

บทที่ 5
บทสรุป อภิปรายผล และเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ มีข้อสรุปดังนี้

1. การกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

1.) แนวโน้มการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

จากดัชนีการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า การกระจายอำนาจด้านรายรับสู่เทศบาลนครเชียงใหม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่เป็นการเพิ่มขึ้นแบบไม่สม่ำเสมอ เช่นเดียวกันกับในด้านรายจ่าย

2.) การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจ

จากการวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression) ให้ผลดังนี้

(1.) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจด้านรายรับมี 3 ตัว ประกอบด้วย การเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลาง แผนพัฒนาประเทศ และสัดส่วนรายจ่ายที่มาจากเงินของเทศบาลต่อรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุน

(2.) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจด้านรายจ่ายมี 2 ตัว ประกอบด้วย การเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลาง และสัดส่วนของรายรับที่เทศบาลเก็บเองต่อรายรับที่เทศบาลไม่ได้เก็บเอง

3.) ความแตกต่างระหว่างกลุ่มในเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

(1.) ด้านการควบคุมทางการคลังต่อเทศบาล พบว่าทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในเรื่องกระบวนการควบคุมทางการคลัง

(2.) ด้านนโยบายสนับสนุนอื่น ๆ ต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง พบว่า มีอย่างน้อย 1 กลุ่ม ที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องนโยบายสนับสนุนอื่น ๆ เมื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยต่อไป พบว่ากลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มพนักงานเทศบาล และเมื่อทำการวิเคราะห์ต่อไปว่า ปัจจัยด้าน"อาชีพ"และ"การศึกษา"จะเข้ามามีผลต่อปัจจัยด้านนโยบายสนับสนุนอื่น ๆ หรือไม่ ปรากฏว่า "อาชีพ" เป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของปัจจัยนโยบายสนับสนุนอื่น ๆ ได้

(3.) ด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล พบว่า มีอย่างน้อย 1 กลุ่ม ที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล เมื่อทดสอบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยต่อไป พบว่ากลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มพนักงานเทศบาล และเมื่อวิเคราะห์ต่อไปว่าปัจจัยด้านอาชีพและการศึกษาจะเข้ามามีผลต่อปัจจัยด้านการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล หรือไม่ ปรากฏว่า "อาชีพ" เป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของปัจจัยการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล ได้

(4.) ด้านนโยบายและแผนพัฒนามระดับประเทศ พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในเรื่องนโยบายและแผนพัฒนามระดับประเทศ

(5.) ด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาล พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในเรื่องประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาล

(6.) ด้านเศรษฐกิจของประเทศ พบว่า ทั้ง 3 กลุ่ม มีความคิดเห็นไม่แตกต่างกันในเรื่องเศรษฐกิจของประเทศ

4.) ความแตกต่างระหว่างกลุ่มในเรื่องลำดับความสำคัญของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและปัจจัยที่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง

(1.) ปัจจัยที่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า กลุ่มต่าง ๆ ให้ลำดับความสำคัญกับปัจจัยที่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับไม่แตกต่างกัน

(2.) ปัจจัยที่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย พบว่า กลุ่มต่าง ๆ ให้ลำดับความสำคัญกับปัจจัยที่สนับสนุนต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายไม่แตกต่างกัน

(3.) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นในเรื่องปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับแตกต่างจากกลุ่มของพนักงานเทศบาลและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล

(4.) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นในเรื่องปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายแตกต่างจากกลุ่มของพนักงานเทศบาลและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล และกลุ่มพนักงานเทศบาลมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล

2. ทิศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยด้านกฎหมายการคลังเทศบาลที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

(1.) กฎหมายกำหนดรายรับของเทศบาล พบว่า มีอย่างน้อย 1 กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องกฎหมายกำหนดรายรับของเทศบาล

