

กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ*

วีระศักดิ์ เครือเทพ**

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอการใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2551-2552 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่ง ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลส่วนใหญ่ไม่ได้เตรียมพร้อมรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบ และมักใช้วิธีปรับตัวโดยการลดรายจ่ายระยะสั้นมากกว่าวิธีการเพิ่มรายได้หรือการปรับเปลี่ยนกฎกติกาทางการเงินการคลังเพื่อเพิ่มประสิทธิผลของการควบคุมทางงบประมาณในระยะยาว ผลการศึกษายังชี้ให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างกำลังบริหารงานที่เสี่ยงต่อความผันผวนทางเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต และสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาระบบติดตามสถานะเศรษฐกิจการคลังเพื่อกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณของเทศบาลที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจต่อไป

คำสำคัญ: กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลัง มาตรการรัดเข็มขัดในระดับท้องถิ่น การคลังและงบประมาณของเทศบาล ระบบกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของท้องถิ่น

* บทความนี้ประมวลขึ้นจากรายงานการวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล” สนับสนุนเงินทุนวิจัยโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคม-ธันวาคม 2553 ผู้เขียนบทความขอขอบคุณอย่างสูง

** คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนอังรีดูนังต์ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

Retrenchment Strategies of Thai Municipalities during Economic Downturn*

Weerasak Krueathep**

Abstract

This paper discusses the use of retrenchment strategies of Thai municipalities during the 2008/2009 economic crisis. Based on the survey data of 972 municipalities, the author finds that Thai municipal governments did not prepare themselves for declining economy. They majorly employed short-term strategies by cutting down line-item spending rather than utilizing more fiscally sustained schemes such as increasing revenues or applying more stringent budgetary control measures. The findings indicate that Thai municipalities are running at fiscal risks and suggest that local fiscal surveillance system be in place.

Keywords: *Retrenchment Strategy, Cutback Management, Thai Municipal Finance, Fiscal Monitoring System*

* This article is based on a research project entitled "Monitoring Municipal Fiscal Blood in the Midst of Economic Fluctuation", conducted during March and December 2010. The author would like to thank the College of Local Administration Development, King Prajadhipok's Institute, for financial support.

** Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
Henry-Dunant Road, Patumwan, Bangkok 10330

บทนำ

วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นช่วงปลายปี พ.ศ. 2551 ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2552 ส่งผลต่อการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ หากท้องถิ่นใดไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการลดลงของทรัพยากรทางการเงินการคลังแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อ การให้บริการสาธารณะและต่อฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าเสียดายว่า อปท. ของไทยยังขาดระบบติดตามการเปลี่ยนแปลงของสถานะเศรษฐกิจ อย่างใกล้ชิด ท้องถิ่นหลายแห่งจึงมิได้มีการเตรียมพร้อมรับมือกับความผันผวนทางเศรษฐกิจ ที่เกิดขึ้นเป็นการล่วงหน้า และมักใช้วิธีปรับตัวตามสถานการณ์อย่างลุ่ม ๆ ดอน ๆ ประเด็นสำคัญ ในเรื่องนี้ก็คือ อปท. เลือกใช้กลยุทธ์เช่นใดในการปรับตัวทางการเงินการคลังเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤติ เศรษฐกิจ? และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่ได้เลือกใช้มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ?

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอการใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังและงบประมาณ ของเทศบาลในช่วงปีงบประมาณ 2552 ถึง 2553 โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่ง ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 การศึกษาในครั้งนี้ใช้เทศบาลเป็น หน่วยวิเคราะห์เนื่องจากมีภารกิจที่ชัดเจนและมีการบริหารงานที่มีความเป็นระบบมากกว่าองค์กร ปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ จึงเอื้อต่อการศึกษารูปแบบ (Pattern) การปรับตัวทางการเงิน การคลังในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่ชัดเจนได้ ความเข้าใจที่ได้รับจากการสำรวจในครั้งนี้สามารถนำ ไปสู่การพัฒนาระบบติดตามสถานะเศรษฐกิจการคลังให้แก่เทศบาลและการพัฒนาข้อเสนอและ ในการปรับตัวของเทศบาล (และอาจรวมถึง อปท. รูปแบบอื่น ๆ) ในช่วงเศรษฐกิจผันผวนต่อไป

ทั้งนี้ผู้เขียนใช้ความหมายกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงิน (Retrenchment Strategy) อย่างกว้างว่าหมายถึงมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีทิศทางและเป้าหมายชัดเจนในการรับมือ กับวิกฤติเศรษฐกิจ และสามารถนำไปสู่การปรับเปลี่ยนแผนการดำเนินงานและ/หรือแผนบริหาร การการเงินการคลังของเทศบาลได้ตามเป้าหมายที่กำหนด นอกจากนี้ พึงระลึกว่าการวิเคราะห์ข้อมูล จากแบบสำรวจอาจมีข้อจำกัดในด้านคุณภาพของข้อมูลที่ได้รับตอบกลับคืน ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ ทั้งจากแบบสำรวจ (Questionnaire Error) จากวิธีการสำรวจ (Procedural Error) และจาก การกรอกข้อมูลแบบสำรวจ (Response Error) อันอาจผลให้การวิเคราะห์ตีความคลาดเคลื่อน ไปจากสภาพความเป็นจริงได้ (Fowler 2009; Weisberg 2005) สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียน พยายามพัฒนาคุณภาพของแบบสำรวจในหลายขั้นตอนเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าข้อมูลที่ได้รับตอบ กลับจะมีความน่าเชื่อถือ ดังจะอธิบายไว้ในส่วนของระเบียบวิธีวิจัยต่อไป

ทบทวนวรรณกรรม

นับตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา สภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวเริ่มปรากฏขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา (hamburger crisis) และส่งผลกระทบไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ในช่วงเวลาดังกล่าว สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) ได้ประเมินว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการส่งออกของไทยอาจต้องตกงานราว 0.7 ถึง 1 ล้านคน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการบริโภคและการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ภายในประเทศที่จะชะลอตัวลงตามไปด้วย ผลก็คือเม็ดเงินภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้ในปี 2552 ต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อเนื่องให้ภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. น้อยลงกว่าปีที่ผ่านมา ๆ มา ท้ายที่สุด ส่งผลทำให้ระดับทรัพยากรทางการเงินของ อบท. ลดลงอย่างชัดเจน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551ก)

เมื่อเป็นเช่นนี้ อบท. จึงจำเป็นต้องดำเนินมาตรการรัดเข็มขัด (Belt-Tightening Fiscal and Budgetary Policy) เพื่อให้องค์กรสามารถอยู่รอดได้ทางด้านการเงินการคลังในช่วงที่ขาดแคลนทรัพยากร ในประเด็นนี้ Allen Schick (1980) ได้จำแนกความรุนแรงของสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรออกเป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) Relaxed Scarcity เป็นการขาดแคลนทั่วไปที่องค์กรหนึ่ง ๆ มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินงานตามปกติ แต่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้กับทุกแผนงานได้ตามที่มีการร้องขอ 2) Chronic Scarcity เป็นสภาวะขาดแคลนที่องค์กรหนึ่ง ๆ มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจหลัก แต่ถ้าหากมีการริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ก็จะต้องปรับลดรายจ่ายในแผนงานเดิมลงหรือเพิ่มการจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น จึงจะดำเนินโครงการริเริ่มใหม่ ๆ ได้ 3) Acute Scarcity เป็นสภาวะขาดแคลนที่ปรากฏอย่างชัดเจนและส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานปกติขององค์กร หากมิได้มีการปรับตัวให้ทันการณ์ องค์กรนั้น ๆ อาจไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ และ 4) Total Scarcity เป็นสภาวะของการขาดแคลนทรัพยากรอย่างรุนแรง องค์กรไม่มีทรัพยากรสำหรับการดำเนินภารกิจพื้นฐานและจำเป็นต้องหยุดดำเนินการจนกว่าจะได้รับทรัพยากรเพิ่มเติม

เพื่อให้การรับมือกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจและการขาดแคลนทางทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสม นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น อาทิ Allen Schick (1980), Irene Rubin (1980) และ Dirk J. Kraan (2001) จำแนกประเภทการใช้มาตรการรัดเข็มขัดออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1) มาตรการควบคุมด้านรายจ่าย 2) มาตรการเพิ่มรายได้ และ 3) มาตรการเชิงสถาบัน ในด้านแรก *มาตรการควบคุมตามหมวดรายจ่าย* (Line-Item Control) เป็นมาตรการชั่วคราวในระยะสั้นและควรใช้เมื่อเกิดความตึงตัวทางการเงินการคลังแบบอ่อน ๆ มาตรการในกลุ่มนี้ ได้แก่ การชะลอการจ้างงาน การลดคนงาน การใช้พนักงานชั่วคราวแทนพนักงานประจำ การยุบอัตราจ้างเมื่อมีการลาออกหรือเกษียณ (natural attrition) การควบคุมรายจ่ายค่าเดินทาง ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน หรือค่าล่วง

