชาการที่สำคัญ คือกระบวนการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้งานวิจัยของ ปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555) ยังชี้ให้เห็นว่า ส่วนหนึ่งของปัญหาด้านการบริหารงานคลัง พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เข้าใจกระบวนการบริหารงบประมาณ

ส่วนในเรื่องบุคลากรนั้น ตามยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ได้กำหนดว่าควรส่งเสริมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษาคู่มือการใช้งานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) โดยจะต้องมีการนำข้อมูลบันทึกในระบบให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานคลังของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งคือ ปัญหาความไม่สมดุลกันระหว่างจำนวนบุคลากรกับปริมาณงาน อีกทั้งบุคลากรทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความกระตือรือร้น ขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ในส่วนของการจัดเก็บรายได้จากงานวิจัยของ ปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555) พบว่า เทศบาล ตำบลนิคมคำสร้อยประสบปัญหาทางการคลัง ส่วนหนึ่งได้แก่ ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่นและการเลี้ยงภาษี กล่าวคือ ประชาชนขาดความเข้าใจและขาดความสนใจต่อการเสียภาษีท้องถิ่นประจำปี การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบด้านการบริหารการคลังของเทศบาลเป็นเพียงการส่งผ่านตัวแทนเพียงบางส่วน แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดความกระตือรือร้น สอดคล้องกับ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ในเรื่องการพัฒนากลไกการสื่อสารทางการเมืองในท้องถิ่นให้เปิดกว้างและพิจารณาข้อมูลอย่างสมดุล โดยการพิจารณาประเด็นทางด้านการระดมภาษีอากรควบคู่ไปกับการเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ประชาชนมองไม่เห็นถึงภาระภาษีอากร แต่ในขณะที่การเรียกร้องบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น รวมทั้งยุทธศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ในด้านการจัดเก็บรายได้ ควรสร้างสรรค์มาตรฐานรูปแบบแนวทางเพื่อความคล่องตัว และการพึ่งตนเองในด้านรายได้ของท้องถิ่น และการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ที่เหมาะสม โดยใช้กระบวนการประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการจัดเก็บและตรวจสอบการจัดเก็บภาษี โดยในส่วนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นควรจะต้องสามารถวิเคราะห์ประเมินสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่น เพื่อนำมาวางแผนจัดบริการสาธารณะและวางแผนการจัดหาทรัพยากร จากนั้นต้องสามารถสื่อสารและทำให้ภาคชุมชนเข้าใจว่าการจ่ายภาษีอากรส่งผลหรือมีความจำเป็นต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างไร

การบริหารการคลังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ (1) การหาแนวทางเพื่อเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การบริหารรายได้ออกค่าใช้จ่ายให้สมดุลกัน โดยการคำนึงถึงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ จะต้องมีการบริหารจัดการงานคลังที่ดี ซึ่งองค์ประกอบหลักของการบริหารจัดการงานคลังที่ดี มีดังนี้ (1) กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดี โดยหลักการที่สำคัญของระบบงบประมาณ คือ กระบวนการงบประมาณ มีมาตรฐานและความโปร่งใส มีการประเมินผลรายจ่ายสาธารณะ ระบบการรายงานงบประมาณรายจ่ายที่สะท้อนมูลค่าเงินที่ใช้จ่ายได้ จะต้องมีการประเมินการเบิกจ่ายงบประมาณว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ พร้อมทั้งมีการคำนึงถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่จะเกิดขึ้นด้วย (2) การพัฒนาบุคลากรทางการคลัง (3) การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น และ(4) การทบทวนกระบวนการทำงานด้านการคลังอย่างสม่ำเสมอ การบริหารการคลังที่ดีนั้นจะนำไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารงบประมาณการเงินการคลังให้พึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น รวมถึงการมีความ
เข้มแข็งทางการเงินการคลัง เป็นต้น

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2563). รายงานสรุปผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2020/1/2286_6124.pdf
- กลุ่มงานยุทธศาสตร์และนโยบาย กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2563). ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/visit/statagics.pdf>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปิยธิดา โคกโพธิ์. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครคำสร้อย. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). การคลังภาครัฐ. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยา จิตนุกพงศ์. (2560). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารรัชต์ภาคย์, ฉบับพิเศษ ครบรอบ 23 ปี, หน้า 320-331.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ซีโน ดีไซน์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2551). การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2556). การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุษณา ภัทรมนตรี. (2548). การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- Kendrick, T. (2009). *Identifying and managing project risk*. Second Edition. United States of America: American Management Association.