(2.) กฎหมายระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาล พบว่า มีอย่างน้อย 1 กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องกฎหมายระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาล และเมื่อทำการตรวจสอบค่าเฉลี่ยต่อไป พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มพนักงานเทศบาลและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อวิเคราะห์ต่อไปว่าปัจจัยด้านอาชีพและการศึกษาจะเข้ามามีผลต่อปัจจัยกฎหมายระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาลหรือไม่ ปรากฏว่า "อาชีพ" และ "การศึกษา" เป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของปัจจัยด้านกฎหมายระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาลได้

(3.) กฎหมายกำหนดการใช้จ่ายของเทศบาล พบว่า มีอย่างน้อย 1 กลุ่มที่มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องกฎหมายกำหนดการใช้จ่ายของเทศบาล และเมื่อทำการตรวจสอบค่าเฉลี่ยต่อไป พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นแตกต่างจากกลุ่มพนักงานเทศบาลและกลุ่ม

สมาชิกสภาเทศบาล และเมื่อวิเคราะห์ต่อไปว่าปัจจัยด้านอาชีพและการศึกษาจะเข้ามามีผลต่อปัจจัยกฎหมายกำหนดการใช้จ่ายของเทศบาลหรือไม่ ปรากฏว่า "อาชีพ" เป็นตัวแปรที่สามารถอธิบายความแปรปรวนของปัจจัยกฎหมายกำหนดการใช้จ่ายของเทศบาลได้

5.2 อภิปรายผล

จากผลการวิเคราะห์ที่ได้นำมาอภิปรายโดยแยกพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ (1.) การศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลัง และ (2.) ศึกษาทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยด้านกฎหมายการคลังของเทศบาล ดังนี้

1. การศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่

1.) แนวโน้มการกระจายอำนาจทางการคลัง

พบว่า การกระจายอำนาจทางด้านรายรับและรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่มีอัตราการเพิ่มขึ้นน้อยมาก จากนั้นวิเคราะห์ต่อไปโดยใช้สถิติการวิเคราะห์ถดถอยพหุเพื่อทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลนครเชียงใหม่ จากผลการวิเคราะห์สามารถอธิบายได้ดังนี้

2.) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง

(2.1) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ ได้แก่ การเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลาง การที่แผนพัฒนาประเทศได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น สัดส่วนรายจ่ายที่มาจากเงินของเทศบาลเองต่อรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง โดยปัจจัยทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ในทางบวกกับการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ อธิบายได้ว่า ถ้าการเจริญเติบโตของรายรับของรัฐบาลกลางเพิ่มมากขึ้น มีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ และมีสัดส่วนการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น จะทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายรับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่น 95% อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงขนาดของอิทธิพลระหว่างปัจจัยทั้ง 3 ตัวดังกล่าวกับการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน ของการเจริญเติบโตของรายรับของรัฐบาลกลางเท่ากับ 0.0146 การที่มีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ 0.218 และสัดส่วนการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายมีค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน เท่ากับ

0.0308 แสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้านการเจริญเติบโตของรายรับของรัฐบาลกลาง และสัดส่วนการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายมีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจด้านรายรับน้อยกว่าการมีแผนการกระจายอำนาจทางด้านการคลังไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ

เมื่อนำปัจจัยด้านแผนพัฒนาประเทศกลับไปอธิบายกราฟที่ 1 แนวโน้มการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ จะเห็นได้ว่าในแผนฯ 5 เน้นที่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลังของท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับแผนฯ 6 พบว่า ในแผนฯ 6 มีทั้งเรื่องการปรับปรุง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 การปรับปรุงโครงสร้างภาษี ขยายฐานภาษีและโครงสร้างรายได้ให้มีความยืดหยุ่น การเพิ่มแหล่งภาษีใหม่ๆ ลดเงื่อนไขเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ในขณะที่แผนฯ 7 เน้นที่ความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี และปรับปรุงในส่วนของภาษีแบ่งและการจัดสรรเงินอุดหนุน จากกราฟที่ 1 แสดงให้เห็นว่าระหว่างปี 2531 - 2534 เป็นช่วงที่มีการเพิ่มขึ้นของการกระจายอำนาจทางด้านรายรับสูงสุด จากการพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าตรงกับช่วงแผนฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งในแผนฯ 6 ได้มีการกำหนดแนวทางการปรับปรุงรายได้ให้กับท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นจึงน่าจะทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางด้านรายรับอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าในช่วงแผนฯ 5 และ แผนฯ 7

การเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลางเป็นปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2531 - 2534 มีอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลางสูงมาก คือ ร้อยละ 26 - 27 ในขณะที่ปีอื่น ๆ เจริญเติบโตไม่เกินร้อยละ 18 จึงส่งผลให้การกระจายอำนาจทางด้านรายรับในช่วงนี้ค่อนข้างสูง

นอกจากนี้สัดส่วนรายจ่ายที่มาจากเงินของเทศบาลเองต่อรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุนก็เป็นปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ อธิบายได้ว่ากฎหมายกำหนดให้รายรับและรายจ่ายของเทศบาลต้องมีความสัมพันธ์กัน ดังนั้นการที่ได้รับการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้น การกระจายอำนาจทางด้านรายรับก็จะเพิ่มขึ้นด้วย

ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับสู่เทศบาลนครเชียงใหม่ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจ กล่าวคือ

1. ในด้านกฎหมายการคลังท้องถิ่น ซึ่งให้เห็นว่าถ้ามีกฎหมายการคลังท้องถิ่น จะทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายรับมากขึ้น แต่ผลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้นกฎหมายไม่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการออกกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นในรอบ 15 ปี ที่ผ่านมา ไม่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางด้านรายรับสู่เทศบาลนครเชียงใหม่เพิ่มขึ้นเลย ซึ่งเมื่อพิจารณาการออกกฎหมายการคลังท้องถิ่น

ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา พบว่า ไม่มีการเพิ่มฐานรายได้ให้กับท้องถิ่นเลย การออกกฎหมายส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่สามารถทำให้รายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอ และทันกับความต้องการใช้จ่ายเงิน เช่น ในการออก พ.ร.บ. ภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการปรับปรุงบัญชีอัตราภาษีป้ายเพิ่มขึ้นจากเดิม 3 เท่าตัว แต่เนื่องจากภาษีป้ายเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับเทศบาลน้อย จึงไม่ทำให้รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นมากนัก หรือในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้า แม้ว่าเทศบาลจะได้รับการจัดสรรภาษีเพิ่มขึ้น แต่ภาษีส่วนนี้ก็ไม่ใช่ว่าที่เทศบาลสามารถจัดเก็บได้เอง การออกกฎหมายการคลังท้องถิ่นในลักษณะนี้ จึงไม่มีผลทำให้เทศบาลได้รับอำนาจทางด้านรายรับเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. การเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเมื่อมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น มักจะมีการกระจายอำนาจทางด้านรายรับเพิ่มขึ้นตามไปด้วย เช่น การศึกษาของ Wasylenko (1987) พบว่า การกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ จากการศึกษาของ Smoke และ Lewis (1996) แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศอินโดนีเซีย คือ การเจริญเติบโตของสินค้าหัตถกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการเป็นเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (Urbanization) ส่งผลให้ความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลกลางไม่สามารถจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการนั้นได้อย่างพอเพียงและเหมาะสม ทำให้ต้องกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ Werner W. Pommerehne และ Gebhard Kirchgassher (1976) พบว่า ความมั่งคั่งหรือรายได้ต่อหัวของประชากรเป็นปัจจัยหนึ่งซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่จากผลการวิเคราะห์เทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจด้านรายรับ ที่เป็นเช่นนี้เพราะภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองไม่ยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจ ส่วนภาษีที่ยืดหยุ่นตามสภาพเศรษฐกิจส่วนใหญ่ถูกเก็บโดยส่วนกลาง และมีการจัดสรรกลับมาให้เทศบาลในภายหลัง แต่อัตราส่วนที่เทศบาลได้รับมีจำนวนน้อยมาก จึงทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเทศบาลไม่ทำให้เทศบาลได้รับการกระจายอำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้น ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับงานศึกษาของ Sorayuth Meenaphant (1991) ที่ได้ศึกษาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทย พบว่า รายรับจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บไม่มีความยืดหยุ่นตามสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

3. การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในเขตเทศบาล บ่งชี้ถึงความเป็นเมืองที่มากขึ้น นั่นคือ กิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในเทศบาลจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้นการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลจึงควรมีมากขึ้นตามสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของประชากร แต่จากผลการวิเคราะห์ พบว่าการที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีความเป็นเมืองมากขึ้นไม่ได้ทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการกระจายอำนาจด้านรายรับเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากภาษีที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นภาษีที่ทำรายได้ให้กับรัฐบาลจำนวนมาก แต่เทศบาลได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มเพียงร้อยละ 10 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของประชากรจึงไม่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พบว่า ไม่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนรายรับของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับของรัฐบาลกลางมีจำนวนน้อยมาก ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงไม่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับของเทศบาล

(2.2) ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย ได้แก่ การเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลาง และสัดส่วนรายรับที่มาจากรายรับที่เทศบาลเก็บเองต่อรายรับที่มาจากรายรับที่เทศบาลไม่ได้เก็บเอง โดยการเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์ผกผันกับการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย ส่วนสัดส่วนรายรับที่มาจากรายรับที่เทศบาลเก็บเองต่อรายรับที่มาจากรายรับที่เทศบาลไม่ได้เก็บเองหรือการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย อธิบายได้ว่าถ้าการเจริญเติบโตของรายได้ของภาครัฐบาลเพิ่มขึ้น จะทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายลดน้อยลง แต่ถ้าสัดส่วนการกระจายอำนาจทางด้านรายรับเพิ่มมากขึ้น จะทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายเพิ่มมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางด้านรายรับจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกระจายในด้านรายจ่าย (ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน = 8.272) ส่วนการเจริญเติบโตของรายได้ของภาครัฐบาล (ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน = -0.1757) นั่นคือ ปัจจัยการกระจายอำนาจทางด้านรายรับจะมีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายมากกว่าการเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลาง

เมื่อนำไปอธิบายการเปลี่ยนแปลงของกราฟที่ 2 แนวโน้มการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของกราฟที่ 2 มีแนวโน้มเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ ถึงแม้ว่าการเจริญเติบโตของรายได้ของรัฐบาลกลางจะเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2531 – 2534 แต่ก็ไม่ได้ทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายลดลงไป ทั้งนี้เนื่องมาจากการกระจายอำนาจด้านรายจ่ายได้รับอิทธิพลจากการกระจายอำนาจทางด้านรายรับมากกว่า (พิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐาน) ผลการศึกษาที่ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายการคลังเทศบาล ซึ่งเทศบาลจะถูกกำหนดให้ใช้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 98 ของรายรับ ทั้งนี้ต้องหักเงินกู้ เงินที่อนุมัติให้ยืมจากเงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภทออกจากประมาณการรายรับก่อน

ส่วนปัจจัยอื่น ๆ ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย ที่ระดับความเชื่อมั่น 95% และเมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์การถดถอยมาตรฐานมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

(1.) ด้านกฎหมายการคลังท้องถิ่น พบว่า ในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา การออกกฎหมายการคลังท้องถิ่น ไม่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายให้กับเทศบาลเลย เมื่อพิจารณาการออกกฎหมายการคลังเทศบาลที่ผ่านมา พบว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดกล่าวถึงการเพิ่มอำนาจในการใช้จ่ายให้กับเทศบาลเลย กฎหมายที่ออกมาทั้งหมดเป็นกฎหมายที่เพิ่มรายได้ให้กับเทศบาลเท่านั้น ดังนั้นปัจจัยกฎหมายการคลังท้องถิ่นจึงไม่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

(2.) การเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์จังหวัด พบว่า ไม่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย ซึ่งผลของการวิจัยนี้สามารถอธิบายได้จากงานศึกษาของ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2531) ที่พบว่า การใช้จ่ายของเทศบาลไม่ได้เป็นไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น แต่มีแนวโน้มที่จะตอบสนองนโยบายจากส่วนกลาง ด้วยเหตุนี้แม้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่ได้ทำให้ได้รับการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้น

(3.) ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งให้ เห็นว่าจะทำให้การกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายลดลง ซึ่งจากการวิจัยของ Roy W. Bahl และ Johannes F. Linn. (1992) พบว่า ผลกระทบจากวิกฤตการณ์จะทำให้ส่วนแบ่งด้านรายจ่ายของท้องถิ่นลดลง แต่จากผลการวิเคราะห์นี้ พบว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกระจายอำนาจทางด้านรายจ่ายสู่เทศบาลนครเชียงใหม่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งนี้เนื่องจากหลักเกณฑ์การใช้จ่าย

ของเทศบาลมีระเบียบกฎหมายกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน และข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการเอง ไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ

3.) ทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยที่สนับสนุนและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจาย

อำนาจทางการเมือง

(3.1) ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง

จากการวิเคราะห์ทัศนคติของกลุ่มต่อลำดับความสำคัญของปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นไม่แตกต่างกันในประเด็นนี้ โดยเรียงลำดับความสำคัญได้ดังนี้

1. กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ
2. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
3. การที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ท้องถิ่น
4. การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดให้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองสู่ท้องถิ่น
5. ความต้องการบริการสาธารณะในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้น
6. ประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจและองค์กรชุมชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ
7. การที่เอกชนต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ
8. องค์กรจากต่างประเทศผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ

เมื่อพิจารณาประกอบกับการสอบถามทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างต่อระดับความมีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง พบว่า กลุ่มมีความเห็นไม่แตกต่างกันว่า การมีแผนและนโยบายในการกระจายอำนาจทางการเมืองจะสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองได้มาก ($X = 3.57$) ส่วนการมีนโยบายสนับสนุนอื่น ๆ ต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มพนักงานเทศบาลเห็นว่าทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองได้มาก ส่วนกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าทำให้เกิดการกระจายอำนาจทางการเมืองได้ปานกลาง ซึ่งจากการทดสอบนัยสำคัญทางปฏิบัติ พบว่า อาชีพข้าราชการมีทัศนคติต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลมีทัศนคติสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวม อาจกล่าวได้ว่า สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลมีความคาดหวังต่อนโยบายสนับสนุนการกระจาย

อำนาจทางการคลังสูง แต่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีความคาดหวังต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการถือได้ว่าเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ทราบดีว่าถึงแม้จะมีนโยบายสนับสนุนออกมาแต่อำนาจในการควบคุมและอนุมัติเงินก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางหรือข้าราชการ เช่น นโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ที่มีการจัดสรรเงินตามนโยบายนี้ไปละหลายร้อยล้านบาท ก็เป็นการจัดสรรผ่านกระทรวงต่าง ๆ และมีการควบคุมจากข้าราชการ

จากผลการวิจัยข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่าปัจจัยที่มีลำดับความสำคัญมากที่จะสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทั้งทางด้านรายรับและด้านรายจ่ายสู่ท้องถิ่น ล้วนเป็นปัจจัยที่มาจากส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ส่วนปัจจัยภายในท้องถิ่นมีลำดับความสำคัญต่อการสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังน้อย

(3.2) ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง

พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างกันในประเด็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ โดยกลุ่มพนักงานเทศบาลและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลมีความเห็นว่า ปัจจัยที่สำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายรับ ได้แก่ การต่อต้านจากข้าราชการส่วนกลาง และการที่เทศบาลถูกควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย แต่กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่า เป็นเพราะเทศบาลยังไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้ดีพอ และการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเองยังไม่มีประสิทธิภาพ (การเรียงลำดับความสำคัญของปัจจัย พิจารณาได้ในตารางที่ 4.21)

ส่วนปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางด้านรายจ่าย สมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าเป็นเพราะประสิทธิภาพการใช้จ่ายของเทศบาลยังไม่ดีพอ และเทศบาลถูกควบคุมด้านการใช้จ่ายจากกระทรวงมหาดไทย ส่วนพนักงานเทศบาลเห็นว่าเป็นเพราะการต่อต้านจากข้าราชการส่วนกลางและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลยังไม่ดีพอ ในขณะที่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าเป็นเพราะประสิทธิภาพการใช้จ่ายของเทศบาลและความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลไม่ดีพอ (การเรียงลำดับความสำคัญของปัจจัย พิจารณาได้ในตารางที่ 4.22)