เวลา การลด/ชะลอรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการซ่อมบำรุง นอกจากนี้ ยังมีมาตรการด้านงบประมาณเพื่อการลดรายจ่าย อาทิ การลดรายจ่ายแบบเท่ากัน (Across-The-Board Cut) การลดรายจ่ายแบบเจาะจง (Selective Cut) การกำหนดวงเงินรายจ่ายสูงสุด (Ceiling Control) หรือการประมาณการรายได้ให้ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อนำไปสู่การควบคุมการใช้จ่ายแบบเข้มงวด

มาตรการต่อมาเป็นมาตรการเพิ่มรายได้ อาทิ การขยายฐานภาษี การเพิ่มอัตราภาษี/ค่าบริการ การเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ การนำเงินสะสมมาใช้ การหาเงินกู้ระยะสั้นและ/หรือระยะยาวเพื่อนำมาจัดบริการหรือลงทุน ฯลฯ เป็นต้น ส่วนในกรณีที่เกิดการขาดแคลนทางทรัพยากรอย่างรุนแรง ควรใช้มาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน (Institutional Change) เพื่อให้เกิดการควบคุมการใช้จ่ายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง อาทิ การรวมศูนย์ตัดสินใจทางงบประมาณ การปรับเปลี่ยนขั้นตอนอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การยกเลิกการให้บริการบางประเภท การปรับปรุงระบบงานเพื่อเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) การจ้างเหมาภาคเอกชน/ชุมชน การทบทวนการใช้จ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (Zero-Based Review) การวางแผนกลยุทธ์เพื่อเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับลำดับความสำคัญของแผนงาน (Prioritization) การวางแผนการใช้จ่ายในระยะปานกลางและระยะยาว การควบคุมทางงบประมาณแบบเคร่งครัด (Hard Budget Constraint) เช่น หากมีแผนเพิ่มรายจ่าย จะต้องกระทำควบคู่ไปกับการปรับลดรายจ่ายในแผนงานอื่น เป็นต้น

งานวิจัยเชิงประจักษ์ในต่างประเทศมักชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมเลือกใช้มาตรการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ เพื่อรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจและระดับประคองการลดลงของทรัพยากรทางการเงินก่อนเป็นลำดับแรก (Buying-Time Strategies) จากนั้นจึงจะพิจารณาถึงการปรับปรุงในเชิงสถาบันและการปรับลดรายจ่ายเมื่อไม่สามารถระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นได้แล้ว อาทิ Wolman (1980) พบว่า ในบรรดาเมืองขนาดใหญ่ 45 แห่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกาทศวรรษ 1970s ใช้มาตรการรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายได้จำพวกค่าบริการหรือค่าธรรมเนียม การขอรับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นจากรัฐบาลกลางก่อน จากนั้นจึงจะใช้มาตรการเชิงสถาบันในการปรับปรุงผลิตภาพขององค์กรโดยการใช้ระบบสำนักงานอัตโนมัติ การปรับระบบการทำงานและโครงสร้างองค์กร หรือการจ้างเหมาภาคเอกชน และตามมาด้วยการใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายโดยการลดเงินเดือนค่าตอบแทนพนักงาน การลดบริการ และการลดรายจ่ายจำพวกการลงทุนและการบำรุงรักษาด้านต่าง ๆ ที่จะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อให้บริการประชาชนมากนัก

ในทำนองเดียวกัน Pammer (1990) ศึกษาถึงการใชกลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินของเมืองต่าง ๆ จำนวน 528 แห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1980s และพบว่าเมืองต่าง ๆ ส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้จากค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการใหม่เป็นลำดับแรก (ร้อยละ 84.4 ของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ) จากนั้นจึงใช้มาตรการปรับปรุงผลิตภาพ (Productivity Improvement) โดยการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและการบริหารจัดการ การจ้างเหมา

ภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น ๆ ดำเนินภารกิจ และใช้มาตรการลดรายจ่ายด้านบุคลากรและรายจ่ายทั่วไป นอกจากนี้ งานวิจัยจากประเทศแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา (อาทิ Walzer et al., 1992) ได้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1978-1985 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ต่างปรับตัวด้วยการแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ (Untapped Revenue Sources) เป็นลำดับแรกเพื่อช่วยประคองมิให้ระดับรายจ่ายและบริการสาธารณะถูกปรับลดลง หลังจากนั้นแล้ว หากวิกฤติเศรษฐกิจยังคงกินเวลานานขึ้น ท้องถิ่นต่าง ๆ จะเริ่มปรับตัวด้วยการใช้มาตรการปรับลดรายจ่าย อาทิ รายจ่ายด้านการบริหาร รายจ่ายบุคลากร และรายจ่ายเพื่อการลงทุน และตามมาด้วยการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบัน อาทิ จ้างเหมาภาคเอกชนหรือการปรับเปลี่ยนขั้นตอนการดำเนินงาน

จากงานวิจัยเชิงประจักษ์ข้างต้นสามารถประมวลได้ว่าในกรณีของประเทศพัฒนาแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนิยมใช้มาตรการเพิ่มรายได้เพื่อรับมือกับสภาวะทรัพยากรขาดแคลน โดยการมุ่งจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ ๆ และการปรับอัตราภาษีท้องถิ่นก่อน โดยจะนำเงินสะสมออกมาใช้เมื่อมีความจำเป็น จากนั้นจึงจะพิจารณาถึงการใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายและการปรับเปลี่ยนเชิงการบริหารจัดการตามมา ถึงแม้ว่าการใช้มาตรการอย่างหลังทั้งสองนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการให้บริการของเทศบาลไม่ทางใดก็ทางหนึ่งและประชาชนย่อมรับรู้ไม่ช้าก็เร็ว แต่การกำหนดลำดับความสำคัญของทางเลือกในการดำเนินการ (Sequencing) เช่นนี้ย่อมช่วยชะลอเวลาและความรุนแรงของผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจที่มีต่อการให้บริการสาธารณะออกไป เพื่อให้ประชาชนที่ต้องพึ่งพาบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบน้อยที่สุดนั่นเอง

ในกรณีของประเทศไทยเรานั้น แม้ว่าสภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยครั้งนับตั้งแต่ระบบเศรษฐกิจไทยเชื่อมโยงผูกติดกับระบบเศรษฐกิจโลก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2546) แต่ความตื่นตัวของ อปท. ในเรื่องดังกล่าวกลับมีไม่มากนัก งานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้พบว่า ผู้บริหารของท้องถิ่นต่างไม่เชื่อว่าสภาวะความตึงตัวทางการเงินการคลัง (Fiscal Stress) จะเป็นเรื่องจริงหรือจะเกิดขึ้นได้กับท้องถิ่นไทย ในทางตรงกันข้าม กลับคาดการณ์กันว่าทรัพยากรทางการเงินที่ อปท. จะได้รับจะขยายตัวเพิ่มขึ้นตลอดเวลา (จรัส สุวรรณมาลา, 2541; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551ข) จึงมิได้มีการเตรียมพร้อมรับมือกับสภาวะความผันผวนทางด้านทรัพยากรใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และด้วยเหตุนี้ วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นของไทยในช่วงที่ผ่านมาจึงยังมิได้มีการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการเลือกใช้กลยุทธการปรับตัวทางการเงินการคลังของ อปท. ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจไว้แต่ประการใด

ทุกวันนี้ สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเริ่มตระหนักถึงสภาวะขาดแคลนทางการเงินการคลัง และให้ความสำคัญกับการปรับตัวเพื่อให้องค์กรอยู่รอดและสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้โดยไม่สะดุดหรือขาดตอน และนับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะศึกษาสำรวจเพื่อให้ทราบถึงลักษณะการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาล โดยจะดำเนินการสำรวจ

ข้อมูลการปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลว่า 1) เทศบาลแต่ละแห่งใช้มาตรการรัดเข็มขัด เช่นใดในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา โดยจำแนกออกเป็นมาตรการด้านรายจ่าย มาตรการด้านรายได้ และมาตรการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบัน ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 1 ด้านล่าง และ 2) ในมุมมองของเทศบาลเห็นว่ามาตรการแต่ละด้านที่ได้เลือกใช้มีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด

ตารางที่ 1: กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังของเทศบาลในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2551-2552

มาตรการด้านรายจ่าย	มาตรการด้านรายได้	มาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน
1) ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน ค่าเดินทาง ฯลฯ	1) กำหนดเป้าหมายเพิ่มรายได้เป็นจำนวนเงินหรือเป็นสัดส่วนร้อยละ	1) ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงหรือทบทวนการใช้จ่ายงบประมาณ
2) ขะลอการจ้างพนักงานเพื่อทดแทนอัตราว่าง	2) ปรับปรุงอัตราและ/หรือขยายฐานภาษีที่จัดเก็บโดยเทศบาล	2) ปรับปรุงหรือลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของเทศบาล
3) ลดรายจ่ายทุกแผนงานลงเป็นสัดส่วนหรือเป็นจำนวนเงินเท่ากัน	3) จัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น	3) ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว
4) ลดรายจ่ายในแผนงานที่มีความสำคัญน้อยเป็นลำดับแรก	4) นำเงินสะสมมาใช้ในการดำเนินงานหรือการให้บริการของเทศบาล	4) ให้ภาคเอกชนเข้ารับช่วงดำเนินการแทน (จ้างเหมาภาคเอกชน)
5) ลดขนาด/คุณภาพ/ปริมาณการให้บริการสาธารณะ		
6) ขะลอการซ่อมบำรุงทรัพย์สินครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้างพื้นฐาน		
7) ลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน		

ที่มา: ประมวลจาก Kraan (2001); Pammer (1990); Schick (1980) และ Rubin (1980)

มาตรการด้านต่าง ๆ ที่จะดำเนินการสำรวจนี้ประมวลขึ้นจากวรรณกรรมด้านการปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงสภาวะขาดแคลนจากประสบการณ์ของต่างประเทศ ซึ่งเมืองส่วนใหญ่ต่างประสบปัญหาทรัพยากรขาดแคลนในช่วงทศวรรษ 1970s-1980s ต่อจากนั้น จึงนำมาตรการต่าง ๆ มาคัดเลือกให้เหลือเพียงเฉพาะทางเลือกมาตรการปรับตัวใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายจ่าย ด้านรายได้ และด้านการบริหารจัดการ โดยเป็นมาตรการที่มีความเป็น

ไปได้ในการดำเนินการภายใต้บริบทการปกครองและการคลังของท้องถิ่นไทย¹ ท้ายที่สุดจึงนำไปสอบถามกับเทศบาลกลุ่มตัวอย่างว่าในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมาได้มีการใช้กลยุทธ์ปรับตัวเหล่านี้หรือไม่ และได้รับผลสำเร็จในการควบคุมรายจ่ายหรือในการเพิ่มทรัพยากรในมือมากนักน้อยเพียงใด ขั้นตอนและผลการสำรวจจะนำเสนอในเนื้อหาส่วนต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล

การสำรวจในครั้งนี้มีการดำเนินการหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่การพัฒนารอบความคิดในการศึกษา การพัฒนาแบบสำรวจข้อมูลการเงินการคลังของเทศบาล (มีความยาวจำนวน 4 หน้า กระดาษ A4) การทดสอบและประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากนักวิชาการผู้บริหารด้านการเงินการคลังของเทศบาล และผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง² และโดยการทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายจำนวน 24 แห่ง (Pilot Test) จากนั้นจึงเป็นขั้นตอนการสำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ (Mail Survey) ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยผู้เขียนได้ส่งแบบสำรวจให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (2,008 แห่ง) และได้รับแบบสำรวจส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือคิดเป็นอัตราตอบกลับ (Response Rate) ร้อยละ 48.4 ของเทศบาลทั้งหมด³ ต่อจากนั้น จึงนำข้อมูลมาลงรหัส (Coding) และตรวจสอบความสมบูรณ์ถูกต้องของข้อมูล (Cleansing and Data Entry) ก่อนการลงมือวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจแสดงดังตารางที่ 2 ต่อไปนี้

¹ มาตรการหลายประเภทไม่สามารถดำเนินการได้ในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทยเนื่องจากกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องไม่อนุญาตให้ดำเนินการ อาทิ การปลดคนงาน (Layoffs) เนื่องจากเศรษฐกิจตกต่ำ การจำหน่ายสินทรัพย์ถาวร การไม่ขึ้นเงินเดือนพนักงาน (Salary Freeze) เป็นต้น จึงไม่นำมารวมไว้ในชุดแบบสำรวจครั้งนี้

² ได้แก่ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สัมภาษณ์วันพุธที่ 28 กรกฎาคม 2553 เวลา 12.00-13.00 น. คุณสุวรรณี กลิ่นหอม หัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงิน เทศบาลนครนนทบุรี สัมภาษณ์วันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2553 เวลา 10.00-10.45 น. คุณรัตนจิกรณี มงคลวัจน์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี สัมภาษณ์วันจันทร์ที่ 2 สิงหาคม 2553 เวลา 9.00-11.00 น. และคุณเจษฎา จิราสุนันท์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร ข้อมูล ณ วันอังคารที่ 27 กรกฎาคม 2553

³ ในการสำรวจ City Fiscal Condition ของ NCL นั้น (Pagano and Hoene, 2009) ใช้วิธีการสำรวจทางไปรษณีย์เช่นกัน โดยส่งให้กับเมืองกลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,055 ชุด และได้รับกลับคืนจำนวน 379 ชุด หรือคิดเป็นร้อยละ 36.0 ของแบบสอบถามที่ส่งไปทั้งหมด ดังนั้น อัตราตอบกลับ (Response Rate) ของเทศบาลไทยที่ประมาณร้อยละ 48.4 จึงนับว่าสูงพอสมควร

ตารางที่ 2: จำแนกประเภทของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสำรวจ

ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	ร้อยละสะสม	จำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลในแต่ละประเภท
เทศบาลนคร	25	1.2	12	1.2	48.0
เทศบาลเมือง	142	7.1	88	9.1	62.0
เทศบาลตำบล	1,841	91.7	872	89.7	47.4
รวมทั้งหมด	2,008	100.0	972	100.0	48.4

หมายเหตุ: ข้อมูลจำนวนเทศบาลทั้งหมดได้มาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุด)

ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไปเมื่อวิเคราะห์ด้วยค่าความแตกต่างทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 (วิเคราะห์ ANOVA Test) ทั้งในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่การปกครอง⁴ (ดูรายละเอียดจากภาคผนวกท้ายบทความ) เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 34.1 ตร.กม. นอกจากนี้ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีขนาดงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 55.3 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 (ค่า SD = 98.7 ล้านบาท) เทศบาลนครมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยสูงสุดคือ 677.3 ล้านบาทต่อปี เทศบาลเมืองมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 186.5 ล้านบาทต่อปี และเทศบาลตำบลมีงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 33.2 ล้านบาทต่อปี

ผลการสำรวจและข้อค้นพบ

เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอผลการสำรวจข้อมูลการเงินการคลังของเทศบาลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ผลกระทบจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณและฐานะทางการเงินของเทศบาล การเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านการเงินการคลังและงบประมาณของเทศบาลในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ และความคิดเห็นของเทศบาลที่มีต่อประสิทธิภาพของการใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังด้านต่าง ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

⁴ อนึ่ง การพิจารณาความแตกต่างของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างกับเทศบาลทั้งหมด (T-test) สามารถพิจารณาได้ในด้านขนาดงบประมาณรายรับและรายจ่าย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อมูลรายรับและรายจ่ายของเทศบาลทุกแห่งมิได้รับการรวบรวมไว้โดยส่วนงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) เป็นต้น ผู้วิจัยจึงไม่มีข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ค่าความแตกต่างดังกล่าว และจึงเป็นเหตุผลเริ่มต้นที่ทำให้ต้องเก็บข้อมูลจากการสำรวจในครั้งนี้นั่นเอง

ผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณและฐานะทางการเงินของเทศบาล

ข้อมูลจากการสำรวจ พบว่า เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปี 2552 พอสมควรจนนำไปสู่การปรับตัวด้านงบประมาณในปี 2553 ข้อมูลในตารางที่ 3 หน้าถัดไป แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายโดยเฉลี่ยต่อประชากรของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีได้เพิ่มขึ้นสูงดังเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต รายจ่ายรวมเฉลี่ยต่อประชากรเท่ากับ 5,844.9 บาทในปีงบประมาณ 2552 เพิ่มขึ้นเป็น 5,868.6 บาทในปี 2553 หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.4 เท่านั้น ทั้งนี้ แผนงานด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์และแผนงานด้านการเคหะชุมชนและการโยธาได้รับผลกระทบมากที่สุด แผนงานสวัสดิการสังคมได้รับงบประมาณลดลงร้อยละ 42.8 โดยเฉลี่ย ส่วนแผนงานเคหะชุมชนฯ ได้รับงบประมาณลดลงร้อยละ 24.9 โดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน⁵ ทั้งนี้ พึงสังเกตว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้รับผลกระทบรุนแรงกว่าเทศบาลตำบล กล่าวคือ มีการปรับลดรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2553 (หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นชัดเจนแล้ว) ลงมากถึงร้อยละ -34.7 และ -24.5 ตามลำดับ⁶

⁵ การลดลงของรายจ่ายต่อประชากรของแผนงานทั้ง 2 ด้านระหว่างปี 2552-2553 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .001$

⁶ การลดลงของงบประมาณรายจ่ายรวมต่อประชากรของเทศบาลนครระหว่างปี 2552-2553 มีความแตกต่างอย่างมีนัยทางสถิติที่ $p < .05$ และสำหรับการลดลงของงบประมาณรายจ่ายรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .001$

ตารางที่ 3 การจัดสรรงบประมาณของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างระหว่างปีงบประมาณ 2552-2553 (บาทต่อประชากร)

แผนงาน	เทศบาลกลุ่มตัวอย่าง		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล	
	2552	2553	2552	2553	2552	2553	2552	2553
1) แผนงานด้านการรักษา ความสงบภายใน	239.31 (3.55)	274.30 (3.93)	227.07 (3.33)	241.16 (4.44)	330.54 (4.57)	334.10 (5.48)	230.21 (3.45)	268.73 (3.76)
2) แผนงานด้านการศึกษา	1,126.78 (18.88)	1,155.48 (20.13)	2,292.14 (32.79)	1,126.79 (20.63)	2,489.05 (29.60)	1,465.83 (23.26)	971.99 (17.60)	1,124.48 (19.80)
3) แผนงานด้านสาธารณสุข	340.31 (5.49)	389.22 (6.00)	476.18 (7.86)	389.84 (7.49)	416.62 (6.13)	435.25 (7.32)	330.65 (5.39)	384.56 (5.85)
4) แผนงานด้านการเคหะ ชุมชนและการโยธา	1,435.37 (22.97)	1,148.99 (19.07)	2,475.10 (29.18)	1,716.05 (31.46)	1,916.46 (25.56)	1,571.26 (26.46)	1,371.90 (22.61)	1,098.16 (18.14)
5) แผนงานสวัสดิการสังคม/ สังคมสงเคราะห์	347.39 (6.11)	198.64 (3.32)	242.76 (3.39)	140.36 (2.64)	436.50 (5.83)	212.98 (3.47)	339.80 (6.18)	198.02 (3.32)
6) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจ/ พาณิชย์	83.17 (1.47)	77.87 (1.35)	69.52 (1.15)	93.02 (1.71)	88.57 (1.30)	65.92 (1.04)	82.81 (1.49)	78.86 (1.38)
7) แผนงานบริหาร และงบกลาง	2,272.61 (41.53)	2,625.27 (46.21)	1,473.87 (22.30)	1,680.91 (31.63)	1,819.77 (27.01)	1,934.67 (32.97)	2,329.83 (43.28)	2,708.65 (47.75)
รวมทั้งหมด	5,844.91 (100.00)	5,868.58 (100.00)	7,256.64 (100.00)	5,388.13 (100.00)	7,497.51 (100.00)	6,020.01 (100.00)	5,657.16 (100.00)	5,860.12 (100.00)
จำนวนเทศบาล	955	937	12	12	87	85	856	840

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนงบประมาณแผนงานต่าง ๆ ต่องบประมาณรายจ่ายรวม, ตัวเลขรายจ่ายปี 2552 เป็นรายจ่ายจริง

ในประเด็นต่อมา นอกจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจะก่อให้เกิดการปรับตัวในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลแล้วยังส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของเทศบาลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ข้อมูลในตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีระดับเงินสะสมลดน้อยลงโดยเฉลี่ยร้อยละ 3.7 ในปีงบประมาณ 2552 (ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึง 30 กันยายน 2552) โดยที่การลดลงของขนาดเงินสะสมดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$ ทั้งนี้เทศบาลตำบลมีสัดส่วนเงินสะสมลดลงมากที่สุดราวร้อยละ 5.75 ในช่วงเวลาดังกล่าว (การลดลงของขนาดเงินสะสมดังกล่าวมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$) ส่วนเทศบาลนครมีระดับเงินสะสมลดลงร้อยละ 1.91 และเทศบาลเมืองมีระดับเงินสะสมลดลงร้อยละ 0.98 ในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในระหว่างปีงบประมาณ 2552 เทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมจำนวนหนึ่งมาชดเชยการลดลงของรายได้จากภาษีอากรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อช่วยประคองมิให้ระดับรายจ่ายรวมของเทศบาลน้อยลงอย่างเฉียบพลันนั่นเอง

ตารางที่ 4: การเปลี่ยนแปลงฐานะทางการเงินของเทศบาลในระหว่างปีงบประมาณ 2552

ตัวชี้วัด	N	เทศบาลกลุ่ม ตัวอย่าง***	N	เทศบาลนคร	N	เทศบาลเมือง	N	เทศบาลตำบล***
1. เงินสะสมต้นปี งบประมาณ 2552	945	28,283,385.51	12	264,665,442.23	87	98,311,565.55	846	17,728,969.03
2. เงินสะสมปลายปี งบประมาณ 2552	951	27,236,219.42	12	259,601,411.41	88	97,346,408.62	851	16,709,687.16
3. เงินสะสมที่นำไป จ่ายขาดได้ปี 2552	946	19,657,111.76	12	161,644,225.31	87	76,608,141.39	847	11,795,736.39

หมายเหตุ: N หมายถึง จำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลในด้านนี้, *** บ่งชี้ว่าการเปลี่ยนแปลงขนาดของเงินสะสม
ตอนต้นปีและปลายปีงบประมาณ 2552 โดยเฉพาะของเทศบาลตำบลมีนัยสำคัญทางสถิติที่ $p < .01$
ในทางตรงกันข้าม ระดับเงินสะสมของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีได้ลดน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติแต่ประการใด ($p = .689$ และ $p = .682$ ตามลำดับ)

พึงสังเกตว่าข้อมูลในตารางที่ 3 และ 4 สะท้อนถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่ง ก็คือ เทศบาลที่มีขนาดแตกต่างกันเลือกใช้มาตรการปรับตัวต่อสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต่างกัน กล่าวคือ เทศบาลนครและเทศบาลเมืองต่างปรับตัวในปีงบประมาณ 2553 โดยการปรับลดรายจ่ายรวมลงในสัดส่วนที่สูง โดยในขณะเดียวกันก็พยายามรักษาระดับเงินสะสมเอาไว้โดยที่มีได้นำมาใช้จ่ายในช่วงเวลาดังกล่าวมากนัก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลตำบลได้มีการปรับลดรายจ่ายรวม แต่ได้มีการนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่า ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลตำบลอาจประเมินว่าวิกฤติเศรษฐกิจในครั้งนี้เกิดขึ้นเพียงช่วงเวลาสั้น ๆ จึงเห็นว่าการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายน่าจะช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ จึงยังมิได้ปรับตัวโดยการปรับลดรายจ่ายมากนัก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลนครและเทศบาลเมืองต่างปรับตัวต่อวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นโดยการปรับลดระดับการใช้จ่ายอย่างเฉียบพลัน และพยายามไม่นำเงินสะสมมาใช้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลเหล่านี้ประเมินว่าวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้จะดำรงอยู่เป็นเวลานานหลายปี จึงต้องมีการปรับตัวให้เตรียมพร้อมโดยการลดแรงกดดันด้านการใช้จ่ายในระยะยาวก็เป็นได้

มีความเป็นไปได้เช่นกันที่เทศบาลตำบลมีการปรับตัวทางด้านรายจ่ายในระดับที่น้อยกว่าขนาดการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเป็นเพราะว่าภารกิจที่เทศบาลตำบลส่วนใหญ่ดำเนินการมักเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน จึงไม่อาจสามารถปรับลดรายจ่ายโดยการให้บริการน้อยลงได้มากนัก ในทางตรงกันข้าม เทศบาลนครและเทศบาลเมืองมีภารกิจการให้บริการที่ก้าวหน้าไปกว่าภารกิจขั้นพื้นฐานของเทศบาลตำบล บริการสาธารณะหลายประเภทของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมักเป็นภารกิจที่เทศบาลเลือกที่จะจัดให้มีบริการหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น เทศบาลเมืองและเทศบาลนครจึงมีความยืดหยุ่นด้านงบประมาณ (Budget

