

## ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่\*

Local Government Fiscal Sustainability: A Case study of  
Local Government in Chiang Mai Province, Thailand

ไกรวุฒิ ใจคำปัน<sup>1</sup>

Kraiwuth Jaikampan<sup>2</sup>

บทความนี้

Received

27 มกราคม 2564

Revised

15 มีนาคม 2564

Accepted

22 มีนาคม 2564

### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปีงบประมาณ 2555–2559 และเสนอแนวทางในการสร้างความยั่งยืนในการบริหารงานคลังท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมโดยการวิจัยเชิงปริมาณก่อนที่จะขยายผลการศึกษา ต่อด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้คือ อปท. ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่จำนวน 81 แห่ง ผลการศึกษาเชิงปริมาณแสดงให้เห็นถึงสถานะความยั่งยืนทางการคลังในมิติสภาพคล่องเงินสด ความยั่งยืนทางงบประมาณ และการรักษาระดับการให้บริการ มีค่าเฉลี่ยคะแนนต่ำ แต่ด้านมิติความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวที่มีค่าเฉลี่ยคะแนนสูง และผลการศึกษาเชิงคุณภาพได้นำเสนอแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้กับ อปท. ใน 4 มิติ ได้แก่ การพัฒนาบทบาทที่เหมาะสม การพัฒนานโยบายทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น การพัฒนาขีดความสามารถในการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติการทางการคลังของ อปท. และการพัฒนาศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังของ อปท. โดยสรุปแล้วงานวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสำหรับประเมินสถานะการคลังท้องถิ่นและใช้ประโยชน์จากผลการประเมินดังกล่าวเพื่อนำเสนอแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. ในประเทศไทย

\* บทความนี้มาจากโครงการวิจัยการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) และ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ประจำปี 2560

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ดร.)

<sup>2</sup> Lecturer of Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University (Ph.D.)

**คำสำคัญ:** การคลังท้องถิ่น--ไทย, งบประมาณท้องถิ่น—ไทย, ความยั่งยืนทางการคลัง, สถานะทางการคลัง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## Abstract

This research aims to analyze the fiscal sustainability of local governments in Chiang Mai Province, Thailand, between the fiscal year of 2012-2016 and propose guidelines for enhancing local government financial sustainability. The researcher utilizes a mixed-method sequential explanatory research design with data collected from 81 local governments located in the provincial area. The quantitative results depict that the means of cash solvency, budget solvency, and service-level solvency indices are low, whereas the mean of long-term solvency index is high. The qualitative results approach several guidelines for local fiscal sustainability contingent on four dimensions, including enhancing appropriate local authority, local economic development policy, local competency in structuring institutional policy and fiscal system operation, and administrative capacity for monitoring the fiscal condition. In short, this research illustrates the implementation of such indices, and then it utilizes the results to create suggestions for streamlining the fiscal sustainability of local governments in Thailand.

**Keywords:** local finance--Thailand, fiscal sustainability, fiscal condition, local government

## บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าแล้ว ก็ยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและประชาธิปไตยระดับชาติด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสภาพที่เป็นจริงของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในช่วงระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมาแม้ว่าจะได้มีการดำเนินการด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มาอย่างต่อเนื่อง แต่ผลการวิจัยก่อนหน้านี้กลับพบว่า อปท. หลายแห่ง ยังคงประสบกับสภาวะความยากลำบากโดยเฉพาะการหารายได้จากฐานภาษีประเภทต่างๆ ที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นเอง เพราะในประเทศไทยยังมีข้อจำกัดโดยเฉพาะเกี่ยวกับข้อกฎหมายเกี่ยวกับฐานภาษีและอัตราภาษี รายได้ของประชาชนและความเหลื่อมล้ำระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง (จรัส สุวรรณมาลา, 2556, น. 9-11; วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558, น. 63-69)

ดังนั้น อปท. จึงต้องมีความระมัดระวังอย่างยิ่งในการรับมือกับความไม่แน่นอนในการบริหารงานคลัง และภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่ท้องถิ่นเองก็ต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ความท้าทาย ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงต่างๆ เช่น ภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรงมากขึ้น ความเสียหายจากความขัดแย้งทางการเมืองหรือปัญหาความมั่นคงในบางพื้นที่ เป็นต้น การรับมือกับสิ่งเหล่านี้ต้องการความตื่นตัวและเตรียมการที่ดี ดังนั้น ฐานคิดที่จำเป็นอย่างหนึ่งสำหรับท้องถิ่นก็คือการบริหารงานคลังต้องนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ ทั้งนี้การขอรับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากภายนอกหรือรัฐบาลกลางเป็นสิ่งที่ควรจะทำต่อเมื่อเกิดประเด็นที่เกินขีดความสามารถที่ท้องถิ่นจะแก้ไขได้โดยลำพัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2555, น. 7-9) ด้วยเหตุนี้ความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. (local government fiscal

sustainability) เป็นประเด็นที่นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังภาครัฐควรที่จะให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

## วัตถุประสงค์การวิจัย

- (1) เพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังของ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ ระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559
- (2) เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. ในบริบทของประเทศไทย

## การทบทวนวรรณกรรม

### ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้ความหมายของความยั่งยืนทางการคลังในงานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นการวิเคราะห์จากสภาพคล่องในการชำระหนี้หรือความสามารถในการชำระหนี้ของรัฐบาล แต่เมื่อพิจารณาเจาะจงลงไปในระดับรัฐบาลท้องถิ่น (sub-national government) พบว่านักวิชาการส่วนใหญ่จะให้ความหมายที่สอดคล้องกันว่าเป็นการประเมินสถานะทางการคลังในมิติด้านสภาพคล่อง (solvency) ของรายได้ (revenue) รายจ่าย (expenditure) การชำระหนี้ (obligation) ควบคู่ไปกับความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะ (service-level) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Ianchovichina, Liu, & Nadu, 2007, p. 5; Chapman, 2008, p. S115; Ward & Dadayan, 2009, pp. 460-466; Crosby & Robbins, 2013, p. 541; และวีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554, น. 18-19) ซึ่งตามความหมายดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างและพัฒนาตัวชี้วัดการประเมินสถานะภาพทางการคลัง เพื่อการวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ (empirical analysis) ได้อย่างครอบคลุมในหลายๆ มิติ

ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางการคลังของท้องถิ่นในระยะยาวมากกว่าการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ แต่เพียงด้านเดียว (Burnside, 2005, pp. 11-12)

### แนวทางการประเมินความยั่งยืนทางการคลังของอปท.

การประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการคลังในงานวิจัยต่างประเทศได้มีการนำเสนอไว้อย่างหลากหลาย (Brown, 1993, p. 22; Wang, Dennis, & Tu, 2007, pp. 8-9; Maher & Nollenberger, 2009, pp. 62-65; Stone, Singla, Comeaux, & Kirschner, 2015, pp. 93-97) แต่สำหรับในบริบทของ อปท. ในประเทศไทยในงานของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 15-33) ได้เสนอตัวชี้วัดสถานะทางการคลังท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มตัวชี้วัดใน 4 มิติ ได้แก่ สภาพคล่องทางการเงินระยะสั้น ความยั่งยืนทางงบประมาณ ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว และความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งแต่ละมิติก็จะมีรายละเอียดของตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไป ได้แก่

(1) การวิเคราะห์สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) เป็นการประเมินสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) อันประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ อัตราส่วนหมุนเวียน (current ratio) อัตราส่วนเงินสด (cash ratio) อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities) และสัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง (tax receivables / local own-source revenues) ตัวชี้วัดเหล่านี้จะอธิบายสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น ซึ่งมีความสำคัญต่อความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการชำระหนี้และภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ในระยะสั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมหรือการให้บริการสาธารณะในแต่ละวันของหน่วยงานนั่นเอง

(2) การวิเคราะห์สภาพคล่องของงบประมาณ (budget solvency) เป็นการพิจารณาความสามารถ

ด้านการเงินที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการในรอบปีงบประมาณหรือไม่ ซึ่งถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถที่จะรักษาดุลงบประมาณไม่ให้เกิดขาด หรือมีเงินสะสม (rainy day fund) ที่เพียงพอต่อการรับมือกับวิกฤติหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็แสดงว่างบประมาณมีสภาพคล่องที่ดีนั่นเอง ในมิตินี้จะประกอบด้วยตัวชี้วัด ได้แก่ อัตราส่วนรายรับรวมต่อรายจ่ายรวม (revenue and expenditure ratio) อัตราส่วนรายจ่ายรวมต่อภาษีที่จัดเก็บได้เอง (own-source ratio) ระดับเงินสะสม (fund balance) และอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (change in fund balance)

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดข้อนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามที่ Ward & Dadayan (2009, pp. 465-466) และวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 25) ได้ให้ข้อสังเกตว่าการมีดุลงบประมาณและเงินสะสมในระดับสูงอาจหมายถึงการที่ อปท. ไม่ได้มีการพัฒนาใดๆ หรือไม่ได้มีการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างเต็มที่หรือเต็มความสามารถ ซึ่งในกรณีนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 25) ได้ให้ข้อเสนอแนะต่อไปว่าการประเมินความยั่งยืนทางงบประมาณของท้องถิ่นจึงควรที่จะกระทำควบคู่กันไปกับการประเมินความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดในมิติที่ 4 นั่นเอง