เมื่อพิจารณาประกอบกับผลการสอบถามทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างต่อระดับความมีอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง สรุปได้ว่าปัจจัยที่กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นไม่แตกต่างกันว่าเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้แก่ กระบวนการ

ควบคุมทางการเมืองคลัง ประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาล และสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ที่ตกต่ำในปัจจุบัน ส่วนปัจจัยการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในปัจจุบันสนับสนุนให้การกระจายอำนาจทางการเมืองคลังได้มาก หรืออาจกล่าวได้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่า การจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในปัจจุบันทำได้ดีแล้ว ส่วนกลุ่มพนักงานเทศบาลและกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในปัจจุบันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการเมืองคลัง หรือเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลยังไม่ดีพอ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการเมืองคลังสู่เทศบาลเป็นผลมาจากทั้งปัจจัยภายในเทศบาลเอง คือ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายของเทศบาล และเนื่องจากปัจจัยภายนอก ได้แก่ กระบวนการควบคุมทางการเมืองคลัง และการที่ข้าราชการต่อต้านการกระจายอำนาจ

2. การศึกษาทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยด้านกฎหมายการเมืองคลังของเทศบาล

1.) กฎหมายกำหนดรายรับ

พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติแตกต่างจากกลุ่มพนักงานเทศบาลและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเห็นด้วยกับการที่จะให้เทศบาลมีอำนาจด้านรายรับเพิ่มขึ้น ส่วนกลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยปานกลางกับการเพิ่มอำนาจด้านรายรับให้กับเทศบาล (พิจารณาจากค่าเฉลี่ยในตารางที่ 4.23)

2.) ระเบียบการเมืองคลังและงบประมาณของเทศบาล

พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติแตกต่างจากกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มพนักงานเทศบาล โดยกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มพนักงานเทศบาลเห็นด้วยกับการให้อิสระทางการเมืองคลังและงบประมาณแก่เทศบาลมากขึ้น ส่วนข้าราชการที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว (พิจารณาจากค่าเฉลี่ยในตารางที่ 4.25) และจากการทดสอบนัยสำคัญทางปฏิบัติ พบว่า อาชีพและระดับการศึกษามีผลต่อทัศนคติในประเด็นนี้ โดยอาชีพข้าราชการที่เกี่ยวข้องและระดับการศึกษาที่ต่ำจะมีทัศนคติต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม อธิบายได้ว่า เนื่องจากในปัจจุบันข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมเทศบาลโดยวิธีการทางงบประมาณ โดยที่กฎหมายกำหนดให้การจัดทำและจัดสรรงบประมาณของเทศบาลต้องผ่านหน่วยงานราชการ คือ กระทรวงมหาดไทย และการอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด นอก

จากนี้ระเบียบการเงินและทรัพย์สินของเทศบาลยังออกโดยกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นจึงทำให้เทศบาลเป็นเสมือนหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการสังกัดส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง ผลการศึกษาจึงชี้ให้เห็นว่าข้าราชการที่เกี่ยวข้องไม่ต้องการที่จะสูญเสียอำนาจในการควบคุมเทศบาลไป ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาลำดับความสำคัญของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าเป็นเพราะข้าราชการต่อต้านการกระจายอำนาจ