Flexibility) ที่สูงกว่าเทศบาลตำบล อันส่งผลให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครสามารถปรับตัวต่อวิกฤติเศรษฐกิจโดยการปรับลดงบประมาณรายจ่ายได้อย่างคล่องตัวมากกว่าเทศบาลตำบลนั่นเอง⁷

ดังนั้น จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นสามารถตีความได้ว่า ในด้านหนึ่ง หากปล่อยให้สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลต่อไปโดยที่ไม่ได้มีการปรับตัวให้เหมาะสมกับวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแล้ว ทรัพยากรที่เก็บสำรองไว้อย่อมร่อยหรอและอาจไม่เพียงพอที่จะรับมือกับแรงกดดันทางการคลังในอนาคตได้ การเตรียมความพร้อมให้กับเทศบาลตำบลในเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในอีกด้านหนึ่ง ในกรณีของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครที่มีการปรับลดการใช้จ่ายลงเป็นอย่างมากนั้น ประชาชนในชุมชนเมืองขนาดใหญ่มิได้ประสบผลกระทบโดยตรงจากการบริการที่พวกเขาเคยได้รับอยู่แต่เดิมที่ลดน้อยหรือด้อยคุณภาพลง ในกรณีเช่นนี้ การพัฒนาช่องทางในการเพิ่มทรัพยากรหรือการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ชุมชนเมืองขนาดใหญ่เหล่านี้ อาจมีความจำเป็นสำหรับการเยียวยาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในยุคสมัยแห่งความขาดแคลน ทั้งนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางแก้ไขในด้านต่าง ๆ ไว้ในเนื้อหาตอนท้ายต่อไป

กลยุทธ์การปรับตัวของเทศบาลด้านรายจ่ายในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

ผลสำรวจการใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาลในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจพร้อมกับความคิดเห็นของเทศบาลเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการต่าง ๆ ปรากฏดังตารางที่ 5 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ **นิยมใช้มาตรการลดรายจ่ายระยะสั้น** ด้วยการลดรายการใช้จ่ายที่ไม่ส่งผลกระทบต่อ การให้บริการโดยตรง อาทิ ลดรายจ่ายที่ไม่สำคัญลงเป็นลำดับแรก (ราวร้อยละ 73.3 ของเทศบาลที่สำรวจ) ลดค่าล่วงเวลา ค่าวัสดุใช้สอยต่าง ๆ (ร้อยละ 70.3) การชะลอการจ้างพนักงาน/ลูกจ้างเพื่อทดแทนตำแหน่งที่ว่าง (ร้อยละ 63.2) หรือการชะลอการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ (ร้อยละ 62.1) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีแรงกดดันด้านรายจ่าย (Spending Pressure) เพิ่มขึ้นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ **ไม่นิยมใช้วิธีการลดคุณภาพและ/หรือปริมาณของการให้บริการ** (พิจารณาข้อ 5) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการใช้มาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงก็เป็นได้

⁷ ผู้เขียนบทความได้ประเด็นการตีความดังกล่าวมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินบทความ ซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณมาอย่างสูงในโอกาสนี้

ตารางที่ 5: ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายของเทศบาล

มาตรการด้านรายจ่าย	จำนวนเทศบาลที่ตอบ				ระดับประสิทธิผล				
	ใช้	ไม่ใช้	ไม่ตอบ	รวม	น้อยที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด	รวม
1. ลดรายจ่ายค่าล่วงเวลา ค่าใช้สอย ค่าเดินทาง ฯลฯ	683	167	122	972	18	223	341	64	646
	70.3%	17.2%	12.6%	100%	2.8%	34.5%	52.8%	9.9%	100%
2. ขะลอการจ้างพนักงานใหม่ หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง	614	236	122	972	13	146	345	76	580
	63.2%	24.3%	12.6%	100%	2.2%	25.2%	59.5%	13.1%	100%
3. ลดรายจ่ายทุกแผนงานเป็น สัดส่วน/จำนวนเงินเท่ากัน	505	338	129	972	12	147	263	49	471
	52.0%	34.8%	13.3%	100%	2.5%	31.2%	55.8%	10.4%	100%
4. ลดรายจ่ายในแผนงานที่ สำคัญน้อยเป็นลำดับแรก	712	135	125	972	19	130	396	120	665
	73.3%	13.9%	12.9%	100%	2.9%	19.5%	59.5%	18.0%	100%
5. ลดขนาด คุณภาพ หรือ ปริมาณการให้บริการลง	280	569	123	972	21	88	129	19	257
	28.8%	58.5%	12.7%	100%	8.2%	34.2%	50.2%	7.4%	100%
6. ขะลอการซ่อมบำรุง ครุภัณฑ์หรือสิ่งก่อสร้าง	447	402	123	972	34	133	208	42	417
	46.0%	41.4%	12.7%	100%	8.2%	31.9%	49.9%	10.1%	100%
7. ลดรายจ่ายในการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่	604	243	125	972	14	90	310	142	556
	62.1%	25.0%	12.9%	100%	2.5%	16.2%	55.8%	25.5%	100%

หมายเหตุ: จำนวนเทศบาลที่ใช้มาตรการแต่ละด้านไม่เท่ากับจำนวนเทศบาลที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการใช้มาตรการต่าง ๆ เพราะผู้ตอบแบบสำรวจบางส่วนมิได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการเหล่านั้นไว้

สำหรับความคิดเห็นของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับระดับประสิทธิผลของการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายจ่ายนั้น พบว่า เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายด้วยการชะลอหรือการยกเลิกโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (ข้อ 7) มีประสิทธิผลในการลดแรงตึงตัวด้านรายจ่ายได้มากถึงมากที่สุด (จำนวนร้อยละ 81.3 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ตามมาด้วยการลดรายจ่ายในแผนงานที่ไม่สำคัญ (ข้อ 4) (จำนวนร้อยละ 77.5 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ลำดับต่อมา ได้แก่ การใช้มาตรการชะลอการจ้างพนักงานหรือลูกจ้างเพื่อทดแทนตำแหน่งว่าง มีประสิทธิผลมากถึงมากที่สุด (ข้อ 2) (จำนวนร้อยละ 72.6 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้) ส่วนการใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายเล็ก ๆ น้อย ๆ ระยะสั้น อาทิ การลดค่าเดินทาง ค่าล่วงเวลา ค่าวัสดุใช้สอยต่าง ๆ ฯลฯ (ข้อ 1) เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่เห็นว่ามีส่วนช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายได้บ้างพอสมควร (จำนวนร้อยละ 62.7 ของเทศบาลที่ใช้กลยุทธ์ด้านนี้)

ข้อมูลจากการสำรวจความคิดเห็นดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญในการบริหารงานคลังท้องถิ่นว่าการปรับตัวทางด้านรายจ่ายที่มีแผนงานชัดเจน (Planned Retrenchment) ย่อมมีส่วนช่วยให้บรรลุผลในทางงบประมาณตามที่ต้องการได้ดีกว่าการปรับลดรายจ่ายของท้องถิ่นแบบไม่มีแบบแผนหรือขาดทิศทางในการดำเนินการ (Improvised Spending Cut) แต่มุ่งเน้นเพียงการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ผู้บริหารงานท้องถิ่นในยุคปัจจุบันจึงควรใส่ใจต่อสถานะเศรษฐกิจการคลังรอบ ๆ ตัว และหมั่นตรวจสอบติดตามผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่นเป็นการล่วงหน้าอย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การเตรียมแผนรับมือทางการเงินการงบประมาณที่เหมาะสมได้ต่อไป

กลยุทธ์การปรับตัวของเทศบาลด้านรายได้ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ

ประเด็นต่อมาเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีการปรับตัวทางด้านรายได้เช่นใด? ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 6 ในภาพรวมนั้น เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่**นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้**ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจเพื่อช่วยประคองมิให้ระดับรายได้รวมลดลงมากเกินไปจนทำให้การจัดบริการสาธารณะต้องสะดุดลง (เทศบาล 631 แห่งหรือราวร้อยละ 65 ตอบว่าได้ใช้มาตรการนี้) โดยที่เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าการใช้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลเป็นที่น่าพอใจในการลดแรงตึงตัวทางงบประมาณ (เทศบาลในกลุ่มนี้ร้อยละ 70.4 เห็นว่าการใช้มาตรการเงินสะสมได้ผลดีถึงดีมาก) ในทางตรงกันข้ามเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่**ไม่นิยมใช้วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการประเภทใหม่ ๆ** กล่าวคือ มีเทศบาลจำนวน 429 แห่งหรือคิดเป็นร้อยละ 44.1 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่**ไม่ใช้**มาตรการดังกล่าว และสำหรับเทศบาลที่เลือกใช้มาตรการนี้มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 47.4 ที่เห็นว่ามาตรการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิผลมากเท่าที่ควร

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมา โดยการส่งเสริมให้เทศบาล (และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ) มีขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังได้มากขึ้นโดยการจัดเก็บรายได้จากฐานภาษีของชุมชนท้องถิ่นเอง นั้นน่าจะมีข้อจำกัดพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลที่สำรวจส่วนใหญ่**ไม่นิยมใช้**มาตรการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ เพื่อให้มีแหล่งรายได้ที่หลากหลาย (Revenue Diversification) อันจะช่วยให้มีเสถียรภาพทางด้านรายได้เพิ่มขึ้นดังที่ได้นำเสนอไว้แล้วข้างต้นนั่นเอง ในเรื่องนี้จึงเป็นประเด็นที่ควรมีการส่งเสริมผลักดันการปรับเปลี่ยนทัศนคติทางการคลังในเรื่องนี้ให้แก่ผู้บริหารของเทศบาลอย่างจริงจังต่อไป

ตารางที่ 6: ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวด้านรายได้ของเทศบาล

มาตรการด้านรายได้	จำนวนเทศบาลที่ตอบ				ระดับประสิทธิผล				
	ใช่	ไม่ใช่	ไม่ตอบ	รวม	น้อยที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด	รวม
1. กำหนดเป้าหมายเพิ่มรายได้เป็นจำนวนเงินหรือเป็นร้อยละ	520	326	126	972	21	146	257	61	485
	53.5%	33.5%	13.0%	100%	4.3%	30.1%	53.0%	12.6%	100%
2. ปรับปรุงอัตราและ/หรือขยายฐานภาษีที่จัดเก็บโดยเทศบาล	479	369	124	972	17	149	225	56	447
	49.3%	38.0%	12.8%	100%	3.8%	33.3%	50.3%	12.5%	100%
3. จัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมประเภทใหม่ ๆ	417	429	126	972	29	155	160	44	388
	42.9%	44.1%	13.0%	100%	7.5%	39.9%	41.2%	11.3%	100%
4. นำเงินสะสมมาใช้ในการดำเนินงานหรือการให้บริการ	631	217	124	972	26	146	326	84	582
	64.9%	22.3%	12.8%	100%	4.5%	25.1%	56.0%	14.4%	100%

หมายเหตุ: ดูหมายเหตุด้านใต้ตารางที่ 5

กลยุทธ์การปรับเปลี่ยนเชิงสถาบันเพื่อการรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจ

เทศบาลได้ให้ความสนใจมากน้อยเพียงใดในการดำเนินมาตรการปรับเปลี่ยนเชิงสถาบัน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ สามารถควบคุมการใช้จ่ายและส่งเสริมต่อการรักษาวินัยทางการคลังในระยะยาว? ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 7 ในหน้าถัดไป ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่ *ไม่นิยมใช้กลยุทธ์การปรับตัวโดยการปรับเปลี่ยนกฎระเบียบหรือวิธีการปฏิบัติงาน* เท่าใดนัก เทศบาลจำนวน 229 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 23.6 ของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ มีการตั้งคณะทำงานเพื่อทบทวนหรือปรับปรุงการใช้จ่ายของเทศบาล ทำนองเดียวกัน เทศบาลส่วนใหญ่ *ไม่นิยมใช้วิธีการควบคุมรายจ่ายโดยการตราเทศบัญญัติหรือการจ้างเหมาภาคเอกชน* มากนัก มีเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจจำนวน 179 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 18.4) และ 181 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 18.6) ตามลำดับ ที่เลือกใช้มาตรการปรับตัวเชิงสถาบันทั้งสองประการดังกล่าว อีกทั้งยังเห็นว่าการใช้มาตรการทั้งสองนี้ไม่มีประสิทธิผลเท่าใดนักในการช่วยลดความตึงตัวทางการเงินการคลังของเทศบาล

ตารางที่ 7: ผลสำรวจการใช้มาตรการปรับตัวเชิงสถาบันของเทศบาล

มาตรการปรับเปลี่ยน เชิงสถาบัน	จำนวนเทศบาลที่ตอบ				ระดับประสิทธิผล				
	ใช้	ไม่ใช้	ไม่ตอบ	รวม	น้อยที่สุด	น้อย	มาก	มากที่สุด	รวม
1. ตั้งคณะกรรมการเพื่อปรับปรุงหรือทบทวนการใช้จ่าย	229	619	124	972	8	45	137	26	216
	23.6%	63.7%	12.8%	100%	3.7%	20.8%	63.4%	12.0%	100%
2. ปรับปรุง/ลดขั้นตอนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ	737	108	127	972	17	133	428	101	679
	75.8%	11.1%	13.1%	100%	2.5%	19.6%	63.0%	14.9%	100%
3. ออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมหรือปรับลดรายจ่ายในระยะยาว	179	672	121	972	10	45	91	28	174
	18.4%	69.1%	12.4%	100%	5.7%	25.9%	52.3%	16.1%	100%
4. ให้ภาคเอกชนเข้ารับช่วงดำเนินการ (จ้างเหมาภาคเอกชน)	181	666	125	972	16	57	80	20	173
	18.6%	68.5%	12.9%	100%	9.2%	32.9%	46.2%	11.6%	100%

หมายเหตุ: ดูหมายเหตุด้านใต้ตารางที่ 5

ในทางกลับกัน เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ *นิยมใช้วิธีการปรับปรุงขั้นตอน* การทำงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่าย (จำนวน 737 แห่งหรือร้อยละ 75.8 ของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ) และต่างเห็นว่ามาตรการดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลสูงกว่าในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางการเงินการคลังของเทศบาล (ร้อยละ 77.9 ของเทศบาลที่ใช้มาตรการนี้เห็นว่าได้ผลสำเร็จมากถึงมากที่สุด) เหตุผลสำคัญที่เทศบาลส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการปรับตัวเชิงสถาบันในด้านนี้มากกว่ามาตรการเชิงสถาบันอื่น ๆ อาจเป็นเพราะการปรับเปลี่ยนหรือการลดขั้นตอนการดำเนินงานสามารถลงมือดำเนินการได้ทันทีโดยคณะผู้บริหารของเทศบาล เป็นมาตรการที่ไม่ยุ่งยากมากนัก และมีความยืดหยุ่นสูงในการดำเนินการ ผู้บริหารของเทศบาลสามารถปรับเปลี่ยนขั้นตอนการปฏิบัติงานได้บ่อยครั้งตามแต่สถานการณ์ความตึงตัวทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้นนั่นเอง

บทอภิปรายและข้อเสนอแนะในการปรับตัวด้านการเงินการคลังของเทศบาล

การสำรวจในครั้งนี้ต้องการฉายภาพให้เห็นว่าเทศบาลรับรู้ถึงวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2552 และปรับตัวโดยการปรับลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ หรือปรับเปลี่ยนวิธีการบริหารจัดการมากน้อยเพียงใด ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลจำนวน 972 แห่งในครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมเลือกใช้มาตรการปรับตัวระยะสั้นในการรับมือกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยการปรับลดรายจ่ายทั่วไป และชะลอการใช้จ่ายในโครงการก่อสร้างหรือการจัดหาครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ ทั้งนี้แผนงานด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนาเศรษฐกิจได้รับผลกระทบจากการปรับลดงบประมาณในระดับที่รุนแรงกว่าแผนงานด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมการลดรายจ่ายด้วยการปรับลดคุณภาพหรือลดปริมาณการให้บริการมากนัก ในทางกลับกันเทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่อรับมือกับสถานะการขาดแคลนทางทรัพยากร

มากกว่าวิธีการระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการประเภทใหม่ ๆ นอกจากนี้ ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่นิยมปรับปรุง/ลดขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ไม่นิยมใช้วิธีการแบบเข้มข้นโดยการออกระเบียบควบคุมทางงบประมาณหรือพิจารณาบทวนโครงการใช้จ่ายที่ผ่าน ๆ มา (Spending Review) และไม่นิยมใช้วิธีจ้างเหมาภาคเอกชนเข้าดำเนินการแทน (Contract Out)

หากพิจารณาภาพรวมของผลการสำรวจในครั้งนี้จะเห็นได้ว่าเทศบาลปรับตัวต่อสถานะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นโดยการจัดลำดับมาตรการที่เลือกใช้เริ่มต้นจากการปรับลดรายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาถึงทางเลือกในการนำเงินสะสมออกมาใช้เพื่อช่วยลดแรงกดดันในการจัดทางงบประมาณมากกว่าการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ จากนั้นเทศบาลจึงเลือกใช้มาตรการปรับเปลี่ยนในวิธีบริหารจัดการและแนวปฏิบัติงาน ในทางตรงกันข้ามเมื่อพิจารณาเทียบกับประสบการณ์ของประเทศตะวันตกดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้น จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในประเทศตะวันตก องค์กรปกครองท้องถิ่นมีทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านการคลังพอสมควร อีกทั้งกลไกการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเข้มข้นเพียงพอที่จะทำหน้าที่ดูแลติดตามการจัดบริการด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในแต่ละครั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะพยายามรักษาระดับการใช้จ่ายและการให้บริการเอาไว้โดยการแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเลือกใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายและการปรับปรุงในเชิงผลิตภาพและการบริหารจัดการเมื่อมีความจำเป็นเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบในทันทีจากการลดลงของบริการที่จัดให้โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น (Wolman, 1980; Pammer, 1990; Walzer et al., 1992)

การที่เทศบาลของไทยนิยมใช้กลยุทธ์การปรับลดรายจ่ายเป็นลำดับแรกจึงสะท้อนให้เห็นว่ายังมีลักษณะการบริหารงานคลังในเชิงตั้งรับและขาดการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจอย่างเพียงพอ การปรับลดรายจ่ายของเทศบาลลงในลำดับแรกเมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจย่อมหมายความว่าถึงบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงจะได้รับย่อมลดน้อยลงตามไปด้วยในทันที การที่เทศบาลไม่นิยมใช้มาตรการใด ๆ เพื่อรักษาระดับทรัพยากรในการจัดบริการเอาไว้ก่อนถึงแม้ว่าจะมีความยุ่งยากในทางปฏิบัติหรือจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเพิ่มมากขึ้น (อาทิ เก็บภาษีหรือค่าบริการจากประชาชนมากขึ้น ฯลฯ) แต่กลับนิยมเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวด้วยการลดรายจ่ายที่สามารถดำเนินการได้ง่ายกว่า ย่อมหมายความว่านโยบายการให้บริการสาธารณะที่ต่อเนื่องอาจยังมีใช้สิ่งสำคัญที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างให้ความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารงานคลังของเทศบาลของไทยเพื่อให้คำนึงถึงการจัดบริการสาธารณะที่ต่อเนื่องและยั่งยืน โดยการเลือกใช้กลยุทธ์การบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาและความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร เป็นสิ่งที่ควรผลักดัน

ให้เกิดขึ้นในวงกว้างต่อไป

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการสำรวจในครั้งนี้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับพฤติกรรมการบริหารงานคลัง (Fiscal Behavior) ของเทศบาลได้ 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่นิยมใช้มาตรการปรับตัวทางด้านรายจ่าย ซึ่งมักเป็นการปรับตัวในระยะสั้นเพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น มากกว่าที่จะต้องใช้มาตรการใด ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแบบเข้มข้นหรือต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชน โดยทั่วไปนั้น มาตรการปรับตัวในด้านรายจ่ายเป็นสิ่งที่คณะผู้บริหารของเทศบาลสามารถดำเนินการได้ทันทีและมีความเกี่ยวข้องเพียงเฉพาะผู้บริหารและพนักงานเทศบาล ในทางตรงกันข้าม การปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันมักก่อให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินการและมักนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในวิธีการปฏิบัติงานของเทศบาล ซึ่งถ้าหากเทศบาลนิยมใช้การบริหารงานตามแนวทางที่มีความเคยชินแล้ว (หรือ Incrementalism) มาตรการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันย่อมไม่ได้รับความนิยมนเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าวรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นต่างชี้ให้เห็นว่าการปรับตัวในเชิงสถาบันจะเป็นวิธีการควบคุมรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพดีกว่าในระยะยาวก็ตาม (ดูเพิ่ม Schick, 1980; Rubin, 1980 และ Kraan, 2001 ข้างต้น) ในทำนองเดียวกัน การใช้กลยุทธ์การเพิ่มรายได้ล้วนแต่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ทั้งสิ้น คณะผู้บริหารเทศบาลจะต้องอธิบายและโน้มน้าวให้ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ให้การยอมรับ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่ามีความยากลำบากในการดำเนินการพอสมควร อีกทั้งเทศบาลมีความเสี่ยงสูงที่จะสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองหากตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวดังกล่าวในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำเช่นนี้

บทเรียนในเรื่องนี้ ก็คือ หากวิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นอีกในอนาคตและมีความรุนแรงเพิ่มขึ้น เทศบาลต่าง ๆ อาจคาดการณ์ผิดพลาด (ประเมินสถานการณ์ไว้ต่ำกว่าความเป็นจริง) จนส่งผลให้มิได้จัดเตรียมกลยุทธ์การรับมือกับการลดลงของทรัพยากรทางการเงินไว้อย่างเพียงพอ และมีได้ใช้โอกาสจากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ในการให้ความรู้และสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านการเงินการคลังของเทศบาล แม้เทศบาลอาจจะมองว่าการปรับลดรายจ่ายลงเล็ก ๆ น้อย ๆ จะไม่เป็นที่สังเกตของประชาชน แต่อย่างไรเสีย การเลือกใช้มาตรการเช่นนี้เปรียบเสมือนการซื้อเวลา (Buying Time) และไม่ช้าก็เร็วประชาชนจะต้องสังเกตพบได้จากการให้บริการสาธารณะที่ลดน้อยลง ในประเด็นนี้เทศบาลจึงควรใช้โอกาสดังกล่าวในการทำความเข้าใจกับประชาชน (Civic Education on Municipal Finance and Budgeting) ในเรื่องภาษีอากรและการใช้งบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่มักผูกติดกับวงจรแห่งความผันผวนทางเศรษฐกิจ เพื่อที่ว่าถ้าหากความผันผวนทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ประชาชนเหล่านี้จะกลายเป็นแรงหนุนที่สำคัญแก่เทศบาลในการช่วยปรับตัวให้ผ่านพ้นวิกฤติต่าง ๆ ทั้งในรูปของการให้การสนับสนุนทางภาษีอากรมากขึ้นในยามที่จำเป็นหรือการลดปริมาณข้อเรียกร้องที่มิได้มีความจำเป็นเร่งด่วนตามแต่ความรุนแรงของสภาวการณ์ที่เกิดขึ้น

ในประเด็นที่สอง เทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่าวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้จะดำรงอยู่เพียงช่วงเวลาสั้น ๆ จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ มากนัก การใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายในระยะสั้นน่าจะเพียงพอแล้ว⁸ อย่างไรก็ตาม หากเราประเมินสถานการณ์ในภาพรวมแล้วนั้น ยังไม่มีสัญญาณใด ๆ ที่ชัดเจนในขณะนี้ว่าสภาวะเศรษฐกิจโลกจะเกิดการฟื้นตัวและนำไปสู่การจ้างงานและการค้าระหว่างประเทศให้กลับมาสู่ระดับปกติ ในขณะเดียวกันสภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศยังไม่มีเสถียรภาพมากนัก อันเนื่องมาจากปัญหาเงินเฟ้อ ค่าเงินบาทแข็ง ภัยธรรมชาติ และเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ (ประเมินสถานการณ์ถึงเดือนมิถุนายน 2554)

ปัจจัยทางเศรษฐกิจทั้งภายในภายนอกที่ไม่เกื้อหนุนเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลโดยตรง และย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างยังคงไม่ได้เตรียมการรับมือกับสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้อาจจริงจางจึงนำไปสู่สภาวะของความเสี่ยงทางการเงินการคลังในระดับเทศบาล (Municipal Fiscal Risks) จากการที่เทศบาลไม่เตรียมการรับมือหรือแก้ไขปัญหาความตึงตัวทางการเงินการคลังอย่างจริงจังและ/หรือไม่ได้ปรับตัวให้สอดคล้องกับระดับความรุนแรงของปัญหาด้านการเงินการคลังอย่างเพียงพอ อันนำมาซึ่งความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบติดตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้แก่เทศบาลเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดเตรียมนโยบายการคลังและงบประมาณที่เหมาะสมกับทิศทางเศรษฐกิจได้เป็นการล่วงหน้าต่อไป กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ควรแสดงบทบาทนี้โดยการทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการพัฒนาระบบปฏิบัติการดังกล่าวขึ้นต่อไป

ประเด็นสุดท้าย การสำรวจในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลขนาดเล็ก โดยเฉพาะเทศบาลตำบล มีแนวโน้มที่จะละเลยการติดตามการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะมิได้เตรียมพร้อมรับมือทางการเงินการคลังอย่างเพียงพอ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะท้องถิ่นขนาดเล็กขาดแคลนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและในด้านความรู้ความสามารถ หรืออาจเป็นเพราะมีความยืดหยุ่นทางงบประมาณที่ต่ำกว่าเทศบาลขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง การศึกษาในครั้งนี้จึงชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในด้านการบริหารการเงินการคลังและการประเมินสภาวะเศรษฐกิจแก่เทศบาลขนาดเล็ก อีกทั้งควรสนับสนุนให้เทศบาลในกลุ่มนี้มีการจัดเตรียมกันชนทางการเงิน (Financial Buffer) โดยการสำรองเงินสะสมให้มากเพียงพอสำหรับการรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจในอนาคต

พึงระลึกว่าการวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดพอสมควร โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้รับจากการสำรวจเทศบาลแห่งต่าง ๆ ในประเด็นแรก ข้อมูลจากการสำรวจสามารถทำได้เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง

⁸ ข้อมูลดังกล่าวประมวลจากคำถามปลายเปิดที่ได้จากแบบสำรวจและจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของเทศบาลบางท่าน

(Snapshot Information) ซึ่งทำให้ได้ข้อมูลที่มีลักษณะคงที่ (Static) พอสมควร ทั้งนี้เป็นเพราะโดยปกติ การสำรวจข้อมูลครั้งหนึ่ง ๆ จะต้องขึงน้ำหนักระหว่างจำนวนคำถามที่จะบรรจุไว้ในแบบสำรวจกับโอกาสที่ผู้ตอบแบบสำรวจจะไม่ร่วมมือตอบแบบสำรวจเนื่องจากเห็นว่าจำนวนคำถามมีมากเกินไปจนก่อให้เกิดภาระในการตอบเกินความจำเป็น (Fowler 2009; Weisberg 2005) ฉะนั้นได้กั้นนั้น การเก็บข้อมูลในครั้งนี้มีข้อมูลที่อาจมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่สามารถติดตามวิเคราะห์สถานการณ์ด้านการเงินการคลังของเทศบาลในลักษณะอนุกรมเวลา (Time Series) ที่ต่อเนื่องระยะยาวได้ อาทิ ข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ข้อมูลเงินสะสม เป็นต้น ในอนาคตจึงควรมีการเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี เพื่อให้มีฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นสำหรับการติดตามสถานการณ์ด้านการเงินการงบประมาณ และนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เหมาะสมได้ต่อไป

สุดท้ายนี้ การสำรวจในครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และรวมถึงสถาบันการศึกษา ฯลฯ ควรเพิ่มบทบาทในการเป็นพี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทำหน้าที่ให้คำแนะนำท้องถิ่นในการบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ได้ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น ในการนี้จะต้องช่วยกันทำหน้าที่ส่งสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการเงินการคลังให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า ช่วยกันส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของบุคลากรเทศบาล (Capacity Building) ในด้านการบริหารการเงินการคลังและด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้เทศบาลสามารถบริหารสภาพคล่องทางการเงินและในขณะเดียวกันสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ผลจากการสำรวจในครั้งนี้ พบว่า เทศบาลขนาดเล็กโดยเฉพาะเทศบาลตำบล จำเป็นจะต้องให้น้ำหนักกับการพัฒนาขีดความสามารถด้านการบริหารการเงินการคลังของตนเองมากขึ้น โดยการดำเนินกลยุทธ์การเพิ่มรายได้และการปรับเปลี่ยนในเชิงสถาบันและการบริหารที่เข้มขึ้น ต่อเนื่อง และอาจจริงอาจจ้ง อีกทั้งจำเป็นจะต้องมีการพัฒนาระบบประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจให้แก่เทศบาลแห่งต่าง ๆ ในวงกว้าง เพื่อที่คอยทำหน้าที่ส่งสัญญาณทางเศรษฐกิจ (Fiscal Surveillance System) ให้เทศบาลได้รับทราบในการเตรียมใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังที่เหมาะสมกับสภาพความรุนแรงของสภาวะเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นได้ต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินทุนวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบคุณเทศบาลทุกแห่งที่ได้กรุณาสละเวลาตอบแบบสำรวจและให้ข้อมูลที่สำคัญในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). *ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). *การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). *การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (สิงหาคม)
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). *ท้องถิ่นไทยเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤติเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด*. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. วันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน 2551. หน้า 6.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). *การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. (ธันวาคม)
- Fowler, F.J. (2009). *Survey research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kraan, D.J. (2001). Cutback management in the Netherlands. *Public Budgeting and Finance*. 21 (2), 46-61.
- Pagano, M.A., & Hoene, C.W. (2009). *City fiscal conditions in 2009: Research brief on America's cities*. Washington, DC: National League of Cities.
- Pammer, W.J. (1990). *Managing fiscal strain in major American cities: Understanding retrenchment in the public sector*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Rubin, I.S. (1980). Retrenchment and flexibility in public organizations. In *Fiscal Stress and Public Policy*. eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 159-178. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Schick, A. (1980). Budgetary adaptations to resource scarcity. In *Fiscal Stress and Public Policy*, eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 113-134. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Walzer, N. et al. (1992). Choosing fiscal austerity strategies. In *Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries*. ed. Poul Erik Mouritzen, 138-157. London: Sage Publications.
- Walzer, N. et al. (1992). Fiscal changes and policy responses: A comparison of ten countries. In *Managing cities in austerity: Urban fiscal stress in ten Western countries*. ed. Poul Erik Mouritzen, 122-137. London: Sage Publications.

- Weisberg, H.F. (2005). *The Total Survey Error Approach*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Wolman, H. (1980). Local government strategies to cope with fiscal pressure. In *Fiscal stress and public policy*. eds. Charles H. Levine and Irene Rubin. 231-248. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

ภาคผนวก

ตารางที่ 8: ผลวิเคราะห์ค่าความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและเทศบาลทั่วไปในด้านประชากรและพื้นที่การปกครอง

ประชากรเทศบาล			กลุ่มตัวอย่างเทศบาล			ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ	
ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	T-Test จำนวนประชากร (Population)	T-Test พื้นที่การปกครอง (Service area)
เทศบาลนคร (25 แห่ง)	106,855 (52,589.9)	27.2 (16.6)	เทศบาลนคร (12 แห่ง)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)	F-Stat = .015 (p-value = .904)	F-Stat = .040 (p-value = .843)
เทศบาลเมือง (142 แห่ง)	26,854.1 (14,281.7)	18.9 (29.4)	เทศบาลเมือง (88 แห่ง)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)	F-Stat = 1.139 (p-value = .287)	F-Stat = 1.511 (p-value = .220)
เทศบาลตำบล (1,839 แห่ง)	6,869.9 (5,633.9)	36.2 (59.5)	เทศบาลตำบล (872 แห่ง)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)	F-Stat = 4.485 (p-value = .034)	F-Stat = 1.955 (p-value = .162)

หมายเหตุ: (1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (2) สัญลักษณ์ ** หมายถึง p-value < .05

ข้อมูลในตารางข้างต้นชี้ให้เห็นว่า โดยทั่วไปแล้วนั้น กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลมิได้มีความแตกต่างจากเทศบาลโดยทั่วไปเมื่อวิเคราะห์หาค่าความแตกต่างในทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกันในด้านจำนวนประชากรนั้น เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างไม่มีความแตกต่างกับเทศบาลนครและเทศบาลเมืองแห่งอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนเทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นมีแนวโน้มที่จะมีจำนวนประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไป กล่าวคือ เทศบาลตำบลทั่วไปมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 6,870 คน ในขณะที่เทศบาลตำบลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้นมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน (F-Stat = 4.485, p-value < .05) อย่างไรก็ตาม ขนาดของความแตกต่างดังกล่าวมิได้สูงนัก อีกทั้งเมื่อพิจารณาในด้านพื้นที่การปกครองนั้นพบว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมิได้มีขนาดพื้นที่ที่แตกต่างจากเทศบาลทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้มีความเป็นตัวแทนของเทศบาลทั่วไปที่ดีพอสมควร มิได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันในด้านใดอย่างเด่นชัดมากนัก