(3) การวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินในระยะยาว (long-term solvency) ซึ่งเป็นการประเมินความสามารถของ อปท. ในการชำระภาระผูกพันหรือภาระหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) ประกอบด้วยตัวชี้วัดได้แก่ อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (net asset ratio) อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสะสม (debt to reserve ratio) ระดับหนี้สินระยะยาว (long-term debt ratio) ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (long-term debt per capita) และระดับการจ่ายเพื่อชำระหนี้ (debt services ratio) ตัวชี้วัดในมิตินี้มีความสำคัญในประเด็นที่ว่า

ถ้าหาก อปท. มีหนี้สินเกินตัวจนไม่สามารถที่จะบริหารจัดการได้ ก็อาจนำไปสู่ปัญหาการไม่มีวินัยทางการคลัง และเป็นการสร้างภาระหนี้ให้เกิดแก่คนรุ่นต่อไปโดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 27) ได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีของท้องถิ่นไทยไว้ว่า อปท. ส่วนใหญ่ยังมีมุมมองต่อการก่อหนี้เป็นแบบอนุรักษ์นิยม โดยท้องถิ่นมักจะไม่พยายามสร้างหนี้ระยะยาว แต่จะใช้วิธีการขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือส่วนราชการอื่นๆ แทน ดังนั้นในบางกรณีอาจทำให้ตัวชี้วัดสภาพคล่องทางการเงินระยะยาวนั้นมีสถานะที่ดีกว่าความเป็นจริงได้เช่นกัน

(4) การวิเคราะห์ความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะ (service-level solvency) ซึ่งเป็นการประเมินว่า อปท. จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอหรือไม่ โดยประกอบด้วยตัวชี้วัด ได้แก่ มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (fixed assets per capita) ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (local tax per capita) ระดับรายจ่ายท้องถิ่นต่อประชากร (spending per capita) และจำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (service capability per employee) ตัวชี้วัดในมิตินี้ นอกจากจะเป็นที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง เพราะง่ายต่อการจัดเก็บข้อมูลแล้ว ก็ยังจะเป็นการแก้ปัญหาที่อปท. อาจพยายามลดปริมาณหรือคุณภาพบริการสาธารณะลงเพื่อให้ตัวชี้วัดในมิติอื่นๆ ก่อนหน้านี้มีคะแนนที่ดีขึ้น ซึ่งย่อมจะไม่ส่งผลดีต่อประชาชนผู้รับบริการที่จะเป็นฝ่ายเสียผลประโยชน์

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าตัวชี้วัดในมิติสุดท้ายนี้ยังมีข้อจำกัดดังที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 29-30) ได้ให้ความเห็นไว้ 3 ประเด็น ในประเด็นแรก การประเมินมูลค่าทรัพย์สินและค่าเสื่อมราคาจะไม่ถูกนำมาประเมินเนื่องจากระบบบัญชีของ อปท. ในประเทศไทยยังไม่ได้เป็นไปตามหลักสากลทางการบัญชี ประเด็นต่อมาคือตัวชี้วัดจำนวนประชากรต่อเจ้าหน้าที่ยังมีข้อจำกัดว่าเจ้าหน้าที่บางส่วนไม่ได้อยู่ในฝ่ายปฏิบัติการที่เป็น

ผู้ให้บริการสาธารณะต่างๆ แก่ประชาชนโดยตรง เพราะบางส่วนคือ เจ้าหน้าที่สายสนับสนุน ดังนั้นจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มากอาจจะไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะได้รับบริการที่ทั่วถึงก็เป็นได้ และสำหรับประเด็นสุดท้ายคือ การประเมินการให้บริการที่เพียงพอ โดยวัดจากจำนวนรายจ่ายทั้งหมดต่อประชากรในพื้นที่ จะเป็นการพิจารณาที่ละเอียดเรื่องของปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ เพราะในบางกรณีหรือบางพื้นที่จะมีบริบทที่ต่างกัน ทำให้ต้นทุนของการบริหารจัดการพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกันเช่นกัน

### แนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Callahan (2012, pp. 8-10) ได้กล่าวว่าการสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้เกิดขึ้นกับรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งที่ออกแบบและสร้างขึ้นได้อย่างเป็นระบบ ดังนั้นการคลังท้องถิ่นที่ยั่งยืนเป็นสิ่งที่ไม่ได้อยู่ในอุดมคติหรือเป็นเพียงจินตนาการ แต่เป็นสิ่งที่สามารถบริหารจัดการให้เกิดขึ้นได้ ข้อเสนอที่สอดคล้องกับความเห็นนี้ Baker (2005, pp. 31-37) ได้เสนอกลยุทธ์การสร้างความยั่งยืนของการคลังของท้องถิ่นว่าควรประกอบไปด้วย

(1) การลดการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็น (minimize overmatches) ในกิจการสาธารณะระดับท้องถิ่น หรือหลีกเลี่ยงการใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการบริหารงาน

(2) การลดความเสี่ยง (maximize low-risk) โดยการหาเครือข่ายผู้สนับสนุนท้องถิ่นที่อยู่นอกพื้นที่ (nonlocal funding) ที่ไม่มีเงื่อนไขที่ผูกมัดหรือข้อจำกัดที่มากเกินไป เช่น ผู้ใจบุญหรือองค์กรการกุศลต่างๆ (philanthropic contributions) การร่วมมือกันระหว่างรัฐกับภาคเอกชน (public-private partnerships) ข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการอื่นๆ (interagency funding agreements) และการให้รัฐบาลส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางช่วยแบ่งเบาภาระ (cost participation) เป็นต้น

(3) การมีมุมมองการคลังในระยะยาว (maintain a long-run fiscal perspective) คือการที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์แนวโน้มของการใช้จ่ายและรายได้ที่เพียงพอในระยะยาวควบคู่กันไปกับการรักษาเสถียรภาพของปัจจุบัน

(4) หลีกเลี้ยงกับดักจากเงินช่วยเหลือ (avoid the post-grant trap) คือ การไม่ยึดติดกับเงินช่วยเหลือต่างๆ (grants) หรือเงินจากการบริจาคมากเกินไป เพราะวันใดวันหนึ่งคนหรือหน่วยงานที่ให้สิ่งเหล่านี้อาจหยุดให้ความช่วยเหลือทางการเงินเมื่อไหร่ก็ได้ และถ้าหากเป็นโครงการที่สำคัญๆ และมีผลกระทบกับความรู้สึกรักของประชาชนในพื้นที่มากๆ ก็อาจจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นเองตัดสินใจลำบากที่จะต้องเลือกว่าจะลดขนาดโครงการจะยกเลิกโครงการ หรือจะดำเนินโครงการต่อไปด้วยการใช้งบประมาณของตนเอง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่เรียกว่าเป็น “การติดกับดักจากเงินช่วยเหลือ” (snaring in the post-grant trap)

(5) การระมัดระวังแหล่งรายได้ที่ปรากฏครั้งเดียว (treat nonrecurring revenue prudently) กล่าวคือผู้บริหารงานคลังท้องถิ่นจะต้องมีความรอบคอบและแม่นยำในการวิเคราะห์ว่าแหล่งรายได้ใดที่มีความเสี่ยงว่าจะไม่ได้รับเช่นเดิมอีกในวงรอบปีงบประมาณถัดไป การกำหนดค่าใช้จ่ายในโครงการใดๆ ที่จะต้องมีความต่อเนื่องหลายปีก็จะต้องมีความระมัดระวังที่จะไม่ให้กองทุนที่มาสนับสนุนค่าใช้จ่ายมีลักษณะที่มาจากแหล่งรายได้ที่อาจจะไม่ปรากฏหรือสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นในปีต่อๆ ไปอีก

(6) การจัดการกับเงินสะสม (manage fund balance) อย่างระมัดระวังและรอบคอบ เนื่องจากเงินสะสมถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญโดยเฉพาะในกรณีหรือในสถานการณ์ที่การคลังท้องถิ่นขาดสภาพคล่องในการนี้ผู้บริหารหรือนักบริหารงานคลังท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่สำคัญ ที่จะจัดการกับเงินสะสม เช่น การเปิดเผย

บัญชีเงินสะสมสู่สาธารณะ หรือการมีความสามารถในการวิเคราะห์แนวโน้มหรือสถานะของเงินสะสมว่าจะเป็นอย่างไในช่วงเวลาใดทั้งอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เป็นต้น

ในบริบทของประเทศไทย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2561, น. 43-47) ได้เสนอรูปแบบการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนของภาครัฐว่าควรประกอบไปด้วย 4 เสาหลัก (four pillars of fiscal sustainability) โดยเสาหลักที่ (1) คือ การดำเนินงานของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของตนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับพื้นที่ ควรจะมีการจัดแบ่งหน้าที่และการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน ภายใต้ระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ของพื้นที่ เพื่อป้องกันการดำเนินนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อเสถียรภาพการคลัง

เสาหลักที่ (2) รัฐบาลจะต้องมีการกำหนดนโยบายต่างๆ ที่เหมาะสมกับความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การกำหนดนโยบายการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นธรรมและสร้างรายได้ให้แก่รัฐอย่างเพียงพอ การกำหนดนโยบายรายจ่ายหรือแผนจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาต่างๆ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม และขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การกำหนดนโยบายหนี้สาธารณะตามความจำเป็น เป็นต้น

เสาหลักที่ (3) คือกลไกการจัดการเชิงสถาบันและระบบปฏิบัติการด้านการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ รัฐต้องจัดให้มีสถาบันทางการคลังที่เป็นหลักอย่างเพียงพอ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน และตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันอย่างเหมาะสม มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับการปฏิบัติงาน การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการคลัง มีการจัดระบบข้อมูลและกลไกการตัดสินใจที่มีเหตุมีผลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐ และมีการกำหนดมาตรการรับมือกับความเสี่ยงหรือ

ความไม่แน่นอนในลักษณะต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อ  
รุนแรงต่อสถานะการคลังของภาครัฐ เป็นต้น

และสาเหตุหลักสุดท้าย (4) คือการกำหนดเป้าหมาย  
ในการดำเนินงานและการเฝ้าระวังฐานะทางการคลัง  
ภาครัฐไม่ควรปล่อยให้การบริหารงานคลังเป็น  
การบริหารที่เป็นไปตามสภาพแวดล้อมมากเกินไป  
เพราะอาจนำไปสู่ปัญหาที่มีการกำหนดเป้าหมายทาง  
การคลังที่บิดเบือน (morale hazard) ของตัวแสดงต่างๆ  
ในระบบ มีการติดตามผลการดำเนินงานและประเมิน  
ผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นกับฐานะทางการคลังของรัฐ  
อย่างสม่ำเสมอ มีระบบติดตามและการตรวจสอบทางด้าน  
การคลังเท่าที่จำเป็นแต่รัดกุมและเพียงพอ โดยที่กิจกรรม  
เหล่านี้จะต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่องตามวงรอบ  
ปีงบประมาณหรือวงรอบของการอยู่ในตำแหน่งของ  
ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

### ข้อสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม

การทบทวนวรรณกรรมในเรื่องของการสร้างความยั่งยืน  
ทางการคลัง ทำให้ได้ทราบถึงแนวทางหนึ่งในการวิเคราะห์  
ความยั่งยืนทางการคลังของท้องถิ่นในประเทศไทย  
ควรพิจารณาใน 4 มิติ อันได้แก่ สภาพคล่องเงินสด  
ระยะสั้น สภาพคล่องของงบประมาณ สภาพคล่อง  
ระยะยาว และความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ  
สาธารณะ อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตว่าถ้าจะประยุกต์ใช้  
กรอบตัวชี้วัดเหล่านี้ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง  
ก็จะต้องมีข้อควรระวังที่สำคัญคือ ตัวชี้วัดในมิติ  
การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว จะมี  
ตัวชี้วัดเกี่ยวกับหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น (ตามบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในประเทศไทย) ซึ่งควรที่จะถูกยกเว้นในการวิเคราะห์  
สถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล  
เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับความสามารถ  
ในการสร้างหนี้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว  
และผู้เขียนเสนอว่า สามารถที่จะกำหนดให้เป็นเงื่อนไข

ในลักษณะผลกระทบต่อเชิงสถาบันทางการคลัง (fiscal  
institutions) กล่าวคือเป็นการถูกจำกัดความสามารถ  
ในการสร้างหนี้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับให้สามารถ  
กระทำได้นั่นเอง เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความแตกต่าง  
ของผลกระทบจากปัจจัยเชิงสถาบันจะส่งผลต่อ  
ความยั่งยืนฯ ได้ในอีกทางหนึ่ง

ประเด็นต่อมา ผู้วิจัยพบว่างานวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืน  
ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบท  
ของประเทศไทยยังมีอยู่ในจำนวนที่น้อยมาก มีเพียงงาน  
ของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 15-21) ที่ได้สร้าง  
กรอบการประเมินใน 4 มิติ และประกอบด้วยตัวชี้วัด  
ย่อยต่างๆ ที่มีรายละเอียดที่ชัดเจนและนำไปใช้ในการ  
วิเคราะห์ที่ได้จริง อย่างไรก็ตามในงานวิจัยดังกล่าว  
ยังเป็นการวิเคราะห์สถานะทางการคลังเฉพาะของ  
เทศบาลในระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ เท่านั้น ในขณะที่  
ประเทศไทยยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท  
อื่นๆ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร  
ส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษ อีก 2 แห่ง คือ  
กรุงเทพมหานคร และพัทยา ซึ่งการไม่ได้รวมองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ทำให้ยังคงมีช่องว่างของ  
องค์ความรู้เกี่ยวกับสถานะทางการคลังขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ เหล่านั้น

นอกจากนี้การทบทวนวรรณกรรมยังแสดงให้เห็น  
เพิ่มเติมว่าไม่มีงานวิจัยใดๆ ที่นำเสนอแนวทางการสร้าง  
ความยั่งยืนทางการคลังบนพื้นฐานข้อมูลและ  
การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณของ อปท. ในประเทศไทย  
จากประเด็นช่องว่างองค์ความรู้ของงานวิจัยทางด้าน  
ความยั่งยืนทางการคลังเหล่านี้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง  
ที่จะต้องมีการวิจัยในประเด็นความยั่งยืนทางการคลัง  
เพิ่มจำนวนมากขึ้นและโครงการวิจัยนี้ต้องการ  
ลดช่องว่างทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นผลการวิจัย  
นอกจากจะทำให้ได้ทราบถึงสถานะทางการคลังและ  
ได้แนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนเป็นกรณีศึกษา  
แล้ว ก็ยังจะเป็นการสร้างฐานองค์ความรู้สำหรับ

การต่อยอดในการค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

### ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมในลักษณะของการใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อสนับสนุนผลของการวิจัยเชิงปริมาณ (mixed-method sequential explanatory design) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการขยายประเด็นจากผลการวิจัยเชิงปริมาณที่ได้วิเคราะห์ไว้ก่อนหน้านี้ ต่อเนื่องด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Ivankova, Creswell, & Stick, 2005, p. 5) ทั้งนี้ประชากรของการวิจัยครั้งนี้คือ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายในบริบทของพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองขนาดใหญ่ พื้นที่ชนเมืองที่ และพื้นที่ชนบทห่างไกล ซึ่งครอบคลุมลักษณะส่วนใหญ่ของ อปท. จังหวัดต่างๆ ในประเทศไทย นอกจากนี้การจำกัดเฉพาะจังหวัดจะมีประโยชน์ในการควบคุมปัจจัยอื่นๆ ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่จังหวัด เช่น ระดับค่าครองชีพ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เป็นต้น สำหรับรายละเอียดวิธีวิจัยโดยสรุปจะประกอบด้วย

#### ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 1 การวิเคราะห์เชิงปริมาณ

การวิจัยช่วงที่ 1 การวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็น การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ (quantitative research) ประชากรในการวิจัยช่วงที่ 1 คือ อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ประเภทเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 210 แห่ง อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดในการเข้าถึงและการยินยอมเปิดเผยข้อมูลการเงินของกลุ่มเป้าหมายให้แก่ผู้วิจัย การศึกษาครั้งนี้จึงได้วิเคราะห์ข้อมูลจาก อปท. กลุ่มตัวอย่างซึ่งมีจำนวน 81 แห่ง ที่ได้ส่งมอบข้อมูลอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์สำหรับการวิเคราะห์ตามองค์ประกอบของตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง และเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีความอ่อนไหว

ต่อประเด็นทางการเมืองและความขัดแย้งในพื้นที่ งานวิจัยฉบับนี้จึงไม่เปิดเผยชื่อของ อปท. เหล่านี้

#### วิธีการประเมินความยั่งยืนทางการคลังของ อปท.

สำหรับตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลัง ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนและปรับปรุงตัวชี้วัดดังกล่าวจากงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 22-29) เพื่อนำไปสู่การประเมินสถานะทางการคลังในภาพรวม 4 มิติ ได้แก่ สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) สภาพคล่องงบประมาณ (budget solvency) สภาพคล่องระยะยาว (long term solvency) สภาพคล่องการให้บริการ (service solvency) รายละเอียดของตัวชี้วัดย่อยในแต่ละมิติแสดงในภาคผนวก ก. และผู้วิจัยใช้ระยะเวลาในการประเมินคือระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ซึ่งเป็นการประเมินสถานะทางการคลังในระยะยาว 5 ปีงบประมาณ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รายงานทางการเงินของ อปท. มีรายละเอียดสมบูรณ์ที่สุด ระหว่างที่โครงการวิจัยนี้ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณที่เกี่ยวข้อง (ซึ่งนักวิจัยเริ่มดำเนินการเก็บข้อมูลในปี 2560) และ การใช้ช่วงระยะเวลา 5 ปีงบประมาณจะมีความสอดคล้องตามการให้คำนิยามเกี่ยวกับการประเมินสถานะความยั่งยืนทางการคลังจากการทบทวนวรรณกรรมของงานวิจัยฉบับนี้

#### การสร้างตัวชี้วัดรวมในแต่ละมิติและการจัดลำดับคอรอร์โทล์

ผู้วิจัยใช้แนวทางตามที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 165-168) ได้เสนอว่าจะต้องมีการแปลงค่าคะแนนที่ได้จากตัวชี้วัดต่างๆ ให้อยู่ในฐานเดียวกันในรูปแบบของดัชนี (unit-free index value) ก่อนแล้วจึงนำมารวมเป็นค่าเฉลี่ยของแต่ละมิติ โดยการแปลงค่าให้อยู่ในฐานเดียวกัน การคำนวณจะมี 2 กรณี โดยที่งานวิจัยฉบับนี้ได้ปรับปรุงด้วยการเพิ่มเงื่อนไขของมิติเวลา (t) เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของข้อมูลที่จะใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

(1) กรณีค่าของตัวชี้วัดในแต่ละปีของ อปท. แต่ละแห่งมีการเรียงตัวจากต่ำไปสูง (ascending ratio) หมายถึงหากมีค่าอัตราส่วนที่สูงจะมีความหมายในทางบวกหรือเป็นค่าที่พึงประสงค์ จะสามารถคำนวณได้จากสมการ

$$\text{Ascending Index}_{it} = \frac{X_{it} - \text{Min}_t}{\text{Max}_t - \text{Min}_t}$$

(2) กรณีค่าของตัวชี้วัดในแต่ละปีของ อปท. แต่ละแห่ง ที่ได้มีการเรียงตัวจากสูงไปต่ำ (descending ratio) กล่าวคือหากมีอัตราส่วนที่สูงจะมีความหมายในทางลบหรือเป็นค่าที่ไม่พึงประสงค์ จะสามารถคำนวณค่าเพื่อการปรับฐานได้จากสมการ

$$\text{Descending Index}_{it} = \frac{\text{Max}_t - X_{it}}{\text{Max}_t - \text{Min}_t}$$

โดยที่

$X_{it}$  คือ ค่าของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของ อปท. i ในปี t

i คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งที่ 1, 2, 3, ....., n

t คือ ปีงบประมาณที่ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

$\text{Max}_t$  คือ ค่าสูงสุดของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างในปี t

$\text{Min}_t$  คือ ค่าต่ำสุดของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างในปี t

สำหรับการคำนวณค่าดัชนีรวม (composite index) ในแต่ละมิติของแต่ละปีงบประมาณ จะนำค่าตัวชี้วัดแต่ละตัวที่ได้มีการแปลงให้เป็นฐานเดียวกันเรียบร้อยแล้วมารวมกันด้วยวิธีการหาค่าเฉลี่ย (geometric mean) เพื่อให้ได้คะแนนรวมของแต่ละมิติ

$$\text{Composite index}_{it} = \sqrt{FI_{it} \times FI_{it} \times \dots \times FI_{it}}$$

โดยที่

$FI_{it}$  คือ ค่าของระดับสถานะทางการคลังในแต่ละมิติของ อปท. i ในปี t

i คือ ตัวชี้วัดสถานะทางการคลังตัวที่ 1, 2, 3, ....., 17

t คือ ปีงบประมาณที่ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

โดยผลที่ได้จากการคำนวณตามสมการข้างต้นนี้จะนำไปสู่ค่าสำหรับการวิเคราะห์ระดับสถานะทางการคลังในแต่ละด้าน ได้แก่ (1) สภาพคล่องเงินสด (cash solvency composite index: CI1) (2) สภาพคล่องงบประมาณ (budget solvency composite index: CI2) (3) สภาพคล่องระยะยาว (long-term solvency composite index: CI3) และ (4) การรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency composite index: CI4) จะถูกนำไปคำนวณหาค่าเฉลี่ยใน 5 ปีงบประมาณ ดังสมการ

$$CI_{ni} = \frac{CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit} + CI_{nit}}{5}$$

โดยที่

$CI_{ni}$  คือ ค่าดัชนีรวมเฉลี่ยมิติ n ในปีงบประมาณ 2555-2559 ของ อปท. i

n คือ 1, 2, 3, และ 4

i คือ อปท. i

t คือ ปีงบประมาณ 2555, 2556, 2557, 2558, และ 2559

ซึ่งผลที่ได้จากค่าดัชนีรวมเฉลี่ย ปี 2555-2559 นี้ จะถูกนำไปจัดอันดับควอร์ไทล์ (Quartile: Q) สำหรับชุดข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง และจะนำไปสู่ผลการจัด

ลำดับสถานะทางการคลังในแต่ละตัวชี้วัดหลัก 4 ระดับตามจุดแบ่งค่าควอร์ไทล์ 3 ค่า ได้แก่

(1) กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 1 คือ อปท. ที่มีคะแนนต่ำกว่าจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 1 (คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังอยู่ในระดับความยั่งยืนน้อยที่สุด

(2) กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 2 คือ อปท. ที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 1 และต่ำกว่าคะแนนที่เป็นจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 2 (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 25 และต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังอยู่ในระดับความยั่งยืนน้อย

(3) กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 3 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 2 และต่ำกว่าคะแนนที่เป็นจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 3 (คะแนนเฉลี่ยเท่ากับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 50 และต่ำกว่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังอยู่ในระดับความยั่งยืนมาก

(4) กลุ่มที่ถูกจัดอยู่ในระดับ 4 คือ กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนเท่ากับจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 3 หรือสูงกว่า (คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่เปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 75 และสูงกว่า) จะเป็นกลุ่มตัวอย่างที่สถานะทางการคลังอยู่ในระดับความยั่งยืนมากที่สุด

### การปรับฐานค่าเงินตามเวลา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้ข้อมูลทางการเงินในช่วงระยะเวลา 5 ปีงบประมาณ ดังนั้นการปรับฐานค่าเงินให้สอดคล้องกันจึงเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพื่อลดปัญหาความเปลี่ยนแปลงของมูลค่าเงินที่แท้จริงซึ่งมีความแตกต่างกันไปในแต่ละปี ทั้งนี้การปรับฐานค่าเงินในงานวิจัยฉบับนี้จะใช้ฐานข้อมูลดัชนีราคาผู้บริโภค จัดทำโดยกองสารสนเทศและดัชนีเศรษฐกิจ

การค้า สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์การค้า กระทรวงพาณิชย์ ในการปรับโดยใช้ปี พ.ศ. 2558 เป็นปีฐานในช่วงของการดำเนินโครงการวิจัยนี้

### ระเบียบวิธีวิจัยช่วงที่ 2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

สำหรับประเด็นการวิจัยในช่วงที่ 2 คือการศึกษาแนวทางในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนของ อปท. โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการสัมภาษณ์ (interview) กรณีศึกษาเพื่อค้นหาประเด็นจากกรณีศึกษา (exploratory case study) (Benbasat, Goldstein, & Mead, 1987, pp. 370-371) กลุ่มตัวอย่างคัดเลือกจาก อปท. ที่ได้ทำการจัดลำดับไว้ในการศึกษาช่วงที่ 1 และเป็นการเปรียบเทียบกรณีศึกษา (multiple-case studies) เพื่อการทำความเข้าใจรูปแบบที่มีความเหมือน หรือความแตกต่างระหว่างกรณีศึกษาได้ระดับคะแนนการประเมินที่ดีที่สุดและต่ำที่สุดของประเด็นนั้นๆ (extreme/deviant cases) (Flyvbjerg, 2011, pp. 314-315) ซึ่งในงานวิจัยฉบับนี้จะเป็นการเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังที่ดีที่สุดในแต่ละมิติ (ระดับ 4) กับ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังอยู่ในระดับต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างมาก (ระดับ 1) นอกจากนี้ในการประยุกต์ใช้หลักการดังกล่าว งานวิจัยฉบับนี้ได้เพิ่มกลุ่มตัวอย่างกรณีศึกษาที่อยู่ในระหว่างจุด P25-P50 (ระดับ 2) และ P50-P75 (ระดับ 3) เพื่อเป็นตัวเปรียบเทียบระหว่างกลาง ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ได้ข้อมูลจากกรณีศึกษาที่มีลักษณะโดดเด่นหรือด้อยกว่ากันอย่างชัดเจน และข้อมูลจากกรณีศึกษาที่คะแนนในแต่ละมิติอยู่ในระหว่างจุดกลาง (ระดับ 2 และ 3) ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ก็จะทำให้ผลการศึกษาได้เปรียบเทียบกันอย่างครบถ้วน เพื่อนำไปสู่การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการสร้างแนวทางที่จะทำให้การคลังของ อปท. เกิดความยั่งยืนในบริบทของประเทศไทย

## การสัมภาษณ์และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารของอปท. ที่ถูกคัดเลือกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ นายก อปท. ตัวแทน หรือผู้รักษาการตำแหน่งนายก อปท. เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะทางการสร้างการคลังท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนควรเป็นอย่างไร แนวทางคำถามสำหรับการสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วย 4 ประเด็นของแนวทางการบริหารงานคลังที่ยั่งยืน ซึ่งงานวิจัยฉบับนี้ได้พัฒนาจากงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2561, น. 43-47) ด้วยและเพิ่มเติมประเด็นจากงานของ Baker (2005, pp. 31-37) ได้แก่ 1) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม 2) การกำหนดนโยบายทางการคลังและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นอย่างรัดกุม 3) กลไกการจัดการด้านสถาบันและระบบการคลังท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และโปร่งใสตรวจสอบได้ และ 4) การกำหนดเป้าหมายในการดำเนินงานและการเฝ้าระวังฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาสรุปเป็นผลการศึกษาแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของอปท.

## สรุปผลการศึกษา

### ระดับความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง

การประมวลผลข้อมูลทำให้ได้ผลสรุปทางสถิติในภาพรวมสำหรับการประเมินระดับสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 (แสดงในตารางที่ 1) ส่วนใหญ่ในแต่ละมิตินี้มีค่าเฉลี่ยที่ต่ำและจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 2 ( $P50^{th}$ ) มีค่าต่ำกว่า 0.5 ได้แก่ มิติสภาพคล่องเงินสด ความยั่งยืนทางงบประมาณ และการรักษาระดับการให้บริการ อย่างไรก็ตาม ในมิติสถานะทางการเงินระยะยาว พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยที่ค่อนข้างสูงและมีจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 2

( $P50^{th}$ ) ที่มีค่าสูงกว่า 0.5 รายละเอียดของแต่ละมิติได้แก่

(1) ในด้านสถานะสภาพคล่องเงินสดของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมของตัวชี้วัดสภาพคล่องเงินสดที่ระดับคะแนน = 0.3651 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1354) คะแนนสูงสุดคือ 0.7782 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0575 โดยที่จุดแบ่งเพื่อการจัดลำดับควอร์ไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 คะแนนควอร์ไทล์ที่ 2 คือ 0.3712 คะแนน และจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 3 คือ 0.4461 คะแนน ตามลำดับ

(2) การประเมินสถานะด้านความยั่งยืนทางงบประมาณ พบว่า อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยดัชนีรวมเพื่อประเมินสถานะความยั่งยืนทางงบประมาณที่ระดับคะแนน 0.2112 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0823) คะแนนสูงสุดคือ 0.5241 และคะแนนต่ำสุดคือ 0.0726 โดยที่จุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 1 คือ 0.1543 ควอร์ไทล์ที่ 2 คือ 0.1931 และควอร์ไทล์ที่ 3 คือ 0.2749 คะแนน ตามลำดับ

(3) การประเมินสถานะทางการเงินระยะยาวของอปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามีค่าเฉลี่ย 0.8275 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1797) ค่าเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.9932 คะแนน และมีค่าต่ำสุดคือ 0.2552 คะแนน สำหรับจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 1 คือ 0.7715 คะแนน ควอร์ไทล์ที่ 2 จุดแบ่งคือ 0.8968 คะแนน และจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 3 คือ 0.9419 คะแนน ตามลำดับ

และ (4) การประเมินความสามารถในการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ค่าเฉลี่ยคือ 0.2297 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1631) ค่าคะแนนสูงสุดคือ 0.8241 คะแนน และค่าต่ำสุดคือ 0.0130 คะแนน โดยมีจุดแบ่งลำดับควอร์ไทล์ที่ 1 ที่ 0.1278 คะแนน ควอร์ไทล์ที่ 2 จุดแบ่งที่ 0.1812 คะแนน และจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 3 อยู่ที่ระดับ 0.2717 คะแนน

ตารางที่ 1 ผลสรุปทางสถิติในภาพรวมสำหรับการประเมินระดับสถานะทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559

ประเภทข้อมูลทางสถิติ	CI1	CI2	CI3	CI4
จำนวน อปท. (n)	81	81	81	81
ค่าเฉลี่ย (Mean)	0.3651	0.2112	0.8275	0.2297
ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.)	0.1354	0.0823	0.1797	0.1631
ค่าต่ำสุด (Minimum)	0.0575	0.0726	0.2552	0.0130
ค่าสูงสุด (Maximum)	0.7782	0.5241	0.9932	0.8241
ค่าควอร์ไทล์ (quartile ranking)				
จุดแบ่ง Q1 (P25 <sup>th</sup> )	0.2662	0.1543	0.7715	0.1278
จุดแบ่ง Q2 (P50 <sup>th</sup> )	0.3712	0.1931	0.8968	0.1812
จุดแบ่ง Q3 (P75 <sup>th</sup> )	0.4461	0.2479	0.9419	0.2717

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

สำหรับผลการศึกษา อปท. ที่ได้ค่าเฉลี่ยสูงสุด-ต่ำสุด โดยสรุปจำแนกตามกลุ่มตัวชี้วัด พบว่า คะแนนเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน จากการประเมินฯ ในระยะ 5 ปีงบประมาณ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวชี้วัดมิติสภาพคล่องเงินสด (CI1) พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุดคือ 0.7782 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2669) รองลงมาคือ เทศบาล 20 อำเภอตอยสะเกิด 0.6375 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.3984) และเทศบาล 28 อำเภอแม่ริม 0.6204 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2422) สำหรับ อปท. ที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด 3 อันดับสุดท้ายได้แก่ เทศบาล 46 อำเภอสารภี ได้ระดับคะแนน 0.1504 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0915) เทศบาล 34 อำเภอสันทราย ค่าเฉลี่ย 0.1097 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1032) และเทศบาล 41 อำเภอหางดง มีค่าเฉลี่ยคะแนนตัวชี้วัดเกี่ยวกับสภาพคล่องเงินสด

น้อยที่สุดในกลุ่มตัวอย่าง คะแนนเฉลี่ย 0.0575 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0531)

กลุ่มตัวชี้วัดมิติที่ 2 ความยั่งยืนทางงบประมาณ (CI2) อปท. ได้คะแนนเฉลี่ยสูงสุด 3 ลำดับแรก คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 50 อำเภอจอมทอง ได้ค่าเฉลี่ย 0.5241 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1176) รองลงมาคือเทศบาล 9 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.45 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0937) และเทศบาล 7 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.3776 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0905) ตามลำดับ สำหรับอปท. ที่มีค่าเฉลี่ยคะแนนความยั่งยืนทางงบประมาณน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ เทศบาล 14 อำเภอ แม่แจ่ม มีค่าเฉลี่ย 0.0876 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0629) องค์การบริหารส่วนตำบล 75 อำเภอแม่วาง ค่าเฉลี่ย 0.0753 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0707) องค์การบริหารส่วนตำบล 71 อำเภออมก๋อย ได้ค่าเฉลี่ย 0.0726 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0517) ตามลำดับ

กลุ่มตัวชี้วัดมิติที่ 3 ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (CI3) พบว่า อปท.ที่มีระดับคะแนนสูงสุดที่ 3 ลำดับแรก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง ค่าเฉลี่ย 0.9932 คะแนน รองลงมาคือ เทศบาล 39 อำเภอสังขาราย ค่าเฉลี่ย 0.9821 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0188) และองค์การบริหารส่วนตำบล 71 มีค่าเฉลี่ย 0.9802 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0144) ตามลำดับ สำหรับอปท.ที่มีระดับความยั่งยืนทางการคลังน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ เทศบาล 4 อำเภอสินกำแพง ค่าเฉลี่ย 0.3352 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2306) เทศบาล 17 อำเภอดอยสะเก็ด ค่าเฉลี่ย 0.166 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.1089) และเทศบาล 41 อำเภอหางดง ค่าเฉลี่ย 0.2552 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.2844) ตามลำดับ

กลุ่มตัวชี้วัดมิติที่ 4 การรักษาระดับการให้บริการ (CI4) พบว่า อปท. ที่มีศักยภาพในการรักษาระดับการให้บริการได้ดีที่สุดใน 3 ลำดับแรก ได้แก่ เทศบาล 41 อำเภอหางดง มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่ 0.8241 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0738) ลำดับรองลงมาคือ เทศบาล 6 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.7154 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0342) และเทศบาล 1 อำเภอเมือง ค่าเฉลี่ย 0.6442 (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0194)

ตามลำดับ อย่างไรก็ตามอปท.ที่มีแนวโน้มศักยภาพในการรักษาระดับการให้บริการสาธารณะอยู่ในระดับน้อยที่สุด 3 ลำดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 70 อำเภออมก๋อย ค่าเฉลี่ย 0.0391 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0199) องค์การบริหารส่วนตำบล 81 อำเภอภักดีพัฒนา ค่าเฉลี่ย 0.0314 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0304) และองค์การบริหารส่วนตำบล 71 อำเภออมก๋อย ค่าเฉลี่ย 0.013 คะแนน (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน = 0.0189) ตามลำดับ

### อปท. กลุ่มตัวอย่างเพื่อการสัมภาษณ์ผู้บริหาร

จากผลการวิเคราะห์ระดับความยั่งยืนทางการคลังของกลุ่มตัวอย่าง อปท. 81 แห่ง ข้างต้น ได้นำไปสู่การจัดลำดับเพื่อคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. ดังนี้

(1) กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลังในแต่ละมิติอยู่ในระดับสูงสุด (ค่าเฉลี่ยคะแนนสูงกว่า P75th, หรือระดับ 4) เป็นจำนวนมากที่สุดคือ เทศบาล 39 อำเภอสังขาราย และ อบต. 73 อำเภอแม่วาง รายละเอียดคะแนนเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ของกลุ่มตัวอย่างนี้แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 รายละเอียดสถานะทางการคลังของ อปท. กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนอยู่ในระดับสูงสุด (ระดับ 4) ในแต่ละมิติของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	CI1		CI2		CI3		CI4	
		$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>
เทศบาล 39	สังขาราย	0.6109 (0.1743)	4	0.3600 (0.0866)	4	0.9821 (0.0118)	4	0.2671 (0.0127)	3
อบต. 73	แม่วาง	0.7782 (0.2669)	4	0.2411 (0.2669)	3	0.9932 (0.0078)	4	0.2651 (0.0243)	3

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

## สรุบทันที

(2) กลุ่มตัวอย่างที่มีสถานะความยั่งยืนทางการคลัง เทศบาล 37 อำเภอสันทราย และ อบต. 80 อำเภอแม่ฮอน ในแต่ละมิติอยู่ในระดับใกล้เคียงจุดแบ่งควอร์ไทล์ที่ 2 รายละเอียดคะแนนเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (P50<sup>th</sup>) กล่าวคือ อยู่ในระหว่างจุด P25<sup>th</sup>-P50<sup>th</sup> (ระดับ ของกลุ่มนี้ แสดงในตารางที่ 3) และ P50<sup>th</sup>-P75<sup>th</sup> (ระดับ 3) เป็นจำนวนมากที่สุด คือ

ตารางที่ 3 รายละเอียดสถานะทางการคลังของ อปท. กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนอยู่ในระหว่างจุด P25-P50 (ระดับ 2) และ P50-P75 (ระดับ 3) เป็นจำนวนมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	CI1		CI2		CI3		CI4	
		$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>
เทศบาล 37	สันทราย	0.3571 (0.1083)	2	0.2479 (0.0263)	3	0.7821 (0.0454)	2	0.2186 (0.0223)	3
อบต. 80	แม่ฮอน	0.3883 (0.0541)	3	0.2077 (0.0955)	3	0.9337 (0.0326)	3	0.1436 (0.0132)	2

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

(3) กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่มีสถานะความยั่งยืน คือ เทศบาล 36 อำเภอสันทราย และ อบต. 59 อำเภอ ทางการคลังในแต่ละมิติอยู่ในระดับต่ำที่สุด (ค่าเฉลี่ย แม่ฮอน รายละเอียดคะแนนเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบน คะแนนต่ำกว่า P25<sup>th</sup>, หรือระดับ 1) เป็นจำนวนมากที่สุด มาตรฐานของกลุ่มตัวอย่างนี้ แสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 รายละเอียดสถานะทางการคลังของ อปท. กลุ่มตัวอย่างที่มีคะแนนอยู่ในระดับต่ำที่สุด (ระดับ 1) ในแต่ละมิติของตัวชี้วัดสถานะทางการคลังมากที่สุด

อปท.	อำเภอที่ตั้ง	CI1		CI2		CI3		CI4	
		$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>	$\bar{x}$ (s.d.)	P <sup>th</sup>
เทศบาล 36	สันทราย	0.2680 (0.0821)	2	0.1516 (0.0423)	1	0.5435 (0.4585)	1	0.1601 (0.0262)	2
อบต. 59	แม่ฮอน	0.1933 (0.1001)	1	0.1244 (0.0255)	1	0.8695 (0.0525)	2	0.1278 (0.0122)	1

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

## แนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังของ อปท.

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อปท. จำนวนทั้งหมด 6 คน ที่ถูกคัดเลือกจากการจัดลำดับในการวิจัยช่วงที่ 1 ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ที่ (1) ผู้บริหารของ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังในแต่ละมิติอยู่ในระดับมากที่สุด 2 คน คือ นายกเทศมนตรีเทศบาล 36 อำเภอสันทราย และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง กลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ที่ (2) ผู้บริหารของ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังในแต่ละมิติอยู่ในระดับปานกลางมากที่สุด คือ นายกเทศมนตรีเทศบาล ตำบล 37 อำเภอสันทราย และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 80 อำเภอแม่อน และกลุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ที่ (3) ผู้บริหารของ อปท. ที่มีสถานะทางการคลังในแต่ละมิติอยู่ในระดับน้อยที่สุดเป็นจำนวนมากที่สุด คือ นายกเทศมนตรีเทศบาล 36 อำเภอสันทราย และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 59 อำเภอแม่ายตามลำดับ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์สามารถสรุปเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังในบริบทของ อปท. ในประเทศไทย ภายใต้กรอบแนวทางฯ ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมไว้ก่อนหน้านี้ รายละเอียดดังต่อไปนี้

### ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาบทบาทของของ อปท. ที่เหมาะสม ได้แก่

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับการส่งมอบอำนาจ ภารกิจ และทรัพยากร เช่น งบประมาณ กำลังคน หรือเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ในชุมชน โดยเฉพาะ อปท. ที่พื้นที่ตั้งอยู่บริเวณชานเมืองและมีการขยายตัวของชุมชนที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว เนื่องจากความต้องการโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ค่อนข้างสูงตามการขยายตัว ในขณะที่ อปท. เองมีขีดจำกัดในด้านงบประมาณเพื่อรองรับสถานการณ์ดังกล่าว ดังนั้นการได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

โครงสร้างพื้นฐานในปริมาณที่เหมาะสมและเร่งด่วน ทั้งจาก อปท. ในระดับที่สูงกว่า (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) หรือส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้ อปท. สามารถรับมือกับความหลากหลายอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่อาศัยของประชากรที่มีความหลากหลายและจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นได้ดีกว่า และเป็นการลดภาระทางการคลังโดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายงบประมาณที่เกี่ยวข้องของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

(2) การผ่อนคลายข้อจำกัดด้านระเบียบกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดในการทำงานร่วมกันระหว่าง อปท. ด้วยกัน และรวมถึงการลดข้อจำกัดด้านร่วมมือกับส่วนราชการอื่น หน่วยงาน องค์กร หรือเครือข่ายความร่วมมือต่างๆ เพื่อยกระดับความเข้มข้นของความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการจัดสรรทรัพยากรร่วมกันให้กว้างขวางได้มากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การลดภาระทางงบประมาณในภาพรวม และเพิ่มศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทที่จำเป็นสำหรับบริบทของพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งผู้บริหาร อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นในประเด็นนี้ในทิศทางเดียวกันว่า หากสามารถข้อจำกัดในการสร้างความร่วมมือระหว่าง อปท. ด้วยกัน และกับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ รวมถึงภาคเอกชนในพื้นที่ การให้อิสระที่มากขึ้นจะช่วยให้ อปท. ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านทรัพยากรทั้งทางด้านงบประมาณและด้านบุคลากรสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

(3) อปท. ควรมีการสร้างขีดความสามารถในด้านการจัดการเครือข่ายความร่วมมือ (network management competency) และทักษะด้านการประสานความร่วมมือ (collaborative skill) เพื่อนำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือกัน (collaboration) ในลักษณะที่แต่ละหน่วยรับฟังและนำแนวคิดจากมุมมองที่หลากหลายของบุคคล หน่วยงาน หรือภาคีเครือข่ายต่างๆ มาบูรณาการสร้างความรู้ใหม่เพื่อการต่อยอด

จนนำไปสู่วิธีการแก้ปัญหาใหม่ๆ แนวทาง หรือนวัตกรรมในการทำงานแบบใหม่ร่วมกัน ระหว่าง อปท. และภาคีเครือข่ายในด้านต่างๆ อย่างเข้มข้นและยั่งยืนในระยะยาว ทั้งหมดนี้จะช่วยลดภาระทางงบประมาณรายจ่ายประจำปี และปัญหาบุคลากรไม่เพียงพอได้ในระยะยาว

### ข้อเสนอแนะแนวทางในการการพัฒนานโยบายเศรษฐกิจท้องถิ่นโดย อปท. ได้แก่

(4) เพื่อสร้างศักยภาพในการหารายได้ด้วยตนเองของ อปท. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรส่งเสริมในด้านกรอบคิดแบบผู้ประกอบการและกรอบคิดทางด้านการตลาด อปท. เพื่อให้สามารถสร้างนโยบายหรือแนวทางดำเนินกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดประโยชน์หรือสร้างรายได้ให้กับชุมชนได้อย่างทั่วถึงต่อประชาชนทุกกลุ่ม และต่อเนื่องไปยังความสามารถในการคิดวิเคราะห์เพื่อการสร้างช่องทางจำหน่ายการผลิตสินค้าหรือบริการของชุมชนที่เป็นที่ต้องการของตลาด และรวมถึงความสามารถในการใช้ประโยชน์ของพื้นที่ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อท้ายที่สุดจะทำให้เกิดการขยายฐานภาษีในท้องถิ่นที่กว้างมากขึ้น

(5) การสร้างความเข้มแข็งทางการคลังในระยะยาว ควรสร้างขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่น การปรับปรุงระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในด้านการลงทุนโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้ให้กับ อปท. เอง ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการเศรษฐกิจท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกหลักในการทำงานรวมถึงการควบคุมทั้งในเชิงการกำหนดนโยบายของพื้นที่ และในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้

(6) เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดความคุ้มค่าทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ควรส่งเสริมให้ อปท.

เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการวิเคราะห์การลงทุน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุน-กำไร การวิเคราะห์ต้นทุนธุรกรรม หรือการวางแผนธุรกิจและการลงทุน เป็นต้น ซึ่งยังเป็นทักษะที่ยังคงจำเป็นสำหรับทั้งผู้บริหาร และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

(7) เพื่อเป็นการกระตุ้นการผลิตและจำหน่ายสินค้าของธุรกิจหรือวิสาหกิจในชุมชน อันจะนำไปสู่การขยายฐานภาษีในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น รัฐบาลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ควรทำงานร่วมกันกับ อปท. ในการสนับสนุนด้านการตลาดให้กับสินค้าชุมชนอย่างจริงจัง และเปิดโอกาสหรือเป็นตัวประสานให้ธุรกิจเอกชนที่มีความสามารถหรือมีศักยภาพเข้ามาช่วยเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นส่วนหนึ่งในร่วมทำงานกับ อปท. และชุมชน โดยอาจใช้กลไกทางด้านการลดหย่อนภาษีให้กับกลุ่มธุรกิจเหล่านั้นเป็นสิ่งจูงใจให้มาช่วยผลักดันสินค้าชุมชนให้เข้าสู่ตลาดหรือสามารถแข่งขันในวงกว้างได้ดียิ่งขึ้น

### ข้อเสนอเพื่อพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติทางการคลังของ อปท. ได้แก่

(8) ควรมีการพัฒนาระบบฐานข้อมูลการเงินการคลังของ อปท. ที่สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายตลอดเวลาที่ต้องการหรือแบบ real-time และควรพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ของการจัดทำฐานข้อมูลให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อยอดในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายและการบริหารงานขององค์กร

(9) ผู้บริหาร อปท. ควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะในการใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูล ซึ่งรวมถึงความสามารถในการวิเคราะห์หรือประยุกต์ใช้ข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นเพื่อการวางแผนนโยบายเศรษฐกิจในพื้นที่ และการบริหารงานในด้านต่างๆ ของ อปท. ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ องค์ความรู้ดังกล่าวควรขยายการพัฒนาไปยัง

ฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ รวมถึงบุคลากรในทุกระดับ

(10) การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการกำหนดนโยบายและการทำงานโดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะต้องอยู่บนฐานข้อมูลของ อปท. และของพื้นที่ให้มากขึ้น

(11) ควรมีการพัฒนาบุคลากรฝ่ายการคลังให้ยกระดับเป็นที่ปรึกษาทางด้านเศรษฐกิจชุมชนให้กับผู้บริหาร อปท. และสภาท้องถิ่น และปรับปรุงโครงสร้างอัตรากำลังคนของฝ่ายการคลังให้มีจำนวนบุคลากรประจำในจำนวนที่เหมาะสม และช่วยรับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนารายได้อย่างจริงจัง และบุคลากรเหล่านี้ควรได้รับการพัฒนาแนวคิดในการทำงานเชิงรุกที่ก้าวข้ามข้อจำกัดหรือแนวคิดแบบราชการ เพื่อให้การใช้งบประมาณ หรือนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างฐานภาษีท้องถิ่น สามารถขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมได้ในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

### ข้อเสนอแนวทางในการเสริมศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการเงินการคลังให้กับ อปท.

(12) ผู้บริหารของ อปท. จะต้องให้ความสำคัญกับการติดตามรายงานทางการเงินการคลังอย่างใกล้ชิดและมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายการคลังของ อปท. ในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจหน้าที่ทางการเงินการคลังของ อปท. ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารฯ กับฝ่ายการคลังมีความสอดคล้องกัน และเป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(13) อปท. ควรออกแบบการจัดทำรายงานทางการเงินที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ประกอบการวิเคราะห์ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ โดยมีรายละเอียดนอกจากที่จะต้องระบุในรายงานทางการเงินการคลังตามระเบียบราชการ ในรายงานฯ ดังกล่าวนี้อาจจะมีการเพิ่มรายละเอียดอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินการคลัง การวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลการเงินการคลังและโอกาสในการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การวิเคราะห์โอกาสในการหารายได้ หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้หากเพิ่มเติมไว้ในรายงานทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ผู้บริหาร อปท. ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน

ก็อาจจะมีการเพิ่มรายละเอียดอื่นๆ เช่น การวิเคราะห์สถานการณ์ทางการเงินการคลัง การวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อมูลการเงินการคลังและโอกาสในการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ การวิเคราะห์โอกาสในการหารายได้ หรือการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง เป็นต้น ประเด็นต่างๆ เหล่านี้หากเพิ่มเติมไว้ในรายงานทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ผู้บริหาร อปท. ก็จะสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมในด้านอื่นๆ หรือรับมือกับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์ด้วยเช่นกัน

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังกล่าวข้างต้น งานวิจัยนี้ได้แสดงถึงการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 35-106) เพื่อการวิเคราะห์สถานะความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อปท. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ด้วยการใช้ข้อมูลทางการเงินการคลังต่อเนื่องในระยะยาว 5 ปี ช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2555-2559 ซึ่งประกอบด้วย การประเมินใน 4 มิติ ประกอบด้วย สภาพคล่องเงินสด (cash solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (budget solvency) ความยั่งยืนทางการเงินระยะยาว (long-term solvency) และการรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency) ตามลำดับ การประเมินด้วยตัวชี้วัดดังกล่าวกับกลุ่มตัวอย่าง อปท. ในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ ได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการใช้ตัวชี้วัดสถานะทางการเงินการคลังในบริบทของ อปท. ในประเทศไทย แม้ว่าตัวชี้วัดที่ได้นำเสนอในงานวิจัยฉบับนี้จะถูกพัฒนาบนพื้นฐานแนวคิดของนักวิชาการในต่างประเทศ เช่น Brown (1993, p. 22), Wang, Dennis, & Tu (2007, pp. 8-9), Maher & Nollenberger (2009, pp. 62-65), Stone, Singla, Comeaux, & Kirschner (2015, pp. 93-97) เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่า อปท. กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยของความยั่งยืนทางการคลังในมิติสภาพคล่องเงินสด ความยั่งยืนทางงบประมาณ และการรักษาระดับการให้บริการ อยู่ในระดับที่ต่ำ แต่มีระดับค่าเฉลี่ยของคะแนนมิติความยั่งยืนทางการเงินระยะยาวในระดับสูง ซึ่งมีผลจากการที่ตัวชี้วัดย่อยเกี่ยวกับการก่อหนี้ของอปท. นั้นมีค่าคะแนนที่สูงมาก เนื่องจากส่วนใหญ่กลุ่มตัวอย่างไม่ได้ก่อหนี้ ตามเหตุผลที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, น. 27-28) ได้ให้ข้อสังเกตไว้ประเด็นเกี่ยวกับบริบทของการก่อหนี้โดย อปท. ในประเทศไทยที่ข้อกฎหมายยังไม่ให้อำนาจแก่ อปท. ประเภทองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบกับในทางปฏิบัติและในเชิงเทคนิคนั้น อปท. ต่างๆ ได้มีบริบทของการก่อหนี้ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นโดยอาศัยวิธีการงบประมาณซึ่งทำให้รายจ่ายบางรายการมีลักษณะของการเป็นหนี้ผูกพัน หรือภาระที่คาดการณ์ได้ว่าเป็นการก่อหนี้ในอนาคต (contingent liability) ดังนั้นตัวชี้วัดในด้านความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับการก่อหนี้ตามกฎหมายเป็นหลัก อาจจะต้องมีการปรับปรุงต่อไปเพื่อให้ครอบคลุมลักษณะของงบประมาณที่มีลักษณะเดียวกันกับการก่อหนี้ของ อปท. ในงานวิจัยอื่นๆ ต่อไปในอนาคต

สำหรับผลการศึกษาในส่วนของแนวทางในการสร้างความยั่งยืนทางการคลัง พบว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับบริบทของ อปท. ในประเทศไทยนั้นยังไม่มีผลสอดคล้องกับทฤษฎีที่เสนอโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2561, น. 43-47) และ Baker (2005, pp. 31-37) โดยเฉพาะผลการศึกษาที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้บริหาร อปท. บริเวณชานเมือง ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาของความยั่งยืนทางการคลังของ อปท. ที่มีพื้นที่การพัฒนาด้านอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่อยู่อาศัยอย่างรวดเร็ว ควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนทางด้านการงบประมาณและในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนที่มีแนวโน้มที่จะย้ายถิ่นฐานเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ปัจจัยเชิงสถาบันและข้อกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ อปท. ยังเป็นข้อจำกัดที่ทำให้ อปท. ไม่สามารถที่จะดำเนินการเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลังได้ตามแนวคิดที่นักวิชาการไทยและต่างประเทศได้นำเสนอ ดังนั้นกรอบคิดเกี่ยวกับการพัฒนาความยั่งยืนทางการคลังในบริบทของประเทศไทย จึงยังเป็นประเด็นที่นักวิจัยหรือผู้ที่สนใจในการศึกษาประเด็นนี้ ควรได้มีการศึกษาเพื่อที่จะพัฒนาแนวทางในการพัฒนาฯ ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยให้มากขึ้นต่อไปในอนาคต

### สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไปได้แก่

(1) นักวิจัยควรขยายกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมอปท. ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ของประเทศไทย เพื่อให้มีกลุ่มตัวอย่างที่จำนวนมากยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่ผลการศึกษที่สามารถแสดงให้เห็นแนวโน้มสถานะทางการคลังของ อปท. ในภาพรวมของประเทศ และสามารถอ้างอิงผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การวางนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังให้กับ อปท. ต่อไปในอนาคต

(2) นักวิจัยควรทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างความยั่งยืนทางการคลังในแต่ละด้าน กับปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อระดับความยั่งยืนทางการคลัง เช่น ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง และความร่วมมือกันระหว่าง อปท. และส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ นักวิจัยอาจใช้การวิเคราะห์สถิติสหสัมพันธ์อย่างง่าย (simple correlation) หรืออาจใช้เทคนิคทางสถิติขั้นสูง เช่น การวิเคราะห์สมการถดถอยพหุ (multiple regression) รูปแบบต่างๆ กับข้อมูลที่เป็นหลายกลุ่มตัวอย่างในระยะเวลาหลายปี (panel data) เป็นต้น

และ (3) ข้อควรระวังเกี่ยวกับการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทางการเงินการคลังของ อปท. ซึ่งเป็นข้อมูลที่มีรายละเอียดมาก และการได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ทำได้ยากมากด้วยเหตุผลหลายๆ ประการ นักวิจัยอาจสร้าง

งานวิจัยพื้นฐานหัวข้อการพัฒนาฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังของ อปท. ในประเทศไทยขึ้นเอง อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการทำวิจัยประเด็นนี้ต่อไปในอนาคต

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2556). *ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox : ผู้จังหวัดจัดการตนเอง*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล. องค์การบริหารส่วนตำบล 80 อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. (6 มกราคม 2563). สัมภาษณ์
- นายกเทศมนตรี. เทศบาล 36 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (2563, 8 มกราคม). สัมภาษณ์.
- นายกเทศมนตรี. เทศบาล 37 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (2563, 6 มกราคม). สัมภาษณ์.
- นายกเทศมนตรี. เทศบาล 39 อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่. (2563, 8 มกราคม). สัมภาษณ์.
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบล. องค์การบริหารส่วนตำบล 59 อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่. (2563, 16 มกราคม). สัมภาษณ์.
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบล. องค์การบริหารส่วนตำบล 73 อำเภอแม่วาง จังหวัดเชียงใหม่. (2563, 13 มกราคม). สัมภาษณ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2555). *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ภาวะวิกฤติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2561). *การบริหารงานคลังภาครัฐบนฐานความยั่งยืน*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2558). *15 ปี การกระจายอำนาจของไทย: สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.

### ภาษาอังกฤษ

- Baker, D. L. (2005). Strategies for local government fiscal stability: Six strategies public managers must master to stabilize year-to-year variances in local government funding. *The Public Manager*, 34 (4), 31-39.
- Benbasat, I., Goldstein, D. K., & Mead, M. (1987). The case research strategy in studies of information system. *MIS Quarterly*, 11 (3), 369-386.
- Brown, K. W. (1993). The 10-point test of financial condition: toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. *Government Finance Review*, 9 (6), 21-26.
- Burnside, C. (2005). *Fiscal sustainability in theory and practice: a handbook (Vol. 396)*. Washington, DC. World Bank Publications.

- Callahan, R. F. (2012). Moving beyond magical thinking: Finding leadership, strategy, and fiscal sustainability in local government. *National Civic Review*, 101 (1), 8-10.
- Chapman, J. I. (2008). State and local fiscal sustainability: The challenges. *Public Administration Review*, 68 (s1), S115-S131.
- Crosby, A., & Robbins, D. (2013). Mission impossible: Monitoring municipal fiscal sustainability and stress in Michigan. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 25 (3), 522-555.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case study. In Norman K. Denzin, & Yvonna S. Lincoln (Eds.), *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4<sup>th</sup> ed. (301-316). Thousand Oaks, CA. Sage Publication.
- Ianchovichina, I., Liu, L., & Nadu, T. (2007). Subnational fiscal sustainability analysis: What can we learn from Tamil Nadu? *Economic and Political Weekly*, 42 (52), 111-119
- Ivankova, N. V., Creswell, J. W., & Stick, S. L. (2005). Using mixed-methods sequential explanatory design: From theory to practice. *Field Methods*, 18 (3), 3-20.
- Maher, C. S., & Nollenberger, K. (2009). Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test." *Government Finance Review*, 25 (5), 61-66.
- Stone, S. B., Singla, A., Comeaux, J., & Kirschner, C. (2015). A comparison of financial Indicators: The case of Detroit. *Public Budgeting & Finance*, 35 (4), 90-111.
- Wang, X., Dennis, L., & Tu, Y.S. (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. states. *Public Budgeting & Finance*, 27 (2), 1-21.
- Ward, R. B., & Dadayan, L. (2009). State and local finance: Increasing focus on fiscal sustainability. *Publius: The Journal of Federalism*, 39 (3), 455-475.

ภาคผนวก ก รายละเอียดตัวชี้วัดสถานะทางการคลัง

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
<b>1. สภาพคล่องเงินสด (cash solvency)</b>		
1.1 อัตราส่วนหมุนเวียน (current ratio)	สัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียน ต่อ หนี้สินหมุนเวียน	สัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียนจะเป็นอัตราส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น ค่าดัชนีที่สูงคือความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นสูง
1.2 อัตราส่วนเงินสด (cash ratio)	สัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์สภาพคล่องสูง ต่อ หนี้สินหมุนเวียน	เป็นอัตราส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นหากมีการให้ อปท. ต้องชำระหนี้ในทันที ค่าที่สูงหมายถึงสภาพคล่องทางการเงินสำหรับกิจกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันสูง
1.3 อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (current liabilities)	ภาระหนี้สินหมุนเวียน ต่อ รายรับรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียนถ้ามีระดับสูงจะหมายถึงสภาพคล่องเงินสดสำหรับบริการสาธารณะมีความตึงตัวสูง
1.4 สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (tax receivable ratio)	สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น ต่อ รายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง	สัดส่วนลูกหนี้ในอัตราที่สูงแสดงให้เห็นว่ารายได้ของอปท. จากภาษีจัดเก็บเองอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็นในรอบปีงบประมาณ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการขาดสภาพคล่องระยะสั้น
<b>2. สภาพคล่องงบประมาณ (budget solvency)</b>		
2.1 อัตราส่วนการดำเนินงาน (operating ratio)	สัดส่วนระหว่างรายรับรวมต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ตัวชี้วัด แสดงให้เห็นถึง ความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการจัดบริการด้านต่างๆ ค่าดัชนีที่เป็นบวกแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณ กล่าวคือไม่มีแรงกดดันมากในการทำงบประมาณให้สมดุล และยังหมายถึงโอกาสที่ท้องถิ่นจะสามารถเพิ่มระดับการให้บริการสาธารณะภายใต้ปีงบประมาณนั้นๆ ได้อีก
2.2 อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	สัดส่วนระหว่างรายได้จัดเก็บเองต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อระดับรายจ่ายรวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงความมีเสถียรภาพในการจัดทำงบประมาณและการจัดการสาธารณะ เนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นไม่ต้องรอรัฐบาลกลางจัดสรรมาให้

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
2.3 ระดับเงินสด (cash)	อัตราส่วนของเงินสดที่นำมาจ่ายขาดได้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	ค่าที่ได้หมายถึงขนาดของขนาดของกันชนทางการเงิน (buffer) ที่ท้องถิ่นสามารถนำเงินสดออกมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงจะยังเป็นตัวระบุถึงขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับสภาวะฉุกเฉินต่างๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้
2.4 อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสด (change in fund balance)	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของเงินสด ต่อ ต้น ปีงบประมาณ และสิ้นปีงบประมาณ เปรียบเทียบกับเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ	ค่าการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินสดแสดงให้เห็นขีดความสามารถทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ
<b>3. สภาพคล่องระยะยาว (long-term solvency)</b>		
3.1 อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ	มูลค่าสินทรัพย์สุทธิต่อมูลค่าสินทรัพย์รวมทั้งหมด	เป็นการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (สินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) หักด้วยหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) เปรียบเทียบกับมูลค่าสินทรัพย์รวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบอถึงขีดความสามารถในการรับมือกับภาระหนี้ของท้องถิ่น หากต้องจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมดเพื่อชำระหนี้ในอนาคต
3.2 อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสด	อัตราส่วนระหว่างหนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินไม่หมุนเวียนต่อเงินสดของท้องถิ่น	เป็นการประเมินว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใดจากเงินสดที่มีอยู่ หากอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องนำเงินสดมาใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เพิ่มขึ้นและประมาณเงินสดสะสมเพื่อการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินย่อมลดน้อยลง
3.3 ระดับหนี้สินระยะยาว	ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายได้รวมของท้องถิ่น	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของท้องถิ่น หากสัดส่วนหนี้สินระยะยาวอยู่ในระดับสูง ย่อมสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในแต่ละปีในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย และย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการให้บริการของท้องถิ่นที่อาจลดน้อยลงในอนาคตได้โดยตรง

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
3.4 ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร	ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร	ประเมินภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่นต่อประชากร หากมีขนาดของหนี้ต่อประชากรในสัดส่วนสูง สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านสภาพคล่องทางการเงินและความตึงตัวของการจัดทำงบประมาณในอนาคต และย่อมหมายความว่าขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตน้อยลงไปด้วย
3.5 ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้	รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายรวมของท้องถิ่น	เป็นการประเมินสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ระยะยาว (รวมดอกเบี้ย) ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงท้องถิ่นมีการจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูง และส่งผลให้งบประมาณสำหรับการจัดบริการในด้านอื่นๆ ลดน้อยลง และอาจส่งผลต่อเนื่องให้เกิดความตึงตัวทาง ด้านงบประมาณมากขึ้น
<b>4. การรักษาระดับการให้บริการ (service-level solvency)</b>		
4.1 มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร	มูลค่าทรัพย์สินของท้องถิ่นต่อประชากร	การที่ท้องถิ่นมีทรัพย์สินและการลงทุนในอุปกรณ์เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในปริมาณที่เหมาะสม ย่อมสะท้อนถึงขีดความสามารถในการให้บริการประชาชน ถ้าหากท้องถิ่นไม่สามารถรักษาระดับการลงทุนในทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการแล้ว ก็จะเป็นการทำลายโอกาสในการให้บริการประชาชนและการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน
4.2 ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร	รายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	ระดับภาษีท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด ค่าดัชนีที่สูงแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น

ตัวชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
4.3 ระดับรายจ่ายท้องถิ่นต่อประชากร	รายจ่ายรวมของท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร	ระดับรายจ่ายบ่งบอกถึงปริมาณสินค้าและบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้รายจ่ายในระดับสูงสื่อได้ว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้อยู่ในระดับสูงตามไปด้วย โดยมีสมมุติฐานว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนมีคุณภาพเทียบได้กับบริการที่ท้องถิ่นอื่นๆ จัดให้
4.4 จำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ	จำนวนประชากรต่อจำนวนพนักงานท้องถิ่นที่จ้างเต็มเวลา	เป็นการประเมินว่าพนักงานท้องถิ่นคนหนึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงเพียงใด การมีค่าดัชนีในระดับต่ำ หมายถึงบุคลากร 1 คนจะมีประชาชนที่ต้องให้บริการไม่มากนัก นั่นคือการให้บริการท้องถิ่นก็จะมีแนวโน้มที่ครอบคลุมประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น

ที่มา: ปรับปรุงจาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554, 22-29)