3.) กฎหมายกำหนดการใช้จ่าย

พบว่า กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติแตกต่างจากกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล โดยกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลเห็นด้วยกับการให้อำนาจทางการใช้จ่ายกับเทศบาลมากขึ้น แต่กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นด้วยปานกลาง (พิจารณาจากตารางที่ 4.29) และการทดสอบนัยสำคัญ พบว่า อาชีพข้าราชการมีทัศนคติต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรวม นั่นคือ ข้าราชการยังคงต้องการควบคุมการใช้จ่ายของเทศบาลไว้ดังเดิม เช่น การใช้จ่ายเงินเพื่อการลงทุน และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของเทศบาลที่ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลการศึกษาทัศนคติของกลุ่มต่อปัจจัยด้านกฎหมายการคลังเทศบาล ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กลุ่มข้าราชการยังต้องการรักษาอำนาจในการควบคุมทางการคลังต่อเทศบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับการศึกษาลำดับความสำคัญของปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง (ตารางที่ 4.14) ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้องเห็นว่าเทศบาลยังไม่มีความสามารถพอที่จะจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในเทศบาล และประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของเทศบาลยังไม่ดีพอ นั่นคือ ข้าราชการยังคงไม่มีความเชื่อมั่นว่าเทศบาลจะสามารถปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ข้าราชการเองก็ต้องการรักษาอำนาจในส่วนนี้ไว้ ซึ่งกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มพนักงานเทศบาลมีความเห็นสอดคล้องกันว่า อุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง ก็คือ การต่อต้านของข้าราชการ สอดคล้องกับคำกล่าวของ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2540 : 376) ในหนังสือการปกครองท้องถิ่นไทยว่า “ปัญหาสำคัญที่ทำให้กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นได้สำเร็จก็เนื่องมาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็นคัดค้านมาโดยตลอด” ส่วนกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า 2 กลุ่มต้องการอำนาจทางการคลัง ทั้งด้านรายรับ การใช้จ่าย และการงบประมาณเพิ่มขึ้นจากในปัจจุบัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่า การกระจายอำนาจทางการคลังสู่เทศบาลได้รับอิทธิพลจากปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งจากภายนอกเทศบาล ได้แก่ นโยบายและแผนพัฒนาระดับประเทศ ระบบราชการหรือข้าราชการ กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ และปัจจัยภายในเทศบาลเอง ได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล ดังนั้นการที่จะทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังประสบผลสำเร็จได้จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เหล่านี้ ในทางที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อไปนี้

1. การมีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังกำหนดไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ เพื่อให้การพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีความต่อเนื่อง ซึ่งมีประเด็นดังนี้

- 1.1) กำหนดภารกิจและสัดส่วนรายได้ที่แน่นอนระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น
- 1.2) มีแผนแม่บทการคลังท้องถิ่นมารองรับ โดยกำหนดให้มีการพัฒนารายได้รายจ่าย และความเป็นอิสระในการบริหารงานคลังและงบประมาณ
- 1.3) กำหนดแนวทางในการนำแผนไปปฏิบัติ เช่น กำหนดช่วงระยะเวลา และมีการออกกฎหมายมารองรับ

2. กำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจทางการคลัง รวมทั้งมีนโยบายที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน เช่น นโยบายปรับลดบทบาทของภาครัฐ นโยบายปฏิรูประบบราชการ นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

3. พัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีและรายได้ของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
โดย

- 3.1 พัฒนาระบบเก็บข้อมูลภาษีและรายได้ให้ทันสมัย
- 3.2 มีการนำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้

3.3 ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีจิตสำนึกและเข้าใจถึงความจำเป็นของเทศบาลในการจัดเก็บภาษี เพื่อป้องกันการหลบเลี่ยงภาษี

4. พัฒนาความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาล

4.1 ฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ในการจัดทำโครงการและการประเมินโครงการ เช่น ความคุ้มค่าของการบริการสาธารณะต่าง ๆ

4.2 พัฒนาความสามารถของเทศบาลในทางเทคนิคด้านการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจัดสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย การพัฒนาระบบการกำจัดขยะที่เหมาะสมกับลักษณะขยะของเทศบาล

4.3 ให้เอกชนเข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ได้ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาล

4.4 นำระบบประเมินผลงานมาตรวจสอบการปฏิบัติงานของเทศบาล

4.5 สร้างดัชนีชี้วัดถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของเทศบาล

5. ปรับทัศนคติหรือความคิดเห็นของกลุ่มหรือฝ่ายต่าง ๆ ให้มองการกระจายอำนาจเป็นไปในทางที่สร้างประโยชน์สูงสุดให้กับประชาชนโดยส่วนรวมมากที่สุด ซึ่งอาจทำได้โดย

5.1 กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน ซึ่งอาจนำหลักการทางการบริหารหรือทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นหลักในการกำหนด เช่น หลักความสามารถ และหลักประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น

5.2 จัดอบรมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย เพื่อเป็นการปรับมุมมองของแต่ละฝ่ายให้เข้าใจแนวทางการกระจายอำนาจที่ตรงกัน และสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น ให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือสร้างความเข้าใจให้ข้าราชการรู้สึกว่าได้สูญเสียอำนาจ

เมื่อมีการปรับปรุงสภาวะการณ์ต่าง ๆ ข้างต้นแล้วก็จะต้องมีการแก้ไขตัวบทกฎหมายไปพร้อม ๆ กันด้วย ซึ่งจากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า การควบคุมทางการเมืองท้องถิ่นต่อเทศบาลเป็นปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และจากทัศนคติของผู้ถูกควบคุมโดยกฎหมายนี้ ซึ่งได้แก่ กลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล มีความเห็นว่าเทศบาลควร

ได้รับอำนาจทั้งทางด้านรายรับ รายจ่าย และการงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงได้เสนอแนะการแก้ไข ประเด็นกฎหมายเพื่อให้การกระจายอำนาจทางวรคลังบรรลุผลสำเร็จได้ ต้องมีการแก้ไขประเด็น กฎหมายทั้งทางด้านรายรับ รายจ่าย และการงบประมาณไปพร้อม ๆ กัน ดังนี้

1. ในด้านกฎหมายกำหนดรายรับ

1.1) ปรับปรุงแหล่งรายได้เดิมของเทศบาล ได้แก่

-ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งภาษีโรงเรือนและที่ดินถือได้ว่าเป็น แหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาล แต่ตามกฎหมายแล้วมีข้อยกเว้นไว้มาก ทำให้รายได้ที่เทศบาล จะได้รับจากภาษีอากรนี้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนภาษีบำรุงท้องที่นั้น อัตราภาษีมีลักษณะถด ถอยและฐานภาษีก็ไม่ได้มีการปรับราคาให้เป็นปัจจุบัน โดยยังคงใช้เกณฑ์ราคาปานกลางของที่ดินที่คำนวณได้ระหว่างปี 2521 -2524 ทำให้เทศบาลมีรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยมาก ดังนั้น ควรมีการรวมภาษีสองชนิดนี้เข้าไว้ด้วยกัน และประเมินภาษีจากมูลค่าที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดในที่ดินที่ถือครองอยู่นั้น

-ปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมและค่าบริการให้เหมาะสม โดยให้หลักการคุ้มทุน

1.2) เพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้แก่เทศบาล ได้แก่

-ภาษีมลพิษที่เก็บจากผู้ก่อมลพิษในเขตเทศบาล

-ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้ ประโยชน์จากแม่น้ำปิง

-ภาษีประเมินพิเศษที่เก็บจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น การที่ดินนตัดผ่านที่ดินทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เป็นต้น

1.3) ให้อำนาจเทศบาลในการกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง เพื่อความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละเทศบาล

1.4) ให้อำนาจเทศบาลในการประกอบธุรกิจหากำไรได้เช่นเดียวกับเอกชน

1.5) ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกู้เงินของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลสามารถกู้ เงินได้สะดวกขึ้น และมีตั้งสถาบันประกันเงินกู้ให้กับเทศบาล หรือบริษัท ประกันสินเชื่อเทศบาล

2. กฎหมายกำหนดการใช้จ่าย

2.1) ให้เทศบาลสามารถตั้งงบประมาณแบบขาดดุลได้

2.2) อำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินอุดหนุนควรสิ้นสุดที่เทศบาล

3. ระเบียบการคลังและงบประมาณของเทศบาล

3.1) ให้เทศบาลเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของเทศบาล

เอง โดยรัฐบาลกลางสร้างกรอบกว้าง ๆ ไว้ ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจของแต่ละท้องถิ่นกำหนดให้เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

3.2) ให้อำนาจการอนุมัติงบประมาณสิ้นสุดที่เทศบาล

3.3) ให้เทศบาลควรสามารถตั้งงบประมาณและได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยตรง