

ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลใน 4 มิติ*

ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ**

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงิน (financial performance) ของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่งโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินใน 4 มิติ ได้แก่ ความยั่งยืนในการบริหารสภาพคล่อง (Cash Solvency) ความยั่งยืนทางด้านงบประมาณ (Budget Solvency) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency) และความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ (Service-Level Solvency) ข้อมูลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีผลการดำเนินงานด้านการเงินในระดับที่ดีโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2552 ที่ผ่านมา เทศบาลกลุ่มตัวอย่างสามารถรักษาสภาพคล่องทางการเงินไว้ได้ในสัดส่วนที่สูง มีการจัดทำประมาณรายจ่ายแบบเกินดุลและมีเงินสะสมในปริมาณที่สูงพอสมควร อีกทั้งยังมีภาระหนี้เงินกู้ในระยะยาวที่ไม่สูงนักเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับศักยภาพทางการเงินที่มีอยู่ จึงมีความมั่นใจในระดับหนึ่งว่าประชาชนในเขตเทศบาลเหล่านี้จะได้รับการบริการสาธารณะที่ไม่สะดุดหรือขาดตอนลง

บทนำ

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินด้วยกันทั้งสิ้น หากท้องถิ่นใดมีทรัพยากรที่เพียงพอย่อมมีขีดความสามารถในการจัดบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบกับข้อจำกัดทางการเงิน ท้องถิ่นหลายแห่งมีปัญหารายขาดสภาพคล่องโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ข้อจำกัดด้านการเงินเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดบริการและต่อความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยตรง คำถามสำคัญในเรื่องนี้ก็คือจะทราบได้อย่างไรว่าเมื่อใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการเงินที่เข้มแข็งหรือเมื่อใดอยู่ในสถานะที่อ่อนแอ?

อย่างไรก็ดี น่าเสียดายว่าหลังจากที่ประเทศไทยผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา ยังไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานใดรับผิดชอบตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานด้านการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังและเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวให้แก่สาธารณชนได้รับทราบ แม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะทำหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ในปัจจุบัน แต่ทว่าแนวปฏิบัติที่เป็นอยู่เป็นเพียงการตรวจสอบถึงความถูกต้องว่าการจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารการเงินและพัสดุขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่เป็นสำคัญ

* บทความนี้เขียนจากงานวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัยในครั้งนี้

** อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แต่ยังมีได้มีการวิเคราะห์ประเมินว่าท้องถิ่นมีสภาพคล่องทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่เพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันการณ์หรือไม่ ดังนั้น เราจึงมีอาจทราบได้ว่าท้องถิ่นไทยมีผลการดำเนินงานด้านการเงินเหมาะสมตามศักยภาพที่ควรจะเป็นมากน้อยเพียงใด? สามารถตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของประชาชนได้อย่างเพียงพอหรือไม่? หรือถ้าต้องการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน (leverage) ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสาธารณะได้มากขึ้นแล้วนั้น จะกระทำ得多น้อยเพียงใด? คำถามต่าง ๆ เหล่านี้ยังมิได้ถูกศึกษาค้นคว้าไว้อย่างเป็นระบบจากงานวิจัยก่อนหน้านี้

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์และข้อมูลจากการวิจัยเรื่องผลการดำเนินงานทางการเงินของเทศบาลโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินใน 4 มิติ ข้อมูลสำหรับการศึกษารั้งนี้ได้มาจากการสำรวจรายงานทางการเงินการบัญชีและงบประมาณของเทศบาลจำนวน 972 แห่งในปีงบประมาณ 2552 การวิจัยนี้ให้ความสนใจศึกษาเทศบาลเป็นการเฉพาะเนื่องจากมีการกิจหลักที่ชัดเจน (well institutionalized) และมีระบบข้อมูลการเงินการบัญชีที่มีความน่าเชื่อถือมากกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ผลการศึกษาที่ได้รับสามารถต่อยอดไปสู่การมีระบบติดตามดูแลการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (early financial warning systems) ที่เหมาะสมกับบริบทการเมืองการปกครองและการคลังท้องถิ่นไทยต่อไป

กรอบการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินใน 4 มิติ

ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการหลายท่านเลือกใช้กรอบวิเคราะห์ที่ต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่มีมุมมองที่ตรงกันว่ากรอบการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่สำคัญที่ช่วยประเมินว่าองค์กรหนึ่งๆ มีศักยภาพทางการเงินการคลังเพียงพอต่อการบรรลุเป้าหมายในการให้บริการได้อย่างยั่งยืนหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น Howell and Stamm (1979) ให้ความสำคัญกับการประเมินขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue performance) ระดับการใช้จ่าย (spending performance) และภาระหนี้ระยะยาว (debt performance) ส่วน Wang (2006) เห็นว่าการประเมินผลการดำเนินงานทางการเงินควรใช้ทฤษฎีระบบ ซึ่งแบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ด้านได้แก่ ด้านปัจจัยนำเข้า (financial input monitoring) ด้านกระบวนการ (financial process monitoring) และด้านปัจจัยนำออก (financial result monitoring) และจะประเมินว่าการใช้ทรัพยากรทางการเงินในแต่ละขั้นตอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

Groves and Valente (1994) และ Miller (2001) เห็นว่าการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินควรมีมิติการประเมิน (dimension) ใน 4 ด้านคือ ความยั่งยืนทางการเงินในระยะสั้น (cash solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budgetary solvency) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (long-run solvency) และความเพียงพอของการให้บริการ (service-level solvency) ถ้าหากมิได้วิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินให้ครบทุกด้านแล้วอาจมีความเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะปรับแต่งตัวเลขผลการดำเนินงานทางการเงินให้ดีขึ้นโดยการปรับลดปริมาณและ/หรือคุณภาพของการบริการลง ในกรณีเช่นนี้ผลการดำเนินงานทางการเงินที่ดูดีย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร มิหนำซ้ำยังก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนในการขาดโอกาสที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพและ/หรือในปริมาณที่เป็นที่ต้องการ

นอกจากนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2542) กล่าวว่ากรอบการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินขององค์กรภาครัฐควรประกอบไปด้วยการวิเคราะห์สภาพคล่อง (liquidity) ความเพียงพอของการให้บริการ (service adequacy) ประสิทธิภาพในการดำเนินงาน (operational efficiency) และความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (financial stability) ส่วน อุดม ทุมโหมสิต (2545) กล่าวว่ากรอบการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินควรช่วยให้ทราบว่าองค์กรปกครอง

ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งทางการเงินสำหรับการจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) เสมอภาค (equality) มีความยั่งยืนในการดำเนินการ (sustainability) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability) หรือไม่

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลในครั้งนี้จะครอบคลุมองค์ประกอบหลักใน 4 มิติคือ (1) ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (cash solvency) ซึ่งให้ความสำคัญกับสภาพคล่องทางการเงิน (liquidity) และความสามารถในการชำระหนี้และภาระผูกพันในระยะสั้น (2) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ได้แก่การมีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะภายในรอบปีงบประมาณ (3) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (long-term solvency) ได้แก่ความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้และภาระผูกพันทางการเงินในระยะยาว และ (4) ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency) ได้แก่ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะโดยมีปริมาณและ/หรือคุณภาพตามที่ประชาชนต้องการได้อย่างยั่งยืน ทั้งนี้สาเหตุที่ผู้เขียนเลือกใช้กรอบวิเคราะห์ใน 4 มิติดังกล่าวเพราะกรอบวิเคราะห์นี้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลการดำเนินงานทางการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่รอบด้านและคำนึงถึงขอบเขตภารกิจการให้บริการสาธารณะอย่างเพียงพอ โดยที่ได้พิจารณาจำกัดเฉพาะการบริหารจัดการด้านการเงินภายในองค์กรแต่เพียงมิติเดียว

ปัจจุบัน เครื่องมือวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินของท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ได้รับการพัฒนาไปอย่างกว้างขวาง แต่เครื่องมือที่เป็นที่นิยมใช้สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นได้แก่ดัชนีอัตราส่วนทางการเงิน (financial ratio analysis) ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นและบุคคลทั่วไปสามารถทำความเข้าใจผลการวิเคราะห์จากดัชนีชี้วัดต่าง ๆ ได้ไม่ยากนักและไม่จำเป็นต้องอาศัยพื้นฐานความรู้ทางด้านสถิติหรือเทคนิควิเคราะห์เฉพาะทางแต่ประการใด กรอบวิเคราะห์ทั้ง 4 มิติและดัชนีชี้วัดทางการเงินที่เกี่ยวข้องแสดงดังแผนภาพที่ 1 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การวิเคราะห์ความยั่งยืนในการบริหารเงินสดหรือสภาพคล่องทางการเงิน (Cash Solvency)

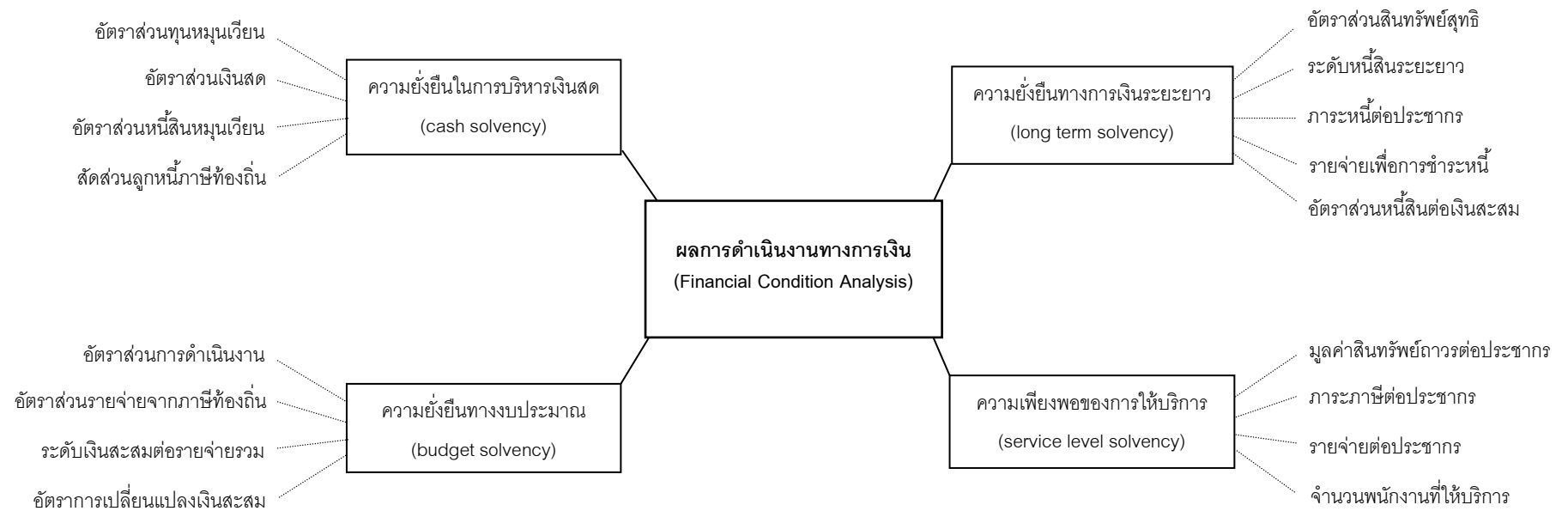
ในด้านแรกจะพิจารณาถึงสภาพคล่องทางการเงินของเทศบาลในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) เนื่องจากจะสามารถบอกถึงขีดความสามารถของเทศบาลในการชำระหนี้และภาระผูกพันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะสั้น การวิเคราะห์ในประเด็นนี้มีความสำคัญเพราะถ้าหากเทศบาลไม่สามารถบริหารเงินสด (หรือสิ่งที่ใกล้เคียงเงิน—cash equivalence) ให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการดำเนินการกิจทั่วไปของเทศบาลแล้ว ย่อมส่งผลให้การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานของเทศบาลเกิดการสะดุดหรือติดขัดลงได้ ดัชนีชี้วัดทางการเงินในมิตินี้ประกอบไปด้วย

ตารางที่ 1 ดัชนีชี้วัดทางการเงินสำหรับการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงิน

ดัชนีชี้วัด	ความหมาย
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงขีดความสามารถขององค์กรในการชำระหนี้ระยะสั้น
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นของเทศบาลถ้าหากมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินขององค์กรสำหรับการปฏิบัติงานประจำวันที่สูงตามไปด้วย
3. อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะสั้น (หนี้สินหมุนเวียน) เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับของเทศบาล หากสัดส่วนของหนี้สินระยะสั้นอยู่ในระดับสูง ย่อมก่อให้เกิดความตึงตัวในการบริหารสภาพคล่องในระยะสั้นเพื่อการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้

ดัชนีชี้วัด	ความหมาย
4. สัดส่วนลูกหนี้ภาษี ท้องถิ่น (Tax Receivable Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นโดยการติดตามทวงถาม การชำระหนี้ภาษีอากร หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูง หมายความว่าเทศบาลมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษี ท้องถิ่นที่ยังจัดเก็บไม่ได้ในรอบปีงบประมาณในระดับสูง ส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินลดลง และอาจสะท้อนได้ว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แผนภาพที่ 1 กรอบวิเคราะห์และดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาล



หมายเหตุ: ปรับปรุงจาก Groves and Valente (1994), Berne and Schramm (1986), และ Miller (2001)

ข. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางงบประมาณหมายถึงการประเมินถึงความสามารถของเทศบาลว่ามีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการภายในรอบปีงบประมาณหรือไม่ โดยทั่วไปมักจะประเมินจากดุลงบประมาณ (budget balance) การพึ่งพารายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง และระดับเงินสะสม (reserves) หากเทศบาลหนึ่งๆ มีดุลงบประมาณในระดับที่ดี มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับความต้องการด้านงบประมาณในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ หรือมีระดับเงินสะสมเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อรับมือกับสภาวะวิกฤตหรือเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ (rainy day fund) แล้ว ย่อมเชื่อได้ว่าความต้องการของประชาชนที่มีต่อบริการสาธารณะในระดับพื้นฐาน จะได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอและ/หรือไม่เกิดการสะสมดุลระหว่างปีงบประมาณ รายละเอียดดัชนีชี้วัดในด้านนี้มีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ดัชนีชี้วัดทางการเงินสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางงบประมาณ

ดัชนีชี้วัด	ความหมาย
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงความเสี่ยงของงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ค่าดัชนีที่สูงและมีค่าเป็นบวกย่อมสะท้อนถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการ และอาจหมายถึงโอกาสที่เทศบาลสามารถเพิ่มระดับการจัดบริการสาธารณะได้
6. อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Own-Source Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บหรือจัดหาเองต่อระดับรายจ่ายรวมของเทศบาล ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงระดับความยั่งยืนทางงบประมาณและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ท้องถิ่นที่เทศบาลไม่ต้องรอคอยพึ่งพาจากรัฐบาล
7. ระดับเงินสะสม (Fund Balance)	ค่าดัชนีบอกถึงขนาดของกันชนทางการเงิน (financial buffer) ที่เทศบาลสามารถนำเงินสะสมที่มีอยู่มาใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงยังบ่งบอกขีดความสามารถของเทศบาลในการรับมือกับสภาวะวิกฤตทางการเงินหรือเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ เช่น จากภัยพิบัติธรรมชาติ ฯลฯ
8. อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance)	ค่าการเปลี่ยนแปลงระดับเงินสะสมสะท้อนให้เห็นว่าขีดความสามารถทางการเงิน (financial buffer) ของเทศบาลเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณ

อย่างไรก็ดี พึงระลึกว่าการมีดุลงบประมาณและระดับเงินสะสมในระดับสูงอาจมิใช่สภาวะที่พึงประสงค์เสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากการมีดุลงบประมาณในระดับสูงและ/หรือการมีเงินสะสมในระดับสูงอาจหมายความว่าเทศบาลมิได้ดำเนินโครงการลงทุนหรือจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทางการเงินการคลังที่เทศบาลมีอยู่ก็เป็นได้ ในกรณีเช่นนี้ การมีค่าดัชนีความยั่งยืนทางงบประมาณในระดับสูงจึงอาจสะท้อนให้เห็นได้ว่าเทศบาลยังมีขีดความสามารถทางการเงินคงเหลือสำหรับการดำเนินโครงการเพื่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การประเมินความยั่งยืนทางงบประมาณของเทศบาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการประเมินระดับความเสี่ยงของการให้บริการไว้ด้วย ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับถัดไป

ค. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวเป็นการประเมินถึงความสามารถของเทศบาลในการชำระภาระผูกพันหรือภาระหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) ซึ่งมักเป็นภาระหนี้ที่เทศบาลก่อขึ้นเพื่อนำไปลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เนื่องจากเงินรายรับของเทศบาลในแต่ละปี (recurrent revenue) มีไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาโครงการทั้งหมดได้ในทันที อย่างไรก็ตาม หากเทศบาลก่อหนี้สินเกินตัวและ/หรือนำเงินจากการกู้ยืมมาใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ เช่น นำเงินมาใช้จ่ายในแผนงานปกติหรือรายจ่ายประจำแล้ว (operating expenditures) ย่อมเสี่ยงต่อการผิดวินัยทางการเงินการคลังอย่างรุนแรง ส่งผลให้ทรัพยากรสำหรับการจัดบริการในอนาคตลดลงและเป็นการผลักภาระหนี้ให้แก่คนในรุ่นหลังโดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลการดำเนินงานในด้านการหนี้ระยะยาวไว้ด้วย

ตารางที่ 3 ดัชนีชี้วัดทางการเงินสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว

ดัชนีชี้วัด	ความหมาย
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio)	เป็นการประเมินถึงระดับสินทรัพย์ทั้งหมด (สินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) หักด้วยหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) เปรียบเทียบกับสินทรัพย์รวมของเทศบาล ค่าดัชนีที่สูงบ่งบอกถึงขีดความสามารถในการรับมือกับภาระหนี้ของเทศบาลหากต้องมีการจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมดไปเพื่อการชำระหนี้ในอนาคต
10. ระดับหนี้สินระยะยาว (Long-Term Debt Ratio)	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของเทศบาล หากสัดส่วนหนี้สินระยะยาวอยู่ในระดับสูง ย่อมสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในแต่ละปีในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย และย่อมส่งผลต่อความมั่นคงทางการเงินและการให้บริการของเทศบาลโดยตรง
11. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-Term Debt Per Capita)	เป็นการประเมินระดับภาระหนี้ระยะยาวของเทศบาลต่อประชากร หากเทศบาลมีขนาดของหนี้ต่อประชากรในสัดส่วนสูง ย่อมสะท้อนถึงข้อจำกัดด้านสภาพคล่องทางการเงินและความตึงตัวของการทำงานงบประมาณของเทศบาลในอนาคต และย่อมหมายความว่าขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตลดน้อยลงไปด้วย
12. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio)	เป็นการประเมินถึงสัดส่วนของงบประมาณที่จ่ายเพื่อการชำระหนี้ระยะยาวต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ว่าเทศบาลมีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูง และส่งผลให้งบประมาณสำหรับการจัดบริการในด้านอื่น ๆ เหลือลดน้อยลง
13. อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to Reserve Ratio)	เป็นการประเมินว่าเทศบาลมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใดจากเงินสะสมของเทศบาล หากอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลให้เทศบาลต้องนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และปริมาณเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินของเทศบาลย่อมลดน้อยลง

ง. การวิเคราะห์ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (Service-Level Solvency)

การประเมินว่าเทศบาลให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอหรือไม่นั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง หากเทศบาลมุ่งประหยัดค่าใช้จ่ายโดยการปรับลดปริมาณหรือคุณภาพของการให้บริการลงเพื่อให้สภาพคล่องทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวดีขึ้นแล้วนั้น ย่อมไม่เกิดผลดีต่อประชาชนเท่าที่ควร ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้อง

ประเมินถึงระดับความเพียงพอของการให้บริการเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาล ดังมีตัวชี้วัดต่อไปนี้

ตารางที่ 4 ดัชนีชี้วัดทางการเงินสำหรับการวิเคราะห์ความเพียงพอในการให้บริการ

ดัชนีชี้วัด	ความหมาย
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita)	การที่เทศบาลมีทรัพย์สินและการลงทุนในอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในปริมาณที่เหมาะสมย่อมสะท้อนถึงขีดความสามารถในการให้บริการประชาชน ถ้าหากเทศบาลไม่สามารถรักษาระดับการลงทุนในทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการแล้ว ย่อมบ่งบอกถึงโอกาสในการให้บริการประชาชนและการพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างยั่งยืน
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita)	ระดับภาษีท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการมากน้อยเพียงใด ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น
16. ระดับรายจ่ายของเทศบาลต่อประชากร (Spending Per Capita)	ระดับรายจ่ายบ่งบอกถึงปริมาณสินค้าและบริการที่เทศบาลจัดให้ประชาชน ทั้งนี้ รายจ่ายในระดับสูงสื่อได้ว่าบริการที่เทศบาลจัดให้อยู่ในระดับสูงตามไปด้วย โดยมีสมมติฐานว่าบริการที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนมีคุณภาพที่เทียบได้กับบริการที่เทศบาลแห่งอื่น ๆ จัดให้
17. จำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (Service Capability Per Employee)	บ่งชี้ว่าพนักงานของเทศบาลคนหนึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงเพียงใด การมีค่าดัชนีในระดับต่ำ หมายความว่าพนักงานเทศบาล 1 คนมีประชาชนที่ต้องดูแลไม่มากนัก จึงหมายความว่า การให้บริการของเทศบาลครอบคลุมประชาชนได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

อนึ่ง พึงระลึกว่าดัชนีวัดระดับความเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลมีข้อจำกัดพอสมควร จึงจำเป็นต้องตีความด้วยความระมัดระวัง ในประเด็นแรก การบันทึกมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของเทศบาลยังมิได้เป็นไปตามหลักการบัญชีสากลทั่วไป (generally accepted accounting practices: GAAP) สินทรัพย์ถาวรหลายรายการมิได้บันทึกมูลค่าไว้ (อาทิ ถนน รางระบายน้ำ ฯลฯ) อีกทั้งมิได้มีการหักค่าเสื่อมราคา (depreciation) ตัวเลขมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของเทศบาลจึงเป็นราคาในวันที่ได้มา มิใช่มูลค่าปัจจุบันในทางบัญชีแต่ประการใด¹ ในประเด็นต่อมา การประเมินจำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาลมีข้อจำกัดในประเด็นที่ว่าพนักงานเทศบาลแต่ละคนมิได้มีการกิจหลักในการให้บริการโดยตรง ทั้งนี้เนื่องจากพนักงานจำนวนหนึ่งปฏิบัติงานในสายสนับสนุน (back-office) นั่นเอง ในประเด็นสุดท้าย การพิจารณาความเพียงพอของการให้บริการจากระดับรายจ่ายรวมต่อประชากรมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าตัวเลขดังกล่าวมิได้สื่อถึงคุณภาพและ/หรือปริมาณของการให้บริการ และมองข้ามถึงระดับความยากง่ายหรือต้นทุนการจัดบริการของเทศบาลแต่ละแห่ง ตัวเลขรายจ่ายที่สูงจึงอาจมิได้หมายความว่าเทศบาลแห่งนั้นให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอมากกว่าเทศบาลที่มีรายจ่ายต่อประชากรในระดับที่ต่ำกว่าก็เป็นได้

¹ ในกรณีเช่นนี้ การประเมินมูลค่าทรัพย์สินถาวรอาจคิดเป็นค่าเฉลี่ยต่อปีที่มีการจัดตั้งเทศบาล มิเช่นนั้นแล้วมีแนวโน้มที่เทศบาลที่จัดตั้งมาเป็นเวลานานจะมีมูลค่าทรัพย์สินรวมที่สูงกว่าเทศบาลที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ และส่งผลให้เกิดการคลาดเคลื่อนในการตีความได้

ระเบียบวิธีวิจัยและการเก็บข้อมูล

การสำรวจในครั้งนี้มีการดำเนินการหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การพัฒนารอบวิเคราะห์ การพัฒนาแบบสำรวจ การทดสอบและประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง² และมีการนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายจำนวน 24 แห่ง (pilot test) จากนั้นจึงดำเนินการสำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ (mail survey) ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยผู้เขียนได้ส่งแบบสำรวจให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (2,008 แห่ง) และได้รับแบบสำรวจส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือมีอัตราตอบกลับ (response rate) ร้อยละ 48.4 ของเทศบาลทั้งหมด จากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้มาลงรหัส (coding) และตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (cleansing) ข้อมูลหลักในส่วนนี้มาจากเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายงานทางการเงินของเทศบาล ในภาพรวมนั้นเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจแสดงดังตารางที่ 5 ต่อไปนี้

ตารางที่ 5 จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสำรวจจำแนกตามประเภทของเทศบาล

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 ข้อมูลจำนวนเทศบาลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุด)

การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางสถิติ (ANOVA Test) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 พบว่าเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลทั่วไปในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่ปกครอง (ตร.กม.) (ยกเว้นกรณีของเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดประชากรสูงกว่าเทศบาลตำบลทั่วไปเล็กน้อย) เทศบาลนครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่เฉลี่ย 34.1 ตร.กม. (ผลการวิเคราะห์ ANOVA มิได้แสดงไว้ หากต้องการข้อมูลดังกล่าวกรุณาติดต่อผู้เขียนโดยตรง)

เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (จำนวน 628 แห่งจาก 972 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 64.6) ดำเนินภารกิจขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 344 แห่ง (ประมาณร้อยละ 35.4) ดำเนินภารกิจพื้นฐานรอบด้าน อาทิ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล การเก็บขยะ การกำจัด/จัดการขยะ ศูนย์บริการสาธารณสุข สถานีดับเพลิง และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน เทศบาลในกลุ่มนี้มักเป็นเทศบาลเมือง (ร้อยละ 87.5 ของเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่าง) และเทศบาลนคร (ร้อยละ 83.3 ของเทศบาลนครกลุ่มตัวอย่าง) รายละเอียดด้านจำนวนประชากร ลักษณะชุมชน และขนาดรายรับรวมของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 6 ต่อไปนี้

² 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. คุณรัตนจิกรณ์ มงคลวัจน์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี สัมภาษณ์วันจันทร์ที่ 2 สิงหาคม 2553 เวลา 9.00-11.00 น. และคุณเจษฎา จิราสุนทร เจ้าหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน สมุทรสาคร ข้อมูล ณ วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553

ตารางที่ 6 จำแนกประเภทของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (N = 972)

ประเภท	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	รวม
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
ลักษณะชุมชน				
เมืองศูนย์กลางธุรกิจ/ราชการ	10	20	42	72
เมืองอุตสาหกรรม	2	11	16	29
ชุมชนที่อยู่อาศัย	0	30	107	137
ชุมชนกึ่งเกษตรกรรมกึ่งชนบท	0	27	705	732
จำนวนเทศบาล	12	86	866	964
รายรับรวมในปี 2552 (เฉลี่ยบาท/เทศบาล)	873,779,199.1	220,646,192.4	39,565,104.3	66,076,547.5
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
- รายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง	83,132,966.3	19,903,973.2	1,818,421.7	4,444,077.3
	(9.4)	(7.5)	(3.1)	(3.5)
- รายได้อื่นๆ ที่มีภาษีอากร	51,722,722.8	14,255,912.6	1,370,669.1	3,146,971.5
	(6.1)	(6.6)	(3.1)	(3.5)
- ภาษีที่รัฐบาลเก็บให้/จัดสรรให้	251,725,305.0	70,061,585.9	14,937,674.1	22,802,931.3
	(28.5)	(33.1)	(37.8)	(37.2)
- เงินอุดหนุน	377,456,750.2	102,268,861.4	18,841,291.2	30,748,092.6
	(45.3)	(46.7)	(50.2)	(49.8)
HHI (2552)	0.2550	0.3032	0.3762	0.3682

หมายเหตุ (1) รายรับที่แสดงในตารางนี้ได้รวมรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาดและจากเงินกู้; (2) HHI—Herfindahl-Hirschman Index หมายถึงดัชนีการกระจายตัวของแหล่งเงินได้ มีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 หากมีค่าต่ำ หมายถึงการกระจายตัวสูงในเชิงแหล่งเงินได้ของเทศบาล และสะท้อนถึงควมมีเสถียรภาพในด้านรายได้ที่ต่ำกว่า; (3) จำนวนรวมของเทศบาลไม่เท่ากับ 972 แห่ง เนื่องจากข้อมูลไม่ครบถ้วนทุกแห่ง

ในด้านรายรับของเทศบาลนั้น เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีขนาดรายรับรวมในปีงบประมาณ 2552 เฉลี่ยเท่ากับ 873.8 ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดรายรับโดยเฉลี่ยประมาณ 39.6 ล้านบาท หรือมีความแตกต่างกันมากกว่า 22 เท่าตัว พึงสังเกตว่าเทศบาลนครมีสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองประมาณร้อยละ 15.5 และพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณร้อยละ 45.3 ของรายรับรวม ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูงถึงราวร้อยละ 46.7 และ 50.2 ตามลำดับ และเมื่อวัดการกระจายตัวของแหล่งรายรับของเทศบาลโดยใช้ดัชนี HHI—Herfindahl-Hirschman Index³ จะเห็นว่าเทศบาลนครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายตัวของแหล่งรายรับที่หลากหลายมากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง อันจะมีผลดีต่อการสร้างเสถียรภาพของระดับรายรับรวมของเทศบาลนครที่สูงกว่าเทศบาลขนาดรองๆ ลงไป

³ 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 และมีแนวโน้มที่จะมีการผูกขาดการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับสูง ดังนั้นเป็นต้น

ผลการวิเคราะห์

ผลการวิเคราะห์ดัชนีชี้วัดทางการเงินทั้ง 4 มิติ (จำนวน 17 ดัชนีชี้วัด) แสดงดังตารางที่ 7 ซึ่งแสดงผลในรูปของค่าเฉลี่ยของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ค่าลำดับร้อยละ (percentile rank) ที่ลำดับ 25, 50, และ 75 และแสดงผลจำแนกตามประเภทของเทศบาล ค่าดัชนีชี้วัดด้านต่าง ๆ ให้ความหมายต่อผลการดำเนินงานทางการเงินของเทศบาลที่น่าสนใจหลายประการ และสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลอ้างอิงสำหรับการประเมินผลทางการเงินให้แก่เทศบาลแห่งต่าง ๆ ในอนาคต เนื้อหาบทวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ มีรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 7 ผลวิเคราะห์การดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง ปีงบประมาณ 2552

ดัชนีชี้วัด	ค่าเฉลี่ย (mean)	P25 th	P50 th	P75 th	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล
ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด							
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (I)	7.22	3.15	5.21	8.05	4.66	4.63	7.53
2. อัตราส่วนเงินสด (I)	7.12	3.13	5.13	7.97	4.41	4.55	7.43
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีที่จัดเก็บเอง (P)	11.48	1.46	4.23	12.29	14.55	6.38	12.18
4. ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวม (P)	15.02	7.22	11.81	19.26	26.84	23.64	14.00
ความยั่งยืนทางงบประมาณ							
5. อัตราส่วนการดำเนินงาน (I)	1.25	1.05	1.16	1.36	1.41	1.21	1.25
6. อัตราส่วนรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (P)	4.30	0.80	1.81	4.57	12.24	8.78	3.74
7. ระดับเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (P)	35.07	12.95	26.66	48.43	25.40	38.95	34.81
8. อัตราเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (P)	4.78	-22.94	-3.71	9.76	0.09	2.66	5.07
ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว							
9. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (I)	0.85	0.82	0.89	0.94	0.82	0.83	0.85
10. ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (I)	1.78	0.29	0.58	1.18	1.85	1.26	1.83
11. ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม (P)	7.40	0.00	0.00	6.58	9.39	12.78	6.83
11.1 นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ (P)	20.55	115.32	4.57	13.27	12.52	17.73	21.44
12. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (B)	608.67	0.00	0.00	506.41	966.94	1,010.00	563.24
12.1 นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ (B)	1,690.36	15,553.52	314.19	1,002.60	1,289.25	1,410.80	1,766.70
13. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (P)	1.00	0.00	0.00	0.16	1.31	1.63	0.93
13.1 นับเฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้ (P)	3.88	47.67	1.21	2.57	1.75	3.14	4.16
ความเพียงพอในการจัดบริการ							
14. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (B)	8,025.41	2,548.33	5,509.38	9,711.92	13,421.57	15,474.62	7,168.24
15. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (B)	522.46	128.01	292.99	619.63	1,342.53	1,143.62	446.77
16. ระดับรายจ่ายรวมต่อประชากร (B)	5,844.91	3,167.80	4,917.32	7,343.36	7,256.64	7,412.31	5,657.16
17. จำนวนประชากรต่อพนักงานเทศบาล (M)	125.55	64.71	98.55	167.11	103.84	89.99	129.59

หมายเหตุ: (I) = มีหน่วยเป็นเท่าของค่าดัชนี; (P) = มีหน่วยเป็นค่าร้อยละ; (B) = มีหน่วยเป็นบาท; และ (M) = มีหน่วยเป็นคน

1. ความยั่งยืนในการบริหารเงินสด (Cash Solvency Analysis)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนในการบริหารเงินสดคือการพิจารณาถึงความสามารถทางการเงินของเทศบาลในการจ่ายภาระผูกพันทางการเงินในระยะสั้น โดยใช้ตัวชี้วัดหลักได้แก่ (1) อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (2) อัตราส่วนเงินสด (3) อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน และ (4) สัดส่วนของลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ข้อมูลจากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนทุนหมุนเวียนโดยเฉลี่ยของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเท่ากับ 7.22 และอัตราส่วนเงินสดมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 7.12 ค่าดัชนีทั้งสองหมายความว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างโดยเฉลี่ยมีสภาพคล่องทางการเงินในระดับที่สูงมาก⁴ โดยถ้าหากเทศบาลมีความจำเป็นที่จะต้องชำระหนี้ระยะสั้นในทันทีแล้วนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีสินทรัพย์หมุนเวียนสูงกว่าภาระหนี้สินระยะสั้นราว 7 เท่าตัว และถ้าต้องนำเงินสด (ซึ่งรวมเงินฝากธนาคาร เงินฝากสถาบันการเงิน เงินฝากที่หน่วยงานรัฐ หรือสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงอื่นๆ) มาชำระหนี้ระยะสั้นในทันทีแล้วนั้น เทศบาลส่วนใหญ่มีเงินสดและเงินฝากที่สูงกว่าภาระหนี้สินระยะสั้นราว 7 เท่าตัว

ในด้านต่อมา เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 11.5 และมีระดับหนี้สินหมุนเวียนประมาณร้อยละ 15 ของรายได้รวมของเทศบาล ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินระยะสั้นที่ไม่สูงนัก ซึ่งเกื้อหนุนให้เทศบาลสามารถบริหารการเงินได้อย่างคล่องตัวพอสมควร อย่างไรก็ตาม สัดส่วนของลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงพอสมควร จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารเทศบาลควรพิจารณาว่าการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาลมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด หากเทศบาลสามารถเร่งรัดติดตามการจัดเก็บลูกหนี้ภาษีคงค้างได้แล้วก็จะทำให้สภาพคล่องทางการเงินของเทศบาลเพิ่มขึ้น และส่งผลต่อเนื่องให้เทศบาลมีทรัพยากรสำหรับการจัดบริการสาธารณะได้มากขึ้นตามไปด้วย

หากจำแนกการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินของเทศบาลในแต่ละประเภทแล้วนั้น พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีสภาพคล่องทางการเงินในระดับที่ต่ำกว่าเทศบาลตำบลโดยเฉลี่ย อัตราส่วนทุนหมุนเวียนของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีค่าเท่ากับ 4.66 และ 4.63 ตามลำดับ ในขณะที่ค่าอัตราส่วนทุนหมุนเวียนของเทศบาลตำบลเท่ากับ 7.53 (ค่าเฉลี่ยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ $F\text{-stat} = 5.464, p < .01$) ในทำนองเดียวกัน อัตราส่วนเงินสดของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีค่าเท่ากับ 4.41 และ 4.55 ตามลำดับ ในขณะที่อัตราส่วนเงินสดของเทศบาลตำบลโดยเฉลี่ยเท่ากับ 7.43 (ค่าเฉลี่ยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ $F\text{-stat} = 5.677, p < .01$) นอกจากนี้ ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวมของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองก็สูงกว่าระดับหนี้สินหมุนเวียนของเทศบาลตำบลอย่างมีนัยสำคัญเช่นกัน ($F\text{-stat} = 34.523, p < .01$)

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีขอบเขตภารกิจ การให้บริการสาธารณะที่กว้างขวางและมีการทำงานในเชิงรุกมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินในการดำเนินงาน (ผ่านการก่อหนี้ผูกพันในระยะสั้น) ในระดับที่สูงตามไปด้วย จึงส่งผลให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีสภาพคล่องทางการเงินโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าเทศบาลตำบลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าดังกล่าวมิได้หมายความว่าเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองโดยทั่วไปจะมีปัญหาในการบริหารสภาพคล่องในระยะสั้นแต่ประการใด

อนึ่ง พึงสังเกตว่าเทศบาลนครมีสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีต่อรายได้ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลทั่วไป (ค่าดัชนีเท่ากับร้อยละ 14.55) ข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่การตั้งข้อสงสัยถึงระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีของเทศบาลนครที่อาจด้อยกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลทั่วไป และให้ข้อเสนอแนะที่

⁴ ภาคธุรกิจเอกชนทั่วไปมีค่าของดัชนีอัตราส่วนทุนหมุนเวียนระหว่าง 1.5 – 2.0

สำคัญประการหนึ่งคือหากเทศบาลนครต้องการเพิ่มสภาพคล่องในการบริหารเงินสักระยะสั้นนั้น สามารถดำเนินการได้โดยการเร่งรัดติดตามการจัดเก็บลูกหนี้ภาษีของเทศบาล อันจะช่วยให้เทศบาลมีเงินสดในการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น

2. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget Solvency Analysis)

นอกจากเทศบาลหนึ่ง ๆ จะต้องมีความสามารถในการบริหารสภาพคล่องในระยะสั้นแล้ว การมีความสามารถในการรักษาความยั่งยืนทางงบประมาณ (รอบระยะเวลา 1 ปี) ก็มีความจำเป็นเช่นกัน เพื่อเป็นหลักประกันว่าแผนงานที่ได้กำหนดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณสามารถดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติและมีทรัพยากรรองรับเพียงพอ ดัชนีชี้วัดในด้านนี้ประกอบไปด้วย (1) อัตราส่วนการดำเนินงาน (2) อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (3) ระดับเงินสะสมต่อรายจ่ายรวมของเทศบาล และ (4) อัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม

ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีทรัพยากรเพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะในรอบปี โดยในปีงบประมาณ 2552 เทศบาลมีสัดส่วนรายรับรวมต่อรายจ่ายรวมเท่ากับ 1.25 ต่อ 1 หรือหมายความว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีระดับรายรับรวมสูงกว่าระดับรายจ่ายรวมราวร้อยละ 25 ในส่วนของการสร้างกันชนทางการเงิน (financial buffer) นั้น ผลการสำรวจแสดงให้เห็นว่าขนาดและการเปลี่ยนแปลงในระดับเงินสะสมของเทศบาลอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ กล่าวคือเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ราวร้อยละ 35 ของรายจ่ายรวม (เทียบเคียงได้กับรายจ่ายประจำของเทศบาลประมาณ 4.2 เดือน) ซึ่งน่าจะเพียงพอสำหรับการบริหารสภาพคล่องและการเบิกจ่ายเงินในช่วง 3-4 เดือนแรกของปีงบประมาณก่อนที่จะถึงฤดูกาลจัดเก็บภาษีท้องถิ่น⁵ นอกจากนี้ ในระหว่างปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่วิกฤตเศรษฐกิจเกิดขึ้นทั่วโลกและส่งผลกระทบมาถึงไทย เทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างยังคงสามารถรักษาระดับเงินสะสมในระหว่างปีงบประมาณ 2552 ได้ดีพอสมควร โดยเฉลี่ยมีเงินสะสมเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.78 เมื่อเปรียบเทียบกับยอดเงินสะสมในวันต้นปีงบประมาณ 2552 (วันที่ 1 ตุลาคม 2552)

อย่างไรก็ตาม เทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการพึ่งพาตนเองทางการเงิน (fiscal independency) ที่ไม่สูงนัก กล่าวคือมีสัดส่วนของรายจ่ายจากภาษีอากรท้องถิ่นที่จัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 4.3 ของรายจ่ายรวม ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดของฐานเศรษฐกิจในชุมชนหรืออาจเกิดจากความไม่พยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของเทศบาลได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเทศบาลนครมีความสามารถในการด้านงบประมาณและการพึ่งพาตนเองทางการเงินในระดับที่สูงกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลโดยเฉลี่ย กล่าวคือเทศบาลนครมีค่าอัตราส่วนการดำเนินงาน 1.41 และสัดส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีที่จัดเก็บเองราวร้อยละ 12.24

พึงสังเกตว่า ในด้านการสร้างกันชนทางการเงินในรูปของเงินสะสมนั้น เทศบาลนครกลับมีขีดความสามารถที่ด้อยกว่าเทศบาลที่มีขนาดรองลงไป กล่าวคือเทศบาลนครมีระดับเงินสะสมเมื่อเทียบกับขนาดของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2552 เพียงร้อยละ 25.4 โดยเฉลี่ย และในช่วงปีงบประมาณ 2552 มีระดับเงินสะสมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 0.09 เท่านั้น ในประเด็นนี้ เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลสามารถสร้างหลักประกันความต่อเนื่องในการดำเนินงานโดยการรักษาระดับเงินสะสมได้สูงกว่าเทศบาลนครอย่างชัดเจน

⁵ ในสหรัฐอเมริกา องค์การปกครองท้องถิ่นมักนิยมเก็บเงินสำรองไว้ประมาณร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น อ่านรายละเอียดได้จาก Joice (2001) หรือ Hou and Moynihan (2008)

3. การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-Term Solvency Analysis)

นอกเหนือไปจากการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินและความยั่งยืนทางงบประมาณแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องประเมินว่าเทศบาลได้ก่อกั้นระยะยาวอย่างเกินตัวหรือไม่ มิเช่นนั้นแล้ว การที่เทศบาลมีสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นและความยั่งยืนทางงบประมาณที่ดีอาจเป็นเพราะว่าเทศบาลใช้วิธีก่อกั้นระยะยาวเพื่อนำเงินมาใช้เสริมสภาพคล่องหรือฐานะทางการเงินในระยะสั้นโดยไม่มีความจำเป็นก็เป็นได้ เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาความยั่งยืนทางการเงินของเทศบาลในระยะยาวโดยการประเมินถึง (1) สินทรัพย์สุทธิของเทศบาล (2) ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม (3) ภาระหนี้ระยะยาว และ (4) สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ ดังข้อมูลแสดงในตารางที่ 7 ข้างต้น

ในภาพรวมนั้น อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิของเทศบาลมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.85 ซึ่งหมายความว่าหากเทศบาลต่าง ๆ จะต้องจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมดที่มีอยู่ (ทั้งสินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) เพื่อการนำไปใช้ชำระหนี้สินทั้งหมด (ทั้งหนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) แล้วนั้น จะมีสินทรัพย์คงเหลือสุทธิประมาณร้อยละ 85 ของมูลค่าสินทรัพย์ที่มีอยู่ทั้งหมดในปัจจุบัน ระดับสินทรัพย์สุทธิดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าระดับหนี้สินโดยเฉลี่ยของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมิได้ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่เทศบาลมากนักเอง นอกจากนี้ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีระดับหนี้สินต่อเงินสะสมที่ไม่สูงมากนัก ระดับหนี้สินรวม (หนี้สินระยะสั้นและระยะยาว) ต่อเงินสะสมของเทศบาลในวันสิ้นปีงบประมาณโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 1.8 เท่าเพียงเท่านั้น

ประเด็นที่มีความสำคัญสำหรับการพัฒนาโยบายการก่อกั้นของเทศบาลที่ควรได้รับการวิเคราะห์ไว้ก็คือ การทำความเข้าใจในพฤติกรรมการก่อกั้นของเทศบาล ซึ่งพิจารณาได้จากขนาดของภาระหนี้ระยะยาว (ภาระหนี้ต่อรายรับรวมและต่อประชากร) และรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ ในประเด็นแรก ข้อมูลจากตารางที่ 7 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมการก่อกั้นระยะยาวเท่าใดนัก อีกทั้งภาระหนี้ระยะยาวของเทศบาลก็ไม่สูงนักเช่นกัน จากเทศบาลจำนวน 972 แห่งที่มีการสำรวจในครั้งนี้ มีเทศบาลเพียง 350 แห่งหรือประมาณร้อยละ 36 ที่มีการก่อกั้นระยะยาวเพื่อนำมาใช้ในการลงทุนในโครงการต่าง ๆ (ดูจากยอดเงินกู้คงค้าง ณ วันที่ 30 กันยายน 2552) และเมื่อพิจารณาในด้านขนาดของภาระหนี้ระยะยาวที่เทศบาลก่อกั้นนั้น เทศบาลมีภาระหนี้ต่อประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 1,690.4 บาท หรือมีอัตราส่วนภาระหนี้ระยะยาวต่อรายรับรวมเท่ากับ 20.55 โดยเฉลี่ย และมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ราวร้อยละ 3.9 ของขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่มีการก่อกั้นระยะยาว

จากข้อมูลภาระหนี้ของเทศบาลที่ไม่สูงมากนัก อาจตีความได้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกู้เงินเพื่อมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ มากนัก หรืออาจหมายความว่าเทศบาลส่วนใหญ่ยังคงมีทัศนคติที่ไม่เปิดรับต่อการก่อกั้นระยะยาว (debt aversion attitude) ซึ่งถ้าหากเป็นในกรณีอย่างหลังแล้ว อาจไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนาการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานหรือการจัดบริการสาธารณะตามความจำเป็นเร่งด่วนในพื้นที่ของเทศบาล และย่อมส่งผลต่อเนื่องในทางลบต่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวได้⁶

ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียดจะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่นิยมการก่อกั้นระยะยาวนัก มีเทศบาลตำบลเพียง 278 แห่งจากจำนวน 872 แห่งที่มีการก่อกั้นระยะยาวในปีงบประมาณ 2552 หรือคิดเป็นเพียงประมาณร้อยละ 31.9 ในทางกลับกัน เทศบาลนครมีสัดส่วนในการระดม

⁶ นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการมีทัศนคติแบบ Debt Aversion จนส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหลายแห่งนิยมใช้วิธีการบริหารงานคลังในระบบเงินสดโดยการเก็บสะสมเงินไว้ในมือให้มีจำนวนมากพอสำหรับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้เกิดผลเสียหลายประการต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน อาทิ Varanyuwatana (2003), Krueathep (2010a, 2010b), จรัส สุวรรณมาลา (2541), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551), และ สกนธ์ วรรณญูวัฒนา (2553) เป็นต้น

ทรัพยากรผ่านตลาดเงินด้วยการก่อหนี้ระยะยาวจำนวน 9 แห่งจากเทศบาลนครจำนวน 12 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง หรือคิดเป็นร้อยละ 75 ส่วนเทศบาลเมืองจำนวน 63 แห่งจากจำนวน 88 แห่งที่มีการสำรวจ หรือคิดเป็นร้อยละ 71.6 ที่ได้ก่อหนี้ในระยะยาว

จากข้อมูลดังกล่าวนี้อาจตีความได้ว่าเทศบาลตำบลส่วนใหญ่นิยมบริหารงานคลังในระบบเงินสดมากกว่า เทศบาลนครและเทศบาลเมือง หรืออาจเป็นเพราะเทศบาลตำบลไม่มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อนำมาลงทุนในโครงการต่าง ๆ มากนัก จึงทำให้เทศบาลตำบลไม่มีภาระหนี้ระยะยาว และนี่อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เทศบาลตำบลมีอัตราส่วนทุนหมุนเวียนและอัตราส่วนเงินสดที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วก่อนหน้านี้เอง อนึ่ง อาจมีความเป็นไปได้ว่า เทศบาลตำบลมีสัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการเงิน โดยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในระดับต่ำ จึงทำให้ศักยภาพและโอกาสในการก่อหนี้ระยะยาวของเทศบาลตำบลผ่านตลาดเงินมีข้อจำกัดมากกว่าเทศบาลขนาดใหญ่ก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เทศบาลจำเป็นต้องก่อหนี้ระยะยาวนั้น เทศบาลขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล (deficit fiscal policy) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลขนาดใหญ่ กล่าวคือเทศบาลตำบลมีสัดส่วนการก่อหนี้ระยะยาวเมื่อเทียบกับรายรับรวมประมาณร้อยละ 21.44 โดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีสัดส่วนของหนี้ระยะยาวต่อรายรับรวมของเทศบาลโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 17.73 และ 12.52 ตามลำดับเท่านั้น หรือหากคิดเป็นจำนวนหนี้ระยะยาวต่อประชากรแล้วนั้น พบว่าเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครมีภาระหนี้ระยะยาวเท่ากับ 1,766.70, 1,410.80 และ 1,289.25 บาทต่อประชากรตามลำดับ และมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายรวมทั้งหมดเท่ากับร้อยละ 4.16, 3.14 และ 1.75 ของงบประมาณรายจ่ายในปี 2552 โดยเฉลี่ยตามลำดับเช่นกัน

หากเราใช้กรอบความยั่งยืนทางการเงินของรัฐบาล (Fiscal Sustainability Framework) ที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงการคลังมาพิจารณาถึงฐานะทางการเงินในระยะยาวของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างแล้ว จะพบว่าฐานะทางการเงินในระยะยาวของเทศบาลมีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง กล่าวคือกรอบความยั่งยืนทางการเงินของรัฐบาล (ระยะ 5-10 ปี) กำหนดว่า (1) สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อรายได้ประชาชาติ (debt to GDP) ไม่เกินร้อยละ 50 (2) รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล และ (3) มีงบประมาณเพื่อการลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายรวม นอกจากนี้ มาตรา 21 ของ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548 ยังได้กำหนดว่ารัฐบาลจะก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณได้ไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและอีกไม่เกินร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับการชำระคืนเงินกู้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันแล้ว ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในครั้งนี้นี้สะท้อนให้เห็นว่าภาระหนี้ระยะยาวของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปัจจุบันมิได้สูงเกินไปนัก เทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่มีการก่อหนี้มีเงินกู้คงค้างต่อรายรับรวมในปีงบประมาณ 2552 คิดเป็นร้อยละ 20.55 และมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ราวร้อยละ 3.9 โดยเฉลี่ย ตัวชี้วัดเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง โดยเฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ยังคงมีศักยภาพในการหารายได้เพื่อนำไปเพิ่มระดับบริการสาธารณะโดยการก่อหนี้ระยะยาวมากขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาจากขนาดของการก่อหนี้หรือจากระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ก็ตาม

4. การวิเคราะห์ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณสุข (Service-Level Solvency Analysis)

ดัชนีชี้วัดความเพียงพอในการให้บริการของเทศบาล ประกอบไปด้วย (1) การประเมินระดับความเพียงพอของการลงทุนในทรัพย์สินถาวรของเทศบาล หากเทศบาลมีระดับการลงทุนที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย อาจหมายความว่าทรัพย์สินต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการให้บริการประชาชนยังไม่เพียงพอ (2) การประเมินระดับภาษีท้องถิ่นที่ประชาชนช่วยกันแบกรับ ซึ่งนอกจากจะสะท้อนถึงระดับความพยายามของเทศบาลในการจัดเก็บภาษีอากรแล้ว ยังสะท้อนถึงปริมาณของการจัดบริการสาธารณะที่จะกลับคืนสู่ชุมชนด้วย (3) การประเมินระดับรายจ่ายต่อประชากร เพื่อพิจารณาว่าเทศบาลมีการให้บริการแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใดเมื่อคิดเป็นจำนวนเงินต่อประชากร และ (4) การประเมินจำนวนประชาชนที่จะได้รับการต่อพนักงานเทศบาลที่จ้างเต็มเวลา

ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีระดับการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรเท่ากับ 8,025.4 บาทต่อประชากร ในส่วนของจำนวนพนักงานปฏิบัติงานเต็มเวลาในการให้บริการประชาชนนั้น พบว่าโดยเฉลี่ยพนักงานเทศบาล 1 คนสามารถดูแลประชาชนได้ประมาณ 125 คน ทั้งนี้ เทศบาลที่มีค่าดัชนีชี้วัดดังกล่าวในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยหมายความว่าพนักงานเทศบาลสามารถดูแลและให้บริการประชาชนได้ทั่วถึงมากขึ้น ดังเช่นเทศบาลตำบลไพศาลี จ.นครสวรรค์ มีพนักงานเทศบาลรวม 85 คน แต่มีจำนวนประชากรในพื้นที่เพียง 1,126 คน หรือคิดเป็นพนักงาน 1 คนสามารถดูแลประชากรได้ราว 13.3 คน ดังนั้นเป็นต้น และในด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลนั้น พบว่าเทศบาลจัดสรรรายจ่ายในการให้บริการแก่ประชาชนโดยเฉลี่ย 5,844.9 บาท โดยที่เทศบาลนครและเทศบาลเมืองสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลตำบล

ในลำดับต่อมา หากวิเคราะห์ถึงความเพียงพอของการให้บริการด้านต่างๆ ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างโดยจำแนกตามประเภทของเทศบาลนั้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลขนาดเล็ก โดยเฉพาะเทศบาลตำบล มีแนวโน้มที่จะลงทุนในทรัพย์สินถาวรและจัดสรรรายจ่ายต่อประชากรต่ำกว่าระดับเฉลี่ยของเทศบาลทั่วไป (เท่ากับ 7,168.24 และ 5,657.16 บาทต่อประชากรตามลำดับ) อีกทั้งมีสัดส่วนของประชากรต่อพนักงานเทศบาลที่ต้องดูแลสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการเพิ่มระดับการลงทุนในทรัพย์สินถาวรและการให้บริการสาธารณะของเทศบาลตำบลมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคต เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันถึงการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนห่างไกลได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

อภิปรายผลการวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ผลการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นช่วงที่ท้องถิ่นไทยประสบวิกฤตเศรษฐกิจการคลังนั้น เทศบาลส่วนใหญ่มีฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งพอสมควร มีสภาพคล่องในระยะสั้น (cash solvency) ในระดับที่สูง เทศบาลส่วนใหญ่มีอัตราส่วนทุนหมุนเวียนและอัตราส่วนเงินสดโดยเฉลี่ยเท่ากับ 7.22 และ 7.12 เท่าตามลำดับ ระดับหนี้สินหมุนเวียนต่อรายรับรวมของเทศบาลไม่สูงนัก หรือราวร้อยละ 15.02 โดยเฉลี่ย อีกทั้งการบริหารจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นและการติดตามเร่งรัดจัดเก็บลูกหนี้ภาษีอยู่ในระดับที่ดีปานกลาง อัตราส่วนลูกหนี้ภาษีต่อรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองเท่ากับร้อยละ 11.48 นอกจากนี้ เทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ในระดับที่ดีมากเช่นกัน มีอัตราส่วนการดำเนินงาน (เฉลี่ยเท่ากับ 1.25) และมีเงินสะสมนำมาจ่ายขาดได้ในสัดส่วนที่สูงพอสมควรเมื่อเทียบกับขนาดของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล (เฉลี่ยร้อยละ 35.1 หรือนำไปใช้จ่ายในรายจ่ายประจำได้ราว 4.2 เดือน)

นอกจากนี้แล้ว เทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่ได้สำรวจมีความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) ในระดับที่ดีเช่นกัน ในภาพรวมนั้น อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิของเทศบาลมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.85 ซึ่งหมายความว่าเทศบาลมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมประมาณ 0.85 เท่า อีกทั้งมีระดับหนี้สินต่อเงินสะสมที่ไม่สูงนัก หรือราว 1.78 เท่า เพียงเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้มีการหนี้เงินกู้ในระยะยาวมากนัก ผลการสำรวจชี้ว่ามีเทศบาลจำนวนเพียง 350 แห่งจากเทศบาลจำนวน 972 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 36 ที่มีการก่อหนี้ระยะยาว ทั้งนี้ อัตราส่วนภาระหนี้ระยะยาวต่อรายรับรวมของเทศบาลเท่ากับร้อยละ 20.55 โดยเฉลี่ย หรือคิดเป็นภาระหนี้ต่อประชากรประมาณ 1,690.4 บาท นอกจากนี้ เทศบาลที่มีการก่อหนี้ระยะยาวมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ประมาณร้อยละ 3.9 ของขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

อย่างไรก็ดี บทวิเคราะห์ในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีระดับการพึ่งพาตนเองทางการเงินที่ไม่น่าห่วงและอาจมีระดับการจัดบริการสาธารณะ (service level solvency) ที่ยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะภารกิจพื้นฐานด้านโรงเรียน ศูนย์บริการสาธารณสุข และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน (ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลที่ได้สำรวจจำนวนไม่ถึงร้อยละ 50 มีการให้บริการด้านต่างๆ ดังกล่าว) ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีการลงทุนในสินทรัพย์ถาวรเท่ากับ 8,025.4 บาทต่อประชากร มีระดับรายจ่ายรวมต่อประชากรเท่ากับ 5,485 บาทในปีงบประมาณ 2552 มีสัดส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นที่เทศบาลจัดเก็บเองไม่มากเท่าที่ควร (ประมาณร้อยละ 4.30 โดยเฉลี่ย) และมีสัดส่วนพนักงานเทศบาล 1 คนในการดูแลประชากรราว 125 คนโดยเฉลี่ย

เมื่อนำเสนอบทวิเคราะห์ถึงจุดนี้ จะเห็นว่าการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลทั้ง 4 มิติ บ่งชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญของการบริหารงานท้องถิ่นก็คือการสร้างความสมดุลระหว่างการดำเนินการกิจการในการให้บริการสาธารณะและการบริหารการเงินการคลังให้เกิดความคล่องตัวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว หากเทศบาลมุ่งเน้นเพียงเฉพาะการรักษาสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นและความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (โดยการไม่ก่อหนี้) ที่มากเกินไปจนนำไปสู่การลดระดับการให้บริการสาธารณะหรือการลงทุนที่จำเป็นลงแล้ว ย่อมมิใช่สถานะที่พึงประสงค์ของการบริหารงานท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ฉะนั้น ผู้บริหารเทศบาลควรสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นโดยการบริหารทรัพยากรทางการเงินขององค์กรให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเต็มตามศักยภาพที่มีอยู่ขององค์กร โดยที่มิได้ก่อให้เกิดภาระผูกพันในระยะยาวที่มากเกินไป ในกรณีเช่นนี้ ประโยชน์ย่อมตกอยู่กับประชาชนที่จะมีคุณภาพชีวิตสมควรแก่ฐานะและความเจริญของชุมชนเทศบาล

นอกจากนี้ ผลการศึกษาในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่ยังมิได้ใช้ประโยชน์จากศักยภาพทางการเงินการคลังที่มีไปในการจัดบริการสาธารณะเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนอย่างเต็มที่มากนัก ในด้านหนึ่ง การที่เทศบาลมีเงินสะสมเก็บไว้ในปริมาณที่สูงเพื่อช่วยรักษาสภาพคล่องในการใช้จ่ายในกิจวัตรประจำวันถือเป็นเรื่องที่ดีและช่วยสร้างหลักประกันทางการเงิน (financial buffer) ว่าการดำเนินงานและการให้บริการทั่วไปของเทศบาลจะไม่สะดุดหรือขาดตอนลงในระยะยาว แต่ในทางกลับกัน การที่เทศบาลมีเงินทรัพยากรจัดเก็บสะสมไว้ในปริมาณมาก ๆ ก็มีผลเสียทางลบได้เช่นกัน นั่นก็คือประชาชนมีเงินในมือน้อยลง (จากการเสียภาษีให้เทศบาล) แต่ทว่าพวกเขาเหล่านั้นมิได้รับประโยชน์หรือโอกาสอันใด (opportunity loss) จากทรัพยากรทางการเงินที่เทศบาลถือครองไว้สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขา การส่งเสริมให้เทศบาลมุ่งจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างเต็มตามศักยภาพทางการเงินการคลังที่มีจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีผลผลักดันกันอย่างต่อเนื่อง

พึงระลึกว่าการประเมินผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินในครั้งนี้อาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติบางประการ ประการแรก ข้อมูลจากรายงานทางการเงินการบัญชีของเทศบาลอาจมิได้บ่งบอกถึงข้อเท็จจริงทุกด้านที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของเทศบาล หากเป็นเพียงแหล่งรวบรวมข้อมูลผลลัพธ์การดำเนินงานของเทศบาลในขั้นตอนปลายน้ำเมื่อสิ้นสุดรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ อาทิ ตัวชี้วัดสภาพคล่องทางการเงินเป็นการบอกถึงการบริหารสภาพคล่องของเทศบาลในรอบปีงบประมาณ แต่ไม่สามารถสะท้อนข้อเท็จจริงทั้งหมดได้ว่าเทศบาลมีการบริหารสภาพคล่องในรอบเดือนหรือรอบสัปดาห์อย่างไร หรือในกรณีของตัวชี้วัดความเพียงพอของการให้บริการนั้น เป็นการประเมินเพียงขั้นต้นเพื่อให้ทราบว่าเทศบาลแห่งนั้น ๆ มีการลงทุนในทรัพย์สิน บุคลากร และการใช้จ่ายเพื่อการให้บริการให้แก่ประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลแห่งอื่น ๆ แล้วเป็นเช่นใด หากแต่ไม่สามารถสื่อความหมายทั้งหมดในตัวเองได้ว่าเทศบาลแห่งนั้น ๆ จัดบริการให้ประชาชนอย่างเต็มศักยภาพแล้วหรือไม่ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การใช้ผลการวิจัยนี้ควรกระทำด้วยความรอบคอบ การตีความและให้ความหมายค่าดัชนีชี้วัดทางการเงินในด้านต่าง ๆ ควรพิจารณาข้อมูลอื่น ๆ ประกอบไปด้วยกันอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากรอบวิเคราะห์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้จะมีข้อจำกัด แต่อย่างน้อยผลการวิเคราะห์ที่ได้รับก็สะท้อนให้เห็นถึงฐานะทางการเงินของเทศบาลที่น่าสนใจหลายประการดังนี้ (1) สามารถนำเสนอข้อมูลผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาลในมิติต่าง ๆ ได้อย่างมีความหมาย (2) ช่วยให้อาจารย์ได้ข้อมูลที่สำคัญ (indication) สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ในการติดตามดูแลนโยบายบริหารการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลตนเอง (3) ให้ข้อมูลเริ่มต้นที่สำคัญที่สามารถนำไปสู่การสืบเสาะ (explore) ประเด็นปัญหาหรือข้อจำกัดทางการบริหารที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินและการจัดบริการของเทศบาลในรายละเอียดต่อไปได้ และ (4) สามารถให้ข้อมูลที่สำคัญสำหรับการพัฒนาระบบกำกับดูแลผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นได้ในอนาคต

ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการเงินการคลังจึงเปรียบเสมือนกับ “ปรอทวัดไข้” ให้แก่เทศบาล เพื่อให้ผู้บริหารและประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถติดตามอาการเจ็บป่วยทางการบริหาร (administrative symptom) ของเทศบาล ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายจัดบริการสาธารณะและการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลได้ หากผู้บริหารเทศบาลรู้จักที่จะใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลการเงินการคลังแล้ว ย่อมนำไปสู่การเปิดมิติใหม่ ๆ ในการเพิ่มศักยภาพด้านการบริหารการเงินการคลังให้กับองค์กรของตนเองได้ ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การปรับกระบวนทัศน์ (mindset) ในการบริหารงานท้องถิ่นโดยการใช้เครื่องมือวิเคราะห์การเงินการคลังเพื่อนำไปสู่การตอบคำถามที่สำคัญว่าเทศบาลจะสามารถดูแลทุกข์สุขของประชาชนหรือจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นและให้เกิดความยั่งยืนได้อย่างไร ในขณะที่ยังคงสามารถรักษาระดับฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรให้มีความเข้มแข็งทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

เพื่อที่จะตอบคำถามว่า เราจะส่งเสริมให้เทศบาลใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินในการติดตามดูแลผลการดำเนินงานทางการเงินของเทศบาลต่อไปได้อย่างไร และจะส่งเสริมให้เทศบาลมีฐานะและขีดความสามารถทางการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้นได้อย่างไร ผู้เขียนจึงนำเสนอข้อเสนอแนะที่จำเป็นในด้านต่าง ๆ ทั้งในระดับมหภาคและในระดับเทศบาล โดยที่ข้อเสนอแนะในแต่ละด้านประกอบไปด้วยมาตรการเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องหลายประการ เพื่อเป็นการช่วยกระตุ้นและสร้างแรงจูงใจ (incentive) ให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มุ่งทำงานเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังให้แก่เทศบาลอย่างยั่งยืน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. การพัฒนาความเข้มแข็งทางการเงินการบัญชีของเทศบาลในระดับมหภาค

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งที่รัฐพึงให้การส่งเสริมและสนับสนุนตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงควรมีหลักประกันอย่างเพียงพอว่าองค์กร ปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้สมฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรและมีความยั่งยืน ในเรื่องนี้ การพัฒนา ระบบตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานด้านการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับมหภาคจึงมีความจำเป็นยิ่ง เพื่อให้มีระบบการรายงานข้อมูลเป็นการล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพ (early financial warning system) สามารถให้ข้อมูล สำหรับใช้ในการติดตามผลที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน การให้บริการสาธารณะ และการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ได้อย่างเพียงพอ และสามารถนำไปสู่การกำหนดทิศทางหรือการส่งสัญญาณในระดับมหภาค (signaling) ที่ชัดเจน เกี่ยวกับการจัดทำนโยบายงบประมาณและการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมในเวลาอันควร

ดังนั้น ในภาพรวมจึงควรมีการพัฒนาแบบปฏิบัติการ หลักเกณฑ์การปฏิบัติ และระบบงานสนับสนุนต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการสร้างความเข้มแข็งให้กับเทศบาลในการบริหารการเงินการคลังและการงบประมาณอย่างต่อเนื่อง อันประกอบไปด้วย (1) การพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารการเงินท้องถิ่น (2) การส่งเสริมการลงทุนและการ พัฒนาก่อการก่อหนี้ของเทศบาล (3) การพัฒนามาตรฐานการเงินการบัญชีและการบริหารสินทรัพย์ (4) การ ส่งเสริมการตรวจสอบการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังท้องถิ่น และ (5) การปรับบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระและความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่เทศบาล มาตรการต่าง ๆ มีหลักการ และรายละเอียดประกอบดังนี้

1.1 การพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารการเงินท้องถิ่น (Local Financial Monitoring System: LFMS)

เพื่อให้เทศบาลในภาพรวมของประเทศสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่องยั่งยืนและเพียงพอ ต่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชน ระบบติดตามผลการปฏิบัติการด้านการเงินการคลังของเทศบาลในระดับ มหภาคจึงเป็นระบบปฏิบัติการที่ควรได้รับการพัฒนาขึ้นและมีการนำไปใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้มีหลักประกันว่าการ บริหารการเงินการงบประมาณของเทศบาลจะมีความเข้มแข็งและไม่มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาวิกฤตการเงิน และการบริหารสภาพคล่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กรอบวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของเทศบาลและข้อมูลที่ได้ จากการสำรวจในครั้งนี้สามารถนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาระบบกำกับดูแลด้านการบริหารการเงินการบัญชี ของเทศบาลและท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ โดยมีขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก พัฒนาระบบการรายงานข้อมูลและประมวลผลฐานะทางการเงินการคลัง ในการนี้จะต้องจัดให้มีการเก็บ ข้อมูลการเงินการบัญชีและงบประมาณจากเทศบาลแห่งต่างๆ อย่างเพียงพอ ข้อมูลหลักได้มาจากงบแสดงฐานะทาง การเงินของเทศบาล งบรายรับ-จ่ายเงินสด เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหมายเหตุประกอบงบ การเงิน ซึ่งเทศบาลได้จัดทำและรายงานผลให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับทราบอยู่เป็นประจำรายไตรมาส และทุกสิ้นปีงบประมาณแล้ว ขั้นตอนแรกนี้จึงสามารถดำเนินการได้โดยพัฒนาระบบหรือช่องทางการส่งผ่านข้อมูล เหล่านั้นเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยการประมวลผลแสดงฐานะทางการเงินของเทศบาลในภาพรวมของประเทศตาม กรอบวิเคราะห์ที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำเสนอไว้ (หรืออาจใช้กรอบวิเคราะห์อื่น ๆ ที่จะพัฒนาขึ้นในภายหลัง)

ขั้นตอนที่สอง สร้างภาคีเครือข่ายในการตรวจสอบติดตามผลการบริหารงานและการเงินการคลังของเทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากภารกิจหลักของเทศบาลมีเป็นจำนวนมากหลากหลายด้าน และเกี่ยวข้องกับส่วนงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ต่างฝ่ายต่างได้รับผลกระทบถ้วนหน้าถ้าหากการบริหารงานของเทศบาลประสบผลล้มเหลว อาทิ หากเทศบาลบริหารงานจนขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงหรือมีหนี้สินล้นพ้นตัว ประชาชนย่อมได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงถ้าการให้บริการบางด้านของเทศบาลจะต้องหยุดหรือขาดตอนลงเนื่องจากเทศบาลไม่มีทรัพยากรมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน ในทำนองเดียวกัน สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ของเทศบาลก็ได้รับผลกระทบเช่นกันหากลูกหนี้ที่เป็นเทศบาลขาดความสามารถในการชำระหนี้ (default) ดังนั้นเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการพัฒนาภาคีเครือข่ายองค์กรต่าง ๆ เพื่อร่วมกันให้ข้อมูลและตรวจสอบติดตามฐานะทางการเงินการคลังของเทศบาลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาการบริหารการเงินการคลังและการใช้จ่ายของเทศบาลก่อตัวลุกลามใหญ่โต

เจ้าภาพหลักในเรื่องนี้ควรเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ/หรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ในการประสานงานเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์ข้อมูลการเงินการคลังและการบัญชีท้องถิ่นร่วมกันในบรรดาภาคีเครือข่าย เพื่อช่วยกระตุ้นและสนับสนุนให้เทศบาลบริหารงานและจัดบริการให้แก่ประชาชนเต็มตามศักยภาพทางการเงินการคลังที่มีอยู่ นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นเจ้าภาพหลักในการพัฒนาเครือข่ายตรวจสอบติดตามการทำงานของท้องถิ่น จะต้องปรับบทบาทของตนเองให้มีวัฒนธรรมการทำงานแบบร่วมมือร่วมใจและร่วมกันปรึกษาหารือระหว่างภาคีเครือข่ายท้องถิ่นที่ได้พัฒนาขึ้น และระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นรับทราบถึงทิศทางการบริหารการเงินการคลังที่ถูกต้องเหมาะสมและอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันอันดี

ขั้นตอนที่สาม พัฒนาแนวนโยบายและส่งสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณโดยอิงกับข้อมูลการเงินการบัญชีของเทศบาลที่ได้ประมวลผลขึ้น การวิจัยในครั้งนี้ทำให้พบกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่าในอดีตที่ผ่านมาเน้นการส่งสัญญาณที่ชัดเจนจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจการคลัง การบริหารการเงินและงบประมาณในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ หรือมาตรฐานการบัญชีและการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มิได้กระทำอย่างเป็นระบบหรือมีข้อมูลสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทำให้นโยบายหรือหนังสือสั่งการจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาเกิดขึ้นแบบแยกส่วนเฉพาะเรื่องเฉพาะจุด (piecemeal) ล้าช้าไม่ทันการณ์ต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และไม่สะท้อนถึงทิศทางที่ชัดเจนในการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ

ด้วยเหตุนี้ หากมีการพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารการเงินการบัญชีท้องถิ่น (LFMS) ที่สามารถให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและทันต่อเหตุการณ์แล้วนั้น เชื่อได้ว่าจะนำไปสู่การกำหนดทิศทางในการส่งเสริมการบริหารการเงินการคลังเทศบาลให้เกิดความเข้มแข็งได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ตัวอย่างแนวทางการส่งสัญญาณในการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลจากระบบข้อมูลผลการดำเนินงานทางการเงินท้องถิ่นสามารถแสดงได้ดังตารางที่ 8 ต่อไปนี้

ตารางที่ 8 ตัวอย่างการใช้งานระบบกำกับดูแลการเงินการคลังท้องถิ่น (Local Financial Monitoring System: LFMS)

ตัวบ่งชี้ / ประเด็นในการกำกับดูแล	การวิเคราะห์ที่ตีความจากค่าแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง	การส่งสัญญาณเกี่ยวกับทิศทางบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (fiscal policy signaling)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการทำหน้าที่ส่งสัญญาณให้ท้องถิ่น
1. สภาพคล่องในการบริหารเงินสด - อัตราส่วนทุนหมุนเวียน - อัตราส่วนเงินสด - หนี้สินหมุนเวียน - สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น	 มีสภาพคล่องที่สูงขึ้นในระยะสั้น ควรนำมาใช้จัดบริการสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุด  สภาพคล่องระยะสั้นไม่เปลี่ยนแปลง เน้นการรักษาเสถียรภาพและการจัดบริการ  มีสภาพคล่องลดน้อยลง ควรเน้นการเพิ่มรายได้ระยะสั้น ลดรายจ่ายที่เกินตัว	- ควรเพิ่ม-ลดสภาพคล่องในระยะสั้นหรือไม่ - ควรเร่งรัดติดตามลูกหนี้ภาษีหรือเพิ่มรายได้ใหม่หรือไม่ - ควรเร่งรัด-ชะลอการเบิกจ่ายชำระหนี้ผูกพันระยะสั้นหรือไม่	- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - กรมบัญชีกลาง - สำนักงานประมาณ
2. ความยั่งยืนทางงบประมาณ - อัตราส่วนดำเนินงาน - รายจ่ายจากภาษีท้องถิ่น - ระดับเงินสะสม - อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม	 มีส่วนเกินทางงบประมาณมากขึ้น ควรเน้นการนำมาใช้จัดบริการให้ประชาชนเพิ่มขึ้น  ควรประคองระดับรายจ่ายมิให้เปลี่ยนแปลง รักษาระดับของการจัดบริการมิให้ผันผวน  มีการบริหารงบประมาณที่รัดกุม คงเน้นการใช้จ่ายอย่างระมัดระวัง เน้นสภาพคล่อง	- ควรเร่งรัด-ชะลอการเบิกจ่ายงบประมาณหรือไม่ - ควรลดหรือจัดบริการเพิ่มขึ้นโดยใช้ทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ได้หรือไม่ - ควรลด-รักษา-เพิ่มระดับเงินสะสมหรือไม่	- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ - กรมบัญชีกลาง - สตง. - สถาบันการศึกษา/ภาคประชาชน
3. ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว - ระดับสินทรัพย์สุทธิ - ระดับหนี้สินต่อเงินสะสม - ระดับหนี้ระยะยาว - รายจ่ายเพื่อชำระหนี้	 มีหนี้ระยะยาวเพิ่มขึ้น ตรวจสอบการกู้เงิน การบริหารหนี้ และความจำเป็นในการลงทุน  บริหารหนี้ระยะยาวให้มีประสิทธิภาพ ประคองระดับภาระหนี้ตามจำเป็น  มีการระงับลดน้อยลง เพิ่มโอกาสในการก่อหนี้เพื่อลงทุนจัดบริการได้มากขึ้น	- ควรเพิ่ม-ลดหนี้ระยะยาวหรือไม่ - ควรปรับโครงสร้างหนี้ในระยะยาว-ลดรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้หรือไม่ - ควรกำหนดมาตรการส่งเสริมขีดความสามารถในการก่อหนี้หรือไม่	- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ - สถาบันการเงิน
4. ความเพียงพอในการให้บริการ - การลงทุนสินทรัพย์ถาวร - รายจ่ายแผนงานต่างๆ - การพึ่งพาตนเองทางการคลัง - สัดส่วนพนักงานที่ให้บริการประชาชน	 จัดบริการให้ประชาชนเพิ่มมากขึ้น หมั่นตรวจสอบประสิทธิภาพและความทั่วถึงของการบริการ  การให้บริการประชาชนไม่เปลี่ยนแปลง เน้นระดับ-ประคองในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ  มีระดับการให้บริการลดน้อยลง ควรเน้นการเพิ่มการบริการให้ทั่วถึง/มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น	- ควรเพิ่มบริการสาธารณะ (ปริมาณ/คุณภาพ) หรือไม่ - ควรกระจายบริการให้ทั่วถึงเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ และในด้านใด - ควรลงทุนในสินทรัพย์ถาวรมากขึ้นหรือไม่ - ควรพัฒนารายได้ใหม่ๆ หรือไม่ - ควรเพิ่มขีดความสามารถในด้านบุคลากรหรือไม่	- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น - คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ - สถาบันการศึกษา - องค์กรภาคประชาชน

หมายเหตุ:  หมายถึงค่าเพิ่มขึ้นกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา  หมายถึงค่าลดลงกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา  หมายถึงค่าไม่เปลี่ยนแปลงจากปีงบประมาณที่ผ่านมา

1.2 การส่งเสริมการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนากรอบการก่อหนี้ของเทศบาล

การวิจัยในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลทั่วไป โดยเฉพาะเทศบาลขนาดเล็ก ควรได้รับการพัฒนาศักยภาพด้านการเงินการคลังเพิ่มขึ้นหลายประการ โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังโดยการเพิ่มสัดส่วนการจัดหารายได้จากท้องถิ่น การเพิ่มความสามารถในการพัฒนาโครงการเพื่อการลงทุนพัฒนาเมือง-ชุมชน และการเพิ่มความสามารถทางการเงินในระยะยาวผ่านตลาดเงินตลาดทุน (การก่อหนี้หรือการออกพันธบัตร) ในประเด็นนี้ ควรส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่นในเชิงรุก ส่งเสริมแนวคิดในการพัฒนาเมืองทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ อีกทั้งควรส่งเสริมช่องทางการเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นและขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะโดยการก่อหนี้เพื่อการลงทุน (debt financing)

ปัจจุบัน แม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะให้อำนาจแก่เทศบาลในการก่อหนี้ได้ก็ตาม⁷ แต่กฎระเบียบดังกล่าวมักกำหนดเพียงขั้นตอนและผู้มีอำนาจในการอนุมัติการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ มิได้มีการวางแผนหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมการก่อหนี้เพื่อการลงทุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนมากจึงขาดความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสมและนำไปสู่การขาดแรงจูงใจในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในระดับที่ควรจะเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองและชุมชน ในการนี้ จึงควรส่งเสริมให้มีการพัฒนา “แนวทางการลงทุนและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (debt financing framework)” และรวมถึงการฝึกอบรมทักษะผู้บริหารท้องถิ่นให้มีแนวคิดการทำงานในเชิงรุกและมีทัศนคติที่ถูกต้องในการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน (financial leverage) ขององค์กรผ่านการก่อหนี้ในตลาดเงินหรือตลาดทุนตามความจำเป็น มาตรการเหล่านี้ย่อมช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการลงทุนและการระดมทรัพยากรจากตลาดเงินหรือตลาดทุนมากขึ้น ซึ่งอาจมีส่วนส่งเสริมให้ผู้บริหารเทศบาลมีความกล้าที่จะคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนมากขึ้นต่อไป

1.3 การพัฒนามาตรฐานการบัญชีและการบริหารสินทรัพย์ท้องถิ่นให้มีความเป็นสากล

การศึกษาค้นคว้าพบว่าเทศบาล (รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ยังมีได้จัดทำมาตรฐานการบัญชีให้มีความเป็นสากล (generally accepted accounting practices) การวิเคราะห์ประเมินผลทางการเงินการบัญชีจึงมิได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอสำหรับการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการสาธารณะและการจัดการทรัพย์สินของเทศบาลที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ไม่มีการบันทึกบัญชีรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างบางประเภท หรือกรณีที่ครุภัณฑ์และสินทรัพย์ถาวรมิได้มีการปรับค่าเสื่อมราคา แต่ใช้วิธีการบันทึกมูลค่าจริงในวันที่ได้มาหรือจัดซื้อ (acquisition cost) ทำให้มูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์ถาวรเหล่านี้มีใช้มูลค่าปัจจุบัน เป็นต้น ดังนั้นการประเมินความเพียงพอของการจัดการบริหารสาธารณะจากมูลค่าทรัพย์สินถาวรเหล่านี้จึงยังมีข้อผิดพลาดที่ถูกต้องมากเท่าใดนัก

นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ทราบข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้องว่าสินทรัพย์ถาวรที่อยู่ในความดูแลครอบครองของท้องถิ่นมีเป็นจำนวนและมูลค่าเท่าใด ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้ประโยชน์และ/หรือแผนการซ่อมบำรุงสินทรัพย์เหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ อันจะส่งผลต่อเนื่องทำให้การบริหารและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพ และมีอาจประเมินถึงความคุ้มค่าในเชิงต้นทุนการดำเนินงานขององค์กรได้

⁷ อาทิ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2549) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2553

ด้วยเหตุนี้ จึงควรส่งเสริมให้การจัดทำบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานเป็นสากล เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีข้อมูลที่ต้องใช้ในการตัดสินใจทางการบริหารและจัดบริการสาธารณะ และเพื่อให้มีข้อมูลทางการเงินการบัญชีอย่างถูกต้องเพียงพอสำหรับใช้ในการตรวจสอบติดตามประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กร ผู้บริหารท้องถิ่นจะสามารถติดตามได้ว่าเทศบาลจัดบริการให้ประชาชนในราคาที่ถูกหรือแพงหากเทียบกับเทศบาลอื่น ๆ หรือกับบริษัทเอกชน (ใช้สำหรับการทำ Benchmarking) หรือเพื่อให้สามารถประเมินได้ว่าการจัดบริการด้านต่าง ๆ ดำเนินการได้อย่างคุ้มค่าหรือมีการใช้สินทรัพย์ของเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ดังนั้นเป็นต้น ทั้งนี้ ในระยะสั้น อาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรฐานการบัญชีในภาครัฐที่จัดทำขึ้นโดยสำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลาง ไปพลางก่อน ส่วนในระยะยาวนั้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรร่วมกันพัฒนามาตรฐานและนโยบายการเงินการบัญชีสำหรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นการเฉพาะต่อไป

1.4 การตรวจสอบเชิงการบริหารร่วมกับการตรวจสอบการเงินการบัญชี (Managerial & Financial Audit)

ข้อจำกัดของการตรวจสอบติดตามผลทางการเงินการบัญชี (financial audit) ประการสำคัญก็คือเป็นการประเมินผลที่ปลายน้ำ (after the fact) หลังจากที่มีการบริหารจัดการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายบริหารจัดการที่กำหนดขึ้นแล้ว ผลปฏิบัติการด้านการเงินการคลังจะออกมาดีหรือไม่ดีส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารจัดการที่ต้นทาง (upstream) ว่ามีการกำหนดขึ้นอย่างรัดกุมและมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

เป็นที่น่าเสียดายว่าการตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นในปัจจุบัน (โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีเป็นหลักเท่านั้น โดยจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของการทำบัญชี การรับ-จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุ⁸ แต่ยังไม่ได้มีการตรวจสอบว่านโยบายการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของเทศบาลมีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ หากต้องการเพิ่มศักยภาพทางการเงินการคลังให้แก่เทศบาลได้อย่างยั่งยืนแล้ว ควรมีการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบในด้านการบริหารจัดการของเทศบาล (management audit) ให้เกิดขึ้นต่อไป โดยที่ประเด็นในการตรวจสอบเชิงบริหารอาจรวมถึง นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (Policy Priorities) แผนการจัดบริการสาธารณะและการลงทุน นโยบายการเงินการคลัง การบัญชี และการงบประมาณ นโยบายการก่อหนี้และการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ทรัพยากรบุคคลและสินทรัพย์ถาวร การประเมินติดตามผลการใช้งบประมาณ ฯลฯ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรจัดให้มีแนวทางการตรวจสอบดังกล่าวขึ้นต่อไป

1.5 การปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและภูมิภาคเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินการคลังท้องถิ่น

การศึกษาในครั้งนี้พบข้อเท็จจริงประการสำคัญก็คือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังมิได้แสดงบทบาทหน้าที่ไปในทิศทางที่ส่งเสริมต่อความเป็นอิสระและความเข้มแข็งทางการเงินการคลังให้แก่เทศบาลเท่าที่ควร อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับบทบาทในการกำกับและควบคุมการบริหารการเงินการคลังของเทศบาล (และท้องถิ่นอื่น ๆ) มากกว่าที่จะแสดงบทบาทในการส่งเสริมให้เทศบาลสามารถบริหารกิจการภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย จึงยังมิได้กำหนดมาตรการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมที่ส่งเสริมให้องค์กร

⁸ อ้างอิงจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน พ.ศ.2547 หมวดที่ 10 ว่าด้วยการตรวจเงิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545

ปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มนวัตกรรมทางการบริหารด้านการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะ อีกทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมิได้ให้ความสนใจต่อการติดตามฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นอย่างจริงจัง จึงขาดการพัฒนาแบบติดตามผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้บริการสาธารณะอย่างเต็มศักยภาพและมีความยั่งยืน เป็นต้น

ในการนี้จึงควรมีการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ทางการคลัง (intergovernmental fiscal relationships) ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกื้อหนุนให้ (1) ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระและปราศจากซึ่งแรงกดดันด้านการเงินหรือจากข้อกำหนดควบคุมที่ไม่จำเป็น (2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และตรวจสอบผลการดำเนินงานของ ท้องถิ่นทั้งในเชิงประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารจัดการและในด้านความถูกต้องของการดำเนินงาน (3) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรกำหนดมาตรการส่งเสริมหรือจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างสุดความสามารถ มีการพัฒนาระบบข้อมูล ระบบปฏิบัติการ หรือมาตรการป้องกันและควบคุมตามจำเป็นเพื่อมิให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของสาธารณะ และ (4) ส่วนราชการกลางทำหน้าที่ส่งสัญญาณในการบริหารงานคลังที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบและเตรียมการรับมือหรือปรับตัวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นการล่วงหน้าโดยใช้ข้อมูลระบบ LFMS ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

2. การพัฒนาศักยภาพในการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณสำหรับผู้บริหารเทศบาล

เทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งจำเป็นต้องมีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานด้านการเงินขององค์กรตนเองอย่างใกล้ชิด คณะผู้บริหารของเทศบาลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อความอยู่รอดและความเจริญเติบโตขององค์กรและของชุมชนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องดูแลเอาใจใส่การบริหารจัดการด้านการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ที่ผ่านมานั้นผู้บริหารเทศบาลมักจะมีทัศนคติว่าการบริหารการเงินการบัญชีเป็นประเด็นปลีกย่อย เป็นเรื่องในทางปฏิบัติ จึงปล่อยให้ประธานของเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่ดำเนินการและดูแลข้อมูลต่าง ๆ กันเอง การมีทัศนคติเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ควรปล่อยให้เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันที่ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตลอดเวลา

ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้ผู้บริหารเทศบาลหมั่นตรวจสอบติดตามฐานะทางการเงินขององค์กรอยู่เป็นประจำ และสร้างให้เป็นวัฒนธรรมการทำงานยุคใหม่ของเทศบาลที่มุ่งคำนึงถึงการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลต่าง ๆ ของเทศบาลที่มีอยู่อย่างรอบด้าน ในการนี้ ผู้บริหารเทศบาลควรหมั่นติดตามว่า (1) การบริหารสภาพคล่องทางการเงินของเทศบาลเป็นเช่นใด มีเงินสด (รวมเงินฝากต่าง ๆ) เพียงพอสำหรับการให้บริการของเทศบาลในเชิงรุกเพิ่มขึ้นได้หรือไม่ (2) หากพบว่าเทศบาลมีสภาพคล่องทางการเงินที่ตึงตัว จะมีมาตรการเพิ่มรายได้ในช่วงสั้น ๆ อย่างไร ควรมีการจัดเก็บค่าบริการประเภทใหม่หรือเร่งรัดติดตามลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นหรือไม่ (3) หากมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาโครงการลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของเทศบาลในการให้บริการสาธารณะหรือในการแก้ไขปัญหาของประชาชนแล้ว เทศบาลจะระดมทรัพยากรจากแหล่งใดได้บ้าง มีเงินสะสมเพียงพอหรือไม่ หรือจำเป็นต้องหาจากแหล่งเงินทุนภายนอก และ (4) หากเทศบาลจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากตลาดเงินหรือตลาดทุน เทศบาลจะมีขีดความสามารถในการก่อหนี้ได้เท่าใด เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ควรมีการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารเทศบาลในการใช้ข้อมูลการเงินการบัญชีและการงบประมาณ เพื่อการวางแผนและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังและการจัดบริการ

สาธารณะให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจและสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเทศบาล ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้พบว่าผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารการเงินการบัญชีและการบริหารงบประมาณ และไม่สามารถติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวรอบตัวในด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับที่สามารถนำมาสู่การกำหนดมาตรการรับมือด้านการเงินการคลังให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาให้ผู้บริหารเทศบาลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวร่วมกันจึงมีความจำเป็นยิ่ง เพื่อสามารถนำพาเทศบาลไปสู่การทำงานในเชิงรุกเพื่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนบนพื้นฐานของความเข้มแข็งทางการเงินการคลังขององค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หรือสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ควรร่วมกันพัฒนาองค์ความรู้ที่จำเป็นและนำไปถ่ายทอดให้กับผู้บริหารและบุคลากรของเทศบาล เพื่อให้ผู้บริหารและบุคลากรมีทัศนคติที่ถูกต้องและมีความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นเพียงพอสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในยุคใหม่ที่ให้ความสำคัญกับ (1) การตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของประชาชน (2) การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และ (3) การใช้จ่ายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล⁹

3. การพัฒนาความรู้ทางวิชาการเรื่องการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

เพื่อให้องค์ความรู้ด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นของไทยได้รับการพัฒนาต่อยอดมากขึ้น โดยเฉพาะองค์ความรู้ในการวิเคราะห์ฐานะและความเข้มแข็งทางการเงินการคลังของเทศบาล จึงควรมีการต่อยอดการศึกษาวิจัยและจัดให้มีการติดตามผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง และอาจขยายผลไปสู่การวิเคราะห์ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น อาทิ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือแม้แต่กรุงเทพมหานคร (กทม.) ต่อไป ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งชาติ (National League of Cities: NLC) ได้มีการสำรวจฐานะทางการเงินของเทศบาลแห่งต่าง ๆ ทั่วประเทศเป็นประจำทุกปีต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 (พ.ศ.2529 หรือราว 24 ปีแล้ว) อีกทั้งในระดับพื้นที่ ท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ก็ได้มีการวิเคราะห์ติดตามฐานะทางการเงินการคลังของตนเองเปรียบเทียบกับเมืองอื่น ๆ อยู่เป็นประจำโดยใช้แบบวิเคราะห์ที่พัฒนาขึ้นโดยสมาคมผู้จัดการเมือง (IMCA) โดย Groves and Valente (1994)

ส่วนในกรณีของไทยเรานั้น ยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบหรือจัดให้มีการวิเคราะห์ติดตามผลในเรื่องนี้อย่างจริงจังแต่ประการใด ในกรณีเช่นนี้ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่สถาบันการศึกษาเช่นสถาบันพระปกเกล้าหรือศูนย์วิจัยด้านการปกครองท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรจัดให้มีการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องและนำมาประมวลผลเผยแพร่ต่อเทศบาลและสาธารณชนได้รับทราบ อันจะทำให้เรามีฐานข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินของเทศบาลที่มีความน่าเชื่อถือและมีความสมบูรณ์ (rich) เพียงพอสำหรับใช้ในการติดตามการเปลี่ยนแปลงด้านศักยภาพด้านการเงินการคลัง และสำหรับใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาตลาดเงินหรือตลาดทุนเพื่อการก่อหนี้สำหรับการลงทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต่อไปในอนาคต เพื่อที่ในท้ายที่สุดการค้นคว้าในเรื่องดังกล่าวจะนำไปสู่การจัดบริการของเทศบาลที่เพียงพอ มีคุณภาพได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น และตรงกับความต้องการเร่งด่วนของประชาชนสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามวัตถุประสงค์พื้นฐานแห่งการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

⁹ แนวคิดดังกล่าวได้มาจาก จรัส สุวรรณมาลา (2546) และ Allen Schick (1998)

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. 2541. **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2542. **การวางแผนกลยุทธ์ทางการเงินขององค์กรในภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2546. **ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: ธนัฏการพิมพ์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. **การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: พีเอิลฟิ่ง.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. 2553. **วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม ทุมโหมสิต. 2545. **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.

ภาษาอังกฤษ

- Berne, R., and R. Schramm. 1986. *Financial Analysis of Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Groves, S. M., and M. G. Valente. 1994. *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Hou, Y., and D. Moynihan. 2008. The Case for Countercyclical Fiscal Capacity. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (1): 139-159.
- Howell, J. M., and C. F. Stamm. 1979. *Urban Fiscal Stress: A Comparative Analysis of 66 U.S. Cities*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Joice, P. G. 2001. What's So Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors That Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds. *Public Budgeting and Finance*. 21 (2): 62-87.
- Krueathep, W. 2010a. *Bad Luck or Bad Budgeting: A Comparative Analysis of Municipal Fiscal Conditions in Thailand*. Unpublished Ph.D. Dissertation, Rutgers, the State University of New Jersey.
- Krueathep, W. 2010b. Measuring Municipal Fiscal Health: The Application of U.S.-Based Measures to the Context of Thailand, *International Journal of Public Administration*. 33 (5): 223-239.
- Miller, G. J. 2001. *Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities*. Newark, NJ: Cornwall Center Publication.
- Schick, A. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: Economic Development Institute, World Bank.
- Varanyuwatana, S. 2003. Thailand. In *Local Government Finance and Bond Markets*. ed., Y. H. Kim, 525-566. Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Wang, X. 2006. *Financial Management in the Public Sector: Tools, Applications, and Cases*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.