

บทที่ 2

วรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอต ได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือที่เทียบเคียงกันได้กับการวิจัยในครั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม
3. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้
4. แนวคิดเกี่ยวกับการคลัง
5. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง
6. แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น
7. โครงสร้างด้านรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น
8. องค์การบริหารส่วนตำบล
9. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ

การจัดการภาครัฐแบบดั้งเดิม

มักจะพบเห็นได้ในประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และประเทศที่มีการปกครองตามระบบคอมมิวนิสต์ โดยจะพบเห็นได้อย่างชัดเจนในช่วงก่อนศตวรรษที่ 19 และจนถึงปลายศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีแนวคิดการจัดการปกครองสังคมการเมืองในรูปแบบการปกครอง (Government) โดยมุ่งเน้นการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่ง เป็นเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง รัฐหรือผู้ปกครองมีความชอบธรรมที่จะเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ เป็นผู้มีอำนาจที่จะจัดการความเป็นไปของสังคมการเมือง เพื่อยังประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกสังคมเป็นสำคัญ

(อมรา พงศาพิชญ์, 2540) จากกรอบแนวคิดนี้ทำให้รัฐมีความชอบธรรมในการจัดการปกครองประเทศ บทบาทของรัฐจะเป็นไปได้ทั้งการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาประเทศ การเข้าแทรกแซงหรืออาจจะใช้อำนาจในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดของประเทศ บางประเทศอาจจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจ และบางประเทศอาจจะพัฒนาเป็นแนวทางการจัดการปกครองแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ในภายหลัง (Keman, 1993)

การมุ่งเน้นบทบาทของรัฐเป็นสำคัญ โดยให้รัฐเป็นศูนย์กลางดังกล่าวส่งผลตามมาอย่างชัดเจนคือ ทำให้ระบบราชการกลายเป็นกลไกหลักในการปกครองประเทศ ภาครัฐเป็นผู้นำในการพัฒนาต่าง ๆ โดยที่จะมีการผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างมากมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์การภาครัฐจึงมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านบทบาทหน้าที่ จำนวนข้าราชการ จำนวนหน่วยงาน ทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างที่ใหญ่โต สลับซับซ้อน มีโครงสร้างอำนาจและสายการบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้นลดหลั่นลงมาเป็นรูปพีระมิด (Pyramid) มีกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ สำหรับใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างความเป็นกลาง ความยุติธรรม และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Shafritz and Hide, 1997)

การยึดแนวคิดดังกล่าวก็มีความเหมาะสมในบริบทขณะนั้นที่ภาครัฐมีความเข้มแข็งทั้งในแง่กำลัง อำนาจ และทรัพยากรต่าง ๆ ในขณะที่ภาคประชาชนและภาคเอกชนยังอ่อนแอ และยังไม่สามารถยืนบนขาของตัวเองได้ ประกอบกับปัญหาและความสลับซับซ้อนทางด้านปัญหายังไม่เด่นชัด ก็เป็นผลให้ภาครัฐสามารถกำหนดบทบาทของตนเองและภาคอื่น ๆ ได้โดยอาศัยกระบวนการที่สำคัญคือการออกกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ผลที่ตามมาก็คือในขณะที่มีกฎระเบียบและเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Rule of Law) ก็มีบางกลุ่มบางพวก (อาจจะเป็นคนของรัฐเอง) มิได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือมีการเลือกปฏิบัติ (Selective Choice) เพื่อประโยชน์บางอย่าง และพนักงานรัฐบางคนยังอาศัยกฎระเบียบเป็นเป้าหมายในการให้บริการมากกว่าเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน (Formalism) ประกอบกับกระแสโลกาภิวัตน์ รวมถึงแนวคิดการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัยและตอบสนองความต้องการของประชาชน

สถานะโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในเชิงพัฒนาของระบบการเมืองการปกครองในสังคมการเมืองหลายแห่ง ทำให้มีการจัดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ในการจัดการประเทศอย่างได้ผลมาเป็นเวลานานมากกว่าศตวรรษ กลายเป็นระบบการจัดการปกครองที่เกิดปัญหาและไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ตามที่คาดหวังและต้องการได้ แต่กลับพบว่าระบบการจัดการปกครองแบบนี้มีจุดอ่อนและข้อบกพร่องหลากหลายประการด้วยกัน จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปฏิรูปให้

เหมาะสมกับบริบทที่มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสังคมแบบพหุนิยม (Pluralism) ที่ประกอบด้วยกลุ่มคนที่หลากหลาย และมีผลประโยชน์ที่คาดหวังแตกต่างกัน สังคมการเมืองต่าง ๆ จึงต้องการกลไกทางสังคมแบบใหม่ที่สามารถบูรณาการและประสานผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลายเข้าไว้ด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้แล้วยังมีการเคลื่อนไหวในกระบวนการประชาสังคม (Civil Society) หรือการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่เกิดขึ้นอย่างพร้อมเพรียงกันในประเทศเสรีประชาธิปไตย จึงเป็นตัวสะท้อนถึงปฏิกิริยาตอบสนองที่มีต่อความเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยย่อยในสังคมการเมืองต่าง ๆ อันได้แก่ปัจเจกชน กลุ่มพลังทางสังคม และรัฐ ไปจากสภาพที่เคยเป็นอยู่เดิม ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวดิ่งเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแนวนอนมากขึ้น และทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหามองในสังคมการเมือง พัฒนาไปสู่รูปแบบที่เรียกว่าการกำหนดนโยบายโดยภาคีร่วมรัฐกับสังคมแบบเสรี (Liberal Corporatism – Social) มากขึ้น (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2539)

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

จากสภาพความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองการปกครอง ระบบสังคมและระบบเศรษฐกิจ รวมถึงเทคโนโลยี ได้ส่งผลให้สังคมการเมืองเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ การมีรัฐบาลและระบบราชการที่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความรวดเร็ว ไม่ทันการณ์ ยึดกฎระเบียบ เน้นการจัดโครงสร้างอำนาจในแนวดิ่ง เคยชินกับการดำรงอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงมากนัก ดังนั้น เมื่อพบกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซับซ้อน ยากต่อการทำนาย และส่งผลกระทบอย่างมาก จึงยากต่อการปรับตัวให้เข้ากับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการปกครองที่ตอบสนองต่อกระแสโลกาภิวัตน์ และปัญหาของการจัดการจัดปกครองที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โลกาภิวัตน์ทำให้สังคมการเมืองเผชิญกับสถานการณ์ที่แข่งขันกันค่อนข้างสูง ส่งผลกระทบต่อองค์การหรือประเทศทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและสภาพแวดล้อมภายในที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประเทศต่าง ๆ มักจัดการปกครองโดยเน้นและให้ความสำคัญกับรัฐเป็นกลไกในการชี้นำและผลิตสินค้าบริการสาธารณะต่าง ๆ ควบคุมการดำเนินการของภาคธุรกิจและ

ประชาชน ดังนั้นเมื่อบทบาทของรัฐมีการขยายตัวออกไป เป็นผลให้ขนาดจำนวนขององค์การภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐขยายตัว/ จำนวนขึ้นอย่างก้าวกระโดด และกลายเป็นปัญหาสำคัญของภาครัฐในช่วงเวลาต่อมา ทำให้การด้านค่าใช้จ่ายของรัฐเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะงบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่สูง ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้และภาษีอื่น ๆ ไม่สะท้อนถึงการเพิ่มบทบาทของรัฐ จึงทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกขาดความเชื่อมั่น ไม่ยอมรับในผลการดำเนินงานขององค์การภาครัฐ (Igraham, 1994)

สำหรับรูปแบบการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะเป็นรูปแบบการจัดการปกครอง (Governance Approach) ที่เน้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจตามแนวนอนมีการกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนและท้องถิ่น มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของขบวนการประชาชน กลุ่มทางสังคม การลดบทบาทขององค์การภาครัฐ การปฏิบัติงานในหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และมีความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ของภาครัฐ (อมร พงศพิชญ์, 2540)

จากกระแสของการปฏิรูประบบราชการก็ได้มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการการให้เป็นไปตามคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้นได้รับอิทธิพลมาจากกระแสของการจัดการในภาคเอกชนที่มุ่งหวังให้ระบบราชการมีคุณภาพ สามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

คำว่า Good Governance มีการใช้ศัพท์ที่ใช้กันอยู่หลายคำได้แก่ ธรรมาภิบาล การปกครองที่ดี ธรรมรัฐ อย่างไรก็ตาม Good Governance โดยศัพท์หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2548)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

แต่ละหลักสามารถจำแนกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์กร ซึ่งแต่ละระดับมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน กล่าวคือ องค์การที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดีของระดับภาครัฐ และระดับประเทศต่อไป ในทางกลับกัน การกำหนดบทบาทของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนในระดับประเทศจะมีผลต่อบทบาทภารกิจและการบริหารจัดการของระดับภาครัฐและระดับองค์กรด้วย

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตาม กฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

ในระดับประเทศ หมายถึง กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นไปด้วยความชอบธรรม เนื้อหาของกฎหมายมีความทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ บังคับใช้กับทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ในระดับภาครัฐ หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้ในการบริหารงานร่วมกันภายในภาครัฐ เช่น กฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ พัสดและบริหารงานบุคคล ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาปรับปรุงตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครับเพื่อให้เนื้อหามีความทันสมัย และเอื้อต่อการบริหารงานที่คล่องตัวและรับผิดชอบต่อผลงานและประชาชนของแต่ละองค์การ

ในระดับองค์กร หมายถึง กฎ กติกา ที่ใช้ในการบริหารงานภายใน เช่น การมาทำงานหรือเข้าประชุมให้ตรงต่อเวลา การให้บริการประชาชนอย่างเสมอภาคกัน รวมถึงข้อตกลงในการปรับเปลี่ยนหน้าที่ภายในองค์การ

2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาดตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

ในระดับประเทศ ประชาชนแต่ละคนทำหน้าที่อย่างถูกต้อง คือเลือกทำงานที่สุจริตและเป็นประโยชน์ต่อสังคม ต่อส่วนรวม ปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นพลเมืองดี คือ ถือปฏิบัติตามฉรวาธธรรม ได้แก่ สัจจะ – การรักษาความสัจ ทมะ – การรู้จักข่มใจตนเอง ขันติ – การอดทน อดกลั้น และอดออม และ จาคะ – การรู้จักละวางความชั่ว ความทุจริต ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่คนไทยทุกคนในโอกาส

ครบ 200 ปี กรุงรัตนโกสินทร์ (ปี 2525) ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชนด้วย

ในระดับภาครัฐ ผู้แทนประชาชนที่เข้าไปบริหารราชการ ต้องเข้าสู่หน้าที่ด้วยความชอบธรรม ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง และฝ่ายประจำจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

ในระดับองค์การ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามข้อบังคับ ก.พ.ว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2537 คือ มีจรรยาบรรณต่อตนเอง ต่อหน่วยงาน ต่อผู้ร่วมงาน และต่อประชาชนและสังคม

3. หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การทุกวงการให้มีความโปร่งใส

ในระดับประเทศ ประชาชนมีอิสระในการสื่อสาร สื่อมวลชนสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มที่และมีจริยธรรม มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้

ในระดับภาครัฐ การตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาคธุรกิจ ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐจะช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนและประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น

ในระดับองค์การ ประชาชนรู้ขั้นตอนที่จะติดต่องาน และสามารถตรวจสอบการทำงานได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน และภายในองค์การจะต้องมีความโปร่งใสในการตัดสินใจในการบริหารงาน เงิน คน มีการสื่อสารที่ดีภายในด้วย เช่น มีการกระจายข่าวรายวันหรือรายสัปดาห์ เพื่อให้สมาชิกในองค์การได้ทราบความเคลื่อนไหวขององค์การ

4. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

ในระดับประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 60) และให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) นอกจากนั้นยังให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงการพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78) และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษาอบรมด้วย (มาตรา 81)

ในระดับภาค รัฐระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรับในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสำรวจความเห็นของผู้รับบริการเพื่อปรับปรุงงานให้เกิดประโยชน์สูงขึ้น

ในระดับองค์กร จะต้องมีการวางระบบการรับฟังความเห็น และการรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และขณะเดียวกันภายในองค์กรเองจะต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารภายในด้วย

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากกระทำของตน

ในระดับประเทศ ประชาชนรู้ เข้าใจการใช้สิทธิ เสรีภาพ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

และมีความรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ ธุรกิจเอกชนมีหน้าที่สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ปลอดภัย ให้ผู้บริโภค และไม่สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น

ในระดับภาครัฐ มาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

การจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจะต้องมีความชัดเจน โดยให้ฝ่ายการเมืองรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย ส่วนฝ่ายประจำรับผิดชอบในการดำเนินการให้บรรลุผลตามนโยบาย กรณีเกิดปัญหาในสังคม ภาครัฐต้องชี้แจงต่อประชาชนได้

ในระดับองค์การ มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐใหม่ มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้ความรับผิดชอบในทุกระดับมีความชัดเจน และมีรายงานประจำปี รายงานผลการปฏิบัติงานที่มีตัวชี้วัดความสำเร็จ รณรงค์ให้ประชาชนรับผิดชอบต่อด้วย

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในระดับประเทศ การใช้ทรัพยากรของประเทศต้องเป็นไปด้วยความประหยัด หมุนเวียนใช้ และสร้างทดแทนใหม่ อย่างมีประสิทธิภาพ พยายามลดการเกิดมลภาวะทั้งในดิน ในน้ำและบนอากาศ เพื่อการส่งทอดทรัพยากรที่มีความสมบูรณ์ให้คนไทยรุ่นถัดไป

ในระดับภาครัฐ ทุกหน่วยงานจะต้องใช้งบประมาณอย่างประหยัด มีรายงานผลการทำงานและแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีความเข้าใจอย่างดีในเรื่องประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของโครงการ

ในระดับองค์การ ผู้บริหารต้องทบทวนงานในความรับผิดชอบทั้งหมดเพื่อพิจารณาถ่ายโอนงานที่ภาครัฐธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชนทำได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าออกไป

เลือกนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ และพัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง

แนวคิดเกี่ยวกับทุนทางสังคม

คำว่า ทุนทางสังคม หรือ Social Capital นับเป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทุนทางสังคมได้คงอยู่กับวิถีชีวิตของคนไทยมาแต่โบราณกาล การศึกษาและทำความเข้าใจถึงที่มาและความหมายของคำว่า ทุนทางสังคมนั้นจะต้องศึกษาจากแนวคิดของนักวิชาการตะวันตกก่อนแล้วจึงศึกษาแนวคิดของนักวิชาการไทยหรือผู้สนใจที่มีผลงานวิชาการโดดเด่นและสอดคล้องกับเรื่องทุนทางสังคมในบริบทของสังคมไทย

ทุนทางสังคม หรือ Social Capital นั้นได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในการอภิปรายของ Lyda Judson Hanifan ใน Rural School Community Centres (อ้างถึงใน วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2546) ซึ่งได้อธิบายถึงปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่สามารถพบเห็นได้ในชีวิตประจำวันของคน เช่น สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี (Good Will) การสร้างมิตรภาพ (Fellowship) ความเห็นอกเห็นใจ (Sympathy) และการติดต่อสัมพันธ์กันทางสังคม (Social Relationships) ระหว่างบุคคล ครอบครัว และเครือญาติ อันทำให้เกิดหน่วยงานสังคมขึ้นมา Hanifan ได้กล่าวว่าการสร้างทุนทางสังคมขึ้นในชุมชนจะต้องมีการสะสมทุนก่อน กล่าวคือ คนในชุมชนต้องมีมิตรภาพที่ดีต่อกันและต้องเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าครอบครัว พร้อมทั้งต้องมีการติดต่อสัมพันธ์อันญาติมิตรกับเพื่อนบ้าน ทุนทางสังคมจึงจะมีการสะสมขึ้นมา ซึ่งความสัมพันธ์ทางสังคมดังกล่าวจะช่วยให้คนสามารถบรรลุถึงความต้องการทางสังคมตามที่ตนเองต้องการ และยังสามารถสนับสนุนให้ทุนทางสังคมเกิดศักยภาพที่เพียงพอต่อการปรับปรุงการดำเนินชีวิตของคนทั้งชุมชนให้ดีขึ้นมาได้ ในลักษณะนี้โดยภาพรวมแล้ว ชุมชนจะได้รับประโยชน์จากความร่วมมือของสมาชิกทุกคน ในขณะที่สมาชิกเองก็จะได้รับประโยชน์จากการคบหาสมาคมกัน อันจะนำมาซึ่งมิตรภาพ ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน และความเห็นอกเห็นใจกัน (Hanifan, 1920)

ผู้สนใจทางด้านนี้ต่อมาคือ Pierre Bourdieu and James Coleman โดยงานของ Pierre Bourdieu เริ่มในทศวรรษ 1970 ซึ่งได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมว่าเป็นประโยชน์ (Benefit) และโอกาส (Opportunity) ที่เพิ่มขึ้นสู่ประชาชนที่เป็นสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ขณะที่ James Coleman ไม่ได้ความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าทุนทางสังคมหมายถึงอะไร แต่มุ่งเป้าหมายไปที่การเกิดทรัพยากรรวมของบุคคลแต่ละคนจากความผูกพันทางสังคมร่วมกัน (Social Tie)

Coleman ยังชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างทุนทางสังคมกับทุนทางการเงิน (Financial Capital) และทุนมนุษย์ (Human Capital) โดยที่ทุนทางสังคมนั้นจะแฝงอยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Relationships) ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและมองได้ไม่ชัดเจนนัก จึงยากต่อการอธิบายให้เห็นได้อย่างชัดเจน เพราะมีส่วนเกี่ยวข้องกันทางจิตใจ (อ้างถึงใน พิระ ลิ้มลม, 2543)

ในระยะต่อมาก็มีนักวิชาการที่สำคัญอย่างเช่น Robert D. Putnam (1995) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องประชาสังคม (Civic Society) พร้อมทั้งเขียนบทความเรื่อง "Bowling Alone" ในการศึกษาของ Putnam พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ชาวอเมริกันมีความสนใจเรื่องทางสังคม (การเข้าร่วมกลุ่ม การมีกิจกรรมร่วมกัน) หรือกิจกรรมทางสังคมลดน้อยลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมา ซึ่ง Putnam เห็นว่าน่าจะเกิดจากสาเหตุที่สำคัญคือการขาดแคลนในสิ่งที่ Putnam เรียกว่า "ทุนทางสังคม" ผลจากการที่ Putnam ได้สรุปประเด็นและเสนอแนวคิดทุนทางสังคมและชี้ให้เห็นว่าสังคมอเมริกันสนใจกิจกรรมทางสังคมลดน้อยลง ได้จุดประกายการถกเถียงทั้งในเชิงวิชาการและทางปฏิบัติกับผู้สนใจอย่างกว้างขวาง โดยมีทั้งผู้สนับสนุนและโต้แย้งแนวคิดดังกล่าว ทำให้เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากและส่งผลกระทบต่องานวิชาการอีกหลายประการตามมา

นอกจากนี้แล้ว องค์กรที่สำคัญระดับโลกคือธนาคารโลก (World Bank) ก็ได้เริ่มนำคำว่า ทุนทางสังคมไปใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น มีการนำไปใช้ทั้งในบริบททางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาองค์กร ซึ่งการที่องค์กรระดับโลกให้ความสำคัญและความสนใจทุนทางสังคมนับว่าเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ทุนทางสังคมหรือ Social Capital นั้นได้รับความสนใจและคำว่าทุนทางสังคมก็มีการนิยามกันอย่างแพร่หลายในโอกาสต่อมา

สำหรับประเทศไทยแล้วในระยะแรก ๆ คำว่า ทุนทางสังคม ที่ปรากฏในช่วงแรกยังมีความชัดเจนไม่มากนักแต่ก็ได้มีการกล่าวถึง ทุนทางสังคมในแง่มุมต่าง ๆ และได้สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความสัมพันธ์บางประการของประชาชนในชุมชนของสังคมไทย ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงสอดคล้องกับความหมายของคำว่าทุนทางสังคม โดยในระยะแรกเริ่มจากท่านอาจารย์ ปรีดี พนมยงค์ (อ้างถึงใน วรวิทย์ โรมรัตนพันธ์, 2546) ซึ่งเป็นผู้ที่ได้กล่าวถึงและให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องความสัมพันธ์ของประชาชนในชุมชน โดยได้มีการอธิบายไว้ในกฎหมายปกครองเกี่ยวกับลัทธิสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเป็นชุมชนขนาดย่อม ที่มีรากฐานอยู่บนความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันของสมาชิกในชุมชนโดยไม่ต้องมีการปกครองกันมาก ที่เรียกว่า "สามัคคีธรรม"

นอกจากนั้น ท่านอาจารย์ ปรีดี พนมยงค์ ยังได้เขียนหนังสือชื่อ “ความเป็นอนิจจังของสังคม” ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับประเพณีของชาวนาในการช่วยเหลือเกื้อกูลและร่วมมือร่วมใจในการทำนา เช่น การลงแขก การไถนา ดำนา เกี่ยวข้าว เป็นต้น

ในช่วงประมาณทศวรรษที่ 20 ได้มี “สำนักวัฒนธรรมชุมชน” เกิดขึ้นมาในสังคมไทย โดยสำนักนี้ได้วิพากษ์วิจารณ์การพัฒนาประเทศว่า มีผลให้สังคมไทยต้องพบกับประสบการณ์ที่ขัดแย้งกับคุณค่าของสังคม อันเป็นการโต้แย้งความคิดของรัฐบาลในขณะนั้น โดยที่สำนักนี้พยายามสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นได้หันกลับมาศึกษาประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของชุมชนของตนเองเพื่อสร้างจิตสำนึก อันช่วยทำให้เห็นและตระหนักคุณค่าของวัฒนธรรมชุมชนของตนเอง และคุณค่าโดยส่วนรวม ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมชุมชนนี้ก็มีความเกี่ยวเนื่องกับทุนทางสังคมอย่างแนบแน่น

แนวคิดเรื่อง ทุนทางสังคม มาแพร่หลายอย่างมากโดยมีผู้ให้ความสนใจอย่างจริงจังเกิดขึ้นในปี 2540 สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและสังคมที่ล่มสลาย รัฐบาลและนักวิชาการ รวมถึงผู้สนใจในปัญหาของประเทศ ได้มีการเสนอทางออกของสังคมเพื่อให้สังคมไทยมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงได้เกิดโครงการการลงทุนทางสังคม (Social Investment Program หรือ SIP) (สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม, 2542) เกิดขึ้นซึ่งประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก คือการจัดสรรให้กับโครงการที่มีประสิทธิภาพของภาครัฐตามแผนงานโครงการที่มีอยู่แล้วซึ่งสามารถบรรเทาและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างรวดเร็ว ส่วนแนวทางที่สอง กระทรวงการคลังมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้บริหารจัดการกองทุน 2 กองทุน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund หรือ SIF) หรือกองทุนชุมชน และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund หรือ RUDF) หรือกองทุนเมือง สำหรับกองทุนชุมชนนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนในชนบทและในเมือง โดยมุ่งหวังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมให้พ้นวิบากกรรมทางเศรษฐกิจนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในระยะยาวในที่สุด มีการสนับสนุนด้านงบประมาณแก่กิจกรรมต่าง ๆ หรือโครงการที่เสนอโดยองค์กรท้องถิ่น อันได้แก่ องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน สถาบันในชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล และเทศบาล เป็นต้น ซึ่งกองทุน SIF นี้ทำให้สังคมไทยได้หันกลับมาสนใจคุณค่าที่เรามีอยู่ อันเป็นทุนเดิมที่แทบไม่ต้องลงทุนเพิ่มหรือถ้าลงทุนเพิ่มก็ไม่มากนักแต่อย่างใด ซึ่งทุนเดิมที่สำคัญเช่น ความมีน้ำใจ ความเอื้ออาทร ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความเป็นชุมชน เป็นต้น มีบางสิ่งได้มีการสืบทอดและส่งสืบทอดกันมาแต่โบราณ เช่น ภูมิปัญญาชาวบ้าน วัฒนธรรมประเพณี ความเชื่อ ศาสนา เป็นต้น รวมถึงศักยภาพภายในชุมชน เช่น ผู้นำ กลุ่ม องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่ง

เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด แต่ได้มีการละเลยและมองข้ามไปทั้งที่เป็นมรดกของสังคมไทยมาโดยตลอด

อาจกล่าวได้ว่า ทูตทางสังคม เพิ่งจะเริ่มได้รับความสำคัญในสังคมไทยมีระยะเวลาประมาณ 10 ปี แต่ในต่างประเทศมีการกล่าวถึงมานานพอสมควร โดยที่ทูตทางสังคมได้รับความสำคัญก็มีเหตุผลเนื่องมาจากการให้ความสำคัญกับเรื่องเศรษฐกิจมากจนเกินไป และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง และล่มสลาย ก็ได้มีการหันกลับมาพิจารณาสิ่งที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย เช่น วัฒนธรรมประเพณี ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ความเห็นอกเห็นใจ ความเอื้ออาทรต่อกัน ความมีน้ำใจ ผู้นำ วัด เป็นต้น เนื่องจากปรากฏว่าการพึ่งพาและให้ความสำคัญกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากจนเกินไป ก็จะมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศไทยอยู่ภายใต้สังคมโลกอันเป็นสังคมโลกาภิวัตน์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนแนวคิดเรื่องทูตทางสังคม ก็ถูกนำมาเรียกร้องให้กลับมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะเป็นสิ่งที่ยืดเหนี่ยวให้สังคมไทยผูกพันและยึดเหนี่ยวกันมาช้านาน

ความหมายของทูตทางสังคม

คำว่า ทูตทางสังคม มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายตามทัศนะและมุมมองของแต่ละท่าน โดยจะเริ่มนำเสนอจากนักวิชาการต่างประเทศเสียก่อนแล้วถึงจะนำเสนอนักวิชาการหรือผู้สนใจจากประเทศไทย

สำหรับนักวิชาการหรือผู้สนใจจากต่างประเทศที่น่าสนใจและสำคัญมีดังนี้

Robert D. Putnam (1993) ได้ให้คำนิยาม ทูตทางสังคมไว้ว่า ทูตทางสังคม เป็นลักษณะเด่นของกลไกองค์กรทางสังคม (Features of Social Organization) เช่น เครือข่าย (Networks) บรรทัดฐาน (Norms) และความไว้วางใจ (Trust) ที่จะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในผลประโยชน์ร่วม (Facilitate Coordination and Cooperation for Mutual Benefit) (www.epn.org/prospect /13/putn.html)

James Coleman ได้อธิบายว่า ทูตทางสังคม เป็นชุดของความสัมพันธ์ระหว่างคน (Set of Relationship among People) และเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลมาจากหรืออยู่บนพื้นฐานของความคาดหวังร่วมกัน (Common Set of Expectation) การมีค่านิยมร่วมกัน (Set of Shared Values) และความรู้สึกไว้วางใจระหว่างกัน (Sense of Trust among People)

Francis Fukuyama ได้อธิบายรายละเอียดของทุนทางสังคม กล่าวคือ ทุนทางสังคม เป็นชุดของค่านิยมที่ไม่เป็นทางการ (Set of Informal Values) หรือบรรทัดฐานจารีตที่มีร่วมกัน (Norms Shared) ระหว่างสมาชิกในกลุ่มซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือกัน Fukuyama ยังได้อธิบายเพิ่มอีกว่า การมีค่านิยมและบรรทัดฐานจารีตร่วมกัน ไม่ได้หมายความว่า สิ่งเหล่านั้นเป็นทุนทางสังคมทั้งหมด เพราะค่านิยมบางอย่างอาจจะเป็นสิ่งไม่ถูกต้องก็ได้ ดังนั้น ค่านิยมและบรรทัดฐานจารีต ที่จัดว่าเป็นทุนทางสังคมได้ จะต้องเป็นสิ่งที่มาสอดคล้องศีลธรรมความดีงาม (Virtues) จากคำอธิบายดังกล่าวทำให้เห็นความชัดเจนของทุนทางสังคมมากขึ้นว่า การช่วยเหลือกัน การไว้วางใจ ความเชื่ออาทรต่อกัน การมีปฏิสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม และความดีงามร่วมกัน แต่ถ้ามีการนำมาใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มและทำร้ายสังคมแล้วไม่ถือว่าเป็นทุนทางสังคม

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้กล่าวถึง ทุนทางสังคม แต่ไม่ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน โดยธนาคารโลกกำหนดให้ทุนทางสังคม คือ สถาบัน (Institutions) ความสัมพันธ์ (Relationships) และบรรทัดฐาน/จารีต (Norms) ซึ่งมีลักษณะที่เป็นทั้งคุณภาพและปริมาณของการปฏิสัมพันธ์กันของผู้คนในสังคม ธนาคารโลกยังได้อธิบายเพิ่มเติมอีกว่า ทุนทางสังคมนั้นไม่ใช่จำนวนของสถาบัน/องค์กรที่มีอยู่ในสังคม แต่มันคือกาวที่เชื่อมสถาบัน/องค์กรเหล่านี้เข้าด้วยกัน (The World Bank, 1999) นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังมองเรื่องของนายทุนทางสังคมแบ่งออกเป็น 2 มุมมอง คือ มุมมองแคบและมุมมองกว้าง โดยมุมมองแคบจะมองความสัมพันธ์ในแนวนาบ และมองในเชิงบวกเท่านั้น ในขณะที่ถ้ามองในมุมมองกว้างจะมองความสัมพันธ์ทั้งในแนวนาบและแนวตั้งรวมทั้งมองในเชิงลบและเชิงบวก

ส่วน New Hampshire Charitable Foundation ยังได้อธิบายไว้ว่า ทุนทางสังคมในเชิงนามธรรม หรือความรู้สึกว่า ทุนทางสังคมเป็นความสัมพันธ์ของสมาชิกที่มีความโยงใยระหว่างกัน (Web of Relationships) ทำให้เกิดความรู้สึกที่อยากจะติดต่อ/พบประพุดคุยกัน (Sense of Connection) มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belong) และเกิดความรู้สึกความเป็นชุมชน หรือว่าเป็นคนในชุมชนเดียวกัน (Sense of Community) โดยสิ่งดังกล่าวนี้อยู่บนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน (Mutual Respect) ความไว้วางใจกัน (Trust) และการต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน (Reciprocity) จึงอาจกล่าวได้ว่า ทุนทางสังคมเป็นเสมือนสิ่งที่เชื่อมโยงให้มีการติดต่อกัน (Bridge) ระหว่างคนที่มีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ อาทิ ศิพพรณ เชื้อชาติ อายุ หรือรายได้ ฯลฯ และยังสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น (Bond) ระหว่างคนที่อยู่ในชุมชนให้มี

จุดร่วมเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ทูทางสังคม เป็น Social Ware ที่จำเป็นต่อความอยู่รอดของสังคมในทุก ๆ แห่งและเวลา ถ้าไม่มีทูทางสังคมแล้ว สังคมก็อาจจะล่มสลายไปในที่สุด

สำหรับสังคมไทย ทูทางสังคม ได้มีนักวิชาการพูดถึงกันมากขึ้นก็หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และหน่วยงานที่มีการใช้คำว่า ทูทางสังคม แพร่หลายมากที่สุด ก็เห็นจะได้แก่ SIF หรือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (2542) ที่มองว่า กองทุนชุมชนเป็นทูทางสังคมอย่างหนึ่งที่ส่งผลทำให้ชุมชนเข้มแข็ง ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญคือ ฐานทรัพยากรธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรม ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การหลอมใจหลอมความคิด และการผลักดัน การสร้างทักษะในการจัดการร่วมกันและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน นอกจากนั้นยังได้กล่าวเพิ่มเติมเพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมอีกว่า ทูทางสังคมนั้นสามารถสร้างพลังอันเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้ โดยทูทางสังคมที่ออกมาประกอบด้วยสิ่งเหล่านี้คือ ชุมชนมีสิ่งยึดเหนี่ยวทางใจ มีวัฒนธรรมผูกพันแน่นกับวิถีชีวิต สังคมไทยช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ชุมชนเข้มแข็งด้วยทรัพยากรบุคคล และมีภูมิปัญญาท้องถิ่นที่สั่งสมมายาวนาน (ชุมชนเข้มแข็งคือพลังงานกอบกู้สังคมไทย) ซึ่งทัศนะดังกล่าวถือไว้เป็นองค์ประกอบสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางสังคม

อนึ่ง นาคะบุตร ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนเพื่อสังคม (Social Fund Office) ได้กล่าวไว้ว่า ทูทางสังคมเป็นคุณค่าเดิมที่มีอยู่แล้วในสังคมไทย และสามารถก่อให้เกิดพลังในระหว่างขับเคลื่อนชุมชนได้ โดยที่ทูทางสังคมนั้นจะช่วยให้ชุมชนมีความเท่าทันต่อปัญหาและสามารถจัดการกับปัญหาของชุมชนได้เอง ซึ่งพลังงานที่ทำให้เกิดสิ่งเหล่านี้ได้ก็คือพลังงานแห่งปัญญาหรือความรู้ซึ่งจะช่วยให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้จริงและยั่งยืน ตามทัศนะดังกล่าว ได้พยายามชี้ให้เห็นว่า ทูทางสังคม เป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วไม่ต้องไปสร้างหรือหามาใหม่ โดยประเด็นที่สำคัญคือ ปัญญาที่จะจัดการกับภาวะการณ์ได้

ผู้มีชื่อเสียงอีกท่านคือ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม ได้อธิบายว่า ทูทางสังคมถือว่เป็นนามธรรม หมายถึง ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ความสามัคคี การรวมพลัง การมีองค์กร มีหน่วยที่จะจัดการ จัดระบบต่าง ๆ ในชุมชน มีศิลปวัฒนธรรม มีจิตรวมใจ มีศีลธรรม มีความสมัครสมานรักใคร่กลมเกลียวกัน สิ่งเหล่านี้เรียกว่า ทูทางสังคม ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของท้องถิ่นและชุมชนให้เกิดการพัฒนาที่เข้มแข็งอย่างจริงจังและยั่งยืน

ส่วน ประเวศ วะสี (2542) ได้ให้ความหมาย ทูทางสังคม ไว้อย่างสั้น ๆ แต่ครอบคลุมว่า ทูทางสังคม หมายถึง การที่คนมารวมกัน เอาความดีมารวมกัน และความรู้มารวมกัน ซึ่งทูทางสังคมนี้จะเป็นพลังทางสังคมในการแก้ปัญหาของสังคมได้

นักวิชาการอีกท่านคือ อมรา พงศาพิชญ์ (2543, น. 34-50) ได้ให้ความหมาย ทูทางสังคม ไว้ว่า ทูทางสังคม คือ ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งในแนวตั้ง ระหว่างบุคคล สถาบัน และ/หรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งในรูปปัจเจก กลุ่มและเครือข่าย ทั้งนี้ค่านิยม บรรทัดฐานที่สังคมยึดถือซึ่งมีผลต่อวิธีการผลิตในระดับครอบครัว ชุมชน และประชาสังคม นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึง ทูทางสังคม โดยการเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ที่มีค่านิยมในการตอบแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนแบบไม่เท่าเทียมกัน รวมทั้งการมีเครือข่ายการตอบแทนและใช้ประโยชน์ร่วมกัน และได้กล่าวถึงการนำแนวคิดเรื่อง ทูทางสังคม ไปขยายให้กับการพัฒนาในปัจจุบัน ตามทัศนะของอมรา ดังกล่าวได้ให้ความหมายไว้ในเชิงความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอนที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของสังคม

ส่วน ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช (2543) ได้กล่าวถึง ทูทางสังคม ไว้ในมิติทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับ อำนาจ ว่า สังคมไทยในปัจจุบันเป็น “สังคมหลังยุครัฐธรรมนูญ” (Post Constitute) ที่รัฐธรรมนูญมีความหมายและความสำคัญมากเหลือเกินจนได้แปรสภาพกลายเป็น ทูทางสังคมไปแล้ว ความเป็นทูทางสังคมของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มีผลทำให้รัฐบาลที่ได้ อำนาจจากการใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีทูทางสังคมที่รัฐบาลเผด็จการทหาร (รวมถึงรัฐบาลชุดอื่น ๆ) ไม่มี นั่นคือ ความชอบธรรม ซึ่งรัฐบาลจะสามารถใช้ทูทางสังคมนี้ได้ดีโดยการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ความชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไม่ทำการปกครองในความหมายดั้งเดิม แต่ต้องจัดการบ้านเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ความชอบธรรมจึงเป็นทูทางสังคม ส่วนประสิทธิภาพนั้นเป็นปัจจัยเกื้อหนุน การสะสมการเพิ่มพูนทูทางสังคม นอกจากนี้ ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช ยังได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า ยุคหลังรัฐธรรมนูญนั้นมีผลต่อสังคมไทยโดยรวม กล่าวคือ ทำให้สังคมไทยหันกลับมาทบทวนและให้ความสนใจกับทูทางสังคมมากขึ้น โดยเน้น การฟื้นฟู รักษา ใช้ประโยชน์ และสร้างเสริมเพิ่มพูนทูทางสังคม อันได้แก่ ทูมนุษย์ ทูทางสถาบัน (ครอบครัว โรงเรียน สมาคม องค์กรอาสาสมัคร องค์กรชุมชนต่าง ๆ) และทูทางวัฒนธรรม จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ชัยอนันต์ สมุทรวาณิช ได้พยายามบอกถึง องค์ประกอบของทูทางสังคมอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากคำว่า “ทูทางสังคม” เป็นเรื่องใหม่ จึงมีคำจำกัดความและองค์ประกอบหรือขอบเขตที่ค่อนข้างหลากหลาย (ยังไม่ตกผลึก) ขึ้นกับสภาพแวดล้อม และพื้นฐานของแต่ละสังคมที่แตกต่างกัน สำหรับ “ทูทางสังคม” ในบริบทของสังคมไทย น่าจะหมายถึง “ผลรวมของสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม ทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและการต่อยอดรวมถึงการรวมตัวของคนที่มีความรู้เพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม บนพื้นฐานของความไว้

เนื้อเชื้อใจ สายใยแห่งความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดีงาม” ซึ่งหากนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติและสังคมให้สมดุลและยั่งยืน

สำหรับขอบเขต/ องค์ประกอบของ “ทุนทางสังคม” ควรประกอบด้วย

1. ทุนมนุษย์ที่มีคุณภาพ มีความรู้สติปัญญา และทักษะ มีคุณธรรม มีวินัย และ ความรับผิดชอบ มีทัศนคติที่ดีในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการรวมกลุ่ม และสร้างเครือข่าย เพื่อสร้างทำประโยชน์ให้กับส่วนรวม

2. ทุนที่เป็นสถาบัน ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา ศาสนา การเมือง รวมทั้งองค์กรที่ตั้งขึ้นมา เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรชุมชน สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ

3. ทุนทางปัญญาและวัฒนธรรม ครอบคลุมถึงระบบคุณค่า เช่น คุณธรรม วินัย จิตสำนึกสาธารณะ วัฒนธรรมไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่น แหล่งประวัติศาสตร์ โบราณคดี ฯลฯ

แนวคิดการพัฒนาทุนทางสังคมในที่นี้ไม่รวมถึงทุนทางกายภาพ เช่น ทุนที่เป็นตัวเงิน ทุนที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากทุนเหล่านี้มีการเสื่อมค่าและ ต้องลงทุนอย่างต่อเนื่องอยู่ตลอดเวลา (http://www.nesdb.go.th/econSocial/naturalResource/attachment/04_3.doc, 2005)

เว็บไซต์ของเครือข่าย Civic Practice Network – CPN (พีระ ลีวลม, 2543) ได้ให้ความหมายของทุนทางสังคมไว้อย่างน่าสนใจว่า ทุนทางสังคม หมายถึง คลังบรรจุความไว้วางใจ ทางสังคม บรรทัดฐาน และเครือข่าย ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งประชาชนสามารถนำมาใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานของตน โดยใช้กลไกเครือข่ายของพันธสัญญาประชาคม เช่น ความร่วมมือจากความเป็นเพื่อนบ้าน สโมสรกีฬาและองค์กรความร่วมมือ ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบที่สำคัญของทุนทางสังคม และสร้างความเหนียวแน่นในเครือข่ายของตนเอง

อานันท์ กาญจนพันธุ์ (อ้างถึงใน อาภรณ์ จันสมวงศ์, 2544) กล่าวถึง ทุนทางสังคม ไว้ในเชิงการจัดการว่า ทุนทางสังคม คือ วิธีคิด และระบบความรู้ในการจัดการวิถีของความเป็น ชุมชน เช่น การจัดการทรัพยากร การจัดระบบความสัมพันธ์ในการอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ มนุษย์กับธรรมชาติ หรือมนุษย์กับสิ่งเหนือ ธรรมชาติ อานันท์ยังได้อธิบายเพิ่มอีกว่า ทุนทางสังคม เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยวิถีคิดเชิงซ้อนและ เกี่ยวข้องกับระบบความรู้/ ภูมิปัญญา อีกทั้งต้องอาศัยกฎเกณฑ์มากำกับการใช้ความรู้ นั้น ซึ่งอาจ เป็นในรูปของจารีต กฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคม พร้อมกันนั้นก็ต้องมีองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จัดการเรื่องนั้น เช่น การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ การจัดการทุน เป็นต้น

มิติสำคัญประการหนึ่งที่เป็นเสมือนทุนทางสังคมเดิมของสังคมไทย ซึ่งอาจจะเป็นจุดเชื่อมต่อที่ดี ในการนำไปประยุกต์ใช้ในความหมายใหม่ ๆ หลายเรื่อง คือ มิติทางวัฒนธรรม ซึ่งในงานหลายเรื่องพบว่า มิติทางวัฒนธรรมนั้นเป็นสิ่งที่ชุมชนพยายามจะรื้อฟื้นขึ้นมา เพราะมีนัยสำคัญทางสังคม เพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการปลูกจิตสำนึก หรือรักษาสำนึกของชุมชน/ เครือข่ายของชุมชนที่ต้องสัมพันธ์กันในการดำรงชีวิตและมักเกี่ยวข้องกับฐานทรัพยากรที่ชุมชนต้องอิงอาศัยไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ลำคลอง ป่าต้นน้ำ ทะเล โดยเราจะเห็นมิติของความสัมพันธ์ตรงนี้ผ่านงานบุญ ประเพณี พิธีกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่เตือนให้รู้ว่าชีวิตเรามีอยู่มาได้ก็เพราะสำนึกในคุณค่าเหล่านี้ของทรัพยากร และร่วมกันรักษา อีกทั้งยังมีความหมายในแง่การยืนยันในคุณค่าหรือกฎเกณฑ์ทางสังคมบางอย่าง เช่น กฎเกณฑ์ข้อห้ามเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรที่เป็นของส่วนรวม เป็นต้น

จากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวว่า สำหรับประเทศไทยแล้ว เนื่องจากคำว่า “ทุนทางสังคม” เป็นเรื่องใหม่ จึงมีคำจำกัดความและองค์ประกอบหรือขอบเขตที่ค่อนข้างหลากหลาย (ยังไม่ตกผลึก) ขึ้นกับสภาพแวดล้อมและพื้นฐานของแต่ละสังคมที่แตกต่างกัน สำหรับ “ทุนทางสังคม” ในบริบทของสังคมไทย น่าจะหมายถึง “ผลรวมของสิ่งดีงามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคม ทั้งในส่วนที่ได้จากการสั่งสมและการต่อยอดรวมถึงการรวมตัวของคนที่มีความดีเพื่อสร้างประโยชน์ต่อส่วนรวม บนพื้นฐานของความไว้วางใจ สายใยแห่งความผูกพันและวัฒนธรรมที่ดีงาม” ซึ่งหากนำมาพัฒนาและใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติและสังคมให้สมดุลและยั่งยืน

วรวิณี โรมรัตนพันธ์ (2547, น. 149) ได้กล่าวถึงแนวคิด ทุนทางสังคม ในปัจจุบันเริ่มสูญหายไป นั้นหมายความว่า ความผูกพันกันของคนในสังคมหรือความช่วยเหลือเกื้อกูลกันของคนในสังคมได้ลดน้อยถอยลง ทำให้ผู้คนในสังคมมีความรู้สึกโดดเดี่ยวมากขึ้น ขาดความรักความอบอุ่นระหว่างสมาชิกในชุมชนและในที่สุด ชุมชนหรือสังคมก็ขาดพลังในการแก้ปัญหาให้แก่ตนเองหรือให้แก่ชุมชนที่ตนเองอาศัยอยู่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ทุนทางสังคม หมายถึงความรู้สึกที่ดีงาม อาทิเช่นความสามัคคี ความไว้วางใจ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการแสดงออกในเชิงพฤติกรรม เช่น การช่วยเหลือกัน การมีส่วนร่วม เป็นต้น จะส่งผลให้สังคมมีความมั่นคงเพราะมีความเสมอภาค มีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึง เป็นต้น ดังนั้นถ้าหากใช้แนวคิดพฤติกรรมตามตัวแบบ ABC Model แล้ว ความรู้สึกต่าง ๆ นั้น เป็น เหตุ (Antecedence) ในขณะที่พฤติกรรม คือ การแสดงออก (Behavior) ส่วนสังคมมั่นคงนั้น คือ ผลที่ตามมานั่นเอง (Consequence)

รูปแบบทุนทางสังคมของสังคมไทย

จากการสำรวจความหมายทุนทางสังคมดังกล่าว มีบางท่านก็ได้อธิบายองค์ประกอบของทุนทางสังคมไว้บ้างแล้ว แต่ถ้าจะพิจารณาถึงรูปแบบทุนทางสังคมแล้ว จะพบว่าทุนทางสังคมไทยนั้นเป็นสิ่งที่สังคมไทยมีอยู่ และก็ไม่ได้หายไปจากสังคมไทยเลยเสียทีเดียว แต่กลับมีรูปแบบที่มากมายหลากหลายดังที่ อเนก นาคะบุตร (2545, น. 16-20) กล่าวไว้ว่า ทุนทางสังคมนั้นมีอยู่ 5 รูปแบบคือ

1. ทุนในรูปแบบแรก คือ จิตวิญญาณ ระบบคุณค่า สำนึกท้องถิ่น ความภาคภูมิใจที่มีต่อท้องถิ่นฐานบ้านเกิด ซึ่งรวมเรียกว่า ทุนทางจิตวิญญาณ (Spirit Capital) ทุนในรูปแบบนี้ ในสังคมไทยมีมาตลอดในความรู้สึกของคนที่รักบ้านเมือง และพร้อมที่จะลุกขึ้นมาเสียสละช่วยกันทำบ้านเมืองที่เขารัก เขาผูกพัน เป็นที่เกิด เป็นถิ่นที่อยู่ของบรรพบุรุษ และเป็นความหวังของลูกหลานที่จะดูแลสืบต่อ Spirit หรือจิตวิญญาณเหล่านี้เป็นสิ่งที่สังคมไทยที่ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนทั้งที่เป็นเรื่องของคุณค่า พิธีกรรมและความภาคภูมิใจ ของผู้คนในแต่ละแห่ง

2. ทุนในรูปแบบที่สอง คือ ทุนทางภูมิปัญญา (Cognitive Capital) กล่าวคือ ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจแม้ว่าประเทศจะสูญเสียเงินตรา/เงินทอง และมีหนี้สินเพิ่ม ประชาชนตกงาน แต่เราก็พบสิ่งที่มีอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงแนะนำ/ชี้ทางที่จะสามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ นั่นก็คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งได้ปรับตัวกลายเป็นมรดกตกทอดมากับแผ่นดินโดยที่เราต้องหันกลับมาหาระบบเศรษฐกิจแบบพอเพียงซึ่งต้องพอเพียงทั้งในด้านการใช้ชีวิต การประกอบอาชีพ การจัดการทรัพยากร การจัดการความสัมพันธ์ระหว่างคนกับคน คนกับธรรมชาติ และชุมชนตัวเองกับชุมชนอื่นข้างเคียง

3. ทุนในรูปแบบที่สาม คือ ทรัพยากรมนุษย์ หรือทรัพยากรบุคคล (Human Capital) อันเป็นทุนที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ เช่น ความรักเพื่อน ความรักศักดิ์ศรีของคนไทย/ความเป็นไทย เป็นต้น ซึ่งเราจะพบ/รู้ได้ว่าผู้นำทางความคิดทั้งในชนบทและเมือง ทั้งที่เป็นผู้นำทางจิตวิญญาณ ผู้นำอาวุโส ผู้นำทางการเกษตร ผู้นำสตรี เยาวชน เหล่านี้เป็นทุนที่ไม่มีวันหมดสิ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถระดับหนึ่ง และมีความพร้อมที่จะปรับตัวเข้าสู่ความร่วมมือระหว่างองค์กร เครือข่ายกับเครือข่าย เช่นมีอาสาสมัคร (Volunteers) เข้ามาทำงานช่วยเหลือแบ่งปันความร่วมมือ ขยายเครือข่าย ขยายบทเรียน ทรัพยากรบุคคลเหล่านี้มีอยู่อย่างหลากหลายและเป็นผู้นำทั้งสามรุ่น ได้แก่ ผู้นำอาวุโส ผู้นำรุ่นกลางที่มีการศึกษาเคยผ่านการทำงานในชุมชนเมืองแล้วกลับบ้าน และผู้นำรุ่นใหม่ผ่านระบบโรงงาน ผ่านความทันสมัยในชุมชนเมือง ซึ่งคนทั้งสามรุ่นนี้กำลังทำงาน

ร่วมกันอยู่ในสังคมฐานราก/รากหญ้า (Grass-roots) ยิ่งกว่านั้นเราก็มีทรัพยากรบุคคลที่อยู่ในภาคประชาสังคม (Civil Society) ซึ่งหมายถึง ชนชั้นกลางที่ได้รับการศึกษาศึกษาสมัยใหม่ อยู่ในภาค/หน่วยงานราชการ ภาคธุรกิจ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน/ NGOs ภาคสื่อมวลชน คนเหล่านี้เป็นรอยเชื่อม/ เป็นผู้เชื่อมต่อความสลับซับซ้อนของเมืองหลวงและของโลกกับท้องถิ่น และยังเป็นผู้เชื่อมวัฒนธรรมทั้งสองเข้าด้วยกัน

4. ทุนในรูปแบบที่สี่ คือ ทุนที่สังคมไทย หรือท้องถิ่นไทย และภาคประชาสังคมนำกลับมาใช้ได้อย่างเต็มที่ และสามารถพ่วงตัวอยู่ได้ในสถานการณ์ที่ผันแปร นั่นก็คือ ทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Capital) แม้จะมีความเสื่อมโทรมและมีวิกฤติอยู่ในตัวเองไม่น้อย ดังจะพบว่าสภาพป่าและพื้นที่ป่านั้นเสื่อมโทรมและลดน้อยลงไปมาก ภาวะแห้งแล้ง และน้ำท่วมปรากฏอยู่ในเกือบจะทุกจังหวัด อย่างไรก็ตามขณะนี้ทรัพยากรธรรมชาติจำนวนหนึ่งได้ถูกนำกลับมาใช้เป็นปัจจัยสำคัญในการฟื้นฟู การอนุรักษ์ และยังใช้ประโยชน์ให้เป็นทุนทางสังคมในการสร้างฐานอาชีพ ฐานเศรษฐกิจ ฐานการมีชีวิตอยู่รอดและร่วมกันของชุมชนโดยเฉพาะในชุมชนชนบทในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจได้พอสมควร

5. ทุนในรูปแบบสุดท้าย คือ ทุนที่เป็นกองทุนชุมชน (Social Fund) ในทุกสังคมชนบทจะมีการจัดการกองทุนสาธารณะของชุมชนนี้อยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นกองทุนฌาปนกิจ ธนาคารข้าว กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารควาย เป็นต้น การจัดการทุนทางเศรษฐกิจที่เป็นทั้งปัจจัยการผลิต และปัจจัยการดำรงชีวิตนี้มีอยู่ในทุกชุมชน

ทุนที่กล่าวมาทั้งหมดนี้รวมกันแล้วเรียกว่า ทุนทางสังคม ซึ่งถือว่าเป็นมรดกตกทอดที่สืบทอดมาของสังคมไทย

นอกจากนั้น ประเวศ วะสี ยังได้กล่าวถึงทุนทางสังคมและรูปแบบทุนทางสังคมของสังคมไทยในมิติพุทธศาสนาไว้ว่า แท้ที่จริงสังคมไทยมีทุนทางสังคมอยู่มากมาย วัดนั้นถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่สังคมไทยมีอยู่กว่า 30,000 แห่ง แต่ถ้าคนไทยมีมุมมองที่แคบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิกฤติการณ์ทางปัญญา เห็นทุนแต่ที่เป็นเงินเท่านั้น คิดว่าทุนคือเงิน ถ้าเราไม่มีเงิน เราทำอะไรไม่ได้ ซึ่งในความเป็นจริง เรายังมีทุนในรูปอื่น ๆ อีกมากมาย และวัดก็เป็นทุนทางสังคมที่ใหญ่มหึมาที่เรามีอยู่และสมควรจะได้รับประโยชน์จากวัดอย่างน้อยก็ถึง 7 ประการด้วยกัน คือ (อ้างถึงใน กวีพัฒน์ สุขแจ่ม, 2547, น. 62-63)

ประการที่ 1 ทุนทางปัญญา ซึ่งเป็นปัญญาที่เกิดขึ้นจากมหาบุรุษ คือ พระพุทธเจ้า ที่ได้สร้างไว้ให้เราได้รับทราบ ว่า ชีวิตคืออะไร โลกเป็นอย่างไรและมนุษย์ควรทำอย่างไร นั่นเป็นสุดยอด

ปัญหาที่สร้างขึ้นโดยมหาบุรุษซึ่งใหญ่กว่านักเศรษฐศาสตร์สำนักนั้นสำนักนี้ที่ได้รางวัลโนเบลต่าง ๆ มากมาย

ประการที่ 2 ทูตทางศรัทธา ศรัทธาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ดังจะเห็นได้ว่าขณะนี้คนไทยไม่มีใครเชื่อใคร นักการเมืองไม่มีใครเชื่อ ข้าราชการไม่มีใครเชื่อ ไม่มีใครมีศรัทธาในใครทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น ศรัทธาจึงเป็นสิ่งที่สร้างได้ยาก แต่เมื่อเกิดขึ้นมันจะเป็นทุน เราควรจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในวัดให้มีความหลากหลาย ถ้าเป็นไปได้จัดให้มีกลุ่มพบปะกันทุกวัน อาจจะคุยกันเรื่องธรรมะ เรื่องผู้สูงอายุ เรื่องบทบาทสตรี เรื่องสิ่งแวดล้อม เรื่องวัฒนธรรม เรื่องสุขภาพ หรืออาจคุยกันเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงที่ยิ่งใหญ่ คนไทยนั้นยังมีศรัทธาในวัด ในพระพุทธศาสนาอยู่ ถึงแม้มันจะเสื่อมไป ก็ฟื้นได้ไม่ยาก เพราะยังมีต้นทุนเดิมที่ใหญ่มาก

ประการที่ 3 ทูตทางวัตถุ วัดนั้นมีบริเวณ มีพื้นที่ มีอาคาร สถานที่ต่าง ๆ มากมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่สามารถนำมาทำให้เกิดเป็นประโยชน์ได้มาก

ประการที่ 4 ทูตทางบุคลากร ถ้านับเฉพาะพระภิกษุ และสามเณร ยังไม่นับพุทธศาสนิกชนที่เป็นฆราวาส ทั้งหมดมีกว่า 300,000 รูป ซึ่งเป็นทูตทางบุคลากรที่ยิ่งใหญ่และมีคุณภาพ ถ้าไปมองคุณภาพว่าได้ดอกเตอร์ได้ใบปริญญามาหรือเปล่า ก็จะมองไปอีกด้านหนึ่ง แต่อย่างน้อยบุคลากรที่เป็นพระภิกษุ เป็นสามเณรนี้คงไม่โกงเท่าพวกดอกเตอร์ นักธุรกิจ ข้าราชการต่าง ๆ คงจะมีการโกงบ้าง แต่การโกงแบบชาวบ้านก็ยังถือว่าน้อยกว่าพวกดอกเตอร์ซึ่งโกงกันที่เป็นหมื่นเป็นแสนล้าน จะเห็นว่าถ้าขาดความซื่อสัตย์สุจริตแล้วเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องเงินทองที่เดินทางด้วยความเร็วของแสง มันอันตรายมาก ที่นี้มาดูบุคลากรทางพระภิกษุสามเณร ท่านมีศีลมีคุณธรรม การทำไม่ดีคงน้อยกว่าอยู่มาก เพราะฉะนั้น ท่านยังคงเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพในความซื่อสัตย์สุจริต

ประการที่ 5 ทูตทางการเงิน วัดเป็นที่เคลื่อนย้ายเงินทองให้เป็นประโยชน์กับสังคม พระธรรมปิฎก ใช้คำว่าเป็นการใกล้เคียงในสังคม สังคมซึ่งมีคนรวยคนจนอยู่ ให้วัดเป็นผู้ช่วยเหลือช่วยเหลือหมุนเวียนทรัพยากรให้เป็นประโยชน์ต่อคนที่มีย่อยมาแต่ไหนแต่ไรแล้ว ก็พอมันบ้างที่พระเรียไรจากชาวบ้านเพื่อไปช่วยคนที่มียากอย่างที่เราเห็นอยู่ แต่จริง ๆ แล้วในอุดมคติที่เรายึดปฏิบัติกันมานั้น วัดเป็นที่เกลี่ยทรัพยากร เพราะคนคิดถึงคุณของพระพุทธเจ้า คิดถึงความดีของพระสงฆ์ คิดถึงการได้บุญ

ประการที่ 6 ทูตทางจิตวิญญาณ จิตวิญญาณเป็นสิ่งที่มนุษย์ขาดไม่ได้ เป็นมิติหนึ่งของมนุษย์ซึ่งต่างจากสัตว์ สัตว์มีจิต แต่มนุษย์เลยไปอีกคือมีจิตวิญญาณ ซึ่งหมายถึงคุณค่า หมายถึงความดีต่าง ๆ และเห็นได้ชัดเจนว่ามนุษย์นั้นขาดมิติทางจิตวิญญาณไม่ได้ ถ้าขาดไป ความเป็น

มนุษย์ก็จะไม่สมบูรณ์ ทำให้ต้องไปแสวงหาสิ่งข้างนอกมาเพิ่มเติม หาความฟุ่มเฟือยฟุ้งเฟ้อต่าง ๆ มาเติม กลายเป็นโรคชนิดหนึ่งคือโรคที่ขาดความสมบูรณ์ในตัวเอง เพราะฉะนั้น วัดจึงมีมิติทางจิตวิญญาณซึ่งจะหาได้จากสัญลักษณ์ จากคำสอน และจากการปฏิบัติต่าง ๆ

ประการที่ 7 ทูตทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะวัฒนธรรมคือวิถีชีวิตของกลุ่มชนใดกลุ่มชนหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นทั้งหมดของการดำรงชีวิตร่วมกัน มีความเชื่อมั่นต่อกัน มีคุณค่าร่วมกัน มีการปฏิบัติร่วมกัน กล่าวคือ ทั้งหมดต้องเชื่อมโยงกันเป็นบูรณาการ ตรงนี้คือวัฒนธรรม วัดนั้นแต่โบราณมา เป็นศูนย์กลางทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงเรื่องทั้งหมดในวิถีชีวิตทั้ง เศรษฐกิจ จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และการเรียนรู้ทั้งหมด นั่นคือบทบาทของวัดที่มีมา และถือว่าเป็นทุนทางสังคมที่ยิ่งใหญ่ของสังคมไทย

กลไกการเกิดทุนทางสังคม

สำหรับกลไกการเกิดทุนทางสังคมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกเชิงวัฒนธรรม โดยมีองค์ประกอบที่เป็นกระบวนการดังต่อไปนี้ (กวิพัฒน์ สุขแจ่ม, 2547, น. 63-64)

1. การเกิดขึ้นของเครือข่ายที่มีบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งในสัญญาประชาคมที่ใช้เป็นหลักในการช่วยเหลือกัน แล้วก็เกิดสภาพของ Favor Bank (คลังแห่งไมตรีจิต) ตัวอย่างเช่น ในสังคมเกษตรกรรม ก็เกิดสภาพหรือลักษณะของ Favor bank อันเป็นลักษณะหนึ่งที่มีมานานในสังคมเกษตรกรรมทุกแห่งในโลก นั่นก็คือการช่วยเหลือกันในลักษณะประเพณีการ “ลงแขก” เป็นต้น ซึ่งความไว้วางใจกัน (Trust) จะเป็นสิ่งที่อำนวยให้กลไกนี้ดำเนินไปโดยสะดวก และกลายเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการดำรงชีวิตในสังคม (Social Life)

2. เครือข่ายของสัญญาประชาคมที่เกิดขึ้น จะนำไปสู่ความร่วมมือ การสื่อสาร และการกระจายข้อมูลข่าวสารสู่ผู้อื่น ที่เน้นความไว้วางใจกัน ซึ่งจะมีกลไกต่าง ๆ ในสังคมที่สลับซับซ้อนในการพิสูจน์ความไว้วางใจดังกล่าว จึงเป็นการง่ายที่จะเกิดความร่วมมือกันด้วยกระบวนการที่เคยเกิดมาแล้ว (Repeat Play) และจะถูกฝัง หรือผนวกเป็นส่วนหนึ่งของปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Social Interactions)

3. สุดท้ายแล้ว รูปแบบความร่วมมือต่าง ๆ จะเปรียบเสมือนรูปแบบทางวัฒนธรรมสำเร็จรูป (Cultural Template) ที่ผ่านการเรียนรู้ถูกฝึก ที่แพร่กระจายให้พลเมืองสำหรับความร่วมมือในอนาคตในลักษณะเครือข่าย ซึ่งก็คือกลายมาเป็นรูปแบบทางประเพณี (Tradition)

กระบวนการทุนทางสังคม

กระบวนการทุนทางสังคมนั้น มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนที่เป็นกระบวนการและส่วนที่เป็นปัจจัยแวดล้อม (วรวิทย์ โรมรัตนพันธุ์, 2548, น. 171)

1 ส่วนแรกคือ กระบวนการ ประกอบด้วย 3 ส่วนย่อย ได้แก่

1) ส่วนที่เป็นระบบคิด จะเป็นส่วนที่มีความเป็นนามธรรมสูง ระบบคิดดังกล่าว จะมีทั้งส่วนที่มีมาแต่ดั้งเดิม อันได้แก่ ความเชื่อ ศรัทธา ค่านิยม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ภูมิปัญญา ที่ปัจเจกชน กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือชุมชนได้สืบทอดมาจากบรรพชนในอดีต นอกจากนั้น ระบบคิดอีกส่วนหนึ่งอาจจะมาจากสิ่งที่ได้เรียนรู้ในปัจจุบัน ซึ่งก็รวมทั้งความเชื่อ ศรัทธา ค่านิยม หรือธรรมเนียมปฏิบัติแบบใหม่ สำหรับสาระหลักที่อยู่ในระบบคิดดังกล่าว ได้แก่ ระบบคิดที่เกิดจากค่านิยมที่มีการเชื้ออาหารต่อกัน มีการต่างตอบแทนกัน มีความไว้วางใจระหว่างกัน และมีความสามัคคี ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

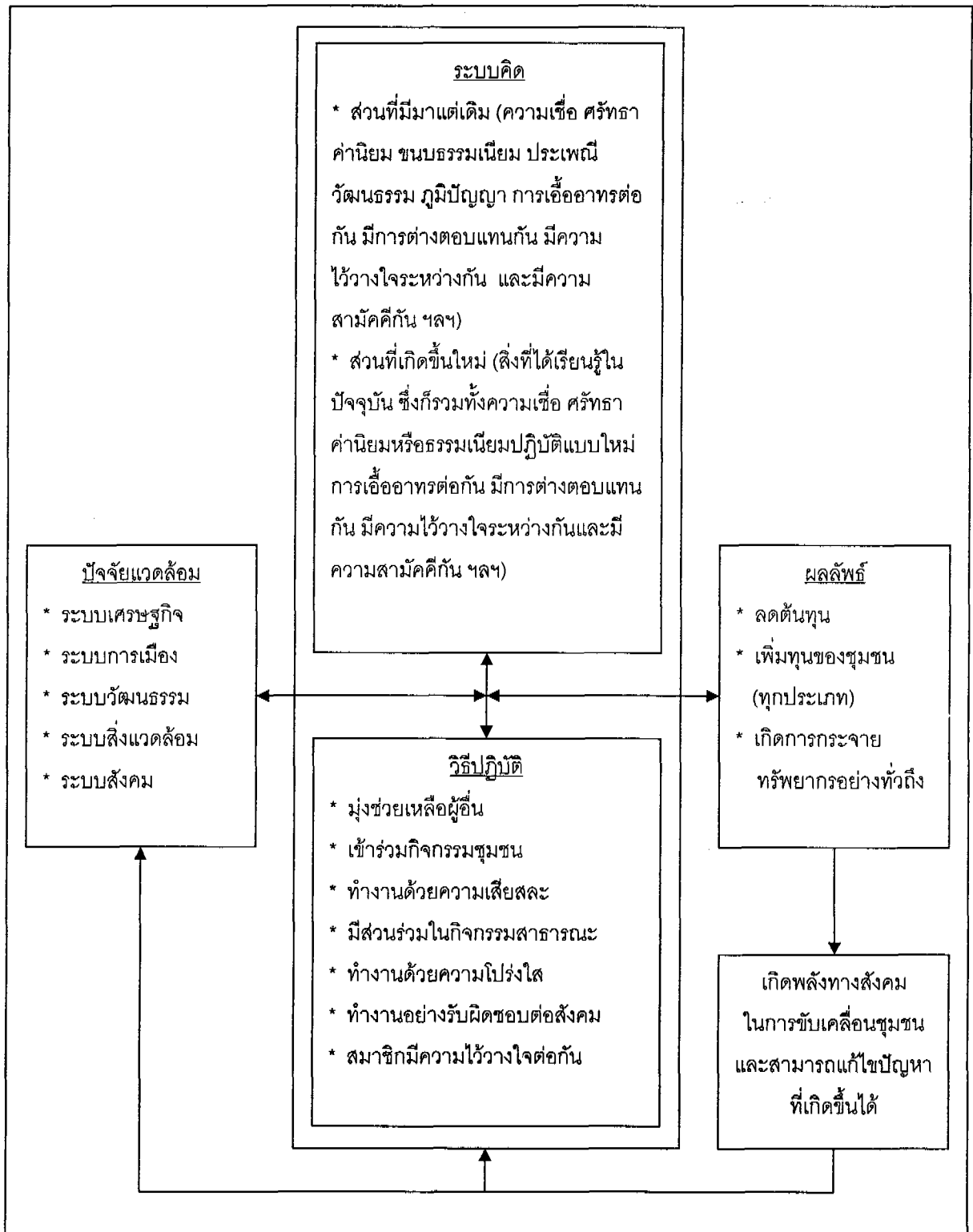
2) ส่วนที่เป็นวิธีปฏิบัติ จะเป็นส่วนที่มีความสัมพันธ์กับส่วนที่เป็นระบบคิด นั้นหมายความว่า เมื่อปัจเจกชน กลุ่ม องค์กร สถาบัน หรือชุมชนมีระบบคิดเกี่ยวกับค่านิยมในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ระบบคิดดังกล่าวก็จะส่งผลให้สมาชิกมีการปฏิบัติต่อกันด้วยความเชื่ออาหาร และมีความร่วมมือกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นต้น

3) ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ จะเป็นส่วนที่เกิดจากผลของการที่สมาชิกมีระบบคิดและวิธีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งผลลัพธ์ดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของทรัพยากรที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือเป็นทุนในรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาทิ ทุนที่เป็นตัวเงิน (ทุนในรูปของกองทุนชุมชน) ทุนมนุษย์ (แรงงานที่มีการลงแขกเอาแรงช่วยเหลือกัน) ทุนทรัพยากรธรรมชาติ (มีป่าไม้ที่เป็นป่าของชุมชน) ทุนภูมิปัญญา (มีความรู้ที่เป็นภูมิปัญญาของชุมชน) โดยที่ทรัพยากรหรือทุนต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นของชุมชน หรือเป็นของสาธารณะที่สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึง และมาใช้ประโยชน์ได้

2 ส่วนที่เป็นปัจจัยแวดล้อมของกระบวนการ อันได้แก่ปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ที่เป็นทั้งรูปธรรม (เงินทุนจากภายนอก เครื่องมือที่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก บุคลากรหรือนักวิชาการจากภายนอก) และนามธรรม (ความช่วยเหลือทางวิชาการจากภายนอก ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ต่าง ๆ จากภายนอก) ผลที่เกิดจากระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีจากภายนอกที่มีผลต่อระบบคิดและวิธีปฏิบัติภายในกลุ่ม องค์กร สถาบัน และชุมชน)

การวิเคราะห์กระบวนการทุนทางสังคมจะวิเคราะห์ได้หลายระดับ อาทิ ระดับปัจเจก ระดับครัวเรือน ระดับกลุ่ม องค์กร สถาบัน ชุมชน และเครือข่าย โดยพิจารณาว่า การกระจายของทรัพยากรหรือทุนประเภทต่าง ๆ ในแต่ละระดับเป็นไปในลักษณะใด มีการกระจายอย่างทั่วถึงหรือไม่ รวมทั้งการวิเคราะห์เชื่อมโยงหาความเกี่ยวพันระดับต่าง ๆ ด้วยว่า มีความเกี่ยวพันหรือมีอิทธิพลต่อกันมากน้อยเพียงใด ดังแผนภาพข้างล่าง

ภาพที่ 2.1
กรอบแนวคิดทุนทางสังคม



จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดของ วรวิทย์ โธมรัตน์ นั้นสามารถสรุปเป็นสมการ เพื่อให้
 ง่ายต่อการทำความเข้าใจดังนี้

$$SC = f(P, E)$$

โดยที่ $P = C + S + O$

เมื่อ P คือ Process

E คือ Environment

C คือ Cognitive (ระบบคิด)

S คือ Structural (วิธีปฏิบัติ)

O คือ Output (ผลลัพธ์)

กล่าวคือ ทูทางสังคมขึ้นอยู่กับ ฟังก์ชันของกระบวนการ (Process) และ สภาพแวดล้อม (Environment) โดยที่กระบวนการ ประกอบด้วย ระบบคิด (Cognitive) วิธีปฏิบัติ (Structural) และผลลัพธ์ (Output) ซึ่งทั้งสองคือกระบวนการทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อมต่างก็มีความสัมพันธ์กันในเชิงปฏิสัมพันธ์ การพิจารณาทุนทางสังคมจึงต้องพิจารณาทุกมิติที่เกี่ยวข้องจึงจะทำให้สามารถบูรณาการทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังได้อย่างกลมกลืนและพอเหมาะ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการความรู้

ในสภาวะของกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและบ่อยครั้ง หากตามไม่ทันและไม่ได้เตรียมการป้องกันไว้ก่อน องค์การจะตกเป็นผู้ตามและเป็นฝ่ายตั้งรับ มีโอกาสในการเป็นผู้แพ้ได้ในที่สุด นอกจากจะต้องกำหนดวิสัยทัศน์ที่ดีและ "Do the Right thing" แล้ว พื้นฐานที่สำคัญก็คือ การ "Do the Thing Right" เพื่อปิดช่องว่างทางกลยุทธ์ (Strategy Gap) ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยช่องว่างทางความรู้ (Knowledge Gap) ให้เร็วกว่าคู่แข่ง องค์การจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการเปลี่ยนแปลง มีการเรียนรู้ในรูปแบบที่หลากหลาย

องค์การชั้นนำมีช่องทางการเรียนรู้เพื่อสร้างความรวดเร็วในยุค Economy of Speed อันจะทำให้เกิดการเรียนรู้ได้เร็วกว่า มีความพร้อมในการลงมือปฏิบัติให้เป็นจริงได้เร็วกว่าคู่แข่ง ทำให้ธุรกิจอยู่ในสถานะที่เป็นผู้นำ

ความหมายของการจัดการความรู้

คำว่า การจัดการความรู้ หรือ Knowledge Management เป็นคำใหม่สำหรับประเทศไทย ยังมีผู้เชี่ยวชาญไม่มากนัก แต่ก็มีการกล่าวถึงกันในปัจจุบันมากพอสมควร เนื่องจากเป็นเรื่องที่น่าสนใจและเหมาะกับสังคมไทยอย่างมาก ที่มีความรู้อย่างมากแต่ไม่สามารถนำมาใช้เพื่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันทำให้เกิดความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันต่อเวทีโลก

สมาคมฝึกอบรมและการพัฒนาของอเมริกา (American Society for Training and Development) ได้กล่าวว่า การจัดการความรู้เป็นการค้นหาความรู้ที่มีอยู่ในองค์การเพื่อนำมาใช้ให้กลายเป็นสินทรัพย์อันเกี่ยวกับทุนทางปัญญา

ศูนย์ด้านการเพิ่มผลผลิตและคุณภาพของอเมริกา อธิบายว่า การจัดการความรู้เป็นแนวทางที่เป็นระบบที่จะช่วยให้ข่าวสารและความรู้ปรากฏขึ้นและมีการนำไปใช้กับพนักงานที่ต้องการในช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มมูลค่า

การจัดการความรู้เป็นวิธีการจัดการข้อมูลที่เป็นความรู้ให้เป็นระเบียบครบถ้วนตามต้องการและง่ายต่อการค้นหา ประโยชน์ที่สำคัญอีกประการก็คือ การเก็บรักษาความรู้ให้ควบคู่กับองค์การตลอดไป ถ้าพนักงานคนเก่าลาออกไป เมื่อมีคนใหม่มาแทนก็สามารถค้นหาข้อมูลและสามารถศึกษางานของคนเก่าได้เลย

การจัดการความรู้ได้นั้นจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีสำคัญ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. Business Intelligence ได้แก่ OLAP หรือ Data Mining จะช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลทางธุรกิจ โดยการรวบรวมข้อมูลทั้งหมดจากรูปแบบต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลต่อไป
2. Collaboration เป็นการผสมผสานการใช้เครื่องมือหลาย ๆ ตัวเข้าด้วยกันในการจัดเก็บข้อมูล ข้อมูลอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา จึงย่อมมีการใช้เครื่องมือในการจัดการที่แตกต่างกันไป
3. Knowledge Transfer เป็นการถ่ายทอดวิชาความรู้ในรูปแบบ e – Learning อันจะทำให้ผู้ใช้ระบบมีความเข้าใจในข้อมูลเหล่านี้ หรือทำอย่างไรให้พนักงานใหม่สามารถเรียนรู้งานของพนักงานที่ลาออกไปแล้วด้วยตนเองอย่างรวดเร็ว
4. Knowledge Discovery เป็นการหาวิธีการที่จะเข้าถึงส่วนต่าง ๆ ที่ไม่เคยเข้าได้มาก่อน จึงต้องหาวิธีการสกัดข้อมูลเหล่านี้ออกมาในรูปแบบที่เข้าถึงได้ทุกคน

5. Expertise Location ช่วยในการค้นหาว่าใครในองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องใด มีการเก็บข้อมูลบุคคลในองค์กรและผลงานของคน ๆ นั้น อันจะทำให้รู้ว่าถนัดในเรื่องอะไร

ทุนทางปัญญา

ทุนทางปัญญา หรือ Intellectual Capital มีความหมายรวมถึง ความรู้ความสามารถของคนในองค์กร อันสามารถนำมาใช้ในการก่อให้เกิด “มูลค่าเพิ่ม” โดยประกอบด้วย

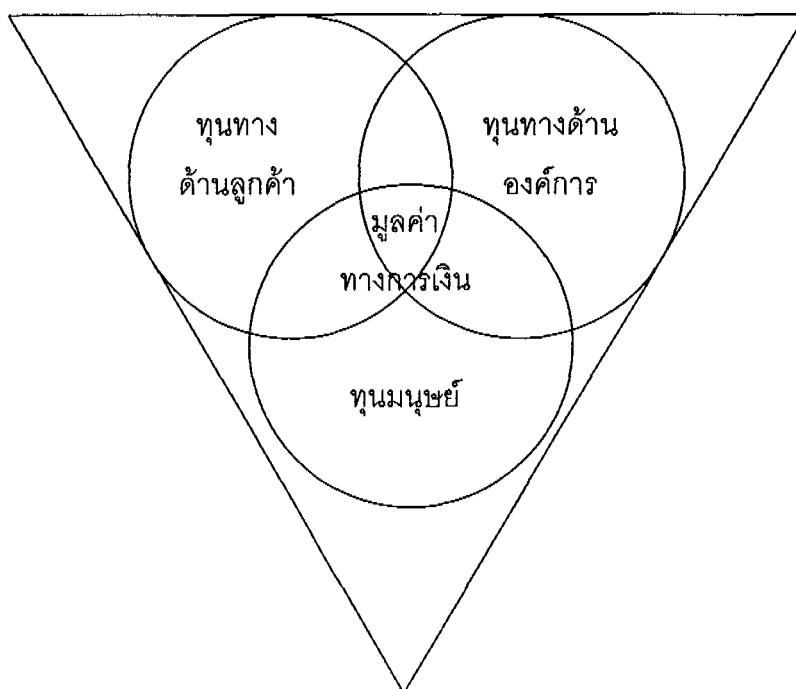
1. ทุนทางด้านลูกค้า (Customer Capital) เป็นมูลค่าที่เกิดขึ้นจากการที่องค์กรได้สร้างและรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า โดยสามารถพิจารณาได้จากความพึงพอใจของลูกค้า ความประทับใจ และความจงรักภักดีของลูกค้า

2. ทุนทางด้านองค์กร (Organization Capital) เป็นมูลค่าที่เกิดจากตัวผลิตภัณฑ์และบริการที่ดีขององค์กร รวมถึงกระบวนการภายในที่ส่งเสริมให้การดำเนินการร่วมกันระหว่างคน เทคโนโลยี และระบบ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. ทุนมนุษย์ (Human Capital) เป็นมูลค่าที่สร้างและสะสมเพื่อก่อให้เกิดความรู้ความสามารถ “Know – How” ของพนักงานและองค์กร รวมถึงแรงจูงใจและความจงรักภักดีของพนักงาน

จากทุนทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะส่งผลก่อให้เกิดเป็นมูลค่าทางการเงินในที่สุด ดังภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2
องค์ประกอบของทุนทางปัญญา



องค์ประกอบของการจัดการความรู้

การจัดการความรู้จะต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

1. คน (People) หมายถึงผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นพนักงาน ลูกค้า หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ การจัดการความรู้จะช่วยในการรวบรวมข้อมูลของคนที่เกี่ยวข้องไว้ให้เป็นประโยชน์ต่อการใช้งานต่อไป
2. สถานที่ (Place) ก็คือสถานที่ที่คนในองค์การสามารถมาระดมความคิดเห็นร่วมกันหรือเปิดประเด็นแสดงความคิดเห็นในเรื่องหนึ่ง ๆ อาจจะอยู่ในรูปแบบของ Web Board หรือ Video Conference
3. ข้อมูล (Thing) หมายถึง เนื้อหา ความรู้ ภูมิปัญญา หรือข่าวสารที่จะเก็บและต้องการให้ผู้ใช้เข้าถึงข้อมูลเหล่านี้ได้โดยง่าย

กระบวนการจัดการความรู้

การจัดการความรู้ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่ (ปดินทร์ วิจารณ, 2547, น. 45-46)

1. Define เป็นขั้นการกำหนดประเภทของทุนทางปัญญาหรือความรู้เพื่อตอบสนองกลยุทธ์ขององค์กร หรือการหาองค์ความรู้หลัก ๆ ที่สามารถสร้างความแตกต่างเมื่อเปรียบเทียบกับคู่แข่งได้อย่างเด่นชัด
 2. Create เป็นการศึกษาเพิ่มเติม การสอนงาน การหาจากแหล่งภายนอก ได้แก่ ที่ปรึกษา การหาหน่วยงานที่ดีที่สุดหรือ จะทำให้สามารถสร้างความรู้และค้นหาใช้ประโยชน์จากสิ่งที่มีอยู่แล้ว
 3. Capture หมายถึงการเสาะหาและการจัดเก็บความรู้ในองค์กรให้เป็นระบบ เพื่อให้เป็นทุนความรู้ขององค์กรต่อไป อันจะทำให้สามารถยกระดับความรู้และขยายความรู้ใหม่ให้ทั่วทั้งองค์กรได้โดยง่าย
 4. Share เป็นการแบ่งปัน แลกเปลี่ยน เผยแพร่ กระจาย ถ่ายโอนความรู้ ซึ่งมีหลายรูปแบบและหลายช่องทาง เช่น การฝึกอบรม การประชุม หรือการถ่ายโอนความรู้ในลักษณะผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์หรือระบบ e – Learning เป็นต้น
 5. Use เป็นการใช้ประโยชน์ การนำไปประยุกต์ใช้งาน ก่อให้เกิดประโยชน์และผลสัมฤทธิ์ การขยายผลให้ระดับความรู้และขีดความสามารถในการแข่งขันในองค์กรสูงขึ้น
- ส่วน Nonaka & Takeuchi เสนอกิจกรรมที่สำคัญ 7 ประการในการดำเนินการจัดการความรู้ ได้แก่ (อ้างถึงใน วิจารณ พานิช, 2545)
1. การสร้างวิสัยทัศน์เกี่ยวกับความรู้ ซึ่งเป็น "ความรู้แห่งชีวิต" จึงต้องเรียงถ้อยคำให้กินใจและเข้าใจได้ง่าย
 2. การสร้างทีมจัดการความรู้ ประกอบด้วย 3 กลุ่มด้วยกัน คือ ผู้ปฏิบัติจัดการความรู้หรือพนักงานระดับปฏิบัติการ วิศวกรความรู้ได้แก่พนักงานที่เป็นผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารความรู้ได้แก่ผู้บริหารสูงสุด
 3. การสร้างบรรยากาศของการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้อย่างเข้มข้นในกลุ่มพนักงานระดับล่าง คือให้พนักงานสามารถหาประสบการณ์ตรงใช้ในการทำงาน
 4. การจัดการความรู้ควบไปกับกิจกรรมการพัฒนาสินค้าหรือวิธีการใหม่หรือพัฒนารูปแบบการทำงานใหม่

5. เน้นการจัดองค์การแบบใช้พนักงานระดับกลางเป็นพลังขับเคลื่อน (Middle – up – down management) เพราะพนักงานระดับกลางจะเป็นผู้เชื่อมโยงวิสัยทัศน์เข้ากับความจริง หรือการปฏิบัติของพนักงานระดับล่าง

6. การเปลี่ยนองค์การให้เป็นแบบ "พหุบาท" (hypertext) องค์การพหุบาทเป็น องค์การที่มีหลายบริบท (context) อยู่ในเวลาเดียวกันทั้งในบริบทขององค์การแบบพหุมิติ บริบท ขององค์การแบบทีมงาน และบริบทฐานความรู้ที่จะช่วยยกระดับของ 2 บริบทแรกให้มีความหมาย ต่อองค์การยิ่งขึ้น

7. การสร้างเครือข่ายความรู้กับโลกภายนอก เพื่อแบ่งปันความรู้และแลกเปลี่ยน ความรู้ อันจะเป็นประโยชน์มวลมนุษยชาติต่อไป

การจัดการความรู้เป็นภาวะการณ์ที่จำเป็นสำหรับสังคมยุค ดิจิตอล ที่จะต้องใช้ปณิธาน ความมุ่งมั่นอันยิ่งใหญ่ร่วมกันของสมาชิกขององค์การ กลุ่มบุคคล หรือเครือข่าย ที่จะต้องใช้ความ เพียรพยายามเพื่อดำเนินการจัดการความรู้ด้วยวิธีการและยุทธศาสตร์ที่หลากหลาย เพื่อใช้ความรู้ เป็นพลังหลักในการบรรลุเป้าหมายตามความมุ่งมั่นเพื่อประโยชน์ขององค์การ กลุ่มบุคคล เครือข่าย และยังประโยชน์อันไพศาลให้แก่ประเทศต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการคลัง

(อ้างถึงใน ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, ม.ป.ป.)

ในช่วงระยะแรก ๆ คือก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 19 รัฐบาลในฐานะผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ยังคงมีบทบาทหรือภารกิจไม่มากนัก ได้แก่ การป้องกันประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในเท่านั้น ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษ (ค.ศ.1760–1830) นักปรัชญา เศรษฐศาสตร์ของสำนักคลาสสิกหรือทุนนิยมโดยเฉพาะ อדם สมิท (Adam Smith) ได้อธิบายว่า ภาวะเศรษฐกิจของแต่ละประเทศย่อมมีการเปลี่ยนแปลงหรือผันแปร เคลื่อนไหวขึ้น ๆ ลง ๆ ตามวัฏจักรของเศรษฐกิจ (Economic Cycle) รัฐบาลควรปล่อยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนิน ไปอย่างเสรีตามกลไกราคา รัฐบาลมีหน้าที่ 3 ประการ ได้แก่ 1) การป้องกันประเทศ 2) เปิดโอกาส ให้ภาคเอกชนแข่งขันกัน 3) การดำเนินการอันจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่เป็นประโยชน์แก่ สังคมโดยรวม รัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวเพราะจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรของสังคมขาด ประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาสังคมมีการเปลี่ยนแปลง ปัญหาล้นซ้ำซ้อน ความต้องการของประชาชนต่อรัฐมีมากขึ้น รัฐจึงต้องผลิตสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย รัฐบาลเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องหาแหล่งเงินเพื่อเป็นรายได้ในการดำเนินการทรัพยากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลมีไม่มากนักและเริ่มจำกัดลง ในช่วง ค.ศ.1929-1933 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก (ตรงกับรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7) ได้มีนักเศรษฐศาสตร์การเมืองคนสำคัญ คือ จอห์น เมนาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ได้เสนอความคิดเห็นว่า รัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการเพื่อป้องกันภัย มิให้เกิดการเคลื่อนไหวขึ้น ๆ ลง ๆ ของวัฏจักรเศรษฐกิจ โดยการให้มาตรการของการคลังเข้าแทรกแซง เพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มิให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเกินไป และรัฐบาลควรเข้าไปแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น การว่างงาน ภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น นับได้ว่าแนวความคิดของ Keynes ได้มีผลทำให้มีคนมาสนใจกิจกรรมของรัฐด้านเศรษฐกิจมากขึ้น อันเป็นที่มาของวิชา "การคลัง"

ความหมายของการคลังสาธารณะ

การศึกษาความหมายของการคลังสาธารณะ (Public Finance) จะช่วยให้เข้าใจขอบเขตของการคลังสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น เพราะนักวิชาการหรือผู้สนใจทางด้านนี้ก็จะพยายามสรุปขอบเขตของการคลังสาธารณะให้กระชับและรวบรัดในรูปของการให้ความหมายซึ่งมีนักวิชาการหรือผู้สนใจให้ความหมายไว้เช่น

ริชาร์ด เอ. มัสเกรฟ และเพกกี บี. มัสเกรฟ (Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave) เห็นว่า "การคลังในความหมายอย่างแคบมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับมาตรการต่าง ๆ ทางด้านรายได้และรายจ่ายของงบประมาณของรัฐบาล (The Revenue and Expenditure Measures of Public Budget)"

บี.เจ.รีด และ จอห์น ดับบลิว. สวैन (B.J. Reed and John W. Swain) เห็นว่า "การคลังสาธารณะที่นักเศรษฐศาสตร์ถกเถียงกันนั้นเกี่ยวข้องกับหลักของเศรษฐศาสตร์ เพราะผลกระทบจากภาครัฐที่มีต่อธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะการจัดสรร การกระจาย และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีผลต่องบประมาณของรัฐ"

ชาร์ลส เค. โค (Charles K. Coe) ได้ให้ความหมายในเชิงการบริหารว่า การบริหารการคลังนั้นเกี่ยวข้องกับ

- การงบประมาณที่ทำนายรายได้และค่าใช้จ่าย

- การบัญชีสำหรับรายรับและการจ่ายของเงินทุนเมืองประมาณนำไปใช้
- การจัดซื้อสินค้าและบริการ
- การลงทุน
- การก่อกำหนดทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อให้ได้วัตถุประสงค์และการก่อสร้างสิ่ง

อำนวยความสะดวก

- การควบคุมความเสี่ยงจากอุบัติเหตุ อุบัติภัย
- การตรวจสอบทางการเงินภายหลังสิ้นปีการคลัง

ไพศาล ชัยมงคล เห็นว่า “การคลังสาธารณะนั้นเป็นการศึกษาข้อเท็จจริง หลักการ วิธีการ และผลกระทบกระเทือนในการจัดหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดการเรื่องหนี้ของรัฐบาลด้วย”

กระทรวงการคลังได้ให้ความหมายอย่างสั้น ๆ ว่า “การคลังคือการจัดการเงินของรัฐ การจัดการเงินสาธารณะ”

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม มิได้ให้ความหมายของการคลังสาธารณะไว้โดยตรง แต่กล่าวว่า “จุดมุ่งหมายหรือสาระสำคัญของการศึกษาการคลังสาธารณะ ก็คือมุ่งจะศึกษาแสวงหา มรรควิธีต่าง ๆ เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและป้องกันการเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการทำหน้าที่ของ รัฐบาล”

กล่าวโดยสรุปแล้ว การคลังสาธารณะนั้น ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) แล้ว “การคลังสาธารณะจะมุ่งเน้นศึกษาเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และมาตรการด้านการคลังต่าง ๆ ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย เพื่อให้เกิดบรรลุผลเป้าหมายทาง เศรษฐกิจ” แต่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นศิลป์ (Art) แล้ว “การคลังสาธารณะ หมายถึง การกำหนด นโยบายและการดำเนินการทางด้านการคลังและการเงิน การจัดหารายได้ เงินคงคลัง และการก่อ หนี้รวมถึงการใช้จ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อบรรลุ เป้าหมายที่รัฐบาลต้องการ”

การกำหนดและดำเนินการด้านการคลังของรัฐบาลนั้นจะส่งผลกระทบต่อประเทศทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชน การที่รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาททางเศรษฐกิจนั้นก็เพื่อป้องกันมิให้ เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การเอาเปรียบ ความไม่เสมอภาค การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรร ทรัพยากร เป็นต้น รัฐบาลจึงต้องพยายามรักษาตัวบทกฎหมายและจัดระเบียบภายในสังคม

เพื่อให้มีการเคารพในกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินและจุดที่สำคัญที่น่าสนใจก็คือความล้มเหลวของกลไกตลาดที่บางครั้งก่อให้เกิดปัญหาบางอย่างตามมาอย่าง คาดไม่ถึง

ประเด็นปัญหาที่หลายคนเห็นสอดคล้องกันก็คือ รัฐบาลจะทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด เพราะบ่อยครั้งที่มักจะกล่าวถึงการขาดประสิทธิภาพในกลไกของรัฐบาลที่ดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างทันเหตุการณ์และตรงประเด็น ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ไม่มีใครสามารถให้คำตอบได้อย่างชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลก็เช่นเดียวกับภาคเอกชน ซึ่งย่อมจะเกิดข้อผิดพลาดทั้งในขั้นการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเสมอ ดังนั้นจึงไม่มีหลักประกันอะไรที่จะพิสูจน์ว่ารัฐบาลจะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องหรือการทำงานของระบบเศรษฐกิจได้ดีมีประสิทธิภาพจากปัญหาที่เราไม่สามารถหาคำตอบได้อย่างชัดเจนและไม่สามารถหาหลักประกันการทำงานของรัฐบาลได้นั้น นั่นคือจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานที่เราใช้เป็นประเด็นในการศึกษาการคลังสาธารณะเพื่อมุ่งแสวงหาแนวทางที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากความเสียหายหรือเกิดเสียหายต่อประเทศชาติน้อยที่สุด

กิจกรรมการคลัง

มาตรการที่รัฐใช้เพื่อให้เกิดบรรลุผลทางเศรษฐกิจ สามารถแยกได้เป็น 3 กิจกรรมด้วยกันได้แก่

1. การซื้อและการขาย (Buying and Selling)
2. การให้เงินช่วยเหลือและการเก็บภาษีอากร (Subsidizing and Taxing)
3. การให้เงินกู้และการขอกู้เงิน (Lending and Borrowing)

กิจกรรมด้านการคลังที่รัฐดำเนินการทั้งสามประการมีผลต่อการทำหน้าที่และการบรรลุเป้าหมายด้านเศรษฐกิจในแง่ของการควบคุมดูแลให้เกิดความสมดุลด้านการเงินในระบบเศรษฐกิจมิให้มีเกินหรือต่ำกว่าเกินไป กล่าวคือ จะต้องมีการควบคุมดูแลมิให้อัตราการใช้จ่ายเงินทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจสูงเกินไปหรือต่ำเกินไป ให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมสถานการณ์ กล่าวคือ การซื้อ โดยรัฐบาลมีผลทำให้เกิดอัตราการใช้จ่ายมากขึ้น แต่ การขาย โดยรัฐบาลมีผลในทางตรงกันข้าม ทำให้อัตราการใช้จ่ายของเอกชนลดน้อยลง ส่วน การให้เงินช่วยเหลือ กับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มอัตราการใช้จ่ายเงินมากขึ้น เช่นเดียวกับ การให้เงินกู้ ก็จะ

ส่งผลเช่นเดียวกับการให้เงินช่วยเหลือและการซื้อ ในขณะที่ การเก็บภาษีอากร และ การกู้เงิน โดยรัฐบาลจะทำให้อัตราการใช้จ่ายทั้งหมดในระบบเศรษฐกิจต่ำลง

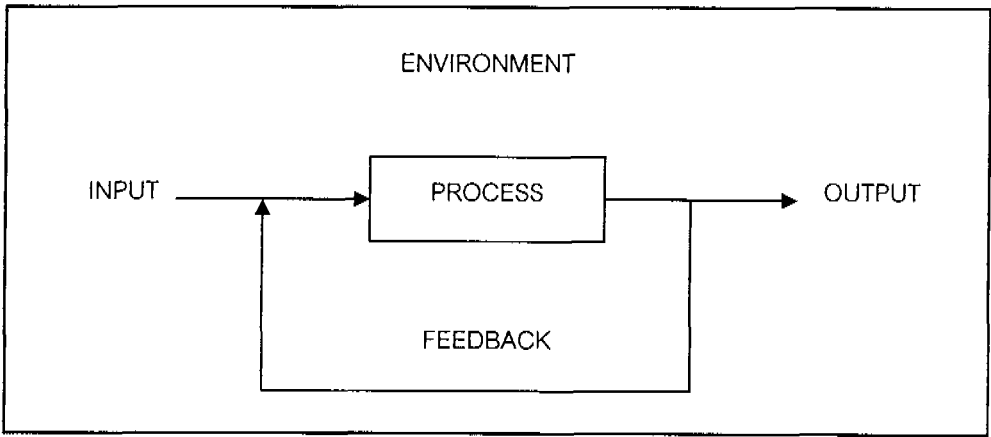
การดำเนินการตามกิจกรรมทางการคลังดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งอาจจะส่งผลดีทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญก้าวหน้าสมตามเจตนารมณ์ที่ต้องการ ในขณะที่เดียวกันอาจจะส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้เช่นกัน เพราะจะส่งผลกระทบต่อปริมาณเงิน การใช้จ่าย การลงทุน และการบริโภคของประชาชน การดำเนินการโดยใช้มาตรการดังกล่าว มาตรการใดมาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการพร้อมกัน รัฐบาลควรพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ มีการวางแผนรองรับสถานการณ์ได้อย่างถูกต้อง การตัดสินใจดำเนินการที่ดีจะต้องมีข้อมูลทางเศรษฐกิจที่เพียงพอ ถูกต้อง ทันสมัย และเชื่อถือได้ จะทำให้การตัดสินใจใช้มาตรการดังกล่าว บรรลุผลสมเจตนารมณ์ที่ต้องการมาตรการต่าง ๆ เป็นเหมือน “ดาบสองคม” ถ้าเลือกใช้ได้อย่างเหมาะสมและถูกต้อง ก็จะเป็นสิ่งที่ดีต่อประเทศ แต่ถ้าเลือกใช้อย่างไม่เหมาะสมไม่ถูกต้องแล้ว ผลเสียก็จะเกิดต่อประเทศได้เช่นเดียวกัน

ระบบการคลัง

แนวคิดเชิงระบบ (System Approach) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในเชิงวิชาการอย่างสูง ในการนำมาใช้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เรื่องใดเรื่องหนึ่งเพราะจะทำให้สามารถเข้าใจถึงความสัมพันธ์และกลไกต่าง ๆ ในประเด็นที่ศึกษาและทำความเข้าใจ โดยการศึกษาเชิงระบบจะพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในระบบว่าประกอบด้วยปัจจัยอะไรบ้าง โดยแต่ละปัจจัยนั้นมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) เกี่ยวข้องกันอย่างไร รวมถึงการพิจารณาสภาพแวดล้อมที่อยู่ภายนอกระบบด้วยว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ภายในระบบอย่างไร โดยเฉพาะอิทธิพลที่สภาพแวดล้อมภายนอกมีผลอย่างไรต่อปัจจัยภายใน กล่าวคือพิจารณาว่าสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นสาเหตุหรือตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ส่วนปัจจัยภายในระบบเป็นผลอันเกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือตัวแปรตาม (Dependent Variables) หรืออาจจะมีความสัมพันธ์กันก็ได้

การศึกษาเชิงระบบที่มีการกล่าวถึงโดยทั่วไปมักจะพิจารณาระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยปัจจัย 4 ประการ และสภาพแวดล้อมภายนอก โดยที่แต่ละปัจจัยและสภาพแวดล้อมแสดงได้ดังภาพ 2.3 ด้านล่าง

ภาพที่ 2.3
การศึกษาเชิงระบบ



จากภาพจะเห็นได้ว่า ระบบหนึ่ง ๆ จะเริ่มจากปัจจัยนำเข้าหรือ Input ที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการหรือ Process ซึ่งปัจจัยนำเข้าได้แก่ทรัพยากรหรืออื่น ๆ ซึ่งกระบวนการจะแปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก (Output) เช่น ผลงาน สินค้า บริการ เป็นต้น โดยที่ปัจจัยนำออกส่วนหนึ่งจะถูกนำมาใช้เพื่อเป็นข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ในการปรับปัจจัยนำเข้าและกระบวนการต่อไปให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือปัจจัยอื่น ๆ ระบบหนึ่ง ๆ ย่อมอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อม (Environment) ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อปัจจัยภายในระบบ

เมื่อเข้าใจคำว่า “ระบบ” แล้ว ต่อไปก็จะนำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการคลังต่อไปได้แก่ ความหมายและความสำคัญของระบบการคลัง รวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้ระบบการคลัง

ความหมายของระบบการคลัง

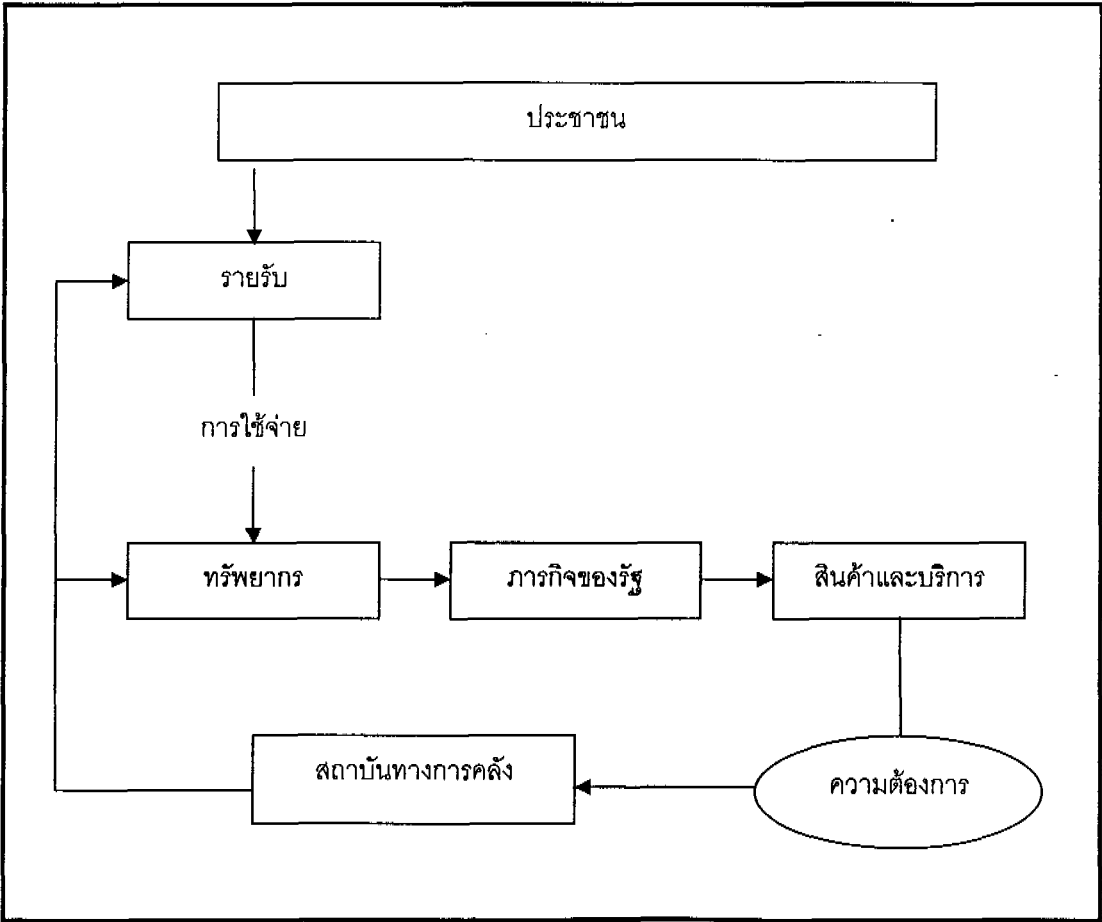
จากที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับแนวคิดระบบดังกล่าว รวมถึงความหมายของการคลังสาธารณะตามที่นักศึกษาได้ศึกษามาแล้ว เราสามารถให้ความหมายของระบบการคลังได้หมายถึง “องค์ประกอบของสถาบันการคลังต่าง ๆ ที่รวมกันเป็นโครงสร้างทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกิจกรรมทางการคลังเพื่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่สถาบันการคลังเหล่านี้มีการทำงานเกี่ยวเนื่องกันและสัมพันธ์กับสถาบันอื่น ๆ” ระบบการคลังเป็น

ส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้นการทำงานของสถาบันการคลังต่าง ๆ จึงต้องเกี่ยวเนื่องและเกี่ยวข้องกับสถาบันอื่น ๆ ที่อยู่ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน

จากความหมายของระบบการคลังดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าระบบการคลังจะเกี่ยวเนื่องกับสถาบันทางการเงินต่าง ๆ ที่กำหนดกิจกรรมทางการเงินไม่ว่าจะเป็นการซื้อหรือการขาย การให้เงินช่วยเหลือและการจัดเก็บภาษีอากร รวมถึงการให้เงินกู้และการขอกู้เงิน ซึ่งถ้าพิจารณาโดยภาพรวมคือการดำเนินการเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายเพื่อจัดหาทรัพยากรอันจะนำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศต่อไป โดยที่จะก่อให้เกิดสินค้าและบริการ ซึ่งจะนำมาซึ่งการตอบสนองความต้องการของประชาชนและการดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนจะเป็นข้อมูลของสถาบันทางการเงินเพื่อนำมาใช้กำหนดกิจกรรมทางการเงินเพื่อกำหนดด้านรายรับ รายจ่าย และภารกิจของรัฐต่อไป ซึ่งจากการอธิบายเบื้องต้น สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 2.4

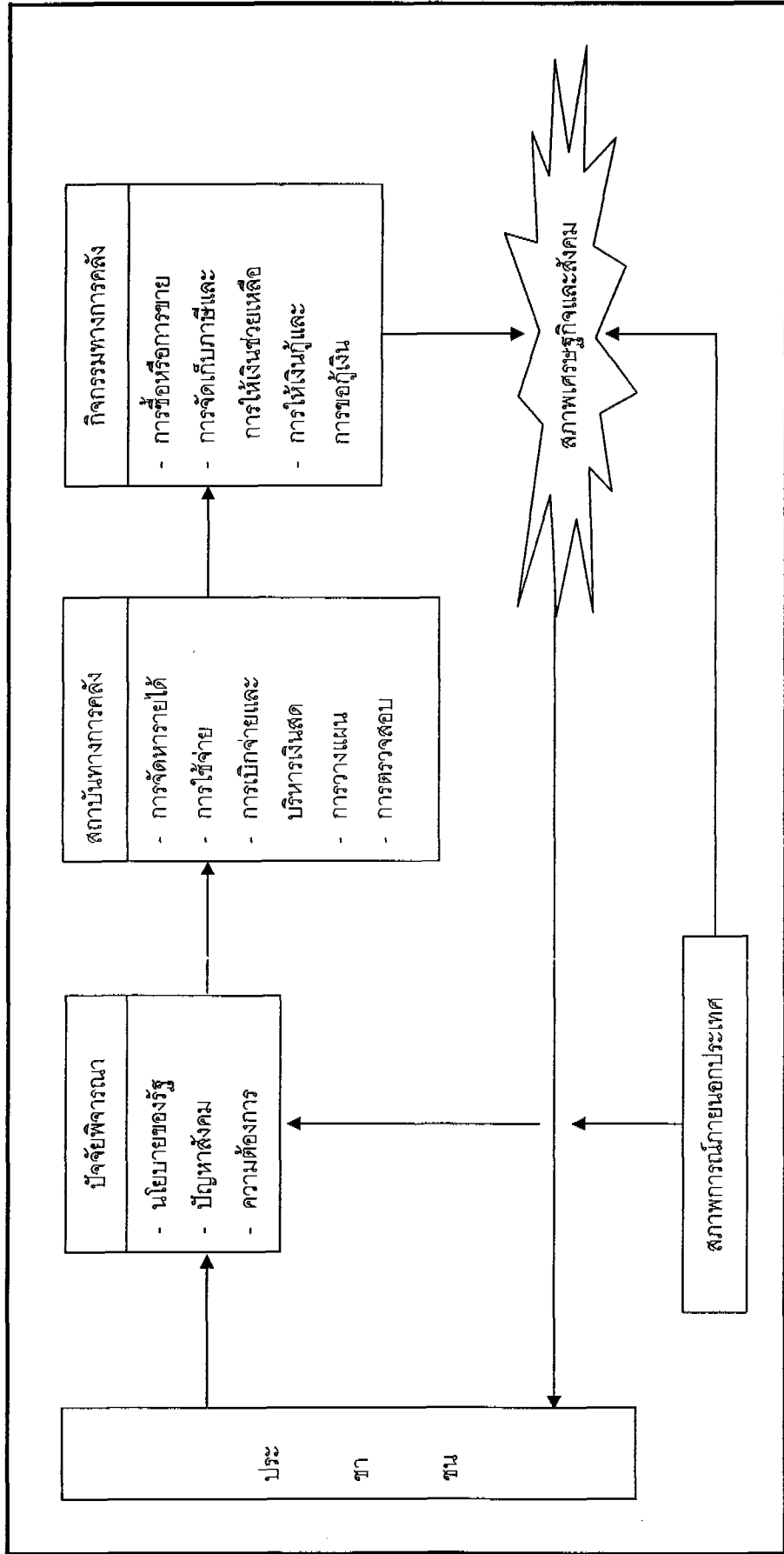
ภาพที่ 2.4

ภาพรวมระบบการคลัง



จากภาพจะเห็นได้ว่าระบบการคลังมีความสำคัญต่อระบบบริหารของประเทศ แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหาร แต่ก็เป็นส่วนที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบบริหารทั้งในด้านผลดีและผลเสีย แต่ถ้าพิจารณาระบบการคลังเป็นหลักแล้ว ก็อาจจะแสดงได้ดังภาพที่ 2.5

ภาพที่ 2.5
ระบบการคลังและสถาบันการคลัง



จากภาพที่ 2.5 อธิบายเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างดียิ่ง จะเห็นได้ว่า ประชาชนภายในประเทศจะนำมาซึ่งนโยบายของรัฐ ปัญหาสังคมและการแสดงความต้องการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยพิจารณาของสถาบันทางการเมือง โดยสถาบันทางการเมือง ประกอบด้วยงานที่จะต้องดำเนินการ 5 ประการ ได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การเบิกจ่ายและการบริหารเงินสด การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศรวมถึงการตรวจสอบด้วย ซึ่งสถาบันทางการเมืองจะกำหนดกิจกรรมทางการเมืองทั้ง 3 ประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ นั่นก็คือ เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ สภาพการณ์ภายนอกประเทศ เช่น ประเทศคู่แข่ง ขั้วองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น ก็จะมีอิทธิพลทั้งต่อประชาชน ปัจจัยพิจารณา และสถาบันทางการเมือง

หน้าที่และความรับผิดชอบของระบบการคลัง

ระบบการคลังจะดำเนินไปได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบในแง่ที่มีงานต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ของสถาบันการคลัง โดยจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย 5 งานหรือหน้าที่ด้วยกัน ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. งานจัดหารายได้

ระบบการคลังมีหน้าที่สำคัญในการจัดหารายได้ให้แก่รัฐบาลทั้งในรูปการจัดเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีทรัพย์สิน อากรขาเข้า เป็นต้น รวมถึงส่วนที่ มิใช่ภาษีซึ่งเป็นรายได้อื่น ๆ เช่น จากการขายสิ่งของและบริการ รัฐพาณิชย์ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น เพื่อนำมาใช้จ่ายของรัฐบาล การดำเนินการจัดเก็บรายได้โดยเฉพาะภาษีนั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอันเกิดจากภาษีอากรที่รัฐบาลกำหนด เพราะจะมีผลเท่ากับภาคธุรกิจเอกชนมีทรัพยากรลดน้อยลง หรือการกำหนดภาษีอากรนั้นมีวัตถุประสงค์บางประการ เช่น ส่งเสริมการส่งสินค้า การเกษตรออกไปต่างประเทศ การสกัดกั้นสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเฉพาะสินค้าฟุ่มเฟือย การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมที่แปรรูปสินค้าเกษตรกรรม เป็นต้น การจัดเก็บรายได้ของรัฐควรจะต้องเก็บให้ได้มากที่สุดหรือมีประสิทธิภาพ เก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยสูญเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด รัฐก็จะมีรายได้เข้ามาดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้มากยิ่งขึ้น

การจัดหารายได้ของรัฐบาลกลาสนั้นโดยทั่วไปก็เป็นการกิจของหน่วยงานหรือส่วนราชการภายใต้สังกัดของกระทรวงการคลัง ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากรและกรมสรรพสามิต ส่วนรายได้จากแหล่งอื่น เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เป็นต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบก็

จะจัดเก็บให้กับรัฐ เช่น กรมตำรวจ กรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น แต่มีจำนวนไม่มากนักเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีอากร

นอกจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็มีการจัดเก็บรายได้ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้ และจัดเก็บภาษีอากรบางประเภท เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน เป็นต้น เพื่อที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีรายได้มาดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดไว้

2. งานจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เมื่อรัฐบาลจัดเก็บรายได้มาแล้วเท่ากับว่า รัฐบาลมีงบประมาณที่จะนำไปจัดหาทรัพยากรอื่น ๆ ทางการบริหาร ทั้งนี้เพื่อสามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ลุล่วงไปตามนโยบายของรัฐที่ได้แจ้งให้ประชาชนและรัฐสภา ซึ่งการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานต่าง ๆ มักมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อดำเนินการตามโครงการและกิจกรรม อันอยู่ภายใต้ขอบเขตหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ แต่ว่ายอดงบประมาณที่หน่วยงานต่าง ๆ ขอมามักจะเกินยอดเงินงบประมาณที่สามารถหาได้ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจึงไม่สามารถสนับสนุนได้ทุกความต้องการการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการและความสอดคล้องของแต่ละโครงการ ซึ่งแน่นอนถ้าหากมีความจำเป็นสูงและสอดคล้องกับสถานการณ์มาก ย่อมจะมีโอกาสได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเช่นเดียวกัน

สำหรับรัฐบาลกลาง งานทางด้านนี้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณที่ดูแลงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด โดยมีกองคลังของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณาและรวบรวมคำขอของงบประมาณต่อไป ส่วนองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านนี้เช่นเดียวกัน

3. งานด้านการเบิกจ่ายและบริหารเงินสด

ในช่วงที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้และจัดสรรรายจ่ายให้กับหน่วยงานต่าง ๆ นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเงินสด ซึ่งจะต้องมีระบบบริหารเงินสดไม่ให้เกิดการขาดแคลนเงินสดหรือเงินสดขาดมืออันทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถเบิกจ่ายตามข้อผูกพันได้ ก็จะไม่มีการดำเนินงานหรือมีไม่เพียงพอที่จะทำให้งานดำเนินต่อไป และจ่ายเงินให้กับธุรกิจเอกชน ระบบการคลังจึงต้องพยายามรักษาเงินสดคงคลังไว้จำนวนหนึ่งที่พอเหมาะ ไม่ให้มีมากเกินไปหรือน้อยเกินไป การมีเงินสดคงคลังจำนวนมากเกินไปทำให้เสียโอกาสในการหารายได้จากดอกเบี้ยและถ้าไปกู้ยืมเงินมาก็

จะเสียค่าดอกเบี้ยโดยใช่เหตุ ถ้าหากมีเงินสดคงคลังน้อยเกินไปก็จะทำให้การดำเนินงานเกิดติดขัดและไม่ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

ในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะใช้เงินสดแต่เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ไม่พอเพียง ทำให้มีรายได้ได้น้อยกว่ารายจ่าย เกิดการขาดดุลทางด้านงบประมาณ รัฐบาลก็มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลดังกล่าว การบริหารเงินกู้หรือหนี้สาธารณะ (Public Debt) ก็เป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของระบบการคลังที่จะต้องดูแลและบริหารงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและเป็นผลดีต่อประเทศ

สำหรับรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ดูแลบริหารเงินสด การเบิกจ่ายและบริหารเงินกู้ของรัฐบาลกลาง คือ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง โดยมีหน่วยงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ คลังจังหวัด ดูแลรับผิดชอบงานด้านนี้ในต่างจังหวัด ส่วนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คล้ายกรมบัญชีกลาง คือ อนุมัติการเบิกจ่ายเงินและรักษายอดบัญชีเงินฝากกับคลังจังหวัดหรือธนาคารให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

4. งานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

เป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่างานด้านอื่น ๆ ของระบบการคลัง เพราะจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและจัดลำดับ ความสำคัญของนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะต้องสอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรรายจ่ายรัฐบาลให้แก่แต่ละด้านให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน และเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากร และด้านอื่น ๆ ด้วย นอกจากการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว ยังต้องคำนึงถึงการใช้จ่ายเงินจากแหล่งเงินด้านอื่น ๆ ด้วย

ในแต่ละประเทศอาจจะให้ความสำคัญกับงานด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัย ความจำเป็นและแนวคิดที่ยึดถือของแต่ละระบบเศรษฐกิจที่ประเทศนั้นนำมาใช้ด้วย ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น งานด้านการวางแผนนี้ มิได้ให้ความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคลังแต่อย่างไร ในขณะที่ประเทศอื่น เช่น เนเธอร์แลนด์ นอร์เวย์ เป็นต้น งานด้านการวางแผนนี้ถือว่าเป็นส่วนสำคัญของระบบการคลัง ส่วนในประเทศกำลังพัฒนานั้นงานด้านการวางแผนนี้ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้ทัดเทียมประเทศอื่น เช่นเดียวกับประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญแก่งานด้านการวางแผนมากเช่นเดียวกัน โดยจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาจัดทำและดูแลงานด้านนี้เป็นพิเศษ คือ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่ตอบให้เสนอแนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศ

5. งานด้านการตรวจสอบ

ภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อผูกพันที่หน่วยงานต่าง ๆ ต้องการแล้ว การใช้จ่ายดังกล่าวก็ควรจะมีการตรวจสอบว่าเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ ตรงตามวัตถุประสงค์หรือสอดคล้องกับโครงการที่กำหนดหรือไม่ การตรวจสอบในที่นี้เป็นการตรวจสอบภายในระบบการคลัง ซึ่งอาจจะมีกลไกของการตรวจสอบภายนอกระบบการคลังที่สำคัญได้แก่ รัฐสภา ประชาชน สื่อมวลชน และพรรคการเมือง โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย การตรวจสอบภายนอกจากบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญมิอาจขาดได้

ในการตรวจสอบของระบบการคลังนั้นอาจจะตรวจสอบได้ 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

5.1 ตรวจสอบความถูกต้อง เป็นการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ เพราะในแต่ละประเทศจะกำหนดกฎระเบียบด้านการใช้จ่ายไว้ เช่น วิธีการลงบัญชี การจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์ เป็นต้น การตรวจสอบด้านนี้มุ่งการค้นหาการทุจริตของเจ้าพนักงานรัฐ

5.2 ตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลงานกับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น โดยที่ควรจะได้ผลงานมากที่สุดและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งประสิทธิภาพอาจจะวัดในลักษณะร้อยละก็ได้ การตรวจสอบด้านนี้จึงพิจารณาว่าค่าใช้จ่ายงบประมาณควรจะน้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลงานตามโครงการที่กำหนดมากที่สุด

5.3 ตรวจสอบประสิทธิผล ในการบริหารงานของรัฐบาลครั้งกิจกรรมที่รัฐจัดทำนั้นเป็นภารกิจที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดผลงานตามต้องการ แม้จะเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมากก็ตาม การดำเนินงานที่มุ่งผลของงานเป็นสำคัญนั่นคือ ประสิทธิภาพนั่นเอง ดังนั้นการตรวจสอบด้านประสิทธิผลคือพิจารณาว่าผลของงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการที่กำหนดไว้หรือไม่

การตรวจสอบภายในระบบการคลังก็จะมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ด้านนี้ เช่นเดียวกับงานด้านอื่น ๆ ของระบบการคลัง ในกรณีของประเทศไทย ก็จัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ตรวจสอบงานด้านนี้ การ

ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะครอบคลุมการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่เฉพาะแต่เงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ยังรวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินจากแหล่งอื่น ๆ ด้วย เช่น เงินบริจาค เงินช่วยเหลือ เป็นต้น บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่ผ่านมามุ่งเน้นการตรวจสอบด้านความถูกต้องทางบัญชีเป็นสำคัญ ส่วนการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นมีเพียงเล็กน้อย เพราะจะมีข้อจำกัดในแง่บุคลากรที่มีความชำนาญในงานนั้น ๆ ก็เป็นไปได้ ทำให้การตรวจสอบด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่ได้รับความสำคัญ

จากที่กล่าวมาเกี่ยวกับระบบการคลังนั้นทำให้สามารถเข้าใจได้ในแง่ที่ว่า การดำเนินการทางการคลังของรัฐนั้นจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ เพราะปัจจัยต่าง ๆ ของระบบการคลังส่งผลกระทบต่อกันและส่งผลกระทบต่อระบบบริหารโดยส่วนรวม การพิจารณาปัจจัยหรือประเด็นใดเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ เพราะจะส่งผลกระทบต่อประเทศโดยส่วนรวม การดำเนินการของรัฐจึงต้องมีความรอบคอบแต่ไม่เชิงซ้ำจะเกินการณ์ จะทำให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability)

นับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่สภาวะถดถอยนับตั้งแต่ปลายปี 2540 ทำให้ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อเป็นตัวในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศให้หลุดพ้นจากหลุมทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการคลัง คือ นโยบายงบประมาณขาดดุล โดยนำงบประมาณไปใช้จ่ายในโครงการเร่งด่วนเพื่อบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ โครงการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน และโครงการเพื่อเสริมฐานรากในการพัฒนาประเทศ เนื่องจากการลงทุน การใช้จ่ายของภาคเอกชนหดตัวลง ประชาชนเกิดความรู้สึกไม่มั่นใจในระบบเศรษฐกิจจนบางครั้งเกิดอาการเฉื่อยทางเศรษฐกิจ (Panic Type Recession) ทำให้ประชาชนเก็บเงินไว้บริโภคในอนาคตหรือซื้อสิ่งของที่ทำให้ความมั่นใจ เช่น ทอง เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลก็จัดเก็บรายได้ทั้งในส่วนที่เป็นภาษีและมีใช้ภาษีลดน้อยลง และรัฐบาลเองก็มีความระมัดระวังที่จะไม่ใช้มาตรการในการเพิ่มรายได้ อันอาจไปกระทบเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน ประกอบกับรัฐบาลก็ได้ดำเนินการกู้เงินทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ ด้วยเหตุนี้หนี้ของรัฐบาลจึงเพิ่มสูงขึ้นมากจากก่อนวิกฤตจนส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลได้

การบริหารด้านการคลังของประเทศเพื่อให้ประชาชนได้อยู่ดีมีสุขเป็นภารกิจที่ไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้ คำถามจึงเกิดขึ้นว่า จะทำอย่างไรให้ระบบการคลังของประเทศเกิดความยั่งยืน เป็น

คำถามที่ต้องการคำตอบอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังผันแปรไปสู่สภาวะที่ถดถอย และตกต่ำ

ความหมายของความยั่งยืนทางการคลัง

สำหรับความหมายของความยั่งยืนทางการคลังนั้นสามารถมองได้หลายมิติ แต่อาจจะสรุปได้ว่า ความยั่งยืนทางการคลัง ก็คือภาวการณ์ที่ยอดหนี้สาธารณะอันเป็นภาระที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับระดับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กล่าวคือเม็ดเงินที่มีการกู้มาทั้งจากภายในประเทศและจากภายนอกประเทศ สามารถนำเม็ดเงินดังกล่าวมาลงทุนจนเกิดความคุ้มค่าต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเป็นแรงผลักดันในประเทศเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต ยอดหนี้ที่เพิ่มขึ้นก็ไม่เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด

ประเด็นที่กล่าวถึงนี้ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่า การพิจารณายอดหนี้สาธารณะแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสรุปถึงฐานะทางการคลังอันจะเป็นตัวสะท้อนถึงความมั่นคงทางการคลัง แต่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความคุ้มค่าหรือผลตอบแทนจากการก่อหนี้ด้วย ทั้งนี้จะนำมาใช้เพื่อการลงทุนอะไร รัฐบาลมีความสามารถในการชำระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยหรือไม่ และการชำระหนี้นั้นไม่สร้างภาระแก่การดำเนินนโยบายด้านอื่นของรัฐ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณด้านลงทุนในอนาคตต่อไป

ความยั่งยืนทางการคลัง จึงมีความครอบคลุมที่กว้างขวางมากกว่า “ความอยู่รอดทางการคลัง” หรือ Fiscal Solvency กล่าวคือ ความอยู่รอดทางการคลัง เป็นสภาพการณ์ที่รัฐบาลสามารถชำระหนี้ที่มีกับเจ้าหนี้ได้ตามจำนวนและตามกำหนดเวลา แม้จะผิมนัดบ้างในบางครั้ง ก็เรียกว่ามีความอยู่รอดทางการคลัง แต่ถ้ามีการนำเงินงบประมาณไปชำระหนี้ นั่นเกิดจากการเพิ่มขึ้นของการจัดเก็บภาษีและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระยะยาวที่จะทำให้เกิดการชะลอตัวลง และบั่นทอนความมั่นคงทางการคลังในที่สุด ก็ถือได้ว่า ประเทศขาดความยั่งยืนทางการคลัง

ลักษณะหรือตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลัง

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเป็นรูปธรรมอันจะนำมาซึ่งความเข้าใจตรงกัน ความยั่งยืนทางการคลังสามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัด ดังนี้

1. ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หรือ GDP (Public Debt to GDP) เป็นการเปรียบเทียบระหว่างระดับของการก่อหนี้กับระดับของผลผลิต ภาครับจะมีความยั่งยืนทางการคลังโดยสามารถก่อหนี้ได้เพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่ต่ำกว่าอัตราการเจริญเติบโตของประเทศ ตัวชี้วัดนี้จึงสามารถเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ สำหรับยอดหนี้สาธารณะคงค้างที่ใช้ในการพิจารณาคอบคลุมถึง 3 ประเด็นด้วยกัน คือ 1)หนี้ที่รัฐบาลลงนามเป็นผู้กู้โดยตรง 2) หนี้คงค้างจากการกู้ยืมของรัฐบาลวิสาหกิจที่มีสถานะการเงิน ไม่ว่าจะเงินกู้ที่มีรัฐบาลค้ำประกันหรือไม่ก็ตาม และ 3) หนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน

2. ภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณทั้งหมด ซึ่งจะแสดงถึงขีดความสามารถในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นคืนแก่ผู้ให้กู้ยืมตามกำหนด อันมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประเทศ ที่น่าสนใจและสำคัญอย่างยิ่งก็คือ จะเกี่ยวเนื่องกับการจัดสรรงบประมาณไปใช้ตามความจำเป็นด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะงบประมาณด้านการลงทุน ซึ่งจะเป็นเม็ดเงินที่หมุนเวียนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง อันส่งผลต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม (ในทางเศรษฐศาสตร์ การชำระคืนเงินกู้แก่เจ้าหนี้ ไม่ถือว่าเป็นรายจ่ายที่สร้างเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ แต่เป็นเพียงการคืนทรัพยากรด้านเงินทุนแก่เจ้าของ) ดังนั้น ความยั่งยืนทางการคลังจะเกิดขึ้นได้จะ ต้องอาศัยความสามารถของรัฐบาลในการบริหารให้เกิดความสมดุลในการใช้งบประมาณ โดยให้มีการชำระหนี้โดยไม่กระทบต่อความมั่นใจของผู้ให้กู้ ขณะเดียวกันก็ต้องไม่กระทบต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณของประเทศในด้านอื่น อันส่งผลกระทบบั่นปลายต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

3. งบประมาณรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับข้อข้างต้น เพราะงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะเป็นตัวจักรและพลังในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศและการพัฒนาประเทศ ดังนั้น งบประมาณในการลงทุนควรมีจำนวนมากเพียงพอต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ การวัดลักษณะที่ง่ายที่สุดก็คือ จำนวนงบลงทุนไม่ควรจะลดน้อยลงจากแนวโน้มในอดีต

จากตัวชี้วัดทั้ง 3 ประการดังกล่าว เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ที่จะแสดงถึงความยั่งยืนทางการคลัง แต่มีประเด็นต่อมาที่น่าสนใจก็คือ ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอยและตกต่ำ อาจจะรวมถึง

ในช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัว ซึ่งเป็นช่วงที่เศรษฐกิจมีความเปราะบางอย่างมาก จะพบว่ารัฐบาลมักจะดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลเพื่อใช้เป็นพลังในการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ และส่งผลต่อดุลการคลังที่เป็นเงินสดของรัฐบาล อันจะส่งผลต่อการกู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุล ระดับเงินคงคลัง รวมถึงสภาพคล่องของระบบการเงินได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาประกอบ เพราะส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลที่มีความสามารถจะสามารถเลือกใช้นโยบายทางการคลังได้อย่างเหมาะสม และมีจิตสำนึกรับผิดชอบถ้าหากมีการดำเนินการจนกระทั่งเป็นผลเสียต่อประชาชน ถ้าหากการดำเนินการมีวินัยทางการคลัง ก็จะทำให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนต่อไปอีกในอนาคต

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

ความหมายและเงื่อนไขของการกระจายอำนาจทางการคลัง

รัฐบาลของทุก ๆ ประเทศย่อมต้องตระหนักอยู่เสมอว่า ทำอย่างไรรัฐบาลจึงจะสามารถปกครองหรือบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัด เพื่อต้องการให้ประชาชนในประเทศได้รับความร่มเย็นเป็นสุข มีความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งมีความมั่นคงแห่งชาติ การที่รัฐบาลจะตอบสนองต่อเป้าหมายดังกล่าวนี้ได้ รัฐบาลจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้แต่ละท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง ในทางปฏิบัติ การกระจายอำนาจครอบคลุมถึงการกระจายอำนาจทางด้านการปกครองและการบริหาร แต่ล้าพังการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ หน่วยงานท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก จึงต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจดังกล่าวด้วย

ความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลัง

ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) มีลักษณะหลากหลาย ขึ้นอยู่กับธรรมชาติของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งให้คำจำกัดความแตกต่างกัน ในด้านการบริหารและการปกครอง รวมถึงองค์การธุรกิจเอกชนก็แตกต่างกันไป เช่น การกระจายอำนาจในทางการบริหาร หมายถึงความพยายามที่จะมอบอำนาจ (Delegation of Authority) ทั้งหมดไปยังผู้บริหารต่าง ๆ

ที่อยู่รองลงมาให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ยกเว้นแต่อำนาจหน้าที่บางอย่างจำเป็นต้องสงวนไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนความหมายของการกระจายอำนาจในทางปกครอง หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น สำหรับความหมายของการกระจายอำนาจในทางการคลัง สามารถพิจารณาได้จากคำว่า “การกระจายอำนาจ” กับ “การคลัง” ได้ดังนี้คือ

ความหมายจาก Webster's Third New International Dictionary “การกระจายอำนาจ” หมายถึง การกระจายอำนาจและหน้าที่จากส่วนกลางไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนความหมายของ “การคลัง” หมายถึง การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งในทางปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับรายได้ของรัฐบาลซึ่งมาจากภาษีอากรและแหล่งอื่น ๆ รายจ่ายของรัฐบาล หนี้สาธารณะ และนโยบายการคลัง

ดังนั้นเมื่อรวมคำว่า “การกระจายอำนาจ” กับคำว่า “การคลัง” เข้าด้วยกัน ประกอบกับพิจารณาความหมายของการกระจายอำนาจในทางการปกครองและการบริหารแล้ว ในที่นี้การกระจายอำนาจทาง การคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการตัดสินใจทางการคลัง อันได้แก่ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การก่อหนี้ และการบริหารการคลัง โดยไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพียงแต่อยู่ในการควบคุมบางเรื่องที่เป็นเท่านั้น

เงื่อนไขในการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการที่จะพิจารณาเกี่ยวกับรัฐบาลกลาง ควรจะปล่อยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในทางการคลังเป็นของตนเอง ปริมาณมากน้อยแค่ไหนนั้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์บางประการที่เป็นตัวกำหนดขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้

1. ความจริงใจของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ รัฐบาลมีความจริงใจที่จะให้มีการกระจายอำนาจแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยดังกล่าวจะเป็นเครื่องชี้ว่า อำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นได้รับมานั้นจะมีความเป็นอิสระในด้านการคลังมากน้อยแค่ไหน ความจริงใจของรัฐบาลนั้นสามารถพิจารณาได้จากนโยบาย กฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ไม่ค่อยมีบทบาทมากนักสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระทางการคลังในการจัดหารายได้ และการใช้จ่าย

หากท้องถิ่นสามารถมีภาระดำเนินงานทางการคลัง มีระบบการคลัง การงบประมาณของตนเอง และกำหนดนโยบายเป็นของตนเอง ก็จะทำให้การปกครองท้องถิ่นสัมฤทธิ์ผล

2. ความสามารถในการบริหารการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในการที่จะมอบภาระความรับผิดชอบทางด้านการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้น จะต้องพิจารณาถึงความสามารถของท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาปัจจัยอีก 2 ประการประกอบคือ

2.1 อาณาเขต ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบ

2.2 ความรู้ ความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นที่จะเข้ามาทำงานบริหารเพื่อจัดสรรบริการสาธารณะต่าง ๆ

ปัจจัยทั้งสองประการนี้จะเป็นสิ่งที่ใช้ประกอบการพิจารณาการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ในกรณีที่ขีดความสามารถในการบริหารงานของท้องถิ่น ตำรารัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในระดับต่ำและให้รับผิดชอบในอาณาเขตไม่มากนัก แต่ถ้าขีดความสามารถของท้องถิ่นสูง รัฐบาลกลางก็ควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาก และให้รับผิดชอบในอาณาเขตที่กว้างขวางมากขึ้น

3. เงื่อนไขทางด้านการเมือง ในบางกรณีการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจจะต้องคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นบางแห่งหรือบางภูมิภาคมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น อันจะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจทางการเมืองมากขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี รัฐบาลกลางยอมให้เกาะซิซิลี มีอำนาจในการปกครองตนเองมากกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นต้น

4. เงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจ ขอบเขตการกระจายอำนาจทางการเมือง นอกจากจะต้องพิจารณาปัจจัยทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องพิจารณาเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือ ในขณะที่เกิดสภาวะเงินเฟ้อ ปริมาณเงินในตลาดมีจำนวนมาก ประชาชนย่อมมีอำนาจในการซื้อสินค้าสูง ราคาสินค้าก็จะสูงขึ้นด้วย ถ้ารัฐบาลยินยอมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นใช้จ่ายเงินอย่างอิสระโดยปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางแล้ว จะเป็นผลทำให้ภาวะเงินเฟ้อทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ในทางตรงข้าม เมื่อเกิดสภาวะเงินฝืด ปริมาณเงินในตลาดมีไม่มากนัก ประชาชนมีกำลังซื้อต่ำ ราคาสินค้าก็ต่ำด้วย ถ้ารัฐบาลไม่กระตุ้นและส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินแล้ว ภาวะเศรษฐกิจอาจจะตกต่ำมากขึ้น อันจะเป็นผลเสียต่อประเทศชาติ

จุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริหารท้องถิ่นของตน นับได้ว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วยเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีรายได้และกำลังความสามารถที่จะนำไปพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นของตน ลำพังการกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว โดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ ท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก และมีใช่เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงให้กับหน่วยการปกครอง

สำหรับจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากในแง่เศรษฐกิจ ในแง่การเมือง และในแง่การบริหาร ได้ดังนี้

1. จุดมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

1.1 ประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง สินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่าง รัฐบาลกลางสามารถผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่สินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่าง รัฐบาลกลางจะไม่สามารถจัดสรรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เท่ากับเป็นการปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรเอง สินค้าหรือบริการดังกล่าว ได้แก่ สินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะการแผ่กระจาย* (Spillovers) หรือสินค้าสาธารณะที่ไม่ใช่ระดับชาติ (Non-national Public Goods) เช่น ถนนหนทางเพื่อใช้ในการคมนาคมภายในท้องถิ่น บริการดับเพลิง สวนสาธารณะ สนามกีฬา การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

สาเหตุที่ท้องถิ่นสามารถจัดสรรสินค้าหรือบริการสาธารณะบางอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น พอจะสรุปได้ดังนี้

*สินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีลักษณะแผ่กระจาย หมายถึง ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งผลิตบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ผลประโยชน์จากบริการสาธารณะดังกล่าวพลอยตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นอื่น แต่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นไม่สามารถเก็บเงินจากประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่ได้รับประโยชน์หรือท้องถิ่นในท้องถิ่นหนึ่งจัดบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นตน แต่การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลต่อประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่น โดยที่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นเป็นฝ่ายได้รับความเสียหายนั้น ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดผลเสียหายนั้นได้

1.1.1 การปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะเอง ย่อมจะทำให้บริการที่ผลิตขึ้นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ถูกต้องกว่ารัฐบาลกลาง

1.1.2 รัฐบาลท้องถิ่นสามารถทราบฐานะทางการเงินของตนเองได้ดี จึงสามารถปรับการใช้จ่ายให้เข้ากับฐานะทางการเงินที่ท้องถิ่นจะสามารถจัดหาได้ กล่าวคือ ท้องถิ่นจะใช้จ่ายตามสมรรถภาพทางการเงินของตนเอง

1.2 ช่วยให้ประชาชนเกิดความรักและหวงแหนท้องถิ่น โดยหลักการแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบายทางการคลัง มีอำนาจการตัดสินใจทางด้านจัดหารายรับและการตัดสินใจด้านการใช้จ่าย มีระบบการคลังเป็นของตนเอง ประชาชนในท้องถิ่นก็จะเกิดความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น อันจะทำให้เกิดความรักภักดี ความรักและความหวงแหนในท้องถิ่น

1.3 ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยความสมัครใจและเต็มใจ เมื่อประชาชนเกิดความรักภักดี มีความรักและหวงแหนท้องถิ่น จะเป็นผลให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความเต็มใจในการเสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น เกิดจิตสำนึกในการเสียภาษี (Tax Consciousness) อันจะทำให้การหลบหลีกและหลีกเลี่ยงภาษีลดน้อยลง ทั้งนี้ เพราะประชาชนผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ทราบว่าเงินภาษีที่ตนเสียให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น จะถูกนำไปใช้ในเรื่องอะไร เมื่อไร ที่ไหน อย่างไร เพราะเหตุใดจะต้องใช้จ่ายในเรื่องนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ การหลบเลี่ยงภาษีของผู้อื่นย่อมจะส่งผลกระทบต่อทุกคนในท้องถิ่น ในรูปที่จะต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้นเพื่อชดเชยเงินที่ขาดไป ซึ่งทุกคนในท้องถิ่นต่างก็มีผลประโยชน์ได้เสีย

1.4 เป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เมื่อประชาชนเกิดความรักภักดี มีความรักและหวงแหนท้องถิ่น นอกจากจะช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยความสมัครใจและเต็มใจแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ประชาชนทนท้องถิ่นย่อมต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญก้าวหน้าเป็นที่เชิดหน้าชูตา ดังนั้นจึงย่อมต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองเจริญก้าวหน้าเป็นที่เชิดหน้าชูตา ดังนั้นจึงย่อมจะมีการทุ่มเททั้งกำลังใจและกำลังกาย เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีการพัฒนาในที่สุด

2. จุดมุ่งหมายทางการเมือง

2.1 เป็นรากฐานต่อการพัฒนาทางการเมือง สำหรับประเทศกำลังพัฒนา อย่างเช่นประเทศไทย การกระจายอำนาจจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่สำคัญที่จะช่วยให้พัฒนาทางการเมืองได้มากขึ้น กล่าวคือ ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึง

บทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดี สามารถแสดงบทบาทได้อย่างถูกต้อง รู้ถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง รู้ถึงการแข่งขันทางการเมือง โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบและเล่นตามกติกา ในที่สุดประชาชนก็จะสามารถเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของและฝ่าย อันจะส่งผลให้มีการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ซึ่งจะกลายเป็นรากฐานที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางการเมือง

2.2 เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ การกระจายอำนาจนั้นประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตน โดยมีโอกาสเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทุกคนมีสิทธิ มีเสียงในการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ หรือเสนอตนเข้ารับใช้ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้มีการถ่ายเทผู้นำต่าง ๆ ที่เห็นว่าผู้นำคนนั้นขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีที่สำคัญประการหนึ่งที่จะฝึกฝนและสร้างผู้นำทางการเมืองและผู้นำทางด้านสาธารณะในระดับต่าง ๆ

จึงเห็นได้ว่าถ้าหากมิได้มีการฝึกฝนผู้นำในระดับต่าง ๆ ไว้ก็อาจจะส่งผลให้ขาดผู้นำที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น และระดับชาติได้ การแก้ไขปัญหาด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาที่มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน มีความเสี่ยงมาก อาจจะทำให้เกิดตามมาชนิดนอกเหนือความคาดหมาย และในที่สุดอาจนำความเสียหายมาสู่ประเทศชาติได้

2.3 สอดคล้องกับการปกครองตามระบบประชาธิปไตย โดยหลักปรัชญาของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย การกระจายอำนาจจะเป็นการยอมรับว่าประชาชนมีความรับผิดชอบ มีสิทธิเสรีภาพในการเสนอความคิดเห็นซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักปรัชญาของระบอบประชาธิปไตย

3. จุดมุ่งหมายทางการบริหาร

3.1 เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรับผิดชอบตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอเรื่องไปยังรัฐบาลกลาง ซึ่งการวินิจฉัยของรัฐบาลก็ต้องอาศัยระยะเวลา และในบางครั้งไม่ทันกับการแก้ไขเหตุการณ์ หากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จลงในท้องถิ่นนั่นเอง

3.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมาย และนับวันจะเพิ่มมากขึ้นตามความเจริญในด้านต่าง ๆ รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะสินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างเป็น

เรื่องของท้องถิ่นโดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้มีการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาดำเนินการ โดยให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐบาลกลางมีบทบาทเป็นเพียง "พี่เลี้ยง" และ "ผู้แนะนำ" เท่านั้น

3.3 เพื่อประหยัด โดยเหตุที่สภาพทางภูมิศาสตร์และจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน ยังผลให้ความเป็นอยู่และรายได้ของประชาชนแตกต่างกันด้วย เพื่อให้การปกครองของรัฐบาลสามารถอำนวยความสะดวก และความผาสุกให้ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการหารายได้ของตนเอง เพื่อนำไปใช้ในการบริหารของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลางที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ

จึงเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร อย่างไรก็ตามในการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น มีข้อพึงสังวรที่ควรพิจารณาหลายประการ เช่น

ความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปให้แก่ละท้องถิ่นผลิตสินค้าและบริการสาธารณะด้วยตนเอง อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในระหว่างท้องถิ่น กล่าวคือท้องถิ่นที่เจริญและประชาชนมีรายได้สูง ก็จะช่วยตนเองได้มาก และสามารถขยายความเจริญได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะผิดกับท้องถิ่นที่ยากจนจะไม่สามารถช่วยตัวเองได้ ความแตกต่างระหว่างท้องถิ่นย่อมมีมากขึ้นตามตัวไปด้วย

เอกภาพและความมั่นคงของประเทศ การกระจายอำนาจถ้านำมาใช้มากเกินไปจนขอบเขตอาจจะเป็นภัยต่อเอกภาพและความมั่นคงในการปกครองประเทศ อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมองแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม โดยเฉพาะถ้าเป็นระบบการเมืองที่ขาดคุณธรรมหรือจริยธรรมทางการเมือง มีการเล่นการเมืองนอกกติกาของสังคม เกิดการแก่งแย่งผลประโยชน์อันมิชอบ อาจเป็นผลให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลางได้

การกระจายอำนาจทางด้านรายรับ

เมื่อรัฐบาลกลางของประเทศใดต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังก็ย่อมต้องมีการกระจายอำนาจทางด้านรายรับประกอบด้วย เนื่องจากรายรับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนหัวใจและเส้นเลือดสำคัญที่จะทำให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นดำเนินไปได้ตามวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะถ้ารายได้มีจำนวนเพียงพอหรือเหลือเฟือ ก็จะเป็นสิ่งชี้ให้เห็นถึงความเป็นตัวของตัวเอง (Autonomy) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอีกด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น

รายรับของท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่สามารถแบ่งประเภทของแหล่งที่มาได้ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ภาษีอากร
2. รายรับอื่น ๆ
3. เงินอุดหนุน (Grants หรือ Grant in Aid)

สำหรับการกระจายอำนาจทางด้านรายรับในที่นี้ จะกล่าวรายละเอียดเฉพาะรายรับทางด้านภาษีอากรและรายรับอื่น ๆ ส่วนเงินอุดหนุนจะกล่าวในเรื่องการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย เนื่องจากเงินอุดหนุนมิได้เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ แต่เป็นเงินที่รัฐบาลกลางมอบให้ท้องถิ่นไปใช้จ่ายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่น

1. ภาษีอากร

การกระจายอำนาจทางการจัดเก็บภาษีอากร มีปัญหาที่ถกเถียงกันว่า ภาษีอากรประเภทใดที่รัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นควรเป็นผู้จัดเก็บจึงจะเหมาะสมที่สุด เนื่องจากว่าทั้งท้องถิ่นและรัฐบาลกลางต่างก็ต้องการรายได้เพื่อนำไปใช้จ่ายด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านรัฐบาลแล้ว ภาษีอากรสามารถทำรายได้ให้กับรัฐบาลจำนวนมาก แต่แหล่งที่มาของรายได้ของรัฐบาลและท้องถิ่นมาจากรากฐานเดียวกัน คือความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการจัดเก็บภาษีจึงน่าจะได้มีการตกลงกันระหว่างรัฐบาล และท้องถิ่นว่าใครควรจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีอากรประเภทใดจึงจะเป็นการเหมาะสม

โดยทั่วไปแล้วภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจะมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1.1 ภาษีอากรที่มอบให้ท้องถิ่นเป็น ผู้จัดเก็บ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละประเภทล้วนมีความต้องการจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้อง

พิจารณามอบอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมักจะอาศัยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ

1.1.1 ภาษีที่เก็บตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ ประชาชนที่ได้รับหรือใช้บริการจากท้องถิ่น ควรจะเป็นผู้เสียภาษีอากรเพื่อนำมาใช้ในการผลิตบริการเหล่านั้นต่อไป ซึ่งภาษีประเภทนี้รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่น

1.1.2 พิจารณาถึงความสามารถหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษี การเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักความสามารถหรือความพยายามอีกด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ ท้องถิ่นจะได้เปรียบกว่ารัฐบาลกลางในการจัดเก็บภาษีอากร เนื่องจากท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษีและทรัพย์สินที่จะเก็บ นอกจากนั้นผู้เสียภาษีมักจะมีความสมัครใจที่จะเสียภาษีให้กับท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน ภาษีที่เกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น

ตัวอย่างภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง เช่น

- ภาษีการป้องกันอัคคีภัย จะเก็บตามมูลค่าทรัพย์สินของสิ่งปลูกสร้าง
- ภาษีการอำนวยความสะดวกในการขนส่ง จะเก็บจากรถยนต์หรือผู้ใช้บริการ เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาถนนหนทาง
- ภาษีการให้บริการหาน้ำสะอาดและสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ จะเก็บเป็นค่าบริการจากผู้ใช้น้ำ ตามปริมาณการใช้น้ำ และอาจพิจารณาถึงประเภทและฐานะของผู้ใช้น้ำอีกด้วย
- ภาษีบริการสาธารณะอื่น ๆ เช่น การจัดสวนสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย บริการสาธารณสุขและการศึกษาในระดับท้องถิ่นนั้น การเก็บภาษีประเภทนี้อาจจะใช้หลักฐาน หรือความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to Pay Principle) เป็นสำคัญมากกว่าหลักการอื่น ๆ

1.2 ภาษีอากรที่ให้ท้องถิ่นเก็บร่วมกับรัฐบาลกลาง ลักษณะของภาษีอากรประเภทนี้ท้องถิ่นจะใช้ภาษีอากรบางอย่างที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บ เช่น ภาษีรายได้ท้องถิ่น ภาษีการค้าที่จัดเก็บเพิ่มขึ้น เป็นต้น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้น เป็นต้น ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1.2.1 ภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นจะมีหน่วยงานของท้องถิ่นเองทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บ และจะใช้อัตราภาษีตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

1.2.2 ภาษีที่ท้องถิ่นให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ ภาษีประเภทนี้ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นแต่ละระดับมีสิทธิจัดเก็บภาษีอากรบางชนิดเพิ่มขึ้นตามอัตราที่ รัฐบาลกลางกำหนด แต่ในการจัดเก็บจะมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บเอง แล้วจึงมอบ ให้ท้องถิ่นในภายหลัง เช่น ภาษีการค้าของเทศบาล เป็นต้น

1.3 ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่น แล้วรัฐบาลกลางแบ่งรายได้ ให้กับท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลกลางจัดเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นใดแล้ว รัฐบาลกลางก็จะแบ่ง รายได้จากภาษีอากรให้กับท้องถิ่นนั้น เรียกว่า "Tax Sharing" แต่ถ้ารัฐบาลกลางแบ่งรายได้ที่เก็บ ได้ในท้องถิ่นนั้นแก่ท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กำหนดเรียกว่า "Revenue Sharing" ซึ่งรูปแบบของ การแบ่งส่วนรายได้ แบ่งออกเป็น

1.3.1 การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไข การแบ่งส่วนรายได้โดยมีเงื่อนไข หมายถึง การพิจารณาแบ่งรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะพิจารณาให้ตามความเหมาะสม โดยใช้หลักการบางอย่างเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง รายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นตัวกำหนดอัตราการแบ่งรายได้โดยทั่วไป ได้แก่

1) รายได้ของประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีที่รัฐบาลกลางต้องการ กระจายความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น รัฐบาลกลางอาจแบ่งส่วนรายได้ให้แก่ท้องถิ่นที่ประชากร มีรายได้ต่อหัวต่ำในอัตราที่สูง ส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อหัวสูง รัฐบาลกลางอาจจะแบ่งส่วนรายได้ ในอัตราที่ต่ำหรืออาจไม่ให้เลยก็ได้

2) จำนวนประชากรในแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลกลางสามารถแบ่ง รายได้ให้กับท้องถิ่น โดยอาศัยจำนวนประชากรในท้องถิ่นได้ ท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรมากก็จะ ได้รับการแบ่งรายได้มาก ถ้าท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรน้อย ก็จะได้รับแบ่งรายได้น้อยตาม ด้วย

1.3.2 การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มีเงื่อนไข การแบ่งส่วนรายได้โดยไม่มี เงื่อนไข หมายถึง การที่รัฐบาลกลางพิจารณาแบ่งรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่น นั้น ๆ โดยไม่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากนัก อาจจัดแบ่งรายได้ในรูปร้อยละที่จัดเก็บได้ เช่น ร้อยละ 10 ของภาษีอากรที่จัดเก็บได้ เป็นต้น

2. รายรับอื่น ๆ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรายรับจากการจัดเก็บภาษีอากรใน ลักษณะต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอาจจะได้รับรายรับจากแหล่ง

อื่น ๆ อีก เช่น การก่อหนี้ รายได้จากกิจการสาธารณูปโภค และการเทศพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งแต่ละแหล่งที่มาของรายรับมีลักษณะของการกระจายอำนาจแตกต่างกันดังนี้

2.1 การก่อหนี้ โดยทั่วไปมีกฎหมายให้อำนาจกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นก่อหนี้ในลักษณะพันธบัตรหรือเงินกู้ได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลางซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสียก่อน อันถือเป็นภาระผูกพันที่ท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามลำดับขั้น เช่น เทศบาลของประเทศไทยอาจจะมีรายได้จากการขอกู้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือนิติบุคคล เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการในการบริหารงาน แต่การก่อหนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ส่วนวิธีการก่อหนี้นั้น ท้องถิ่นจำเป็นต้องเสนอโครงการใช้จ่ายในการก่อหนี้ครั้งนั้น ๆ อย่างละเอียด พร้อมด้วยผลประโยชน์ที่จะได้รับและกำหนดเวลาที่จะใช้เงินคืนต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ

2.2 รายได้จากการสาธารณูปโภคและการเทศพาณิชย์ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณูปโภคและการเทศพาณิชย์ได้ โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 61 กำหนดไว้ให้การเทศพาณิชย์ทำได้โดยตรง โดยออกเป็นเทศบัญญัติ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองกิจการเทศพาณิชย์ที่เทศบาลจัดทำ กิจการนี้มักเป็นการประปา ไฟฟ้า การเดินรถ เดินเรือ ขนส่ง โทรศัพท์ ท่าเรือ ตลาด วิทยุกระจายเสียง โรงแรม อาคารสงเคราะห์ อาคารพาณิชย์ โรงรับจำนำ สนามกีฬา โรงมหรสพ ห้องสมุด สถานที่พักผ่อน ที่อาบน้ำสาธารณะ ร้านค้าเทศบาล ร้านค้าเครื่องดื่ม สนามม้า แข่งเรือ เป็นต้น

2.3 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ รายได้อื่น ๆ เช่น ค่าปรับ ค่าธรรมเนียมในการให้บริการ รายได้จากเงินซึ่งมีผู้อุทิศให้ เป็นต้น ซึ่งมีกฎระเบียบที่มอบให้ท้องถิ่นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศไทย ค่าปรับเป็นโทษอย่างหนึ่งที่เรียกเก็บจากผู้กระทำผิดกฎหมายหรือละเมิดเทศบัญญัติ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะเปรียบเทียบปรับ ไม่ใช่อำนาจของนายกเทศมนตรี แต่ในภาษาอังกฤษ การเปรียบเทียบปรับเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีเจ้าพนักงานที่กระทำการปรับเปรียบเทียบได้เลยในบางแห่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม รายรับอื่น ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อเปรียบกับแหล่งรายรับประเภทภาษีอากรและเงินอุดหนุนแล้วนับว่าเป็นจำนวนเล็กน้อยมา ซึ่งไม่ค่อยมีความสำคัญกับการคลังของท้องถิ่นมากนัก

การกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย

การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากรัฐบาลกลางจะต้องกระจายอำนาจทางด้านรายรับ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายรับเป็นของตนเองอย่างเพียงพอต่อความต้องการแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องกระจายอำนาจทางด้านการใช้จ่ายให้กับท้องถิ่นด้วย มิใช่กระจายอำนาจทางด้านรายรับอย่างเดียวก็ถือว่า เป็นการกระจายอำนาจทางการคลัง ในการศึกษาการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายว่าท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจการใช้จ่ายของตนเองอย่างไรและมากน้อยแค่ไหน สามารถพิจารณาได้จากการที่ท้องถิ่นถูกควบคุมการใช้จ่ายจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ถ้าท้องถิ่นถูกควบคุมการใช้จ่ายมาก อำนาจการตัดสินใจด้านการใช้จ่ายก็จะน้อยลง ในทางตรงกันข้าม ถ้าท้องถิ่นถูกควบคุมการใช้จ่ายน้อย อำนาจการตัดสินใจด้านการใช้จ่ายก็จะมีมาก

ในการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น รัฐบาลกลางยังคงเข้าควบคุมในบางเรื่องที่จำเป็น โดยรัฐบาลกลางจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่าหน้าที่ประการใดที่ท้องถิ่นต้องกระทำและหน้าที่ประการใดที่ท้องถิ่นควรจัดทำ ซึ่งการใช้จ่ายเงินรัฐบาลก็ต้องจัดสรรให้มีความสำคัญกับหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องจัดทำมากกว่าหน้าที่ที่ท้องถิ่นควรจัดทำ นอกจากนี้แล้วท้องถิ่นจะดำเนินกิจการทางคลังอย่างไรก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลกลางด้วย ซึ่งอำนาจการตัดสินใจด้านการใช้จ่ายของท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางเข้าแทรกแซงอาจทำได้ดังนี้

1. ด้านงบประมาณรายจ่าย

รายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ จะออกมาในรูปของการจัดตั้งงบประมาณ โดยที่งบประมาณจะเป็นแนวทางหรือแผนอย่างหนึ่งของหน่วยงานในการดำเนินการ ซึ่งงบประมาณของท้องถิ่นมีลักษณะทั้งเหมือนและแตกต่างกับงบประมาณของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ งบประมาณของรัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีข้อเหมือนตรงที่ว่าต้องตราเป็นกฎหมาย เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดทำงบประมาณเสร็จแล้ว ก่อนที่จะนำไปใช้จะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน ส่วนข้อที่แตกต่างกัน ก็คืองบประมาณของรัฐบาลอาศัยรายจ่ายเป็นตัวกำหนดรายรับ หมายถึงรัฐบาลพิจารณาว่าต้องใช้จ่ายในเรื่องอะไรบ้าง จึงจัดหารายรับให้เพียงพอกับการใช้จ่าย แต่งบประมาณของท้องถิ่นกลับมีลักษณะตรงกันข้าม รายรับของท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดรายจ่ายซึ่งเหมือนกับธุรกิจเอกชนทั่วไป

งบประมาณของท้องถิ่นถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลกลางนับตั้งแต่ขณะที่กำหนดรายจ่ายประจำปี* จนกระทั่งถึงภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเจ้าหน้าที่หน่วยการคลังจะต้องนำเงินรายได้และรายจ่ายตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติแล้วนั้นมาลงในบัญชีงบประมาณ และลงทะเบียน ต่าง ๆ ตามระเบียบการทำงานงบประมาณที่รัฐบาลกลางกำหนด นับตั้งแต่การเบิกและการจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน ตลอดจนการควบคุมการตรวจบัญชี การรายงานทางการเงิน การโอนงบประมาณรายจ่ายและการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม และรัฐบาลกลางจะส่งตัวแทนไปตรวจสอบบัญชีรายจ่ายของท้องถิ่น เช่น ประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยจะเข้าควบคุมการเบิกเงินโดยตรวจฎีกาและอนุมัติฎีกา ตรวจสอบใบสำคัญคู่จ่าย ตรวจสอบบัญชีและรายการเงิน ทั้งนี้โดยเน้นหนักไปในแนวทางของการใช้จ่ายตามเป้าหมายของงาน โครงการเป็นหลัก มากกว่าที่จะมุ่งไปในรายละเอียดของแต่ละรายการ ยกเว้นหมวดครุภัณฑ์และหมวดที่ดิน และสิ่งก่อสร้างที่ต้องควบคุมโดยละเอียด เป็นต้น

2. ด้านเงินอุดหนุน

ท้องถิ่นต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินการของท้องถิ่น การที่รัฐบาลกลางจะอนุมัติเงินอุดหนุนให้จำนวนเท่าใดจึงเป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่น สำหรับวัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางจะแตกต่างกันไป แต่พอจะสรุปได้ดังนี้

2.1 เพื่อผลิตบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น บริการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งเป็นบริการที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการ ถ้าปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการผลิตบริการดังกล่าวเอง จะต้องเสียต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานสูง ท้องถิ่นย่อมมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการได้ หรือถ้าท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอที่จะนำมาดำเนินการก็จะเป็นผลให้ท้องถิ่นสูญเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ที่อาจมีความสำคัญมากกว่าก็ได้

2.2 เพื่อแก้ไขปัญหาการแผ่กระจายของสินค้าและบริการ กล่าวคือ ในกรณีที่ท้องถิ่นหนึ่งผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะขึ้นมา และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นอื่นได้รับ

* เช่น การทำงานงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย ห้ามตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ และตามปกติต้องมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายประจำปีไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ของรายได้ ทั้งนี้หักเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายเงินสะสมและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภทออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 3

ประโยชน์จากบริการสาธารณะดังกล่าว ซึ่งท้องถิ่นที่ผลิตบริการสาธารณะนั้นไม่สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ ในกรณีเช่นนี้ถ้ารัฐบาลไม่ให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ผลิตบริการสาธารณะ จะทำให้ท้องถิ่นดังกล่าวรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตบริการสาธารณะมากเกินไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นที่ผลิตบริการสาธารณะ รัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือโดยการให้เงินอุดหนุนเท่ากับมูลค่าของผลประโยชน์ที่กระจายให้แก่ท้องถิ่นอื่น ตัวอย่างเช่น พัทยา เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีเมืองพัทยาเป็นผู้ดูแล มีประชาชนจากท้องถิ่นอื่นเข้าไปท่องเที่ยวและใช้บริการด้านอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการแผ่กระจาย รัฐบาลจึงให้เงินอุดหนุนแก่เมืองพัทยา เช่น นำไปเป็นค่าบำรุงรักษาถนนหนทาง การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว การแผ่กระจายยังรวมถึงการที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งผลิตบริการสาธารณะขึ้นมากแล้ว แต่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนในท้องถิ่นอื่น โดยที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นฝ่ายได้รับความเสียหายนั้นไม่สามารถเรียกชดเชยค่าเสียหายจากท้องถิ่นที่ผลิตบริการดังกล่าวได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ได้รับความเสียหายเท่ากับมูลค่าของค่าเสียหายที่ตกอยู่แก่ท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร เป็นแหล่งผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ย่อมก่อให้เกิดมลพิษต่าง ๆ ซึ่งย่อมไปกระทบต่อท้องถิ่นใกล้เคียง เช่น เทศบาลเมืองนนทบุรี เป็นต้น รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นที่ได้รับความเสียหาย

2.3 เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคทางเศรษฐกิจระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังแตกต่างกัน ถ้ารัฐบาลไม่เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับท้องถิ่นที่ยากจน อาจจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่ร่ำรวยกับท้องถิ่นที่ยากจนมากขึ้น รัฐบาลจึงต้องให้เงินอุดหนุนกับท้องถิ่นที่ยากจน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการคลัง

2.4 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลกลางของแต่ละประเทศย่อมมีอำนาจในการใช้เครื่องมือต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นก็เป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลอาจใช้เป็นแนวทางได้ เช่น ในกรณีที่ประเทศประสบภาวะเงินเฟ้อ ถ้ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนกับท้องถิ่น และท้องถิ่นนำไปใช้ในท้องถิ่นไว้ชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น

2.5 เพื่อผลทางการเมือง ในการปกครอง ในบางสถานการณ์ รัฐบาลกลางอาจใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการทางการเมืองเพื่อช่วยในการปกครอง โดยการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนของท้องถิ่นบางแห่งเป็นพิเศษ เพื่อทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความจงรักภักดีต่อรัฐบาลกลางและเห็นความสำคัญของการรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นดังกล่าวมาข้างต้น จำเป็นที่จะต้องพิจารณารูปแบบของการให้เงินอุดหนุนประกอบด้วย เนื่องจากเงินอุดหนุนลักษณะหนึ่งจะสนองวัตถุประสงค์บางอย่างเท่านั้น และอาจจะขัดแย้งกับวัตถุประสงค์อย่างอื่นด้วย ซึ่งประเภทของการให้เงินอุดหนุนโดยทั่วไปแบ่งได้ 3 ลักษณะคือ

1) เงินอุดหนุนแบบทั่วไปหรือเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General or Block Grants) หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นอย่างใดก็ได้ตามที่เห็นเหมาะสม ซึ่งรัฐบาลกลางมิได้กำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง

เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (Selective or Categorical Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางกำหนดเงื่อนไขให้ท้องถิ่นว่า จะต้องนำไปใช้จ่ายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การคมนาคม ซึ่งท้องถิ่นจำนำเงินอุดหนุนไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ไม่ได้

2) เงินอุดหนุนแบบให้เปล่าหรือแบบร่วมสมทบ

เงินอุดหนุนแบบให้เปล่า (Non-matching Grants) กล่าวคือ เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นโดยที่ท้องถิ่นไม่ต้องออกเงินร่วมสมทบกับการช่วยเหลือ

เงินอุดหนุนแบบร่วมสมทบ (Matching Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางออกเงินร่วมสมทบกับท้องถิ่น โดยที่ท้องถิ่นจะต้องออกเงินของตนเองเพื่อใช้จ่ายด้วย รัฐบาลจึงจะออกร่วมสมทบให้

3) เงินอุดหนุนแบบให้เป็นเปอร์เซ็นต์หรือเป็นหน่วย

เงินอุดหนุนแบบเปอร์เซ็นต์ (Percentage Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้ตามอัตราส่วนของการใช้จ่ายที่ท้องถิ่นใช้จ่ายไป เช่น ร้อยละ 25 ของการใช้จ่ายด้านตำรวจ เป็นต้น

เงินอุดหนุนแบบหน่วย (Unit Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่ให้ตามหน่วยของการบริการ (Units of Services) เช่น ตามรายหัว จำนวนเด็ก เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจการตัดสินใจด้านรายจ่ายของท้องถิ่นมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจที่จะต้องกระทำ ท้องถิ่นยังคงถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น ในกรณีประเทศไทย ปรากฏว่ารัฐบาลกลางกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายแก่ท้องถิ่นน้อยมาก กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้มีอำนาจในการใช้จ่ายหรือดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

การศึกษาด้านการคลังของหน่วยใดก็ตามมักจะสนใจและให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับฐานะรายได้ ฐานะรายจ่าย และความสามารถในการใช้จ่ายตามข้อผูกพันในอนาคต ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า สมรรถนะทางการคลัง (Financial Capability) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดก็คือ "สมรรถนะในการจัดหารายได้และสร้างประสิทธิภาพตลอดจนประสิทธิผลในการใช้จ่าย" จากความหมายข้างต้นมีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

1. เกี่ยวข้องกับรายได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติโดยผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดหารายได้มาในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งก็มีประเด็นที่น่าสนใจว่า "จะหารายได้มาจากไหน" เพราะในการจัดหารายได้ก็ต้องสัมพันธ์กับด้านภาษี ซึ่งเท่ากับจะต้องมีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรจากประชาชนมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเป็นผลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีทรัพยากรลดน้อยลง ก็เป็นประเด็นที่ถามกันต่อไปว่า เมื่อประชาชนมีทรัพยากรลดน้อยลงแล้ว ประชาชนจะยินยอมและยินดีเสียสละหรือไม่

2. เกี่ยวข้องกับรายจ่าย ดังกล่าวแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่จะต้องผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งทางด้านการให้การศึกษา การบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค และอื่น ๆ การให้บริการดังกล่าวจะต้องใช้ต้นทุนหรืองบประมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะต้องศึกษาหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น และจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการให้สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง อันจะทำให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า เมื่อเสียภาษีให้กับรัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตอบสนองความต้องการได้อย่างดีเยี่ยม ประชาชนก็ย่อมที่จะเสียสละทรัพยากรของตนอย่างเต็มใจ

3. การจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งการจัดการเพื่อให้มีรายได้จำนวนมากที่สุด โดยใช้จ่ายงบประมาณน้อยที่สุด นั่นคือมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และเมื่อมีการใช้จ่ายสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน นั่นคือมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) การดำเนินการเพื่อให้ได้ผลทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต้องอาศัยกลไก บุคลากร กลยุทธ์ และอื่น ๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพบริบทของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

เกณฑ์การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดหาหรือผลิตบริการสาธารณะต่าง ๆ มักจะใช้เกณฑ์ที่มีลักษณะเชิงปทัสสถาน (Normative) มากกว่าที่จะใช้วัตถุดิบประจักษ์เชิงประจักษ์ (Empirical) กล่าวคือ การกำหนดว่าจะผลิตสินค้าหรือบริการต่าง ๆ มักจะอยู่บนพื้นฐานของความรู้สึกรู้ใจของประชาชนหรือผู้นำในท้องถิ่น ว่าควรจะทำอย่างไร มากกว่ามาจากการศึกษาข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ของท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น จะต้องศึกษาหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นมาทำการพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งเกณฑ์ในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางวิชาการเห็นว่าจะต้องประกอบด้วยหลัก 4 ประการ คือ หลักประสิทธิภาพ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคงทางการเงิน และหลักการตรวจสอบสาธารณะ ซึ่งหลักแต่ละประการ มีรายละเอียดดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2545, น. 6-10)

1. หลักประสิทธิภาพ (Efficiency Principle) หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารการเงินไม่ว่าการบริหารการจัดการหารายได้และการบริหารการใช้จ่ายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง การจัดการให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการในอัตราต้นทุนที่ต่ำที่สุด (Lowest Cost) หรือในอัตราที่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด (Highest Benefit) หรือในอัตราที่เปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์ตอบแทนและต้นทุนแล้วปรากฏว่ามีอัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด (Maximum Benefit – Cost Ratio) ด้วยเกณฑ์ดังกล่าวประสิทธิภาพของท้องถิ่นหากมองในแง่เฉพาะของการจัดการรายได้หมายความว่า หากรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีความสามารถทางการจัดการสูง รัฐบาลท้องถิ่นนั้นต้องพยายามหารายได้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนวิธีการหารายได้นั้น อาจจะมาจากการขยายฐานภาษี การเพิ่มอัตราภาษี รวมทั้งการพยายามแสวงรายได้ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษี เป็นต้น หากมองประสิทธิภาพในด้านรายจ่าย รัฐบาลท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการบริหารการใช้จ่ายจะต้องใช้จ่ายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด นั่นหมายความว่าต้นทุนต่อหน่วยในการใช้จ่ายต้องลดลงถึงจุดต่ำสุด หรือประหยัดที่สุดนั่นเอง

หากมองประสิทธิภาพในแง่ของการลงทุน การลงทุนที่มีประสิทธิภาพด้านการเงิน หมายถึง การลงทุนที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด ซึ่งผลตอบแทนสูงสุดนี้ควรคิดควบไปทั้งด้านผลตอบแทนที่ได้รับ (Benefit) และต้นทุนที่จ่ายไป (Cost) อย่างไรก็ตามในกรณีที่ไม่สามารถคำนวณหาผลตอบแทนออกมาเป็นตัวเลขได้ก็อาจจะใช้ต้นทุนต่อหน่วย (Unit Cost) เป็นหลักในการกำหนดประสิทธิภาพก็ได้

ยกตัวอย่างเช่น ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) การบริหารการจัดเก็บจะต้องพิจารณาว่าจะจัดเก็บโดยวิธีใดจึงจะทำให้ต้นทุนการจัดเก็บต่ำสุด แต่รายได้จากการจัดเก็บสูงสุด ภายใต้หลักการดังกล่าวผู้บริหารการจัดเก็บต้องกำหนดทางเลือกขึ้นมาหลาย ๆ ทางเลือก แล้วจึงทำการวิเคราะห์แต่ละทางเลือกให้ชัดเจนว่า ทางเลือกใดมีต้นทุนในการจัดเก็บเท่าไร และได้รับผลตอบแทนจากการจัดเก็บอย่างไร เมื่อทราบต้นทุนและผลตอบแทนทุกทางเลือกแล้ว ผู้บริหารก็ตัดสินใจได้โดยการเปรียบเทียบในแต่ละทางเลือกว่า ทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

2. หลักการที่สอง หลักความเสมอภาค (Equitably Principle) หลักความเสมอภาค หมายถึง การจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลท้องถิ่นต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สามประการคือ ประการแรก ต้องคำนึงถึงความยุติธรรม (Fairly) ระหว่างกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การจัดเก็บภาษีจากประชาชนหรือการแจกจ่ายสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนต้องไม่แบ่งแยกเลือกที่รักมักที่ชัง (Discriminate) ในความรับผิดชอบและผลประโยชน์ที่กลุ่มคนในสังคมจะต้องได้รับ โดยปกติทั่วไปในสังคมท้องถิ่นใด ๆ ย่อมจะมีกลุ่มคนหลากหลายไม่เหมือนกัน รัฐบาลท้องถิ่นจะเลือกให้บริการสาธารณะเฉพาะบุคคลใกล้ชิดของตนเองไม่ได้ หรือจะงดเว้นเพิกเฉยไม่เก็บภาษีจากคนที่เป็นญาติมิตรและตัวผู้นำท้องถิ่นเองได้ไม่ได้ หลักการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เรียกว่า “หลักความยุติธรรม” หลักความเสมอภาค ประการที่สอง ต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็น (Needs) ของบุคคลในสังคม หลักความจำเป็นหมายความว่ากลุ่มบุคคลใดมีความจำเป็นจะต้องได้รับการจากรัฐเพื่อให้เขาสามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมอย่างปกติสุขได้ บุคคลกลุ่มนั้นอาจได้รับสิทธิพิเศษในการรับบริการตามความจำเป็น เช่น คนจนอาจจะได้รับสิทธิพิเศษในการสงเคราะห์ทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขจากรัฐบาล แต่คนรวยอาจจะไม่ได้รับสิทธิพิเศษอันนี้ เป็นต้น ดังนั้นความแตกต่างระหว่างความจำเป็นของคนในสังคมควรจะต้องได้รับการพิจารณาเพิ่มเติมจากหลักความยุติธรรมในการให้บริการ คนที่มีความจำเป็นมากควรจะต้องได้รับการบริหารจากรัฐมาก ตรงข้ามคนที่มีความจำเป็นน้อยก็ควรจะต้องได้รับการจากรัฐน้อยกว่า เป็นต้น หลักความเสมอภาค ประการที่สาม ต้องคำนึงถึงหลักความสามารถในการจ่าย (The Ability to Pay Principle) หมายความว่า บุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีให้รัฐมากก็ควรจะถูกจัดเก็บภาษีมากกว่าคนที่ไม่มีความสามารถในการจ่ายภาษี หรือมีความสามารถในการจ่ายภาษีน้อยนั่นเอง

จากหลักเกณฑ์ย่อย ๆ ทั้งสามประการที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องนำไปพิจารณาอย่างรอบคอบว่าขอบเขตความยุติธรรม

(Fairness) ขอบเขตความจำเป็น (Needs) และขอบเขตความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) หมายถึงอะไร มีขอบเขตเพียงใด เพราะหากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นไม่ชัดเจน ปัญหาความยุ่งยากในการให้บริการ หรือในการจัดเก็บรายได้ก็จะเกิดตามมามากมาย ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาลโดยรวมตกต่ำไปด้วย

3. หลักการที่สาม หลักสุขภาพของฐานะการเงิน (Healthy Financial Condition Principle) หลักสุขภาพของฐานะทางการเงิน หมายความว่า รัฐบาลท้องถิ่นต้องรักษาความสามารถทางด้านรายได้และรายจ่ายให้มีความเข้มแข็งน่าเชื่อถืออยู่ตลอดเวลา ในด้านรายได้ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องสามารถจัดหารายได้มาได้ครบจำนวนที่ต้องการตามเวลาที่กำหนด ในด้านรายจ่าย รัฐบาลท้องถิ่นต้องสามารถใช้จ่ายเงินไปตามพันธะที่กำหนดไว้ (Obligation) ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขเวลา ไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว ในการจัดหารายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นก็ควรจัดหารายได้ให้มีจำนวนมากพอที่จะนำมาใช้จ่ายตามความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ รัฐบาลท้องถิ่นไม่ควรมุ่งจัดหารายได้เพื่อหวังกำไรหรือเพื่อหวังให้เกิดความมั่งคั่งร่ำรวยขององค์การรัฐบาลท้องถิ่นเอง เพราะความมั่งคั่งร่ำรวยของรัฐบาลท้องถิ่นไม่ใช่เป้าหมายในการบริหารการเงินของท้องถิ่นนั่นเอง

โดยเหตุดังกล่าว การจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงเป็นอย่างมากในข้อผูกพันที่จะเกิดขึ้นในวันข้างหน้า เช่น การกู้เงินมาใช้ในโครงการใด ๆ จะต้องนึกถึงภาระภาษีที่จะต้องเรียกเก็บเพื่อคืนเงินกู้ในอนาคต แนนอนที่สุดหาก รัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายโดยมิได้คำนึงถึงข้อผูกพันในอนาคต รัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็ประสบกับปัญหาทางการเงินในอนาคตอย่างแน่นอน ดังนั้นความน่าเชื่อถือ (Creditability) ทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นก็จะถดถอยลง ความเข้มแข็งทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับความน่าเชื่อถือทางการเงินของท้องถิ่นเองโดยอัตโนมัติ และนอกจากนั้นฐานะทางการเงินในปัจจุบันยังผูกพันต่อเนื่องไปยังฐานะทางการเงินอนาคต (Future Obligation) อีกด้วย

4. หลักการที่สี่ หลักการตรวจสอบสาธารณะ (Public Accountability Principle) การให้สาธารณะตรวจสอบได้ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องสามารถเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้และตรวจสอบซักถามได้ตลอดเวลา การมีเจตนาซ่อนเร้นปิดบังกิจกรรมใดให้ถือว่ามีความโน้มเอียงไปในทางทุจริตไม่น่าไว้วางใจ ดังนั้นองค์การรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อการเผยแพร่วิธีการประเมินและผลของการประเมินให้แก่สาธารณะชนทราบอีกด้วย หากประชาชนกลุ่มใดมีข้อสงสัย รัฐบาลท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยต้องยอมรับ

ว่าเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนกลุ่มนั้นที่จะชักใช้สอบถามเพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดการชัดขวางไม่ให้ประชาชนตรวจสอบต้องถือว่าเป็นเรื่องกระทำไม่ได้

หลักการบริหารการเงินการคลังขององค์การบริหารท้องถิ่นทั้ง 4 ประการที่กล่าวมา ถือเป็นเป้าหมายสำคัญทางการบริหารการเงินการคลังด้วย แน่นนอนที่สุดเป้าหมายดังกล่าวถือเป็นเป้าหมายทั่วไปที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท้องถิ่นต้องยึดถือ แต่ทว่าอย่างไรก็ตามในแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีเป้าหมายเฉพาะที่มากไปกว่านี้ก็ได้ เช่น รัฐบาลท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินให้สอดคล้องสัมพันธ์กับนโยบายของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจโดยรวมดำเนินไปได้อย่างราบรื่นไม่ติดขัด ยกตัวอย่างในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลกลางมีนโยบายที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจโดยจัดงบประมาณแบบขาดดุล กรณีดังกล่าวรัฐบาลกลางอาจกำหนดนโยบายให้ท้องถิ่นจัดงบประมาณแบบขาดดุลด้วยเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องสนองนโยบายของรัฐบาลกลางดังกล่าว หรือในบางกรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจเผชิญกับปัญหาเฉพาะบางเรื่อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจกำหนดเป้าหมายการจัดเก็บและใช้จ่ายเงินที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไปก็ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาเหตุผลประกอบเป็นรายกรณีไป

อย่างไรก็ตามในบางครั้ง เป้าหมายทั้ง 4 ประการข้างต้นมีความขัดแย้งซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น การพยายามที่จะเน้นการบริหารงานให้เกิด “ความมีประสิทธิภาพ” โดยพยายามใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อาจจะทำให้ไปขัดแย้งก่อให้เกิดความ “ไม่เสมอภาค” แก่คนบางกลุ่ม เพราะคนบางกลุ่ม เช่น คนยากจน คนด้อยโอกาสอาจขาดความสามารถในการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเท่าเทียมกับคนมีโอกาสนั้นสังคม หรือการมุ่งเน้นเพื่อให้เกิด “ความเข้มแข็งทางการเงิน” อาจทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปิดกั้นกิจกรรมบางประเภทไว้เป็นความลับ (เช่น กิจกรรมการวางแผนจัดเก็บภาษีบางกลุ่ม) ทำให้เกิดผลกระทบต่อการ “การตรวจสอบได้” เป็นต้น

ความสำคัญของฐานะทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในทุกระดับชั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะพยายามทำให้ฐานะทางการคลังของตนเองมีความเข้มแข็งอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะความเข้มแข็งทางด้านการคลังจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งก่อให้เกิดความสามารถในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วน

นอกจากนั้นการทำให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังยังต้องคำนึงถึงความสามารถในการบริหารให้สอดคล้องและมีความเป็นไปได้ในทางการเมืองอีกด้วย รวมทั้งการบริหารทางการเงินการคลังเข้มแข็งต้องสามารถตรวจสอบได้ด้วยลักษณะที่มีความโปร่งใสไม่ปิดบัง ถึงแม้ว่าความเข้มแข็งทางการคลังจะไม่ใช่ว่าเป้าหมายที่มีความสำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงประการเดียว แต่ความมั่นคงเข้มแข็งทางการคลังดังกล่าวก็ยังเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเป็นธรรม

หากปราศจากความเข้มแข็งทางการคลังแล้ว นอกจากจะทำให้ปราศจากความน่าเชื่อถือแล้ว ยังจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำหน้าที่ที่สำคัญบางประการของตนเองได้อีกด้วย เช่น ไม่สามารถให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มความสามารถ และอาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายหลายประการตามมา เป็นต้นว่า เกิดความขาดแคลนสินค้าและบริการสาธารณะ ที่จำเป็นต้องจัดหาให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลหรืออาจเกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือกลุ่มบุคคล อันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามที่ตกลงกันได้ ความเสียหายดังกล่าวอาจจะส่งผลกระทบโยนไปถึงกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความผูกพันอยู่กับรัฐบาล เช่น กระทบถึงกลุ่มธนาคาร กลุ่มบริษัท กลุ่มประกันภัย หรือกระทบต่อเงินกองทุนต่าง ๆ ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายให้ เป็นต้น ผลกระทบดังกล่าวจะทำให้การบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ได้รับความเชื่อถือ นอกจากนั้นความอ่อนแอทางการคลังยังอาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกับประชาชนผู้เสียภาษีอีกด้วย เนื่องจากผู้เสียภาษีได้ชำระภาษีไปในจำนวนและอัตราเท่าเดิมแต่กลับได้รับการบริการในระดับที่มีปริมาณและคุณภาพเลวลง หรือแม้กระทั่งบางกรณีที่ร้ายแรงกว่านั้นผู้เสียภาษีอาจต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกเพียงเพราะความบกพร่องในการบริหารทางการเงินการคลังของท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการที่จะเรียกเก็บระดมเงินเพิ่มเติมเพื่อนำไปใช้จ่ายและชำระหนี้ต่าง ๆ ที่เกิดจากความบกพร่องในการบริหารการเงินของตนเอง เป็นต้น

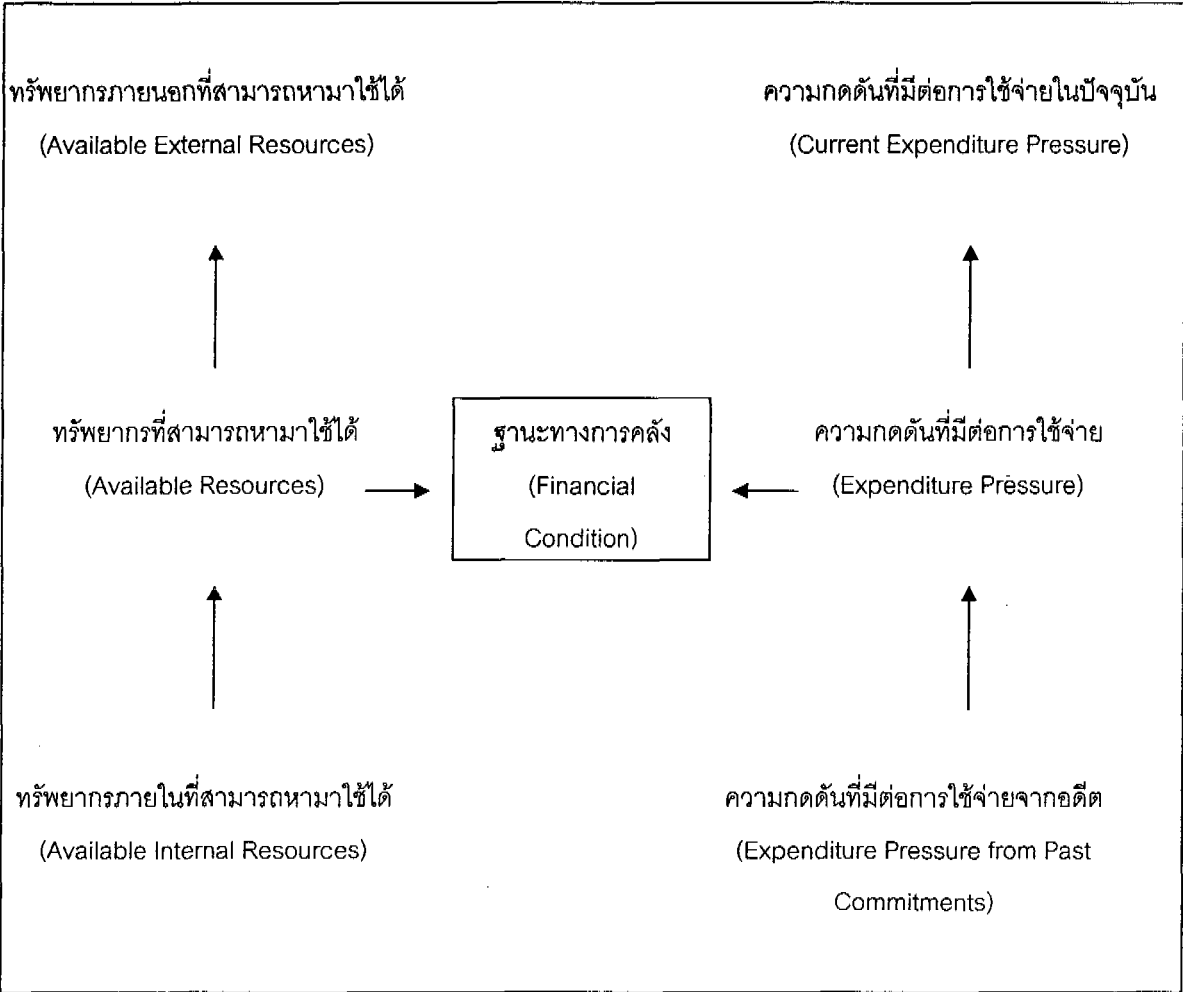
กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของกรอบความคิด

ฐานะทางการคลัง (Financial Condition) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนิยามได้ว่าหมายถึง “ศักยภาพที่รัฐบาลสามารถจะจัดการกับภาระหนี้” ซึ่งภาระหนี้ดังกล่าว

หมายถึง “ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย” ดังนั้น ฐานะทางการคลังอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าหมายถึง “ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของตัวเองให้บรรลุความจำเป็นได้ตามความต้องการ” จากนิยามจะเห็นได้ว่าความเป็นไปได้ในการใช้จ่ายทางการเงินดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการด้วยกัน ซึ่งโดยทั่วไปที่สำคัญคือ ระดับแรงกดดันเนื่องจากความจำเป็นในด้านรายจ่าย (Expenditure Pressures) ขององค์กรนั้น โดยทั่วไปปริมาณการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดหาได้ กล่าวคือถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถหารายได้มาได้มากก็จะมีแนวโน้มสูงที่จะทำให้รายจ่ายมากตามไปด้วย นอกจากนั้นแรงกดดันด้านรายจ่ายจะเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับ “ความจำเป็นและความต้องการ (needs and demands)” ของชุมชนในท้องถิ่นนั้นด้วย ดังนั้น ความสามารถในการจัดการกับความต้องการด้านการคลังเหล่านี้ จึงจะต้องสัมพันธ์เกี่ยวข้องโดยตรงกับตัวแปรหลายตัว เช่น ตัวแปรรายจ่ายในการดำเนินงาน, เงินทุน, หนี้, พฤติกรรมการใช้งบประมาณ ซึ่งค่าใช้จ่ายตามความจำเป็นเหล่านี้จะถูกรวมอยู่ในส่วนของความกดดันด้านรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด ส่วนตัววัดทรัพยากรภายในและภายนอก จะถูกรวมอยู่ในแหล่งทรัพยากรที่จัดหาได้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านี้ อาจสรุปได้โดยสังเขป ดังภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6
กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงิน



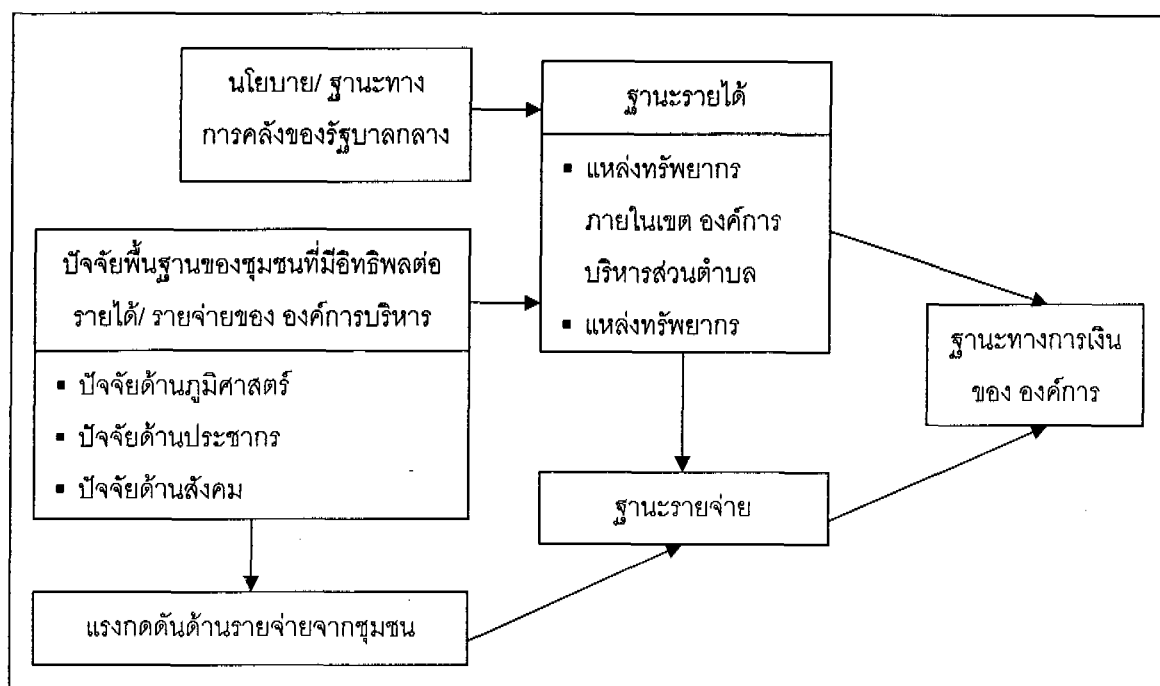
ที่มา: อุดม ทุมโฆสิต, 2545, น. 26

ตัวแบบในการวิเคราะห์ฐานะการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

อุดม ทุมโฆสิต ได้เสนอตัวแบบในการวิเคราะห์ฐานะการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลดังภาพที่ 2.7

ภาพที่ 2.7

ตัวแบบการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล



ที่มา: อุดม ทุมโฆสิต, 2545, น. 137

ตัวแบบนี้อธิบายได้ว่า โครงสร้างของตัวแบบไม่ว่าจะเป็นตัวแปรตาม (ฐานะการคลัง) และตัวแปรอิสระทั้งหลาย ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วยปัจจัย 2 ประการที่มีผลโดยตรงทำให้ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาพดีหรือไม่ดี ปัจจัยทั้ง 2 ประการนั้น ได้แก่ ฐานะรายได้ และฐานะรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตัวแปรฐานะรายได้ (Revenue Condition) ประกอบด้วย 1) รายได้ที่มาจากทรัพยากรภายใน อันหมายถึง รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง หรือหน่วยงานอื่นจัดเก็บให้จากการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยธุรกิจหรือครัวเรือนภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ๆ และ 2) รายได้ที่มาจากทรัพยากรภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหมายถึงรายได้ที่มีได้ขึ้นอยู่กับการประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยธุรกิจหรือครัวเรือนภายในองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางมอบให้ เป็นต้น โดยแหล่งรายได้ต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ได้รับอิทธิพลโดยตรงมาจากปัจจัยอีก 2 ประการ คือ นโยบายหรือฐานะการคลังของรัฐบาลกลาง และปัจจัยพื้นฐานของชุมชน

ตัวแปรฐานะรายจ่าย (Expenditure Condition) ขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัจจัย 2 ประการได้แก่ฐานะรายได้และแรงกดดันด้านรายจ่ายจากชุมชน กล่าวคือฐานะรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นปัจจัยที่มีผลต่อฐานะรายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุดตัวหนึ่ง เนื่องจากพบว่าการจัดทำงานประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งจะได้รับ ดังนั้นถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้มาก รายจ่ายก็มากตามไปด้วย แต่ถ้ามีรายได้น้อยก็จะทำให้รายจ่ายน้อยลงตามไปด้วยเช่นกัน เหตุการณ์ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ยังไม่เคยปรากฏ จะมีลักษณะดุลรายได้รายจ่ายสมดุลพอดี คือ รายได้เท่ากับรายจ่าย หรือหากจ่ายไม่หมดก็เก็บไว้เป็นเงินสำรอง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของการใช้จ่ายตามกรอบรายได้ ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากองค์การท้องถิ่นในระดับสากล

ส่วนแรงกดดันด้านรายจ่ายจากชุมชน หมายถึง ความจำเป็นในการใช้จ่ายใช้สอยเพื่อพัฒนาตำบลในรูปแบบต่าง ๆ เท่าที่สมาชิกในตำบลเห็นความจำเป็น แต่เนื่องจากภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีสภาพปัจจัยพื้นฐานของชุมชนที่แตกต่างกัน รายจ่ายแต่ละรายการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้จ่ายไปจึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงสภาพปัจจัยพื้นฐานของชุมชนนั้น ๆ ซึ่งปัจจัยพื้นฐานของชุมชนนั้นจะประกอบด้วย ปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ ด้านประชากร และด้านสังคม โดยปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้มีรายละเอียดต่าง ๆ เช่นเดียวกับปัจจัยพื้นฐานของชุมชนที่มีผลต่อรายได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ด้านนโยบายและ/หรือฐานะทางการคลังของรัฐบาลกลางมีความสำคัญต่อฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมาก เนื่องจากเงินรายได้ส่วนหนึ่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับนั้นมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางนั่นเอง นอกจากนั้นฐานะการคลังของรัฐบาลกลางก็ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ซึ่งจะต้องทำการส่งมอบต่อให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ในด้านต่าง ๆ ให้้องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปปฏิบัติ ฉะนั้น ปัจจัยด้านนโยบายและฐานะการคลังของรัฐบาลกลางจึงมีอิทธิพลต่อองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก คาดว่าในอนาคต เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งมากขึ้น และมีความเข้าใจในการบริหารการคลังมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยจะค่อย ๆ ผ่อนคลายระเบียบต่างลงตามลำดับ

แรงกดดันด้านรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีระดับการพัฒนาแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ความต้องการโครงการหรือนโยบายในการพัฒนาตำบลขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน แรงกดดันด้านรายจ่ายหรือความจำเป็นที่จะต้องนำเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละชุมชนนั้นเป็นตัวกำหนด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายได้ที่นำมาใช้จ่ายส่วนใหญ่มิได้เป็นเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บจากชุมชนโดยตรง (อาจมีบ้างแต่น้อย) ดังนั้นความรู้สึกกดดันของชุมชนที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำกิจกรรมใดจึงไม่เข้มแข็งเท่ากับท้องถิ่นที่มีความรู้สึกเงินเหล่านั้นเป็นของเขาเอง โดยสรุปแรงกดดันด้านรายจ่ายจากท้องถิ่นน่าจะมีอิทธิพลน้อยหรือแทบจะไม่มีอิทธิพลต่อฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ในตัวแบบยังได้กล่าวถึง ปัจจัยพื้นฐานของท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อรายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยปัจจัย 5 ประการ คือ ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ปัจจัยด้านประชากร ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม และสภาพปัญหา/ความต้องการบริการสาธารณะต่าง ๆ ของท้องถิ่น ปัจจัยดังกล่าวได้แก่

- 1) สภาพที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ลักษณะด้านประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ลักษณะด้านพื้นฐานทางเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ลักษณะด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง โครงสร้างพื้นฐานด้านสังคมทั้งด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข
- 5) ลักษณะด้านปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) สถานะทั่วไปด้านการจัดการขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างด้านรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น

โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่นประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร รายได้อื่น และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีรายละเอียดของโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น ดังนี้

1. รายได้จากภาษีอากร

ภาษีอากรที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะตามวิธีการจัดเก็บ คือ

1.1 ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Taxed) เป็นภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บได้เอง ลักษณะสำคัญของภาษีประเภทนี้ คือ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของ

ทรัพย์สินที่อยู่ในท้องถื่นนั้นโดยตรงและเป็นภาษีที่มีความสะดวกในการจัดเก็บเนื่องจากมีหลักฐานปรากฏไว้ ได้แก่ ทรัพย์สินและสิ่งของประเภทต่าง ๆ ภาษีอากรที่ท้องถื่นจัดเก็บเองนี้ประกอบด้วย

1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากเจ้าของทรัพย์สินประเภทโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องโดยที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเองแต่ให้เช่าหรือใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจการค้า จะต้องเสียภาษีในอัตราที่กำหนด ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกำหนดอัตราภาษีร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีหรือค่าเช่าของโรงเรือนที่ประเมินขึ้นตามหลักผลประโยชน์และลักษณะของโรงเรือนโดยกฎหมายได้ให้เจ้าพนักงานเป็นผู้กำหนดค่ารายปีหรือค่าเช่าได้

1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากเจ้าของที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเลี้ยงสัตว์ หรือประกอบกิจกรรมโดยคำนวณภาษีจากอัตราภาษีที่กำหนดขึ้นตามมูลค่าของที่ดินที่กำหนดให้เป็นราคาปานกลางของที่ดิน สำหรับอัตราภาษีนั้นแบ่งออกเป็นชั้น ๆ ตามระดับของมูลค่าราคาปานกลาง อย่างไรก็ตามกฎหมายอาจยกเว้นให้ผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีที่ดินขนาดหนึ่งสำหรับการพักอาศัยเองไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งขนาดของที่ดินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีนี้อาจกำหนดตามความเจริญของท้องถื่น ยิ่งเจริญมากจะได้รับการยกเว้นน้อย นอกจากนี้ที่ดินที่ใช้ในการประกอบกิจกรรมหรือการเพาะปลูกก็ได้รับการลดหย่อนภาษีตามเกณฑ์ที่กำหนด

1.1.3 ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เก็บจากผู้เป็นเจ้าของป้ายที่แสดงชื่อ หรือเครื่องหมายการค้า หรือการโฆษณาต่าง ๆ โดยเก็บตามขนาดพื้นที่ของป้ายและภาษีที่ใช้ ถ้าใช้อักษรที่เป็นภาษาประจำชาติอัตราภาษีจะต่ำกว่าการใช้อักษรเป็นภาษาต่างประเทศ

1.1.4 ภาษีฆ่าสัตว์ เป็นภาษีที่เก็บจากปริมาณการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่าย โดยมีอัตราการจัดเก็บเป็นรายตัวตามชนิดของสัตว์ เช่น โคเก็บภาษีฆ่าสัตว์ตัวละ 12 บาท กระบือเก็บตัวละ 15 บาท สุกรเก็บตัวละ 10 บาท ไก่ เป็ด ห่าน เก็บตัวละ 0.10 บาท เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ซึ่งจัดเก็บตามปริมาณของสัตว์

1.2 ภาษีเสริม (Surcharge Taxed) เป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากการที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับภาษีบางประเภทนอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีเข้าเป็นรายได้แผ่นดินอยู่แล้ว ภาษีเสริมจะโอนจัดสรรให้แก่ท้องถื่นต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด รายได้จากภาษีเสริมดังกล่าวประกอบด้วย

1.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ รัฐบาลได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มมาให้แทนภาษีการค้าสำหรับธุรกิจบางประเภท โดยจัดเก็บในอัตราร้อยละ 7 (รัฐบาลอาจกำหนด

อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ตามความเหมาะสมของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ) และ จะหักให้ท้องถิ่นร้อยละ 7 ของจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้ เมื่อรัฐบาลหักค่าใช้จ่ายในการ จัดเก็บภาษีซึ่งเท่ากับร้อยละ 5 ของจำนวนภาษีที่ให้แก่ท้องถิ่นแล้วจึงนำส่งให้ท้องถิ่น เพื่อเป็น รายได้ต่อไป สำหรับภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่งได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากการขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นการค้าหากำไร กำหนดให้เสียภาษีธุรกิจเฉพาะในอัตราร้อยละ 3 และรัฐบาลจะเก็บภาษีเพิ่ม บนฐานภาษีเดิมนี้อีกร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อนำส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายได้ต่อไป และเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล จึงกำหนดให้มี การลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะลงจาก ร้อยละ 5 เหลือร้อยละ 3

1.2.2 ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่รัฐกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษี สรรพสามิตต้องเสียภาษีให้ท้องถิ่นด้วยในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีสรรพสามิต โดยสินค้าที่อยู่ใน ข่ายที่จะต้องเสียภาษีนี้ ได้แก่ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ เครื่องสำอาง และสถานบริการ โดยรัฐบาลจะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีร้อยละ 3 ก่อนที่จะส่งเป็นรายได้ให้แก่องค์กรท้องถิ่นต่อไป

1.2.3 ภาษีสุราและยาสูบ กรมสรรพสามิตจะเก็บภาษีสุราเพิ่มขึ้นอีกร้อย ละ 10 ของฐานภาษีสุราเดิม เมื่อหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีแล้ว จะนำส่งเป็นรายได้ให้แก่องค์กรท้องถิ่น และเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรท้องถิ่นมากขึ้น

1.2.4 ภาษีการพนัน สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเป็นผู้เก็บภาษีในอนุญาต เล่นการพนันเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 2.5 จากค่าใบอนุญาตตามปกติเพื่อนำส่งเป็นรายได้ให้แก่องค์กรท้องถิ่น

1.3 ภาษีแบ่ง (Shared taxed) เป็นรายได้ของท้องถิ่นคล้ายกับภาษีเสริม คือ จัดเก็บโดยรัฐบาลกลางแล้วจึงจัดสรรรายได้แบ่งให้แก่องค์กรต่าง ๆ แต่ภาษีแบ่งแตกต่างจากภาษี เสริมตรงที่ภาษีแบ่งเป็นภาษีของท้องถิ่นโดยเฉพาะไม่ได้โยงกับภาษีใด ๆ ของรัฐบาล ภาษีแบ่งใน ปัจจุบัน คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ซึ่งกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้จัดเก็บภาษี รถประจำปีจากรพยนต์หรือล้อเลื่อนตามขนาดความจุระบอกลุ่ม น้ำหนักรถ และประเภทรถยนต์ โดยภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นในจังหวัดนั้น

2. รายได้อื่น

นอกจากท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากรดังกล่าวแล้วท้องถิ่นยังมีรายได้อื่น ๆ อีก คือ

2.1 รายได้จากทรัพย์สินของท้องถิ่น เป็นรายได้ที่ได้จากการให้เช่าทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าที่ดิน ห้องแถวและตลาด รายได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรและเงินฝากธนาคาร

2.2 รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เป็นรายได้ที่ได้จากการดำเนินการกิจการต่าง ๆ เช่น กิจการประปา และรายได้จากสถานธนาภิบาลของเทศบาล เป็นต้น

2.3 รายได้เบ็ดเตล็ด เป็นรายได้ที่ได้รับจากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตต่าง ๆ

3. เงินอุดหนุน

ในการดำเนินการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นในแต่ละปี รัฐบาลจะจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น โดยจัดสรรไว้ใน 2 ลักษณะ คือ

3.1 เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นสามารถนำไปจ่ายได้ตามความจำเป็นและตามความต้องการของท้องถิ่น

3.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามรายการซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน

สำหรับโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรภาษีอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทไว้ ดังนี้

1) ภายในช่วงระยะไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

2) ภายในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 23 โดยสรุป ดังนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ล้อย่อย

- (6) ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแถมปียาสูบ
- (7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ภาษีรถ และค่าธรรมเนียม
- (8) ภาษีการพนัน
- (9) ภาษีเพื่อการศึกษา
- (10) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (11) อากรังนกอีแอ่น
- (12) ค่าภาคหลวงแร่
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- (14) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มี

ทุนทรัพย์ภายในเขต

- (15) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
- (16) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
- (17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว
- (18) ค่าใช้น้ำบาดาล
- (19) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น
- (20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 24 โดยสรุป ดังนี้

- (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเก็บจากการค่าน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียม ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ในเขตจังหวัด
- (2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขตจังหวัด
- (3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ภาษีรถ และค่าธรรมเนียม
ล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษา

(7) อากรรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียก
เก็บจากผู้พักในโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมาย
หน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขต และให้ตกเป็นรายได้ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการ
สาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) กรุงเทพมหานคร (กทม.) อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้
ตามที่กำหนดในมาตรา 25 โดยสรุป ดังนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้าย

(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเก็บจากการค่าน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล
และก๊าซปิโตรเลียม ที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ในเขตกรุงเทพมหานคร

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขต
กรุงเทพมหานคร

(6) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

(8) ภาษีสรรพสามิต

(9) ภาษีเพื่อการศึกษา

(10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่ม ภาษีรถ และค่าธรรมเนียม
ล้อเลื่อน

- (11) ภาษีการพนัน
- (12) ค่าภาคหลวงแร่
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
- (14) อากรฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจาก

ผู้พักในโรงแรม

- (16) ค่าธรรมเนียมสนามบิน
- (17) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มี

ทุนทรัพย์

- (18) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน
- (19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมาย

หน้าที่กรุงเทพมหานคร เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(20) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

- (21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างรายจ่ายของท้องถิ่น

โครงสร้างรายจ่ายทั่วไป

โครงสร้างรายจ่ายทั่วไป ได้แก่ โครงสร้างรายจ่ายของรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีโครงสร้างรายจ่ายประกอบด้วย รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน ดังนี้

- รายจ่ายประจำ (Current Expenditures) เป็นรายจ่ายเพื่อใช้จ่ายในการบริหารงานประจำและโดยปกติถือว่าเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง รายจ่ายประจำโดยทั่วไป ได้แก่ รายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่นที่มีได้มีลักษณะเป็นการลงทุน
- รายจ่ายลงทุน (Capital Expenditures) เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุนและเป็น

รายการที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดผลผลิต รายการลงทุน ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1. โครงสร้างรายการของท้องถิ่น

รายการของท้องถิ่นโดยทั่วไปจะมีโครงสร้างเช่นเดียวกับโครงสร้างรายการของรัฐบาล คือ ประกอบด้วย รายการประจำ และรายการเพื่อการลงทุน

1.1 รายการประจำ (Current Expenditures) เป็นรายการของท้องถิ่นที่ต้องใช้จ่ายเป็นประจำ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินต่อไปได้ด้วยดีและต่อเนื่อง รายการประจำของท้องถิ่น ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นการลงทุน โดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้จ่ายในส่วนที่เป็นรายการประจำ ซึ่งขนาดของรายการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขึ้นอยู่กับอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 รายการเพื่อการลงทุน (Capital Expenditures) เป็นรายการของท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อการสะสมทุน และเป็นรายการที่ก่อให้เกิดผลผลิต รายการลงทุนของท้องถิ่น ได้แก่ รายการที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายเพื่อการลงทุนได้มากนัก การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ

2. โครงสร้างรายการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

2.1 โครงสร้างรายการตามกฎหมายเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีโครงสร้างรายการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

2.1.1 รายการเทศบาล มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505 บัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ

- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.1.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 บัญญัติว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.1.3 รายจ่ายของเมืองพัทยา มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 บัญญัติว่าเมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้างประจำ
- (3) ค่าจ้างชั่วคราว
- (4) เงินตอบแทน
- (5) ค่าใช้สอย
- (6) ค่าวัสดุ
- (7) ค่าครุภัณฑ์

(8) ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(9) เงินอุดหนุน

(10) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

(11) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือระเบียบของ
กระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติกำหนด

2.1.4 รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 บัญญัติว่ากรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่าย
ดังต่อไปนี้

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้างประจำ

(3) ค่าจ้างชั่วคราว

(4) เงินตอบแทน

(5) ค่าใช้สอย

(6) ค่าสาธารณูปโภค

(7) ค่าวัสดุ

(8) ค่าครุภัณฑ์

(9) ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(10) เงินอุดหนุน

(11) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกรุงเทพมหานคร
กำหนดไว้

(12) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

2.1.5 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 85 แห่ง
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 บัญญัติให้องค์การบริหาร
ส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) เงินตอบแทนอื่น ๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) ค่าสาธารณูปโภค
- (9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- (10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.2 โครงสร้างรายจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ได้กำหนดโครงสร้างรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบของโครงสร้างรายจ่ายจำแนกเป็น งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ดังนี้

2.2.1 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย

(1) รายจ่ายงบกลาง เป็นรายจ่ายที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่าง ๆ เบิกจ่าย ได้แก่ รายจ่ายค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น เงินสมทบกองทุนประกันสังคม เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญ เป็นต้น และเงินสำรองจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีจำเป็น

(2) รายจ่ายตามแผนงาน เป็นรายจ่ายซึ่งกำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ ซึ่งจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(2.1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย

- 1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 3) หมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ
- 4) หมวดค่าสาธารณูปโภค
- 5) หมวดเงินอุดหนุน
- 6) หมวดรายจ่ายอื่น

(2.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์
ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

2.2.2 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณเกี่ยวกับกิจการประปา กิจการสถานธนาภิบาล กิจการโรงแรม การขนส่ง การ

จำหน่ายเนื้อสัตว์ ฯลฯ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับวิธีการจัดตั้ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศ นั้น กำหนดให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก เป็นการจัดตั้งตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี ก่อนวันที่ประกาศพระราชบัญญัตินี้ เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ

กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 4 ครั้ง เป็นจำนวน 6,747 แห่ง

ครั้งที่ 1	พ.ศ. 2538	จำนวน 617 แห่ง
ครั้งที่ 2	พ.ศ. 2539	จำนวน 2,143 แห่ง
ครั้งที่ 3	พ.ศ. 2540	จำนวน 3,637 แห่ง
ครั้งที่ 4	พ.ศ. 2542	จำนวน 350 แห่ง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับกาบูรรวมองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น นอกจากนั้น ยังกำหนดให้ยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีประชากรไม่ถึง 2,000 คน หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกัน

ระหว่าง พ.ศ.2543–2545 มีการยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกัน และยุบรวมกันเทศบาลรวม 3 แห่ง ทำให้ใน พ.ศ.2545 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งสิ้น 6,744 แห่ง

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนการประกาศแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์ประกอบแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรแต่ละหมู่บ้าน จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

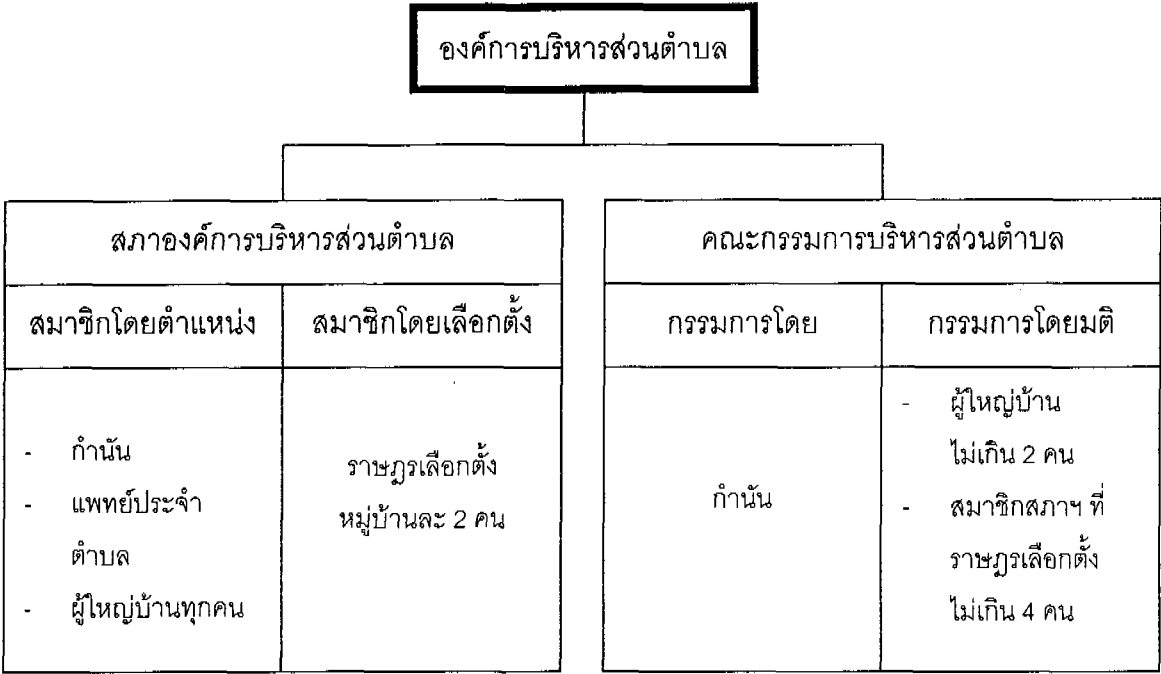
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธาน และรองประธาน 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาฯ แต่งตั้งโดยนายอำเภอตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งสภาฯ มีมติเลือกจากสมาชิกสภาฯ ทั้งประธาน รองประธาน และเลขานุการ จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในขณะเดียวกันไม่ได้

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 7 คน ได้แก่ กำนัน และกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแต่งตั้งจากผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และแต่งตั้งจากสมาชิกสภาฯ ประเภทที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

ภาพที่ 2.8

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ยกเลิกเมื่อ พ.ศ.2542)



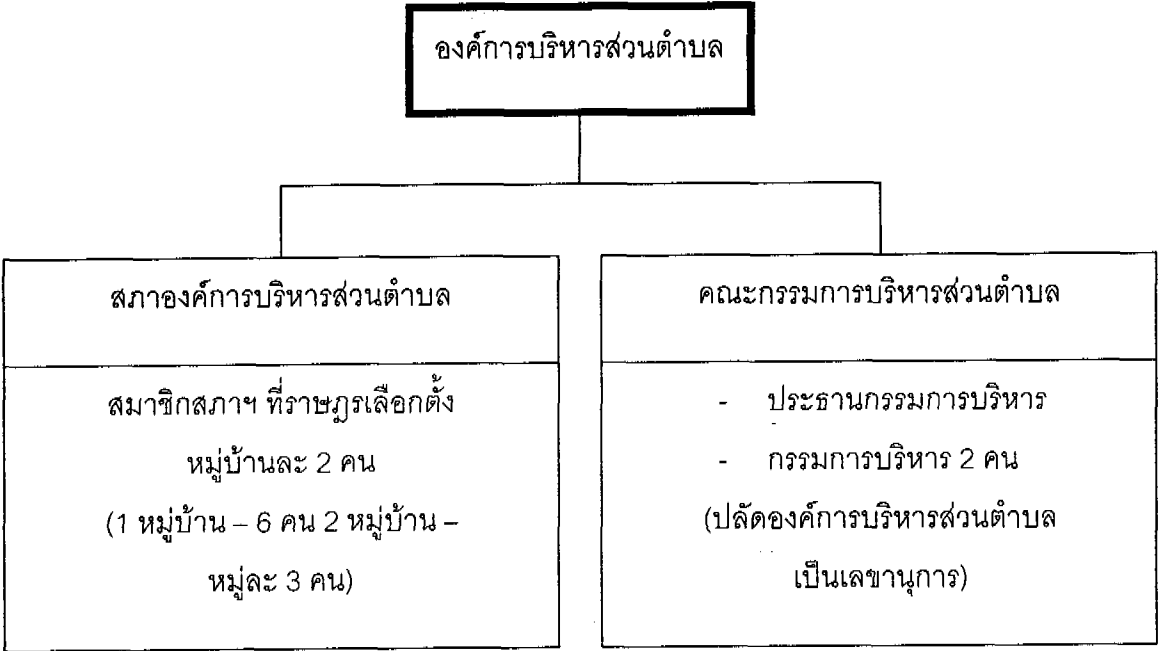
คณะกรรมการบริหารมีประธานที่มาจากการเลือกกันเองในคณะกรรมการฯ และมีเลขานุการ 1 คน มาจากการเลือกกันเองในคณะกรรมการฯ เช่นเดียวกัน

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกประเภทเดียวมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียวให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 6 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการจำนวน 2 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกจากสมาชิกสภาฯ

ภาพที่ 2.9

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการ 2 ประเภทดังนี้

1. หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัด มูลฝอย และ สิ่งปฏิกูล
 - 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

- 6) ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- 7) คัดกรองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

2. กิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภคและการเกษตร
- 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือทำกิจการร่วมกันกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการในอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อบังคับตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่น เรียกว่า ข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อบังคับตำบล จะต้องไม่ขัดกับกฎหมาย หรือขัดกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกข้อบังคับที่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมเรียกเก็บและกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับตำบลด้วยก็ได้ โดยมีอำนาจกำหนดโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

การตราข้อบังคับตำบลมีกระบวนการพอสรุปได้ ดังนี้

1. การเสนอร่างข้อบังคับตำบล ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างข้อบังคับตำบล ได้แก่
 - คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
 - สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 - ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกัน
2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
3. นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบ
4. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อ และประกาศเป็นข้อบังคับตำบล

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับตำบล จะต้องส่งคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ และหากพิจารณาแล้วมีมติยืนยันตามร่างฯ เดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ก็ให้ประกาศเป็นข้อบังคับตำบลได้ ยกเว้น ร่างข้อบังคับตำบลที่กำหนดให้มีโทษปรับ หากนายอำเภอไม่เห็นด้วย ให้ร่างฯ นั้นตกไป

การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่โดยรวมคือ การพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (มาตรา 66) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำไว้ 9 ประการ และกิจการที่อาจจัดทำได้อีก 13 ประการ ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 59) ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล “ประธานกรรมการบริหาร” จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้แบ่งชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 5 ชั้น โดยใช้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเกณฑ์ในการแบ่งชั้น และกำหนดโครงสร้างการจัดองค์การบริหารงาน (Organizational Structure) 5 แบบ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จัดองค์การโดยแบ่งเป็น 4 หน่วยงาน ได้แก่
 - สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น งานธุรการ และงานนิติการ
 - ส่วนการคลัง แบ่งเป็น งานงบประมาณ งานจัดเก็บรายได้ และงานการเงินและบัญชี
 - ส่วนโยธา ประกอบด้วย งานโยธา
 - ส่วนสาธารณสุข แบ่งเป็น งานสุขาภิบาล และงานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 มีพนักงานส่วนตำบลไม่เกิน 21 ตำแหน่ง

2. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 จัดองค์การโดยแบ่งเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่
 - สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น งานธุรการ และงานนิติการ
 - ส่วนการคลัง แบ่งเป็น งานจัดเก็บรายได้ และงานการเงินและบัญชี
 - ส่วนโยธา ประกอบด้วย งานโยธา

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 มีพนักงานส่วนตำบลไม่เกิน 12 ตำแหน่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3 จัดองค์การโดยแบ่งเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา มีพนักงานส่วนตำบลไม่เกิน 6 ตำแหน่ง

4. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 จัดองค์การโดยแบ่งเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา มีพนักงานส่วนตำบลไม่เกิน 4 ตำแหน่ง

5. องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 จัดองค์การโดยแบ่งเป็น 3 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง และส่วนโยธา มีพนักงานส่วนตำบลไม่เกิน 3 ตำแหน่ง

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามหลักการการจัดการทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารงานบุคคล องค์การบริหารส่วนตำบลต้องกำหนดกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการสรรหา และคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ และให้ความรู้การศึกษาเพื่อเพิ่มพูนขีดความสามารถในการทำงานให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องบำรุงขวัญและกำลังใจของพนักงานเหล่านั้นให้มีกำลังใจ และรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การด้วยจิตใจ พร้อมทั้งจะทุ่มเทกำลังกายกำลังใจ และความรับผิดชอบให้กับการทำงานขององค์การ

นโยบายการบริหารงานทรัพยากรบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน หรือคำสั่ง ซึ่งทางราชการหรือกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ ในขั้นนี้จึงไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นอย่างอื่นได้ แต่ในฐานะที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น “ผู้นำ” ขององค์การบริหารส่วนตำบล หากจะทำได้ทำความเข้าใจกับปรัชญาการบริหารงานทรัพยากรบุคคลสมัยใหม่ หรือที่ทันสมัยไว้บ้าง ก็อาจจะนำเอาแนวความคิดเหล่านั้นมาใช้ในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลได้บ้างไม่มากนักน้อย

การวางแผนอัตรากำลังขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในกรอบการกำกับของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีเงื่อนไขกฎเกณฑ์หลักในการกำหนด ดังนี้

- รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนตำบล
- อาณาเขตและพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- จำนวนประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นถือเป็นเกณฑ์สำหรับกำหนดแผนอัตรากำลังของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ เกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเงื่อนไขหลักในการกำหนดจำนวนอัตราตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล ดังปรากฏในผังบัญชีกรอบอัตรากำลังของพนักงานส่วนตำบล ดังนี้

ชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล	เกณฑ์รายได้	จำนวนพนักงานส่วนตำบล
1	20 ล้านบาท ขึ้นไป	21
2	12-20 ล้านบาท	12
3	6-12 ล้านบาท	6
4	3-6 ล้านบาท	4
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	3

สำหรับการกำหนดอัตราตำแหน่งลูกจ้างก็ใช้เกณฑ์อย่างเดียวกัน โดยอาศัยระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (หนังสือด่วนมาก ที่ มท 0318 ว 1703 30 พฤษภาคม 2538) ให้นำบัญชีกำหนดตำแหน่งลูกจ้างของเทศบาล เมืองพัทยา และสุขาภิบาล มาใช้ถือปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่ 21 ตำแหน่งเช่นกัน

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างในตำแหน่งเจ้าหน้าที่การเงิน การบัญชี ช่างโยธา เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ และเจ้าหน้าที่ธุรการ ได้โดยปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0318/ ว 2438 2 สิงหาคม 2538) โดยคำนวณจากกำลังรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 การพัฒนาทรัพยากรบุคคลก็เริ่มเป็นรูปเป็นร่างในแบบสากลยิ่งขึ้น การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้การออกกฎเกณฑ์ของคณะกรรมการ 3 ระดับด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542) คณะหนึ่งในแต่ละจังหวัด ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลประกอบด้วยกรรมการแบบไตรภาคี ซึ่งมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการร่วมด้วย และมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน.

2. คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542) คณะหนึ่ง มีหน้าที่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง เป็นไปโดยมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยฯ เป็นประธาน กระทรวงมหาดไทย และกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเกี่ยวข้องอยู่ด้วยเป็นคราว ๆ ไป ตามวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการฝึกอบรม (ดูการประเมินผลปัญหาการปฏิบัติงาน ซึ่งรวบรวมโดยกองราชการส่วนตำบล เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2541 ในการระดมการประชุมสัมมนา ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าการปฏิบัติงานยังมีปัญหาหลายเรื่อง เกี่ยวกับความไม่เข้าใจในวิธีปฏิบัติงานหลายเรื่อง) ผลที่ได้รับจากการสัมมนา ทำให้ทราบสาเหตุของปัญหาในเรื่องการดำเนินพัฒนาทรัพยากรบุคคล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้ติดต่อขอให้สถาบันอุดมศึกษา รับโครงการฝึกอบรมให้ไปช่วยทำการพัฒนาเป็นกิจจะลักษณะ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT) เพื่อร่วมกันจัดทำโครงการวิจัยและพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการบริหารให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายเงินหมวดเงินอุดหนุนของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ.2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 และดูหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ว 2124 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 และที่ มท 0318/ว 1698 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2544)

การบริหารการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

"การบริหารการเงินและการคลัง" หมายความว่า การรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การให้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของหน่วยตรวจรับ ที่ได้มาจากเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ได้แก่ เงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือ จากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยตรวจรับ ทั้งนี้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่าย หรือใช้ประโยชน์ด้วย

ส่วน “หน่วยรับตรวจ” นั้นก็หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่าย หรือใช้ประโยชน์เงินประเภทต่าง ๆ ตามที่ระบุดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมี 7 ประเภทด้วยกัน รวมทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ในฐานะที่เป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์การขึ้นมา เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ในอันดับแรกก็เป็นเพียง โครงสร้างขององค์การเท่านั้น แต่องค์การจะต้องมีการขับเคลื่อนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ จึงจำเป็นต้องมีระบบการเงิน รายได้และรายจ่าย มีการจัดงบประมาณจากรายได้และรายจ่าย การจัดซื้อ จัดจ้าง เกี่ยวกับวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นทรัพยากรร่วมกับทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะต้องมีการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในรูปต่าง ๆ รวมทั้งการฝึกอบรม และสัมมนาให้ข้าราชการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และฝ่ายการเมือง ซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าใจกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล พร้อมทั้งเพิ่มพูนศักยภาพ ใน “การจัดการงานที่ดีและมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายด้วย”

1. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ดังต่อไปนี้

1.1 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และ ค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการบริหารมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจและหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนก็ได้ และให้หักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนดในมาตรา 81 (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 74)

1.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัด เก็บได้ในจังหวัด แล้วจัดสรร ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 75)

1.3 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภท หนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

1.3.1 ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการการ ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.2 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้าน ขายสุราตั้งอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.3 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 76)

1.4 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 77)

1.5 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมาย ว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 78)

1.6 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบล ใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 79)

1.7 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 80)

1.7.1 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ ศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

1.7.2 ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นในอัตราอื่น ให้ องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

1.8 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บ ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกำกับกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้น ส่งมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 81)

1.9 นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจมีรายได้ดังต่อไปนี้อีก (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 82)

- 1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 85)

2.1 เงินเดือน

2.2 ค่าจ้าง

2.3 เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

2.4 ค่าใช้สอย

2.5 ค่าวัสดุ

2.6 ค่าครุภัณฑ์

2.7 ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

2.8 ค่าสาธารณูปโภค

2.9 เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น

2.10 รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

คำตอบแทนประธานกรรมการบริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร และเลขาธิการคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 86)

สิ่งที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งของการบริหารองค์การ ก็คือ "การเงิน" ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานถึงแม้จะไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ชำนาญการในเรื่องการบัญชี หรือการเงินเป็นพิเศษ แต่ก็ควรจะต้องมีความรู้ทั่ว ๆ ไปเพียงพอที่จะควบคุมดูแลการบริหารงานให้เป็นไปโดยราบรื่น รับผิดชอบให้การจัดเก็บรายได้ไม่รั่วไหล เต็มเม็ดเต็มหน่วย การดูแลเก็บรักษาให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ไม่ปล่อยให้เกิดรั่วไหลมีการทุจริตคอร์รัปชันได้ การอนุมัติจ่ายเงินต้องเป็นไปด้วยความโปร่งใส ประหยัด เป็นไปตามแผนงานที่ได้รับอนุมัติในแผนงบประมาณ และมีผู้มีอำนาจอนุมัติโดยถูกต้อง

ที่สำคัญที่สุดก็คือ ไม่ควรจะถือหลักเพียงว่า "การอนุมัติเบิกจ่ายได้กระทำโดยถูกต้องตามที่ถูกกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ราชการกำหนดไว้ทุกประการ ตามที่เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเสนอมาแล้ว" แต่อย่างเดียว แต่ผู้รับผิดชอบในฐานะผู้บริหารที่ดี ในฐานะนักการเมืองที่ควบคุมนโยบายที่ดี ยังจะต้องใช้วิจารณญาณโดยรอบคอบเยี่ยงวิญญูชนและรักษาผลประโยชน์ให้แก่องค์การที่ตนต้องรับผิดชอบอย่างดีที่สุดด้วย

ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะต้องมีความรู้ความสามารถเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของตน และร่วมกับกรรมการบริหารทั้งคณะอย่างไรในเรื่องการจัดทำงบประมาณแล้ว ยังจะต้องศึกษาให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนตำบลในรายละเอียดอีกด้วย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ พ.ศ.2541)

3. การงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

การงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และระเบียบฯ ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 จะมีส่วนสัมพันธ์ให้เห็นภาพว่า แผนพัฒนาตำบลนั้นจะเป็นแนวแนะที่สำคัญในการจัดทำงบประมาณ ว่าควรจะทำอะไร ใช้งบประมาณใด โครงการใดจะต้องแบ่งซอยเป็นโครงการต่อเนื่อง เพราะเป็นโครงการใหญ่ ต้องใช้งบประมาณมาก และเพื่อให้การดำเนินงานพัฒนาต่าง ๆ ไม่หลงทิศทาง ซึ่งมีทั้งแผนระยะยาว ระยะปานกลาง และระยะสั้น และบางโครงการอาจจะต้องวางโครงการและตั้งงบประมาณประสานกับองค์การบริหารส่วนตำบล อื่น ๆ ที่ใกล้เคียงโดยผ่าน “ศูนย์ประสานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งเดิมเคยมี “นายอำเภอ” เป็นประธาน (ระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2540) ปัจจุบันตามระเบียบใหม่ให้เลือกประธานและรองประธานจากประธานองค์การบริหารส่วนตำบล เลขาธิการและผู้ช่วยเลขาธิการปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พอสรุปได้ ดังนี้

3.1 เจ้าหน้าที่งบประมาณ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ระเบียบฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณ โดยเรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่าย ตามแบบและหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ

หัวหน้าส่วนการคลัง จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในการรวบรวมรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยจัดทำแผนงานหรือโครงการเสนอต่อคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาต่อไป

3.2 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายร่วมกับกรรมการบริหาร โดยนำเอาข้อมูลจากแผนพัฒนาตำบลไม่ว่าจะเป็นแผนระยะยาวหรือระยะสั้น รวมทั้งความต้องการของประชาชนมาแปลเป็นแผนปฏิบัติในรูปโครงการหรือแผนงานที่มีลักษณะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมีงบประมาณหรือการเงินประกอบ ซึ่งจะกลายเป็นแผนปฏิบัติการ (Operation Plan) ประจำปีต่อไป ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลพร้อมด้วยหัวหน้า

ส่วนงานอื่น ๆ ช่วยเหลือให้การพิจารณาอยู่ในกรอบที่ไม่ขัดกับนโยบาย ระเบียบ แบบแผน และไม่เกินวงเงินที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงมีจากรายได้ และ/ หรือถ้าเป็นโครงการอุดหนุนก็ไม่เกินกว่างบที่หน่วยราชการอื่นจะอนุมัติให้ได้

3.3 คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว นำเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม

3.4 ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่สามารถที่จะนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้เสนอขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วรายงานให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบ

3.5 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการพิจารณาอนุมัติรับงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล

หากไม่ส่งคืนมาหรือไม่เสร็จตามนี้ ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยโดยอัตโนมัติ

3.6 เมื่อสภาเห็นชอบด้วยแล้ว ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ

3.7 เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้ว ให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

3.8 ถ้านายอำเภอไม่เห็นด้วย เห็นควรปรับปรุงรายละเอียดให้ดำเนินการต่อไป จนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยก็คืนให้นายอำเภออนุมัติ และดำเนินการต่อไป คือส่งคืนมายังประธานองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อลงนาม ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย ร่างข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณฯ นั้นก็ถือว่าตกไป

3.9 ถ้ามีการอนุมัติลงนามประกาศแล้ว ให้ปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องนี้ อาจจะแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

1. ผลงานวิจัยด้านทุนทางสังคม
2. ผลงานวิจัยด้านการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. ผลงานวิจัยด้านทุนทางสังคม

สำหรับผลงานวิจัยด้านนี้มีดังนี้

พีระ ลีวลม (2542) ได้ศึกษาศักยภาพของ ทุนทางสังคมของชุมชนไชเบอร์ พบว่า การเกิดทุนทางสังคมอินเทอร์เน็ต สอดคล้องกับกลไกการแพร่กระจายทางวัฒนธรรม โดยปัจจัยของสังคมทางกายภาพสามารถมีอิทธิพลต่อลักษณะทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นในกลุ่มสังคมในอินเทอร์เน็ต ดังนั้นกระบวนการเกิดทุนทางสังคมจึงมีอย่างน้อย 3 ลักษณะ คือ การเกิดทุนทางสังคมที่มีอิทธิพลจากปัจจัยสังคมทางกายภาพ (กระบวนการนำเข้าทุนทางสังคม) การพัฒนาทุนทางสังคมในกลุ่มสังคมในอินเทอร์เน็ต (กระบวนการพัฒนาทุนทางสังคมของชุมชนไชเบอร์) และ การใช้ทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นในอินเทอร์เน็ต สนับสนุนการมีกิจกรรมร่วมกันทางกายภาพ (กระบวนการส่งออกทุนทางสังคม) โดยองค์ประกอบของ “ทุนทางสังคม” ในแต่ละกระบวนการมี ศักยภาพสนับสนุนการรวมกิจกรรมสาธารณะที่ต่างกันไป ทั้งลักษณะการสนับสนุน ปัจจัยร่วมค่า ศักยภาพ และลำดับของค่าศักยภาพในแต่ละองค์ประกอบของ “ทุนทางสังคม”

กนกรัตน์ กิตติวัฒน์ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง “การจัดการทุนทางสังคมในชุมชนเมือง ศึกษากรณีเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์บางซื่อพัฒนา” พบว่าการมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคมที่สมาชิกมีความสัมพันธ์เชิงซ้อนต่อกันนั้นนับเป็นต้นทุนทางสังคมที่สำคัญของชาวชุมชนเมือง โดยผ่านการตอบแทนและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ตลอดทั้งกระบวนการเกื้อกูลกันและกัน ด้วยความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้พวกเขามีชีวิตอยู่รอดได้ในสภาวะที่ผิดเคื่อง นอกจากนั้นการมีค่านิยมร่วมกันในเรื่องการมีเครดิตที่ดีหรือการเป็นผู้นำเชื่อถือได้นั้น มีส่วนสำคัญในการเกื้อหนุนกองทุนสวัสดิการในชุมชน สำหรับการศึกษาระบบการทำงานระดับองค์กรเครือข่าย พบว่า วิธีการดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดเฉพาะผลด้านบวกในความหมายของการเพิ่มทุนทางสังคมหรือทำให้ชาวบ้านมีความสัมพันธ์ที่แนบแน่นขึ้นเท่านั้น หากแต่เกิดกระบวนการเรียนรู้จากการทำงานร่วมกัน อาจเกิดผลด้านลบต่อองค์กรหรือต่อความสัมพันธ์ของสมาชิกได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น

เป็นการแบ่งพวกพ้องหรือความหวาดระแวงของสมาชิก ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือเป็นข้อจำกัดในการพัฒนากลุ่มที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากมีผลอย่างสำคัญในการพัฒนาองค์กรชาวบ้านให้เติบโตและเข้มแข็งต่อไป

จุติเทพ ยาสมุทร (2543) ได้ศึกษา “ทุนทางสังคมในชุมชนชนบทภาคเหนือ” พบว่า ทุนทางสังคมในชุมชนแม่ทามีอยู่หลายประเภท ได้แก่ 1) ทุนที่เป็นธรรมชาติ คือ ดิน น้ำ และป่าไม้ ซึ่งก่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ เป็นแหล่งต้นน้ำ มีดินที่อุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุต่าง ๆ 2) ทุนที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ แก่ ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการและผู้นำธรรมชาติ หรือที่เรียกว่าปราชญ์ชาวบ้าน และชาวบ้านผู้เป็นสมาชิกของกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ 3) ทุนด้านการเงิน ได้แก่ การระดมทุนในชุมชนเพื่อร่วมกันจัดตั้งกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ทำให้เกิดการหมุนเวียนของกระแสเงิน ช่วยสร้างเศรษฐกิจของชุมชนให้ดีขึ้น ทุนที่เป็นนามธรรม ได้แก่ 1) วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ระบบคุณค่า ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีความสัมพันธ์ทางสังคมในแนวราบ เช่น ครอบครัว เครือญาติ สถาบันอาวโส รวมถึงการช่วยเหลือด้านแรงงาน เช่น การลงแขกและการผูกเกลดูกเสียว เป็นต้น 2) ทุนที่เป็นองค์กรภายนอก ได้แก่ การมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกชุมชน ทั้งในของภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมทั้งกลุ่มและองค์กรเครือข่ายที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มพิทักษ์ป่าชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มสหกรณ์ร้านค้า เป็นต้น

อุไรวรรณ พวงสายใจ (2545) ได้ศึกษาเรื่อง “ทุนทางสังคมที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน” โดยศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมที่อยู่ในชุมชนกับความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน พบว่า ทุนทางสังคมทั้งที่เป็นทุนมาจากภายในชุมชนเองและทุนที่มาจากภายนอกชุมชน ประกอบด้วย วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐกิจ บุคคล เครือญาติ การศึกษาเรียนรู้ องค์กรหรือกลุ่ม ส่งผลให้องค์กรเกิดความเข้มแข็งอันเนื่องมาจากทุนทางสังคมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแหล่งการศึกษาเรียนรู้ และมีการเรียนรู้ซึ่งกันและกันภายในกลุ่ม ระหว่างกลุ่ม องค์กรที่เข้มแข็งได้ใช้กระบวนการเรียนรู้ มีความสามารถนำทุนทางสังคมโดยเฉพาะทุนที่มีอยู่ในชุมชน มีทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่าไม้ บุคคล วัฒนธรรม มีศาสนสถานในหมู่บ้านเป็นศูนย์กลางทำพิธีทางศาสนา ความเชื่อ เป็นที่พึ่งพิงทางใจ ทุนเหล่านี้ล้วนแต่เป็นทุนทางสังคมที่มีค่าต่อการดำรงชีวิตประจำวัน และเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานกลุ่มหรือองค์กร เป็นการสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับองค์กร ส่งเสริมให้กลุ่มหรือองค์กรเข้มแข็งขึ้น แต่มีบางองค์กรที่ไม่สามารถนำทุนมาใช้ได้อย่างฉลาด ซึ่งมีสาเหตุมาจากองค์กรนั้น ๆ ไม่มีความสำคัญต่อชุมชน สมาชิกไม่ตระหนักต่อการจัดตั้งองค์กร ทำให้องค์กรมีความเข้มแข็งน้อยหรือล่มสลายไป

องค์กรชุมชนที่มีความเข้มแข็งสามารถบริหารจัดการทุนทางสังคม นำทุนทางสังคมมาใช้อย่างชาญฉลาด บริหารทรัพยากรที่อยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด มีคุณค่า ดูแล รักษาทุนทางสังคมที่สำคัญของชุมชนให้คงอยู่ และใช้พลังองค์กรเป็นเครื่องมือสร้างอำนาจต่อรองในประเด็นที่องค์กร ชุมชนเห็นพ้องต้องกัน สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและแก้ไขปัญหาชุมชนได้ตามเป้าหมายที่ชุมชนต้องการ ทำให้องค์กรและทุนทางสังคมมีความสัมพันธ์กันอยู่ควบคู่กันไปที่ไม่สามารถแยกกันได้

ทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การแก้ไขปัญหาเสพติดประสบผลสำเร็จ กระบวนการทุนทางสังคมก่อให้เกิดพลังที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยอาศัยปัจจัยภายในต่าง ๆ อาทิ ความเข้มแข็งของผู้นำ ค่านิยมที่ดีงามของคนในชุมชน และการประสานกับหน่วยงานภายนอกเข้าร่วม เพื่อก่อให้เกิดเป็นพลังทางสังคมในการขับเคลื่อนชุมชนให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ปัจจัยภายในที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ ผู้นำธรรมชาติซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกที่สามารถดูแลชุมชนอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมทั้งเป็นแกนนำที่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน ในการแก้ไขปัญหาเสพติดให้เกิดความยั่งยืนได้ ส่วนปัจจัยภายนอกที่สำคัญคือ วิทยาการ กระบวนการที่นำเององค์ความรู้ใหม่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่ดีและมีการสร้างการยอมรับของคนในชุมชน ทั้งนี้เพราะหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการแก้ไขปัญหาเสพติดอยู่ที่ความศรัทธาและความไว้วางใจต่อกัน

พระมหารณพล พรหมสุวรรณ (2546) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมกับการจัดการป่าชุมชนไพร่ : ศึกษาเฉพาะกรณี ชุมชนปลักไม้ลาย ตำบลทุ่งขวาง อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการจัดการป่าชุมชนไพร่วัดปลักไม้ลาย และความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมกับการจัดการป่าชุมชนไพร่วัดปลักไม้ลาย โดยศึกษาจากเอกสารงานวิจัยและการศึกษาภาคสนาม

ผลการศึกษาพบว่า วิธีการจัดการป่าชุมชนไพร่ของชุมชนปลักไม้ลายเป็นลักษณะของการทำงานแบบพหุภาคีระหว่างพระสงฆ์ หน่วยงานภายใน และหน่วยงานภายนอกชุมชน โดยพระสงฆ์ได้แสดงบทบาทการเป็นผู้นำในด้านต่าง ๆ ในการจัดการป่าชุมชนไพร่ อาทิ การเป็นผู้นำด้านการพัฒนาจิตใจ ผู้นำด้านการอนุรักษ์ และบทบาทของการเป็นผู้ให้การศึกษา ส่วนหน่วยงานภายในได้แก่ สมาชิกในชุมชน หน่วยงานสาธารณสุข และโรงเรียน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน สำหรับหน่วยงานภายนอก อันได้แก่ มหาวิทยาลัยศิลปกร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ไทย ชมรมแพทย์แผนไทย และกระทรวงสาธารณสุข ได้เข้ามีส่วนร่วมในการสนับสนุนทางวิชาการ และงบประมาณ

กระบวนการทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นเป็นการปรับเปลี่ยนทุนประเภทต่าง ๆ เช่น ทุนมนุษย์ ทุนความรู้ ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ไปเป็นทุนชุมชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากความศรัทธา ความไว้วางใจ การพึ่งพาอาศัยกัน การรักถิ่นฐาน ความรู้คือเป็นเจ้าของ และความรู้สู่ภาคภูมิใจของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง อันนำไปสู่การเรียนรู้และการก่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ส่งผลต่อการจัดการป่าสมุนไพร

การศึกษาได้ข้อเสนอนี้ว่า การทำงานด้านอนุรักษ์ป่าสมุนไพรต้องอาศัยความรู้แบบสหวิทยาการ จำเป็นต้องอาศัยการทำงานแบบพหุภาคีที่มีหลายหน่วยงานมาร่วมกันทำงานด้วยกัน และควรมีการใช้กระบวนการทุนทางสังคมในการทำงาน โดยอาจจะเริ่มจากผู้นำธรรมชาติอันได้แก่ พระสงฆ์ที่เป็นที่ศรัทธาของประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ สำหรับการที่จะทำให้การอนุรักษ์ป่าสมุนไพรมีความยั่งยืนนั้น อาจจะต้องอาศัยการแสวงหาองค์ความรู้ใหม่ ๆ เพื่อสร้างให้ป่าสมุนไพรคงไว้ทั้งความมีคุณค่าและเพิ่มมูลค่า และด้วยเหตุที่สังคมไทยมี “ทุนทางสังคม” อยู่แล้ว ในวิถีชีวิต การสร้างเสริมให้เกิดกระบวนการทุนทางสังคมในกระบวนการทำงาน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนและเกิดผลดีต่อการทำงานด้านการพัฒนาชุมชน

กนกวรรณ จินานุวัฒนา (2546) ศึกษาเรื่อง “กระบวนการทุนทางสังคมในการดำเนินงานธุรกิจชุมชน : ศึกษาเฉพาะกรณี กลุ่มแม่บ้านเกษตรกรชาวสวนคลองกระเจง ตำบลคลองกระเจงอำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของการก่อตัว การดำเนินงานธุรกิจชุมชนของกลุ่มแม่บ้านฯ และเพื่อศึกษาลักษณะกระบวนการทุนทางสังคมในการดำเนินงานธุรกิจของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกรชาวสวนคลองกระเจงในรูปแบบต่าง ๆ

ผลการศึกษาพบว่า ในการดำเนินงานของธุรกิจกลุ่มแม่บ้านฯ เริ่มตั้งแต่การก่อตัวปี พ.ศ.2541 ถึง 2542 จนถึง พ.ศ.2546 การเกิดกลุ่มเริ่มจากการมีผู้นำที่เข้มแข็ง เสียสละ และความเป็นเครือญาติของคนในชุมชน นอกจากนั้นการที่ชุมชนมีสภาพภูมิประเทศ ทำเลที่ตั้งที่ใกล้แหล่งน้ำและทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์นับว่ามีส่วนทำให้การดำเนินธุรกิจชุมชนเป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น

การศึกษายังได้พบว่า การที่กลุ่มมีผู้นำที่เข้มแข็ง เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม การที่สมาชิกของกลุ่มมีความเป็นเครือญาติกัน และการที่ชุมชนมีที่ตั้งใกล้แหล่งน้ำ มีทรัพยากรดินที่อุดมสมบูรณ์ ถือว่าเป็นปัจจัยภายในที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการทุนทางสังคมในชุมชน นอกจากนั้นการช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยงานภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวิชาการ เทคโนโลยี

เงินทุน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอกที่ช่วยส่งเสริมกระบวนการทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นสามารถดำเนินไปด้วยดี และก่อให้เกิดพลังของชุมชน ในการขับเคลื่อนธุรกิจชุมชนใกล้สามารถประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

การศึกษาได้มีข้อเสนอแนะว่า การที่จะดำเนินธุรกิจชุมชนให้ประสบผลสำเร็จนั้น ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงได้แก่ การมีผู้นำที่มีความเสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม การส่งเสริมเข้มแข็งระบบของความเป็นเครือญาติของคนในชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการทำงานแบบภาคีระหว่างหน่วยงานภายนอกและกลุ่มสมาชิกในชุมชน โดยเน้นกระบวนการเรียนรู้ของคนในชุมชนให้รู้เท่าทันต่อปัญหา

ณัฐกานต์ จิตวัฒนา (2546) ได้ศึกษาเรื่อง “พัฒนาการทุนทางสังคมของกลุ่มทอผ้า ย้อมสีธรรมชาติ บ้านโป่งคำ ตำบลดู่พงษ์ อำเภอสันติสุข จังหวัดน่าน” ได้ศึกษาพบว่า สภาพแวดล้อม ทั้งในและนอกชุมชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อกระบวนการทุนทางสังคม อันได้แก่ ระบบคิด วิธีปฏิบัติและผลลัพธ์ รวมทั้งผลกระทบที่มีต่อคนในชุมชน ซึ่งการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ช่วยให้กระบวนการทุนทางสังคมขับเคลื่อนไปได้นั้น มาจากปัจจัยทางด้านผู้นำ หรือทุนมนุษย์ ทุนทางทรัพยากรสิ่งแวดล้อม ความเป็นเครือญาติ ความเชื่อ ค่านิยมในเรื่องเดียวกัน ความเอื้ออาทรต่อกัน การช่วยเหลือกัน ความไว้วางใจกัน และกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีส่วนช่วยลดต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมอีกด้วย

ส่วนปัจจัยในเชิงลบที่มีผลต่อกระบวนการทุนทางสังคม ได้แก่ เรื่องของตลาด เรื่องราคาของผลิตภัณฑ์ ที่กลุ่มยังต้องการแสวงหากำไรจากการทอผ้าโดยที่เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งจะเน้นเรื่องมูลค่า ในขณะเดียวกันทางกลุ่มทอผ้า ก็ต้องการที่จะอนุรักษ์วัฒนธรรมภูมิปัญญาท้องถิ่นและทรัพยากรธรรมชาติด้วย

ผลจากการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มทอผ้า ทำให้ทุนของชุมชนเพิ่มขึ้น และก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่ม เช่น การที่ชุมชนมีเงินออมมากขึ้น มีรายได้จากการทอผ้าเพิ่มขึ้น ลดต้นทุนจากการใช้วัสดุธรรมชาติ และยังพบว่า การทอผ้าสามารถเป็นสื่อกลางในการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนและนอกชุมชน ช่วยให้เกิดการเรียนรู้ที่จะพัฒนาตนเอง กลุ่ม และชุมชนให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

กวิพัฒน์ สุขแจ่ม (2547) ได้ศึกษาเรื่อง “ทุนทางสังคมกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด : กรณีศึกษาบ้านคลองจระเข้ น้อย ตำบลเกาะไร่ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา” มุ่งศึกษาว่าบ้านคลองจระเข้ น้อยมีความเป็นมาและวิวัฒนาการในการสั่งสมทุนทางสังคม รวมถึงวิธีการต่อยอดทุนทางสังคมโดยสามารถนำเอาศักยภาพของทุนชุมชนมาเป็นกระบวนการในการ

แก้ไขปัญหายาเสพติดได้อย่างไร โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพและการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง

ผลการศึกษาพบว่า ความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชุมชนมีทุนสิ่งแวดล้อม ทุนมนุษย์ และทุนทางวัฒนธรรมที่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างพอเพียง เป็นผลทำให้คนสามารถอยู่ร่วมกันและอยู่ร่วมกับสภาพแวดล้อมได้อย่างปกติสุข มีความเอื้ออาทรและช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีนี้ได้นำมาซึ่งการสั่งสมของทุนทางสังคมในชุมชน

การศึกษาได้มีข้อเสนอสำหรับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับพื้นที่ว่าชุมชนต้องเป็นผู้นิยามบทบาทหลักในการดำเนินงาน ส่วนผู้ร่วมกระบวนการจะต้องเรียนรู้และมีความเข้าใจพื้นฐานและความเป็นมาของชุมชนอย่างถ่องแท้ สำหรับการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ จำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน จึงจะสามารถทำให้ชุมชนยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างได้ผลจริงจังและต่อเนื่อง

ชยุต อินพรม (2547) ได้ศึกษาเรื่อง “ทุนทางสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน : กรณีศึกษา สภาลานวัดตะโหนด ตำบลตะโหนด อำเภอตะโหนด จังหวัดพัทลุง”

เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสภาลานวัดตะโหนด และศึกษาทุนทางสังคมในฐานะที่เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการของสภาลานวัดตะโหนดเกิดขึ้นจากจิตสำนึกรักบ้านเกิด ซึ่งเป็นทุนทางสังคมที่หล่อเลี้ยงความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนให้เกิดการรวมพลัง เกิดการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ทั้งความรู้ เงินทุน แรงงานเข้าด้วยกัน เพื่อนำมาพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญและดำรงอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข โดยมีวัดตะโหนดเป็นศูนย์รวมความศรัทธาของชุมชน

การนำทุนทางสังคมมาสู่การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสภาลานวัดตะโหนดได้กระทำอย่างเป็นองค์รวม มีการบูรณาการเชื่อมโยงป่า น้ำ และดินเข้าด้วยกัน โดยผ่านกระบวนการทุนทางสังคมซึ่งประกอบด้วยระบบคิด วิธีปฏิบัติและผลลัพธ์มาแปรเปลี่ยนทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นทุนของชุมชน ผลจากการมีสภาลานวัดตะโหนด ทำให้เกิดพลังของชุมชนเพิ่มขึ้น ซึ่งพลังดังกล่าวมาจากทุนมนุษย์ ทุนทรัพยากรธรรมชาติ ทุนความรู้และภูมิปัญญา และผลของการขับเคลื่อนองค์กรด้วยพลังของชุมชน ทำให้เป็นที่ยอมรับและไว้วางใจจากภายนอกชุมชน และสามารถกระจายทรัพยากรได้อย่างกว้างขวาง โดยจะเห็นได้จากการเกิดแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติเกิดการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ เกิดการสร้างหลักประกันและความมั่นคงของระบบ

เกษตรกรรม เกิดการกระจายรายได้ให้แก่ชุมชน และเกิดการสร้างพลังอำนาจในการต่อรอง และสร้างความเป็นธรรมให้กับชุมชน ซึ่งจะเห็นได้จากกรณีที่ชุมชนได้ใช้พลังดังกล่าวในการต่อรอง เมื่อได้รับผลกระทบจากโครงการของภาครัฐ

นอกจากนี้ยังพบว่า ความสัมพันธ์ของสภาลานวัดตะโหนดกับหน่วยงานภายในชุมชน และภายนอกชุมชนในลักษณะของภาคีคือบ้าน วัด และราชการ ได้สร้างความเกาะเกี่ยวและยึดโยงเป็นเครือข่ายทางสังคมที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ไว้วางใจ และการต่างตอบแทนต่อกัน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ให้กระชับแน่นระหว่างกันมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่สำคัญในกระบวนการทุนทางสังคมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของสภาลานวัดตะโหนด ประกอบด้วยปัจจัยภายใน อันได้แก่ ความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ประเพณีและวัฒนธรรมของชุมชน วัดและผู้นำชุมชน ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเข้ามาศึกษาดูงานขององค์กรต่าง ๆ และการเข้าศึกษาวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ขึ้นอย่างต่อเนื่อง

2. ผลงานวิจัยด้านการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลงานด้านนี้มีที่น่าสนใจหลายเล่มด้วยกัน ดังนี้

สถาบันวิจัยทางสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย (2537) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “แนวทางการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น” เน้นการศึกษาโครงสร้างรายได้ โครงสร้างภาษีและวิธีการจัดเก็บภาษีของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสภาตำบลที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยมุ่งไปที่ปัญหาทั้งส่วนที่เป็นปัญหาร่วมและปัญหาเอกเทศของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และมุ่งหาข้อสรุปที่จะเป็นฐานในการเสนอแนะโครงสร้างรายได้ โครงสร้างภาษี และวิธีการจัดเก็บที่เหมาะสม สำหรับนำมาใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และที่เป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียภาษี

ในงานวิจัยนี้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแหล่งรายได้เดิม เช่น การรวมภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ การเพิ่มอากรการฆ่าสัตว์ เป็นต้น การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ เช่น การเก็บภาษียาสูบ เสริมสำหรับท้องถิ่น จากภาษียาสูบที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้ว เป็นต้น ให้มีการปรับปรุงด้านกฎหมายและความสำคัญของกระบวนการทางการเมือง สร้างจิตสำนึกในการเสียภาษีและการปรับปรุงด้านการบริหาร

วิสูตร นุกุลกิจ (2538) ได้ศึกษาเรื่อง “ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษา การบริหารงบประมาณและการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย” พบว่า ปัจจัยความสำเร็จของการบริหารงบประมาณและการคลังขึ้นอยู่กับพฤติกรรม ความรู้ ความเข้าใจ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล และการประสานงาน กับส่วนราชการอื่น ปัญหาการบริหารงบประมาณและการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย คือ

1. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อยที่ต้องทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่สามารถกำหนดบทบาทและหน้าที่ได้อย่างชัดเจน

2. พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อยจะไม่มีภาวะตื่นตัวหรือตื่นในการปฏิบัติงานเนื่องจากเป็นลูกจ้างชั่วคราว ไม่มีความแน่นอนในการปฏิบัติงาน

3. ความสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น โดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอไม่อยู่ในฐานะที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่ง แต่อยู่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงและพัฒนาพฤติกรรม ความรู้ ความเข้าใจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เกิดความพร้อมในการบริหารงบประมาณและการคลัง รวมทั้งการประสานงานกับส่วนราชการอื่น

ชนากานต์ วิริยะเกียรติ (2543) ศึกษาเรื่อง “ความสามารถทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปทุมธานี” โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและนำเสนอรายงานแบบพรรณนา วิเคราะห์โดยผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานและรับผิดชอบทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 26 แห่ง ในจังหวัดปทุมธานี แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จำนวน 11 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 จำนวน 12 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 จำนวน 3 แห่ง รวม 34 คน และการวิเคราะห์จากเอกสาร

ผลการวิจัยพบว่าโครงสร้างทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ชั้น 3 และชั้น 5 เหมือนกัน จะแตกต่างกันในปริมาณรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่างชั้นกันที่สามารถจัดเก็บได้ ซึ่งจะส่งผลให้ความสามารถทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ชั้น 3 และชั้น 5 แตกต่างกันไปด้วย โดยที่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 มีความสามารถทางการคลังอยู่ในระดับที่สูงที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3 มีความสามารถทางการคลังในระดับกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีความสามารถทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งบทบาทของการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเหมือนกันในทุกองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลคือ

ประสิทธิภาพของการบริหารงานคลังจะไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเท่าเทียมกันในทุกด้าน เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมักเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจนละเลยการพัฒนาคน

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2544) ศึกษาเรื่อง “การประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ภายใต้กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่” เพื่อ

- 1) เปรียบเทียบ “รายได้ภาษี” ที่จัดเก็บภายใต้ระบบภาษีปัจจุบัน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) กับภายใต้ระบบภาษีใหม่ (ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง)
- 2) เปรียบเทียบ “ภาระภาษี” ของผู้เสียภาษีแต่ละรายภายใต้ระบบภาษีปัจจุบันกับภายใต้ระบบภาษีใหม่ และ
- 3) ประเมินความเหมาะสมของ “อัตราโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”

ผลการศึกษาพบว่า

1. มูลค่าภาษีที่จัดเก็บได้ภายใต้ระบบภาษีใหม่เพิ่มขึ้นทุกเทศบาลและทุกอัตราภาษี มีเพียง 2 เทศบาลเท่านั้นที่มีมูลค่าภาษีภายใต้ระบบภาษีใหม่ลดลง

2. เมื่อพิจารณามูลค่าภาษีต่อหัวของทุกเทศบาล สามารถจำแนกกลุ่มผู้เสียภาษีได้ 3 ลักษณะ

- 2.1 กลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันมีมูลค่าภาษีต่อหัวลดลง และมีมูลค่าภาษีต่อหัวมากกว่ากลุ่มผู้ไม่เคยเสียภาษีปัจจุบัน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันที่อยู่ในเทศบาลที่มีแผนที่ภาษีและระบบการวัดเก็บข้อมูลภาษีที่เป็นระบบมากเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น

- 2.2 กลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันมีมูลค่าภาษีต่อหัวลดลง และมีมูลค่าภาษีต่อหัวน้อยกว่ากลุ่มผู้ไม่เคยเสียภาษีปัจจุบัน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันที่อยู่ในเทศบาลที่มีแผนที่ภาษีและระบบการจัดเก็บข้อมูลภาษีที่เป็นระบบปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น

- 2.3 กลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันมีมูลค่าภาษีต่อหัวเพิ่มขึ้นและมีมูลค่าภาษีต่อหัวมากกว่ากลุ่มผู้ไม่เคยเสียภาษีปัจจุบัน ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันที่อยู่ในเทศบาลที่มีแผนที่ภาษีและระบบการจัดการเก็บข้อมูลภาษีที่เป็นระบบน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่น

3. มูลค่าภาษีและภาระภาษีต่อหัวของกลุ่มผู้เสียภาษีปัจจุบันลดลง สำหรับอัตราภาษีร้อยละ 0.050, 0.080 และ 0.095 เท่ากับร้อยละ 71.40, 53.67 และ 44.98 ตามลำดับ แต่มูลค่าภาษีและภาระภาษีต่อหัวของผู้เสียภาษีกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นสำหรับอัตราภาษี ร้อยละ 1 ของภาษีระบบใหม่เท่ากับ ร้อยละ 479.11

คณะผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

1. การสร้างความยอมรับในกลุ่มผู้เสียภาษี
2. การเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการจัดเก็บภาษี
3. การเลือกใช้อัตราภาษี
4. มาตรการลดหย่อนภาษี
5. การบังคับใช้ผังเมือง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2544) ศึกษาเรื่อง “ระบบงบประมาณ และระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้ออกแบบระบบงบประมาณต้นแบบ ได้อาศัยแนวความคิดพื้นฐานของระบบงบประมาณแบบแสดงผลงาน และประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการนำระบบงบประมาณแบบแสดงผลงานไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น พร้อมกันนั้นก็ได้ทำการศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่เป็นอยู่ในช่วงปีงบประมาณ 2541 – 2542 เพื่อประมวลสถานการณ์ จุดอ่อน จุดแข็ง ของระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ส่วนระบบบัญชี ผู้วิจัยได้ทดลองพัฒนาระบบบัญชีการเงินและบัญชีบริหารสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยได้จัดทำโครงสร้างบัญชี (Chart of Accounts) ที่อิงโครงสร้างแผนงาน (กำหนดให้หน่วยกิจกรรม หรือ “Activities” เป็นหน่วยต้นทุนขั้นพื้นฐาน) และสามารถเชื่อมโยงกับโครงสร้างหน่วยงาน โครงสร้างทางการคลัง (Funding Structure) และหมวดรายจ่ายหลัก (Objects of Expenditures) เข้าด้วยกันได้ โดยมีหน่วยกิจกรรมเป็นตัวเชื่อมโยงระหว่างระบบบัญชีการเงินและบัญชีต้นทุน (บัญชีงบประมาณ)

การพัฒนาระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น อาศัยแนวคิดพื้นฐานของการบัญชีรัฐบาล และการบัญชีต้นทุนกิจกรรม (Activity – Based Costing)

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2544) ศึกษาเรื่อง “ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการจัดแบ่งและการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการจัดบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น การจัดแบ่งและการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้นแล้วได้เสนอเงินโอนสู่ท้องถิ่น เพื่อรักษาดุลการคลังแนวตั้งเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างท้องถิ่น เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข ระบบการบริหารจัดการเงินอุดหนุน และท้ายที่สุดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบว่าด้วยระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่ท้องถิ่น รวมถึงก้าวต่อไปของระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

วรพิทย์ มีมาก (2546) ศึกษาเรื่อง "ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ 1) การพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่น 2) ประเภทของเงินอุดหนุน กิจกรรมที่ใช้ และแนวโน้มของการใช้เงินอุดหนุน 3) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนของส่วนกลางที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) วิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ไปเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุน และ 5) เกณฑ์การใช้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่การวิจัยดำเนินการทั้งประเทศ โดยใช้การวิจัยแบบสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ศึกษาประกอบด้วย กลุ่มข้าราชการจากสำนักงานงบประมาณ และกระทรวงมหาดไทย และกลุ่มบุคคลจากส่วนภูมิภาค 3 กลุ่ม คือ กลุ่มประชาชน กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น โดยสุ่มมาจากเทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลใน 10 จังหวัดของ 6 ภาค

การศึกษานี้มีข้อค้นพบดังนี้

1. ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้
2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองทางการคลังของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมือง ความสามารถของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และการช่วยเหลือจากส่วนกลาง
3. เงินอุดหนุนจากส่วนกลางยังมีความจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น

4. กิจกรรมที่รัฐบาลควรจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นคือ การศึกษาการส่งเสริมอาชีพ การสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การสาธารณสุขูปโภค และการพัฒนาผู้ด้อยโอกาส ตามลำดับ

5. วิธีการที่ท้องถิ่นเลือกใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินอุดหนุนนั้น ท้องถิ่นจะนิยมเลือกเสนอโครงการขอเงินอุดหนุนให้สอดคล้องกับความต้องการของส่วนกลางมากที่สุด

6. ความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นหลักเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมนำมาใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนไปให้พื้นที่ต่าง ๆ ภายในเขตของตน มากกว่าเกณฑ์อื่น ๆ

โดยผู้วิจัยได้เสนอแนะดังนี้

1. กำหนดให้เงินอุดหนุนอยู่ 3 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนร่วมสมทบ

2. ดุลการคลังทั้งแนวดิ่งและแนวราบในระดับมหภาคจะต้องมีการตรวจสอบอย่างพินิจพิเคราะห์ก่อนการจัดสรรทรัพยากรทางการคลัง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการให้บริการสาธารณะที่ด้อยคุณภาพ รวมทั้งการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างภาคและท้องถิ่นต่าง ๆ อันจะเกิดขึ้นในอนาคต

3. การจัดการระบบเงินอุดหนุนแบบใหม่ จะประกอบด้วยงานหลัก 4 ประการ ที่สัมพันธ์กันคือ การกำหนดนโยบาย การอนุมัตินโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

4. เพื่อเป็นหลักประกันประสิทธิผลของการถ่ายโอนเงินระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นในอนาคต การแก้ไขกฎหมายระเบียบวิธีงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนขึ้นมาใหม่เป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

5. การเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับเงินอุดหนุนแบบใหม่ โดยการจัดทำกลยุทธ์ที่มีประสิทธิผล และการออกแบบโครงการฝึกอบรมที่เหมาะสม จะช่วยลดความผิดพลาดอันเกิดขึ้นมาจากความไม่เข้าใจต่าง ๆ ให้น้อยลงได้

6. การจัดการปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพึ่งตนเองทางการคลังท้องถิ่นทั้ง 4 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมือง ความสามารถของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง และการช่วยเหลือจากส่วนกลาง จะช่วยทำให้ท้องถิ่นลดการพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลางลงได้อย่างมาก และยังจะทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้นด้วย

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2547) ได้ศึกษาเรื่อง “ระบบการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่าในการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามแสดงความยุ่งยากในการสร้างความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือในด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ของตนเอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการใช้มาตรการทางด้านรายได้ในการสร้างความเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากรระดับท้องถิ่น แต่ในการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาความสมดุลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากความไม่สมดุลของศักยภาพทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนความยุ่งยากของการออกแบบประเภทรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อภาษี ซึ่งหากไม่มีความระมัดระวังในการกำหนดประเภทรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำมาซึ่งปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและความเสมอภาคของระบบภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจทำให้มีการผลักภาระของภาษีของท้องถิ่นไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หรือแม้แต่รัฐบาลกลางเอง ทั้งนี้เพราะความไม่เท่าเทียมกันของศักยภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความไม่สมบูรณ์ของกลไกการบริหารภาษีอากรที่มีอยู่ ดังนั้นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการสร้างโครงสร้างภาษีต้องครอบคลุมทั้งเทคนิคและการจัดเก็บ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีสะท้อนที่มาที่แท้จริงของภาษีและที่สำคัญคือวิธีการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวต้องสามารถแสดงประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะให้ได้มากที่สุด

แต่ในความเป็นสินค้าสาธารณะของภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผลประโยชน์ของบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการอยู่นั้น ไม่อาจจะหาผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ได้อย่างชัดเจน และขนาดของผลประโยชน์ก็ไม่อาจวัดขนาดได้ ดังนั้นการจัดเก็บภาษีหรือรายได้ที่ไม่ใช่อภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้ความมีประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องยากลำบาก อย่างไรก็ตาม หลักสำคัญประการหนึ่งที่สามารถช่วยเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพในการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่นเอง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้มีหน้าที่กำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการให้เงินอุดหนุนทั้งในรูปของเงินโอน เงินช่วยเหลือหรือภาษีร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้รูปแบบและวิธีการแบ่งสรรเงินอุดหนุนนั้นอาจออกแบบได้อย่างกว้างขวางเพียงแต่ต้องมีความชัดเจนในวัตถุประสงค์ที่ต้องการจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปด้วยเหตุผล

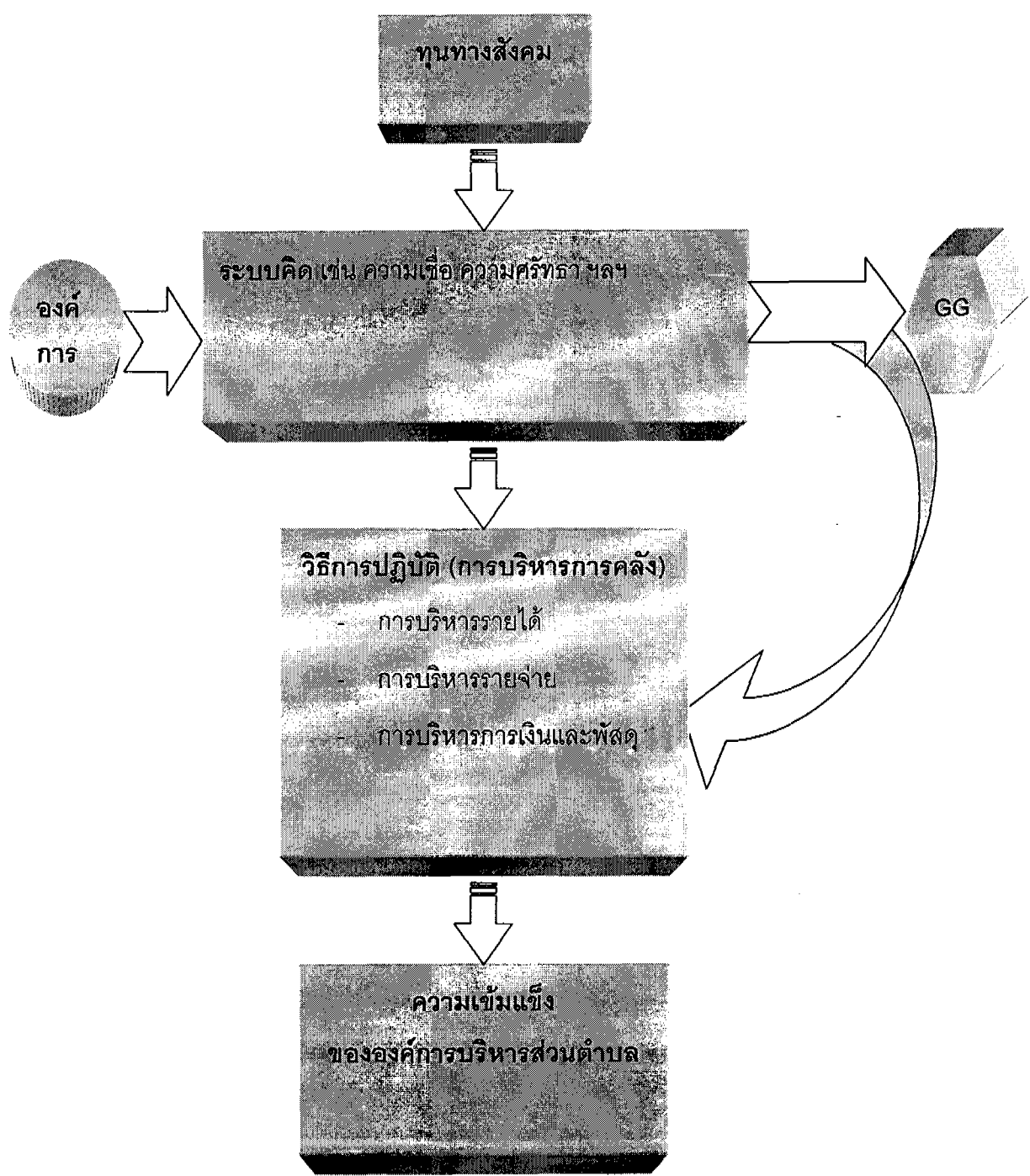
สิ่งที่ต้องคำนึงถึงจากกระกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งคือ ระดับความเหมาะสมของการกระจายอำนาจว่าจะมีเพียงใด เพราะหากมีการกระจายอำนาจความรับผิดชอบมากเกินไป มีความเป็นไปได้มากที่ความพอเหมาะพอดีระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเกิดปัญหาขึ้นมาได้ เพราะเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังในระดับที่มาก ความรับผิดชอบในบริการสาธารณะจะตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจไม่มีประสิทธิภาพทางการเงินการคลัง ถึงแม้ว่ามีศักยภาพการหารายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่อาจมีผลกระทบต่อการบิดเบือนต่อการจัดสรรทรัพยากรในระดับชาติขึ้น ดังนั้นปัญหาเรื่องความมีประสิทธิภาพทางการคลังและการลดช่องว่างทางการคลัง (Fiscal Gap) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงอยู่ตลอดเวลาในการกำหนดโครงสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรอบความคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง ทูทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคกลาง นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการณ์ทูทางสังคมภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง ว่ามีความเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์อย่างไรต่อการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้ทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้พบว่าภาพรวมของความสัมพันธ์เป็นดังนี้

ภาพที่ 2.10

ความสัมพันธ์ของทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล



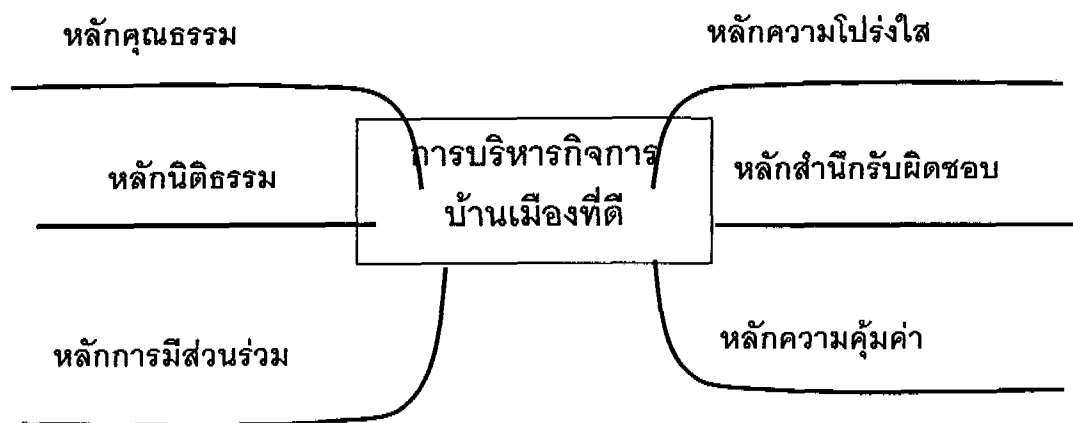
จากตัวแบบข้างต้นจะเห็นได้ว่าการบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เกิดผลสำเร็จจะมีความเกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมอย่างมาก กล่าวคือ เป้าหมายหลักของการบริหารการคลังก็คือ ความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งความยั่งยืนทางการคลังมีความเกี่ยวข้องกับทุนทางสังคมทั้งระบบคิดและวิธีปฏิบัติทางการคลัง เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดความยั่งยืนทางการคลังแล้วก็น่าจะเป็นพลังในการขับเคลื่อนให้เกิดความมั่นคงขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ในที่สุด แต่การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมิได้อยู่ในสุญญากาศ แต่จะต้องปฏิสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอก กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหลาย (Stakeholders) เช่น รัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ นักการเมืองในจังหวัด นักวิชาการ เป็นต้น

ถ้าหากพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว ตัวแบบดังกล่าวประกอบด้วย 2 มิติดังนี้ คือ

มิติแรก เป็นการพิจารณาภายใต้กรอบภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ส่งผลต่อการบริหารทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล มิติดังนี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 2 ประการด้วยกัน คือ ระบบคิดและวิธีปฏิบัติทางการคลัง

ระบบคิด หมายถึง ระบบของความมีจิตสำนึกที่อยู่ภายใต้กลไกทางจิตของมนุษย์ซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรมสูงมาก อาจจะเป็นส่วนที่เกิดขึ้นมาใหม่หรือมีอยู่แล้วในแต่ละสังคม ระบบคิดนี้เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ อันได้แก่ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยที่ระบบคิดในแนวกระแสปกครองปัจจุบัน ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และแนวคิดอื่น ๆ ดังภาพที่ 2.11

ภาพที่ 2.11
องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

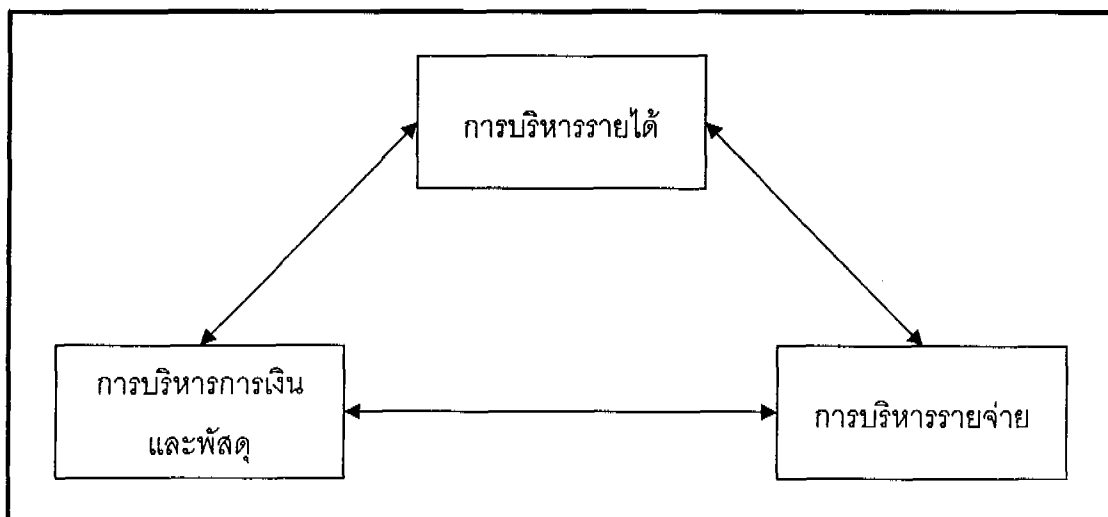


การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักความโปร่งใส หลักความสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุณธรรม และหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งตามปรัชญาการบริหารรูปแบบใหม่นั้น ถ้าองค์การใดมีลักษณะดังกล่าวทั้ง 6 ประการแล้วก็จะป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จ อันจะทำให้้องค์การสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างดียิ่ง ้องค์การสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดียิ่ง ผู้นำและผู้เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องมีระบบคิดที่เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันจะส่งผลให้้องค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในท้องถิ่นต่างก็มีความมั่นคงแข็งแรง

ส่วนวิธีปฏิบัติก็เป็นส่วนประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดไม่แพ้ระบบคิดเช่นเดียวกัน วิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทางการคลังอันจะส่งผลให้การคลังเกิดความยั่งยืนกับ้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยด้านการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย และการบริหารการเงินและพัสดุ ดังภาพที่ 2.12

ภาพที่ 2.12

วิธีปฏิบัติในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล



จากภาพที่ 2.12 อธิบายได้ว่าการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เมื่อพิจารณาจากวิธีปฏิบัติแล้วประกอบด้วยตัวแปร 3 ประการ ดังนี้

1) การบริหารรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีแหล่งรายได้ 2 แหล่งด้วยกัน คือ ภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยที่แหล่งภาษีนี้นั้นมีทั้งที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอื่น และภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ ซึ่งตามหลักการแล้ว ถ้าท้องถิ่นใดสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีด้วยตนเองก็ จะทำให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และน่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าการอาศัยเงินงบประมาณจากรัฐ ซึ่งอาจจะทำให้ขาดความเป็นอิสระทางการคลัง

การบริหารรายได้ประกอบด้วย การกำหนดรายได้ การพัฒนาและการจัดเก็บ รายได้ ซึ่งจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการบริหารรายได้ คือ การพัฒนาแหล่งรายได้และการจัดเก็บ รายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งเป็นแหล่งรายได้ที่ ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและประชาชนยินดีรับภาระเหล่านั้น

2) การบริหารรายจ่าย ด้านรายจ่ายก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องกับฐานะการ คลัง โดยที่รายจ่ายอาจจะแบ่งได้ 2 ประเภทหลักด้วยกันคือ รายจ่ายประจำและรายเพื่อการลงทุน

รายจ่ายประจำเป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ เป็นต้น ซึ่งเป็นรายจ่ายที่สนับสนุนการให้บริการหรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตำบล แต่รายจ่ายลงทุนนั้นจะส่งผลดีต่อการให้บริการในอนาคตและจะทำให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังได้ในที่สุด

การบริหารรายจ่ายประกอบด้วย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การบริหารรายจ่าย และการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่น เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นสนองตอบความต้องการของชุมชนได้มากที่สุด ให้ต้นทุนการบริการต่ำที่สุด และเป็นที่พึงพอใจของประชาชนมากที่สุด

3) การบริหารการเงินและพัสดุ ประกอบด้วย การรับเงิน การกู้เงิน การจัดดุลเงินสด การบัญชี และการพัสดุของท้องถิ่น เพื่อให้สถานการณ์คลังของท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มีเสถียรภาพและยั่งยืน

การบริหารการเงินและการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านการเงินเพื่อให้มีเงินสดเพียงพอต่อความต้องการในการใช้จ่าย รวมถึงการจัดการกู้เงินในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการกู้ นอกจากนี้ การจัดการด้านพัสดุก็นับว่ามีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการทั้งในการจัดหาพัสดุ การตรวจรับ การเก็บรักษา การเบิกจ่าย และการกำจัดพัสดุ

ถ้าในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลมีวิธีปฏิบัติทั้ง 3 ปัจจัยดังกล่าวแล้วก็น่าจะส่งผลต่อฐานะการคลังที่ยั่งยืนขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

มิติที่สอง เป็นมิติที่มีการพิจารณามิติจากภายนอกที่เกี่ยวกับทุนทางสังคมและส่งผลต่อการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยพิจารณาจากกรอบแนวคิดเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ประกอบด้วย

1) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับปฐมภูมิ หรือ Primary Stakeholders อันเป็นระดับแรกของการมีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงและส่งผลต่อทั้งระบบคิดและวิธีปฏิบัติต่าง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับนี้ ได้แก่

- ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องอย่างมากเพราะประชาชนเป็นทั้งเป้าหมายในการให้บริการและเป็นทรัพยากรของท้องถิ่น ซึ่งจะสร้างแรงกดดันในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

- ผู้นำต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มผู้นำที่ไม่เป็นทางการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการคลัง รวมถึงการเข้ามามีส่วนในการถ่วงดุลการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับทุติยภูมิ หรือ Secondary Stakeholders มีความเกี่ยวข้องในระดับที่ถัดมาจากกลุ่มแรก ที่สำคัญได้แก่

- ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นพี่เลี้ยงและร่วมให้คำแนะนำการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการกลุ่มนี้ที่สำคัญ ได้แก่ ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (ท้องถิ่นจังหวัด สลายปกครอง) คลังจังหวัด

- กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจ (ก่อสร้าง) ที่มีฐานะทั้งเป็นลูกค้าและผู้ร่วมดำเนินการจัดสร้างบริการสาธารณะ สื่อมวลชนในท้องถิ่น กลุ่ม องค์กรมิใช่ภาครัฐ เช่น กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ กลุ่มท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นต้น

- นักการเมืองในพื้นที่ทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกลุ่มนี้จะมีความเกี่ยวเนื่องกันทั้งในลักษณะที่เกื้อหนุนและคัดค้านไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม