



รายงานฉบับสมบูรณ์

เรื่องชีวิตประสิทธิภาพการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ
ร 15
010900
ธ.7

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เครื่องขั้วดประสิทธิภาพการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ติดต่อขอใช้แผ่นซีดี

ได้ที่ห้องบริการหนังสือฯพ

ติดต่อขอใช้แผ่นดีสเก็ตต์

ได้ที่งานบริการหนังสือฯพ

โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พฤษภาคม 2544

เครื่องวัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ISBN 974-7083-08-6

พิมพ์ : พฤษภาคม 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มอบให้หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

11 / กพ. / 45

พิมพ์ที่

บริษัท อักษรโสภณ จำกัด

58 สุขุมวิท 36 ซ.นาคาศัพท์ 5 คลองตัน คลองเตย กทม. 10110

โทรศัพท์ 258-5861 โทรสาร 258-9130

แบบปกโดย

Parich Co.,Ltd.

parich_t@yahoo.com

โทรศัพท์ 9410788-9 ต่อ 103 โทรสาร 9410788-9 ต่อ 108

เลขหมู่ 7
315
เลขทะเบียน 010900
ก.7
วัน,เดือน,ปี 20กพ.45

กติกาสัญญา

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น โดยสนับสนุนการกระจายอำนาจควบคู่กับการพัฒนาขีดความสามารถการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการนี้จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภายใต้มาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2542 เริ่มทำงานในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2542 และเสร็จสิ้นโครงการในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544 (รวม 18 เดือน) โดยได้รับความร่วมมือช่วยเหลือจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างดี ความสำเร็จของโครงการจึงเป็นผลจากความร่วมมือประสานงานจากบุคคลและหน่วยงานต่างๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การดำเนินโครงการได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากหน่วยงานหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือ ให้คำปรึกษา รวมทั้งให้คำแนะนำเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น มีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ก) การพัฒนาฐานข้อมูลของท้องถิ่นและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะสามารถสืบค้นข้อมูลได้สะดวกผ่านระบบอินเทอร์เน็ต โดยใช้เว็บไซต์ชื่อ www.localgov.nesdb.go.th ข) การวิจัยเชิงนโยบาย ประกอบด้วย ข้อเสนอการ จัดทำระบบงบประมาณและระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุนสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานฯ ได้มอบหมายให้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นแกนนำในการศึกษา ร่วมกับ คณะที่ปรึกษาและนักวิชาการ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มี ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ดร.วิจิต หล่อจิระชุมภ์กุล ดร.จรัส สุวรรณมาลา และ ดร.สกันธ์ รัญญูวัฒนา เป็นคณะที่ปรึกษาหลัก

เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อาทิ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 1 และ 2 สำนักพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมทำงานทั้งในด้านวิชาการและการบริหาร ภายใต้การกำกับและให้คำปรึกษาของนายสมเจตน์ เตรคุพ รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานกรรมการกำกับโครงการ มีนายอุทิศ ขาวเขียว ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผนงาน เป็นผู้อำนวยการโครงการ ทั้งนี้ การประสานงานการศึกษาตลอดระยะเวลาของโครงการ เป็นความรับผิดชอบของ สำนักประสานการพัฒนาชนบทและเมือง 2 มีนายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร กรรมการและเลขานุการโครงการ เป็นผู้ดูแล

ในนามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระผมใคร่ขอขอบคุณหน่วยงาน และบุคคลต่างๆ ดังกล่าวมานี้ ที่ได้ทุ่มเทความวิริยะอุตสาหะ เพื่อให้โครงการศึกษาประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังว่าโครงการนี้คงจะมีส่วนสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้วยการสร้างระบบที่ดีและเหมาะสมที่ยึดประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดการเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน



(นายสรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม)

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

คณะกรรมการกำกับโครงการฯ

นายสมเจตน์ เตรศุภ	ประธานกรรมการ
นายอุทิศ ขาวเขียว	รองประธานกรรมการ
นายพรชัย รุจิประภา	กรรมการ
นายโกมล ชอบชื่นชม	กรรมการ
นางสาววิไลพร ลีวเกษมศานต์	กรรมการ
นายกิตติศักดิ์ สินธุวนิช	กรรมการ
นางจุฑามาศ บารมีชัย	กรรมการ
นายสุวัฒน์ ต้นประวัตติ	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายธวัชชัย พักอังกูร	กรรมการ
นายวิวัฒน์ หลิมพานิช	กรรมการ
นางสนธยา ลือประไพ	กรรมการ
นายวีระยุค พันธุ์เพชร	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
นายสันติภาพ จินดาแสง	กรรมการ
นางสุวัฒนา ศรีภิรมย์	กรรมการ
นางเปรมฤดี ชามพูนท	กรรมการ (สค. 42-กย. 43)
ว่าที่ ร.ต. เสรีย์ นวลเพ็ง	กรรมการ
นายเกียรติศักดิ์ มัชฌิมานุกร	กรรมการและเลขานุการ
นายสมศักดิ์ ขำทวีพรหม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (สค. 42-กย. 43)
นายพินิจ เนตรพุกกณะ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายวัลลภ พริ้งพงษ์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายปรเมธี วิมลศิริ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นายศุภรัตน์ มั่นมินทร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
นางวนิดา มหากิจ	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

สารบัญ

	หน้า
กล่าวนำ	1
<hr/>	
ส่วนที่ 1 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
<hr/>	
บทที่ 1 กรอบ หลักการ และแนวคิดการจัดทำเครื่องชี้วัดการทำงาน	
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-1
1.1 กล่าวนำ.....	1-1
1.2 กรอบและหลักการของเครื่องชี้วัดการทำงาน.....	1-2
1.3 แนวคิดการจัดทำเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-4
1.4 การประยุกต์ใช้เครื่องชี้วัดการทำงานในทางปฏิบัติสำหรับประเทศไทย.....	1-8
บทที่ 2 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล	
และเมืองพัทยา.....	1-11
2.1 ลักษณะหน้าที่และการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล.....	1-11
2.2 เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	1-13
2.3 การประยุกต์ใช้เครื่องชี้วัดการทำงานสำหรับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล	
และเมืองพัทยาจากข้อมูลในปัจจุบัน.....	1-17
2.4 นิยาม ความหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน.....	1-19
2.4.1 เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ.....	1-19
2.4.2 เครื่องชี้วัดด้านรายได้.....	1-22
2.4.3 เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง.....	1-24
2.4.4 เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ.....	1-27
บทที่ 3 ผลการประเมินเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลและ	
องค์การบริหารส่วนตำบล.....	1-30
3.1 กล่าวนำ.....	1-30
3.2 ผลการศึกษาเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล.....	1-32

3.2.1 ภาพรวม	1-32
3.2.2 คะแนนเครื่องชี้วัดการทำงานแต่ละด้าน	1-33
3.2.3 คะแนนเครื่องชี้วัดแยกตามชั้นของเทศบาล	1-34
3.3 ผลการศึกษาเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล	1-35
3.3.1 ภาพรวม	1-36
3.3.2 คะแนนเครื่องชี้วัดการทำงานแต่ละด้าน	1-36
3.3.3 คะแนนเครื่องชี้วัด แยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล	1-38
บทที่ 4 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1-44
4.1 กล่าวนำ	1-44
4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	1-45
4.3 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1-46
4.4 นิยาม ความหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน	1-51
4.4.1 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบาย	1-51
4.4.2 เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้	1-61
4.4.3 เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง	1-64
4.4.4 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการ	1-70
4.4.5 เครื่องชี้วัดการเก็บค่าบริการคืนทุน	1-71
4.5 ภาพรวมผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1-74
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	1-75
เอกสารอ้างอิง	1-78
ภาคผนวก	1-79
ภาคผนวก 4-1 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามประสิทธิผลเชิงนโยบาย ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1-79
ภาคผนวก 4-2 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเครื่องชี้วัด การจัดเก็บรายได้	1-80
ภาคผนวก 4-3 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเครื่องชี้วัด วินัยทางการคลัง	1-81

ส่วนที่ 2 การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 1	บทนำ.....	2-1
บทที่ 2	เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	2-3
	2.1 กล่าวนำ.....	2-3
	2.2 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพ (การวัดความพึงพอใจ).....	2-4
บทที่ 3	แบบสอบถาม (การอธิบายและวัตถุประสงค์).....	2-6
บทที่ 4	ผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล	
	ตัวอย่าง 12 เทศบาล.....	2-18
	4.1 ข้อมูลภาพรวมของเทศบาลตัวอย่าง 12 เทศบาล	2-18
	4.2 การมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล	2-23
	4.3 การประเมินคุณภาพการบริการแต่ละด้าน.....	2-24
	4.4 การประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวม	2-28
	4.5 การประเมินลำดับความสำคัญของเทศบาล.....	2-31
	4.6 การร่วมมือของประชาชนในการจ่ายค่าธรรมเนียมและภาษีให้แก่เทศบาล	2-33
	4.7 การสำรวจด้านความประทับใจหรือภาคภูมิใจในการได้อยู่อาศัย หรือทำงานในเทศบาล.....	2-35

ส่วนที่ 3 การจัดสรรเงินอุดหนุนอิงกับเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงาน

บทที่ 1	กล่าวนำ.....	3-1
บทที่ 2	เกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	3-3
	2.1 กฎ.....	3-3
	2.2 กลไกของการจัดสรรเงินอุดหนุน และเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์.....	3-4
	2.3 การกำหนดสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน.....	3-6
	2.4 สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศที่พัฒนาแล้ว.....	3-7
	2.5 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนในบางประเทศ	3-19
บทที่ 3	การจัดสรรเงินอุดหนุนของไทย	3-26

3.1	เป้าหมายของการโอนเงินอุดหนุน (OBJECTIVES OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS)	3-26
3.2	ผลกระทบของรูปแบบเงินอุดหนุน	3-31
3.3	การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540.....	3-32
3.4	การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน และแบบจำลองเครื่องชี้วัด EXPENDITURE NEED : กรณีศึกษาของ องค์การบริหารส่วนตำบล	3-41
3.4.1	แบบจำลองเศรษฐกิจ Expenditure Needs	3-43
3.4.2	ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์.....	3-45
เอกสารอ้างอิง.....		3-47

ส่วนที่ 4 เครื่องวัดความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	4-1
1. ความนำ.....	4-1
2. ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท.....	4-1
3. เครื่องชี้วัดความเป็นเมือง	4-3
4. เกณฑ์การกำหนดความเป็นเมือง	4-5
4.1 ความเป็นเมืองตามนิยามที่หนึ่ง (U1).....	4-5
4.2 ความเป็นเมืองตามนิยามที่สอง (U2).....	4-10
5. ความเป็นเมืองในเขตเทศบาล.....	4-11
6. การกำหนดความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.).....	4-23
เอกสารอ้างอิง.....	4-35

สารบัญตาราง

ส่วนที่ 1 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 1-1	ตัวชี้วัดการทำงานขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และเมืองพัทยา.....	1-15
ตารางที่ 1-2	จำนวนเครื่องชี้วัดการทำงานในแต่ละกลุ่ม	1-17
ตารางที่ 1-3	น้ำหนักความสำคัญของเครื่องชี้วัดการทำงาน.....	1-31
ตารางที่ 1-4	แสดงตัวอย่างการกำหนดน้ำหนักเครื่องชี้วัดจากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-32
ตารางที่ 1-5	แสดงผลสรุปคะแนนเครื่องชี้วัดการทำงาน : กรณีศึกษาเทศบาล 480 แห่ง.....	1-40
ตารางที่ 1-6	แสดงผลสรุป COMPOSITE INDEX จำแนกตามระดับชั้นของเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาล 480 แห่ง.....	1-41
ตารางที่ 1-7	แสดงผลสรุปคะแนนเครื่องชี้วัดการทำงาน : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล 2,047 แห่ง.....	1-42
ตารางที่ 1-8	แสดงผลสรุป คะแนน COMPOSITE INDEX จำแนกตามระดับชั้นขององค์กรบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล 2,047 แห่ง.....	1-43
ตารางที่ 1-9	เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	1-47
ตารางที่ 1-10	การทำหน้าที่ประสานการจัดทำ "แผนพัฒนาจังหวัด" ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	1-52
ตารางที่ 1-11	การประสานความเชื่อมโยงแผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น.....	1-53
ตารางที่ 1-12	จำนวนอบจ.ในแต่ละเกณฑ์คะแนนบทบาทหน้าที่ในด้านการจัดทำแผนพัฒนา.....	1-54
ตารางที่ 1-13	ค่าใช้จ่ายโครงการด้านต่าง ๆ ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด	1-55
ตารางที่ 1-14	ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านต่างๆ ต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด	1-56
ตารางที่ 1-15	แสดงค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการทั้งหมดต่อหัว	1-57
ตารางที่ 1-16	แสดงความร่วมมือขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดกับท้องถิ่นอื่น	1-58
ตารางที่ 1-17	รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร.....	1-61
ตารางที่ 1-18	รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษต่อประชากรเฉลี่ยในแต่ละกลุ่ม	1-62
ตารางที่ 1-19	ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร	1-62
ตารางที่ 1-20	ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร (บาทต่อคน/ปี) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-63
ตารางที่ 1-21	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ	1-64

ตารางที่ 1-22	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-65
ตารางที่ 1-23	เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1-65
ตารางที่ 1-24	เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-66
ตารางที่ 1-25	เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปี ต่อ รายจ่ายประจำเฉลี่ย (เท่า)	1-66
ตารางที่ 1-26	เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปี ต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-67
ตารางที่ 1-27	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (เท่า)	1-67
ตารางที่ 1-28	เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-68
ตารางที่ 1-29	รายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อ ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (เท่า)	1-68
ตารางที่ 1-30	รายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน	1-69
ตารางที่ 1-31	จำนวนประชากร (คน) ต่อจำนวนพนักงาน (คน)	1-70
ตารางที่ 1-32	จำนวนประชากร ต่อจำนวนพนักงาน แยกตามกลุ่มคะแนน	1-71
ตารางที่ 1-33	สรุปคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดแต่ละตัว	1-72
ตารางที่ 1-34	ร้อยละของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดที่ถูกจัดกลุ่มในแต่ละเครื่องชี้วัด	1-73

ส่วนที่ 2 การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2-1	เปรียบเทียบจำนวนประชากรและพื้นที่ของเทศบาลที่ทำการสำรวจ	2-19
ตารางที่ 2-2	เครื่องชี้วัดในกลุ่มความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	2-20
ตารางที่ 2-3	เครื่องชี้วัดกลุ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ	2-21
ตารางที่ 2-4	อัตราการใช้สิทธิและความแตกต่างของการใช้สิทธิตามลักษณะประชากร	2-23
ตารางที่ 2-5	การประเมินคุณภาพกิจกรรมแต่ละด้าน (รวม 4 กลุ่ม 42 กิจกรรม)	2-24
ตารางที่ 2-6	การประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวม	2-29
ตารางที่ 2-7	การจัดอันดับความสำคัญของเทศบาล	2-32
ตารางที่ 2-8	ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะ	2-33
ตารางที่ 2-9	อัตราค่าบริการขยะที่ประชาชนยินดีจ่าย	2-34
ตารางที่ 2-10	ความเต็มใจจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2-34

ส่วนที่ 3 การวัดสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3-1	เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-32
--------------	--	------

ส่วนที่ 4 เครื่องวัดความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4-1	ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท	4-2
ตารางที่ 4-2	แสดงการจำแนกประเภทของเทศบาล	4-11
ตารางที่ 4-3	แสดงจำนวนโรงฆ่าสัตว์ที่มีในเขตเทศบาลตัวอย่าง	4-13
ตารางที่ 4-4	แสดงการมีและไม่มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่เทศบาลตัวอย่าง	4-13
ตารางที่ 4-5	แสดงจำนวนธนาคารที่มีในเทศบาลตัวอย่าง	4-14
ตารางที่ 4-6	แสดงการมีธนาคารและไม่มีธนาคารในเขตพื้นที่เทศบาลตัวอย่าง	4-15
ตารางที่ 4-7	แสดงจำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตเทศบาล	4-15
ตารางที่ 4-8	แสดงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่เทศบาล	4-16
ตารางที่ 4-9	แสดงจำนวนสถานที่ราชการที่มีในเทศบาลตัวอย่าง	4-16
ตารางที่ 4-10	แสดงการมีและไม่มีสถานที่ราชการในเขตพื้นที่เทศบาล	4-17
ตารางที่ 4-11	แสดงจำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตเทศบาล	4-18
ตารางที่ 4-12	แสดงการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตพื้นที่เทศบาล	4-18
ตารางที่ 4-13	แสดงจำนวนสถานี บ.ข.ส. ในเขตเทศบาล	4-18
ตารางที่ 4-14	แสดงการมีและไม่มีสถานี บ.ข.ส. ในเขตพื้นที่เทศบาล	4-19
ตารางที่ 4-15	แสดงจำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปที่มีอยู่ในเทศบาล	4-19
ตารางที่ 4-16	แสดงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปในเขตพื้นที่เทศบาล	4-20
ตารางที่ 4-17	แสดงจำนวนโรงเรียนมัธยมในเขตเทศบาล	4-20
ตารางที่ 4-18	แสดงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมในเขตพื้นที่เทศบาล	4-20
ตารางที่ 4-19	แสดงสัดส่วนของถนนคอนกรีตและถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด ในเขตพื้นที่เทศบาล	4-21
ตารางที่ 4-20	การแบ่งประเภทความเป็นเขตเมืองของเทศบาล	4-22
ตารางที่ 4-21	แสดงองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร	4-22
ตารางที่ 4-22	แสดงจำนวนโรงฆ่าสัตว์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4-24
ตารางที่ 4-23	แสดงการมีและไม่มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	4-25

ตารางที่ 4-24	แสดงจำนวนธนาคารในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-25
ตารางที่ 4-25	แสดงการมีและไม่มีธนาคารในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	4-26
ตารางที่ 4-26	แสดงจำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4-26
ตารางที่ 4-27	แสดงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	4-27
ตารางที่ 4-28	แสดงจำนวนสถานที่ราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4-27
ตารางที่ 4-29	แสดงการมีและไม่มีสถานที่ราชการในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-28
ตารางที่ 4-30	แสดงจำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4-29
ตารางที่ 4-31	แสดงการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-29
ตารางที่ 4-32	แสดงจำนวนสถานี บ.ข.ส. ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล	4-30
ตารางที่ 4-33	แสดงการมีและไม่มีสถานี บ.ข.ส. ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-30
ตารางที่ 4-34	แสดงจำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปในเขต อ.บ.ต.....	4-31
ตารางที่ 4-35	แสดงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-31
ตารางที่ 4-36	แสดงจำนวนโรงเรียนมัธยมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-32
ตารางที่ 4-37	แสดงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล	4-32
ตารางที่ 4-38	แสดงสัดส่วนของถนนคอนกรีตและถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล.....	4-33
ตารางที่ 4-39	แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน อย่างน้อย 4 แห่งจาก 9 แห่ง.....	4-33
ตารางที่ 4-40	แสดงจำแนกความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-34

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

ส่วนที่ 1 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 1-1	กรอบของการวัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร.....	1-3
แผนภูมิที่ 1-2	แสดงกรอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-6
แผนภูมิที่ 1-3	ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องชี้วัดการทำงานและระบบการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-7

ส่วนที่ 3 การจัดสรรเงินอุดหนุนอิงกับเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทางน

แผนภูมิที่ 3-1	การอุดหนุนรายจ่ายสุทธิ.....	3-23
แผนภูมิที่ 3-2	รูปแบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น.....	3-28
แผนภูมิที่ 3-3	ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 1).....	3-36
แผนภูมิที่ 3-4	ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 2).....	3-37
แผนภูมิที่ 3-5	ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 3).....	3-38
แผนภูมิที่ 3-6	ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 4).....	3-39
แผนภูมิที่ 3-7	ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 5).....	3-40

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กล่าวถึง

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นโครงการวิจัยเชิงนโยบาย ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและพัฒนาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมของโครงการประกอบด้วย ก) การพัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นและเครื่องมือที่วัดการทำงาน ข) การวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการพัฒนารายได้ ระบบบัญชีและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนามาตรฐานคุณภาพของบริการ ค) การศึกษาเฉพาะเรื่องตามความต้องการของหน่วยราชการ (อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เหมาะสม) และ ง) การประเมินโครงการ

งานพัฒนาระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วยการออกแบบระบบข้อมูลสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างเครื่องมือที่วัดการทำงาน (performance indicators) เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น และสร้างฐานข้อมูล (database) เพื่อให้สะดวกต่อการสืบค้น เนื่องจากปริมาณข้อมูลมาก และมีผู้ใช้ข้อมูลหลายฝ่าย ทั้งหน่วยราชการส่วนกลางที่กำกับสื่อมวลชน นักศึกษา และประชาชน จึงต้องคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการสืบค้นโดยให้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต วิธีการป้อนข้อมูลให้ทันสมัยผ่านอินเทอร์เน็ตเช่นเดียวกัน ช่วยให้สามารถรายงานข้อมูลรวดเร็วทันการทั้งลดความสิ้นเปลือง อนึ่ง ระบบข้อมูลสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลภาครัฐนั้น จำเป็นต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับระบบข้อมูลสากล (ระบบ Government Finance Statistics และระบบ System of National Accounts)

งานพัฒนาข้อมูลสนเทศฯ ดำเนินการโดยคณะนักวิจัยซึ่งระดมมาจากหลายสถาบันการศึกษา ภายใต้ความรับผิดชอบของ รศ.ดร. ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ และ รศ.ดร.วิจิต หล่อจ๊ะระขุนห์กุล ใช้วิธีการระดมสมองจากหลายฝ่าย ได้แก่ การระดมความคิดจากท้องถิ่นโดยผ่านการจัดประชุมสัมมนาในภูมิภาค ข้อเสนอแนะโดยผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำกับโครงการ อันประกอบด้วยส่วนราชการต่างๆ ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกรอกแบบสอบถาม และการนำเข้าข้อมูลแนวทางใหม่ การออกแบบฐานข้อมูลใหม่โดยคำนึงถึงความสะดวกของการนำเข้าข้อมูล การออกแบบวิธี

การรายงานข้อมูลใหม่เพื่อความสะดวกของผู้ใช้ข้อมูล ทั้งนี้ระบบข้อมูลจะต้องรองรับความต้องการอนาคต (ความสอดคล้องข้อมูลภาครัฐตามระบบ GFS และระบบ SNA) การออกแบบเครื่องชี้วัด และการทดสอบความน่าเชื่อถือของเครื่องชี้วัดฯ ซึ่งคณะวิจัยได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากหน่วยราชการส่วนกลาง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากคณะกรรมการกำกับโครงการ และเจ้าหน้าที่ของ สศช. จำนวนมากที่ร่วมทำงานจนกระทั่งบรรลุเป้าหมายตามโครงการฯ

สรุปกิจกรรมและขั้นตอนการทำงาน

- การออกแบบฐานข้อมูล ได้แก่ ประเภทของข้อมูลสนเทศที่จำเป็นสำหรับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมข้อมูลด้านการเงินการคลัง ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่น ข้อมูลสะท้อนกิจกรรมและการดำเนินการของท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น
- การออกแบบฐานข้อมูล ได้แก่ การนำเข้าข้อมูล ระบบการจัดเก็บข้อมูลที่ปลอดภัย โปรแกรมการจัดข้อมูลและการวิเคราะห์หาคำนวณ โปรแกรมการรายงานข้อมูล
- การออกแบบเครื่องชี้วัดการทำงานและประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากภารกิจที่มอบหมาย คำนึงถึงปัจจัยนำเข้าในการผลิตบริการสาธารณะ และผลผลิตที่ได้รับและสามารถวัดเปรียบเทียบกันได้ข้ามหน่วยงาน
- คณะนักวิจัยได้ออกแบบเครื่องชี้วัด และจัดทำเค้าโครงเบื้องต้น ต่อจากนั้นนำแนวคิดและเค้าโครงไประดมความเห็นโดยจัดประชุมสัมมนาในสี่ภาค ดังตารางที่ 1 เพื่อรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งข้อแนะนำต่างๆ จากผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเหล่านั้น อาทิเช่น เจ้าหน้าที่ อบต. เทศบาล อบจ. สำนักงานสถิติจังหวัด สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปว่า มีความจำเป็นต้องจัดเก็บข้อมูลเพิ่มเติมจำนวนมาก (จากเดิมที่มีเพียงข้อมูลรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นับเป็นจำนวน 303 ตัวแปร เพื่อให้ทราบการทำงานการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและวัดประสิทธิภาพการทำงาน

- การแสดงผลเครื่องชี้วัดของหน่วยงานท้องถิ่น คณะวิจัยได้ออกแบบแผนที่ของหน่วยงาน (boundary map) ในแต่ละจังหวัด ปรากฏในหน้าจอคอมพิวเตอร์ เพื่อความสะดวกของผู้ใช้ ข้อมูล ซึ่งช่วยให้ผู้ใช้ทราบสถานที่ตั้งของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น และอาณาเขตติดต่อกับหน่วยงานอื่น
- การออกแบบสอบถาม การขอร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิธีนำข้อมูลเข้าแบบใหม่ คณะนักวิจัยออกแบบสอบถามใหม่ โดยทำโปรแกรมที่ป้อนข้อมูลตรง (ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือกรณีที่ไม่ใช้อินเทอร์เน็ตเป็นการบันทึกในแผ่นดิสต์) การได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นยิ่ง คณะวิจัยฯได้ร่วมการทำงานกับเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อันเป็นหน่วยงานกำกับท้องถิ่นโดยตรง จึงได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี
- การออกแบบข้อมูลรูปแบบใหม่ เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2542 คณะวิจัยได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบแบบสอบถามกลับมา (จำนวนหนึ่งอยู่ในรูปแผ่นดิสต์ อย่างไรก็ตาม มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากซึ่งไม่สามารถตอบแบบสอบถามโดยใช้คอมพิวเตอร์และแผ่นดิสต์ จึงส่งข้อมูลและแบบสอบถามในรูปแบบดั้งเดิม เป็น "กระดาษ" คณะวิจัยจึงต้องนำข้อมูลดังกล่าวป้อนเข้าฐานข้อมูล - ในอนาคตคาดว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมด้านคอมพิวเตอร์ ภาระงานและขั้นตอนจะลดลง) ปริมาณข้อมูลแยกเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล 2,540 แห่ง เทศบาล 770 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 74 แห่ง
- การผนวกข้อมูลจากแบบสำรวจ ร่วมกับข้อมูลการเงินการคลังที่รวบรวมโดยกรมการปกครอง เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นจัดทำรายงานข้อมูลมายังกรมการปกครองเป็นประจำอยู่แล้ว จึงเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ คณะวิจัยจึงทำงานประสานกับกรมการปกครอง
- การตรวจสอบข้อมูล เนื่องจากข้อมูลหลายประเภท หน่วยงานท้องถิ่นไม่เคยจัดเก็บมาก่อน จึงอาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน จำเป็นต้องตรวจสอบหรือสอบถามข้อมูลโดยสื่อสารโดยตรงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ หรือผ่านเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด (ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด)

- การประมวลผลข้อมูลและวิเคราะห์ทางสถิติ โดยคณะวิจัย (ใช้โปรแกรม STATA ซึ่งสามารถจะแปลงให้เป็นข้อมูลสำหรับใช้ใน software อื่นๆได้สะดวก เช่น Excel, SPSS โปรแกรม STATA มีความสามารถการประมวลผลรวดเร็ว การแสดงผลในรูปแบบตารางหรือรูปภาพที่น่าสนใจ และใช้เทคนิคทางสถิติและการคำนวณที่ทันสมัย)
- จากข้อมูลสนเทศ นำมาสร้างเป็นเครื่องชี้วัดฯ ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มการให้บริการ กลุ่มการพัฒนารายได้ของท้องถิ่น กลุ่มวินัยทางการคลัง กลุ่มประสิทธิภาพและต้นทุน
- เครื่องชี้วัดการทำงาน เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้ข้อมูล ได้นำมาวิเคราะห์ โดยจำแนกแยกแยะตามระดับประสิทธิภาพ (สูง ปานกลาง ต่ำ ต้องปรับปรุง) โดยอิงหลักเกณฑ์ เช่น การเปรียบเทียบกับค่ามาตรฐาน benchmark การใช้หลักสถิติ z-score และเปอร์เซ็นต์ไทล์
- เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยใช้สูตร เพื่อความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามแนวนอน (horizontal equity) และการปรับสภาพทางการคลังให้เท่าเทียมกัน (fiscal equalization formula) ซึ่งเป็นหัวข้อที่ควรจะมีการศึกษาต่อไป
- เนื่องจากเครื่องชี้วัดฯ มีนัยสำคัญสูง จึงควรพิจารณาอย่างถี่ถ้วนรอบคอบ คณะวิจัยได้จัดสัมมนาย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็น-วิจารณ์-และคำแนะนำหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่น ได้แก่ตัวแทนของคือ กรมการปกครอง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เทศบาล อบต. และ อบจ.
- การวัดสภาพความเป็นเมือง เป็นอีกมิติหนึ่งซึ่งคณะวิจัยดำเนินการ โดยสร้างกรอบของเครื่องชี้วัดความเป็นเมือง และทดสอบโดยใช้ข้อมูลต่างๆ อาทิ อาชีพของประชากรนอกภาค

การเกษตร ความหนาแน่นของประชากร สภาพความเป็นศูนย์กลางทางด้านการพาณิชย์
การธนาคาร ความเป็นศูนย์กลางด้านการศึกษาและสาธารณสุข

- การวัดเชิงคุณภาพ หมายถึง การวัดความพึงพอใจและทัศนคติของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การสำรวจทำนองนี้ในต่างประเทศเรียกว่า Citizen Survey) ทั้งนี้คณะวิจัยได้จัดทำโครงการนำร่อง ในพื้นที่ 12 เทศบาลทั่วประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณและเวลา โดยคาดหวังว่ามีการขยายผลในโอกาสต่อไป การสำรวจนี้ดำเนินการระหว่างเดือนมีนาคม-มิถุนายน 2543 ผลการศึกษาดังปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยนี้
- ก่อนสำรวจ คณะวิจัยได้ทำ Pretest แบบสอบถาม คณะวิจัยเชิงคุณภาพประกอบด้วย อาจารย์และนักศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การรวบรวมข้อมูลของเมืองเพื่อทราบภูมิหลังของการบริหารในแต่ละเมือง (City Profile) ตลอดจนลักษณะการกระจายตัวของบ้านเรือนในแต่ละเมือง เพื่อกำหนดขอบเขตการสุ่มตัวอย่าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 สรุปลักษณะของกิจกรรมการวิจัยของโครงการฯ สถานที่จัดกิจกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

วันที่ดำเนินการสัมมนา	เรื่อง	สถานที่
13 ตุลาคม 2542	สถานการณ์การจัดเก็บข้อมูลสนเทศด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในจังหวัดพิษณุโลก	มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก
26 พฤศจิกายน 2542	สถานการณ์การจัดเก็บข้อมูลสนเทศด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ศูนย์บริการวิชาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น จ.ขอนแก่น
20 ธันวาคม 2542	สถานการณ์การจัดเก็บข้อมูลสนเทศด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมในภาคใต้	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ จ.สงขลา
7 มกราคม 2543	การประชุมสรุปเพื่อพิจารณาเครื่องชี้วัดและแบบสอบถาม	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
20 – 25 กุมภาพันธ์ 2543	ทดสอบแบบสอบถามความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการเทศบาล	จังหวัดขอนแก่น จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดสงขลา
20-22 มีนาคม 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครพิษณุโลก	จังหวัดพิษณุโลก
23 – 27 มีนาคม 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครเชียงใหม่	จังหวัดเชียงใหม่
3 – 8 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองตาก	จังหวัดตาก
23 – 29 มีนาคม 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครขอนแก่น	จังหวัดขอนแก่น
1-2 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	จังหวัดร้อยเอ็ด
8-9 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองหนองคาย	จังหวัดหนองคาย
31 มีนาคม – 1 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนคร	จังหวัดนครปฐม

วันที่ดำเนินการสัมมนา	เรื่อง	สถานที่
	นครปฐม	
4-5 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองชลบุรี	จังหวัดชลบุรี
7-8 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองสระบุรี	จังหวัดสระบุรี
22 – 24 มีนาคม 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลนครหาดใหญ่	จังหวัดสงขลา
27 – 30 มีนาคม 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองสตูล	จังหวัดสตูล
3 – 6 เมษายน 2543	ออกสำรวจภาคสนาม การวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	จังหวัดสุราษฎร์ธานี
22 ธันวาคม 2543	การอบรมเชิงปฏิบัติการ การรายงานข้อมูลการเงิน การคลังท้องถิ่นผ่านระบบ Internet	มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก
19 มกราคม 2544	การอบรมเชิงปฏิบัติการ การรายงานข้อมูลการเงิน การคลังท้องถิ่นผ่านระบบ Internet	มหาวิทยาลัยบูรพา ชลบุรี
8 กุมภาพันธ์ 2544	สัมมนาเชิงปฏิบัติการเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรเงินอุดหนุน	ร.ร. มิวราเคิลแกรนด์ หลักสี่ กทม.

คำนิยม ความสำเร็จที่ผ่านมาของโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการการเงินการคลังท้องถิ่น เกิดจากความร่วมมือของหลายฝ่าย ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองประสานการพัฒนาเมือง กองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เจ้าหน้าที่จากสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายพันแห่งทั่วประเทศ ที่ให้ความร่วมมือการกรอบแบบสอบถาม การแก้ไขข้อมูล การเลือกเพื่อสถานที่ให้จัดประชุม การอำนวยความสะดวกและช่วยตอบคำถามของคณะวิจัย คณะวิจัยฯจึงขอแสดงความขอบคุณอย่างจริงใจในความร่วมมือที่ผ่านมา และหวังใ้ใคร่ทุกหน่วยงานคงจะให้ความร่วมมือในโอกาสต่อไป เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

บรรลุป้าหมาย และการปรับปรุงสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นที่พึงและให้ บริการประชาชนอย่างแท้จริง

รายนามคณะนักวิจัย

รายนามคณะนักวิจัยหลัก

- รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
- รศ.ดร.ดาว มงคลสมัย
- อาจารย์ ดร.ณดา จันทร์สม
- ผศ.ดร.สมบุญณ์ ศิริประชัย
- ผศ.ดร.ชัยยุทธ์ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ
- ผศ. ดร. ศักดิ์ชัย ศิริพัฒน์
- อาจารย์ กิตติพัฒน์ แสนทวีสุข

ที่ปรึกษาโครงการ

- ศ.ดร. ไสภิน ทองปาน

รายนามคณะนักวิจัยสนับสนุน

- รศ. ดร. สุเมธ แก่นมณี
- รศ. ดร. สมบุญณ์ เจริญจิระตระกูล
- อาจารย์ ดร. พัชรินทร์ สีละสุนทร

รายนามนักวิจัยผู้ช่วย

- นางสาวดราภรณ์ เดชพลมาตย์
- นางสาวสุภาณี ขุนเนร

สถาบันวิชาการในท้องถิ่นที่ให้ความร่วมมือ

- คณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร



ส่วนที่ 1

เรื่องชีวิตประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 1 กรอบ หลักการ และแนวคิดการจัดทำเครื่องชี้วัดการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 กล่าวนำ

เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (performance indicators of local governments) หมายถึง การประมวลข้อมูลสนเทศของท้องถิ่น เพื่อวัดหรือแสดงกิจกรรมการให้บริการ และประสิทธิภาพของหน่วยงาน เครื่องชี้วัดฯ เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการข้อมูลเพื่อการบริหาร เป็นเครื่องมือสำหรับตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งมีประโยชน์ต่อหลายฝ่าย ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น สื่อมวลชน นิสิตนักศึกษา หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยราชการที่กำกับการทำงานของท้องถิ่น เครื่องชี้วัดฯ ครอบคลุมมิติการทำงานหลายด้าน ประกอบด้วยตัวแปรหลายตัว และสามารถนำมารวมกันเป็นเลขดัชนี (composite index) เพื่อบ่งชี้ผลการดำเนินงานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งมีผลการปฏิบัติงานดีมาก-น้อยเพียงใด เปรียบเทียบกับเกณฑ์ เลขดัชนีสามารถนำไปใช้ประกอบในการประเมินผลงานของหน่วยงาน หรือนำไปใช้เป็นข้อเสนอการปรับปรุงหน่วยงาน เพราะระบบบริหารงานที่ดีจำเป็นต้องสร้างพลวัตการปรับการบริการให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ

การสร้างเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งมีการศึกษาอย่างจริงจังในประเทศไทยในระยะไม่นานนี้ ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหลายด้านทั้งรายได้ บุคลากรและอำนาจหน้าที่ หน่วยงานท้องถิ่นถูกกำกับโดยหน่วยราชการส่วนกลางค่อนข้างมาก ในยุคปัจจุบันมีการปฏิรูปทางการเมืองขนานใหญ่ การสร้างดัชนีชี้วัดฯ จึงเป็นเครื่องมือการบริหาร (ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ)

ผู้ใช้ข้อมูลประกอบด้วยหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่น และหน่วยราชการส่วนกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การสร้างดัชนีชี้วัดฯ และเครื่องชี้วัดเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการแผนใหม่ที่ใช้สารสนเทศ และเทคโนโลยีการจัดการ สร้างเกณฑ์การทำงาน Benchmark กำหนด

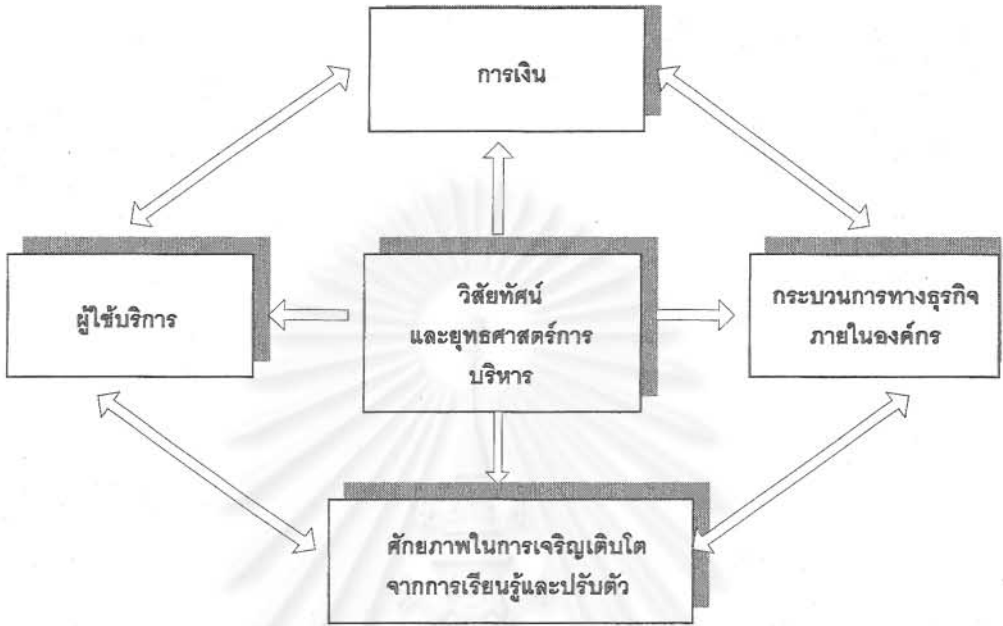
กระตุ้นให้หน่วยงานท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีเป้าหมาย ระบบประเมินเปรียบเทียบผลงานจริงกับระดับเป้าหมาย ทำที่สูงสุดเครื่องชี้วัดควรสะท้อนคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

1.2 กรอบและหลักการของเครื่องชี้วัดการทำงาน

ปัจจุบันเครื่องชี้วัดการทำงาน (Performance Indicators) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยสนับสนุนผลประเมินการทำงานของหน่วยงาน/องค์กรว่าในรอบปี (หรือช่วงเวลาทำงาน) ทำงานสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใดเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในตอนต้นปีหรือไม่อย่างไร ต้นทุนของการดำเนินการเป็นอย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ (อย่างน้อยเปรียบเทียบกับหน่วยงานประเภทหรือในระดับเดียวกัน)

เครื่องชี้วัดการทำงานช่วยผู้บริหารตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์หรือแนวทางการบริหาร ปัจจุบันมีความตื่นตัวในการสร้างเครื่องชี้วัดเพื่อตรวจสอบการทำงานภายในองค์กรขนาดใหญ่ (ทั้งภาคธุรกิจและภาครัฐ) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ—การสร้างเกณฑ์เพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน และการใช้เครื่องมือชี้วัดการทำงานของหน่วยงานมีความจำเป็น เพราะเหตุว่าหน่วยงานของภาครัฐทำงานโดยใช้ทรัพยากรของประชาชน (รายได้จากภาษีอากร) ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำงานภายใต้บรรยากาศการแข่งขัน (ทำนองเดียวกับการทำงานของหน่วยธุรกิจ) ที่ผ่านมามีความตื่นตัวระดับหนึ่งในการสร้างเครื่องชี้วัดการทำงานของหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ แต่ในชั้นปฏิบัติการถือว่ายังมีน้อย

Kaplan and Norton (1996) ได้เสนอกรอบการวัดประสิทธิภาพทางการเงินขององค์กรทางธุรกิจซึ่งสามารถนำมาปรับเพื่อใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การวัดประสิทธิภาพทางการเงินควรวิเคราะห์ร่วมกับมิติทางการบริหารอื่น ได้แก่ ด้านลูกค้า/ผู้ให้บริการ ด้านการบริหารจัดการภายในธุรกิจ และด้านศักยภาพในการเรียนรู้และปรับปรุงเพื่อการเจริญเติบโตขององค์กรในอนาคต ตามแผนภูมิที่ 1-1



แผนภูมิที่ 1-1 กรอบของการวัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กร

ที่มา: ปรับปรุงจาก Kaplan and Norton (1996)

การวิเคราะห์ทางการเงิน เพื่อวิเคราะห์ความสำเร็จทางการเงินขององค์กร เช่น ความสามารถในการจัดการรายได้ การบริหารด้านรายจ่าย การบริหารเงินสดและสภาพคล่อง อัตราผลตอบแทนของการลงทุน เป็นต้น

- การวิเคราะห์ด้านผู้ให้บริการหรือประชาชนผู้ได้รับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจพิจารณาเป็น 2 ด้าน ด้านหนึ่งคือการเสนอสินค้าและบริการตามความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการ ความทั่วถึงของสินค้า/บริการต่อประชาชนผู้ให้บริการ และอีกด้านหนึ่งเน้นที่ความพึงพอใจของประชาชนผู้ให้บริการ
- กระบวนการทางธุรกิจภายในขององค์กร เป็นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กร เช่น ประสิทธิภาพของบุคลากรในกอง กระบวนการและขั้นตอนการทำงาน

ของกิจกรรมต่างๆ เช่น ความสะดวกและระยะเวลาในการให้บริการจดทะเบียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแจ้งเกิด การย้ายสำมะโนครัว การยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร เป็นต้น

- ศักยภาพในการเรียนรู้และปรับตัวขององค์กรต่อการเปลี่ยนแปลงในอนาคต สะท้อนถึงศักยภาพการเจริญเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความสามารถของผู้นำท้องถิ่น ในด้านการยอมรับ การมีวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะพิจารณาจากโครงการฝึกอบรมบุคลากร การมีแผนงานพัฒนาท้องถิ่น อย่างเป็นรูปธรรม เป็นต้น

ขอบเขตของการศึกษานี้ครอบคลุมกรอบของเครื่องชี้วัดเพียงบางส่วนจากทั้งหมดที่ Kaplan and Norton เสนอ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องของทรัพยากรและเวลา กล่าวคือขอบเขตของเครื่องชี้วัดการทำงานที่เสนอในรายงานฉบับนี้เน้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านนโยบายและการวัดความพึงพอใจของผู้ใช้บริการต่อการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เน้นที่จะใช้เป็นเครื่องชี้วัดเพื่อการจัดการและตรวจสอบภายในองค์กร¹ เครื่องชี้วัดการทำงานที่เสนอมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเป็นเครื่องมือตรวจสอบความรับผิดชอบของท้องถิ่น เพื่อให้การติดตามการทำงานของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นในระดับมหภาค เพื่อการวางรูปแบบที่เหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณ หรือการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 แนวคิดการจัดทำเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

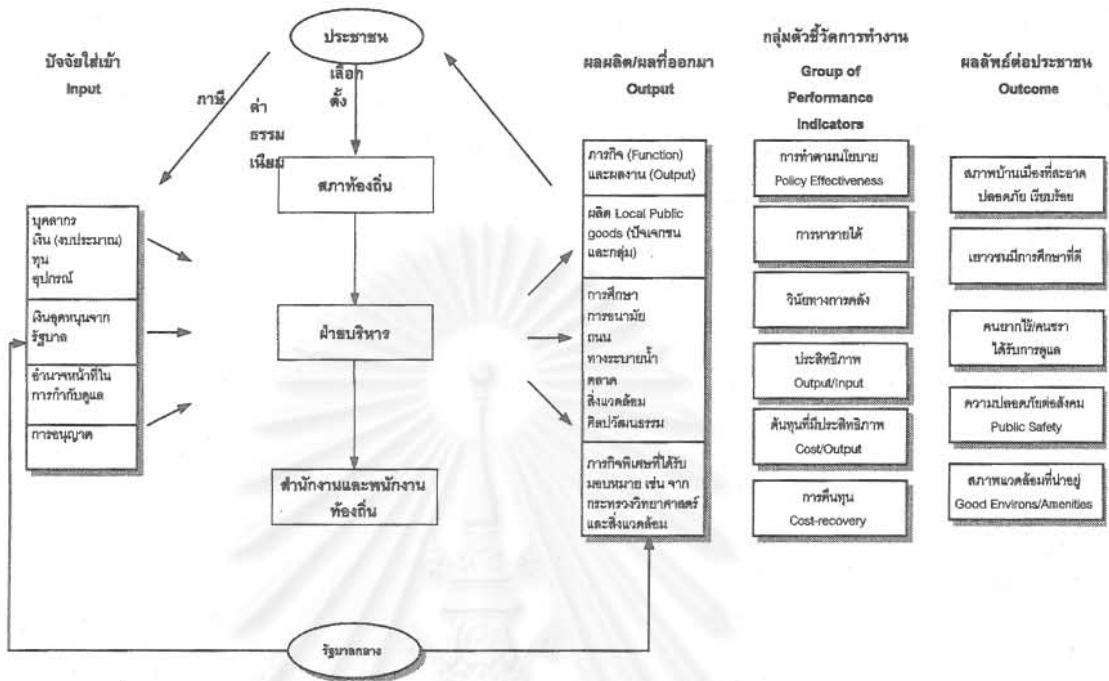
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นหน่วยผลิตบริการ (Production unit) จำเป็นต้องมี

- **ปัจจัยนำเข้า (Input)** หมายถึง ปัจจัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดหาหรือได้รับมาเพื่อใช้ในการผลิตบริการให้ประชาชน อาทิ งานสาธารณูปโภค งานจดทะเบียน การบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุข ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วย

¹ การบริหารภายในเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารท้องถิ่น (Local Executive)

บุคลากร เครื่องมือและอุปกรณ์ เงินรายได้ (ทั้งในส่วนที่จัดเก็บได้เองเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลาง) นอกเหนือจากการให้บริการท้องถิ่นยังมีอำนาจในการกำกับดูแลให้เป็นตามนโยบายของชาติ (regulatory power) เช่น การดูแลความสะอาดและเรียบร้อยของบ้านเมือง สภาพสิ่งแวดล้อมที่ดี มีอำนาจการออกข้อบัญญัติ ระเบียบ ใบอนุญาต รวมทั้งกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

- **กระบวนการ** (Processes) เป็นวิธีการจัดการกับปัจจัยนำเข้าให้เกิดเป็นสาธารณูปโภคและบริการ โดยสามารถจัดการให้เกิดมาตรฐานสากลทั้งในด้านสาธารณูปโภค และในด้านการให้บริการ อาทิ เช่น มาตรฐาน ISO
- **ผลผลิต** (Outputs) หมายถึงผลการทำงาน (ส่วนใหญ่คือบริการ) ซึ่งเกิดจากปัจจัยนำเข้าและการจัดการ ตัวอย่างของการผลิตบริการได้แก่ การเก็บขยะและการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยของถนน ทางระบายน้ำ ตลาด การจัดการขยะ การทำบัตรประชาชน การจดทะเบียน รวมถึงการรายงานข้อมูลอีกด้วย
- **ผลลัพธ์** (Outcomes) เป็นผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ความปลอดภัยของประชาชน สภาพบ้านเมืองที่สวยงามน่าอยู่ไร้ปัญหามลพิษ การคมนาคมที่สะดวกคล่องตัวใช้เวลาเดินทางน้อย มีระบบขนส่งมวลชนเช่น รถไฟฟ้าที่มีคุณภาพและราคาค่าบริการที่เหมาะสม เยาวชนในวัยเล่าเรียนมีระดับการศึกษาน่าพึงพอใจและมีสุขภาพดี คนชราได้รับการดูแลที่น่าพอใจ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตของประชาชน ความรู้สึกพึงพอใจต่อบริการถึงแม้ว่าเป็นเรื่องซับซ้อน แต่ไม่สุดวิสัยที่จะประเมินหรือวัดได้



แผนภูมิที่ 1-2 แสดงกรอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลผลิตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดคือ สาธารณูปโภคและการให้บริการ (services) ประสิทธิภาพและการพัฒนาองค์กร อย่างไรก็ตามการสร้างตัวชี้วัดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซับซ้อนกว่าหน่วยธุรกิจเอกชน สำหรับบริษัทห้างร้านมักจะใช้ข้อมูลกำไร-ขาดทุนเป็นเครื่องชี้วัด ยอดจำหน่าย มูลค่าหุ้นของบริษัท เป็นต้น แต่เครื่องชี้วัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงมิติหลากหลาย (Multiple outputs)ครอบคลุมทั้งตัวแปรเชิงปริมาณและคุณภาพ

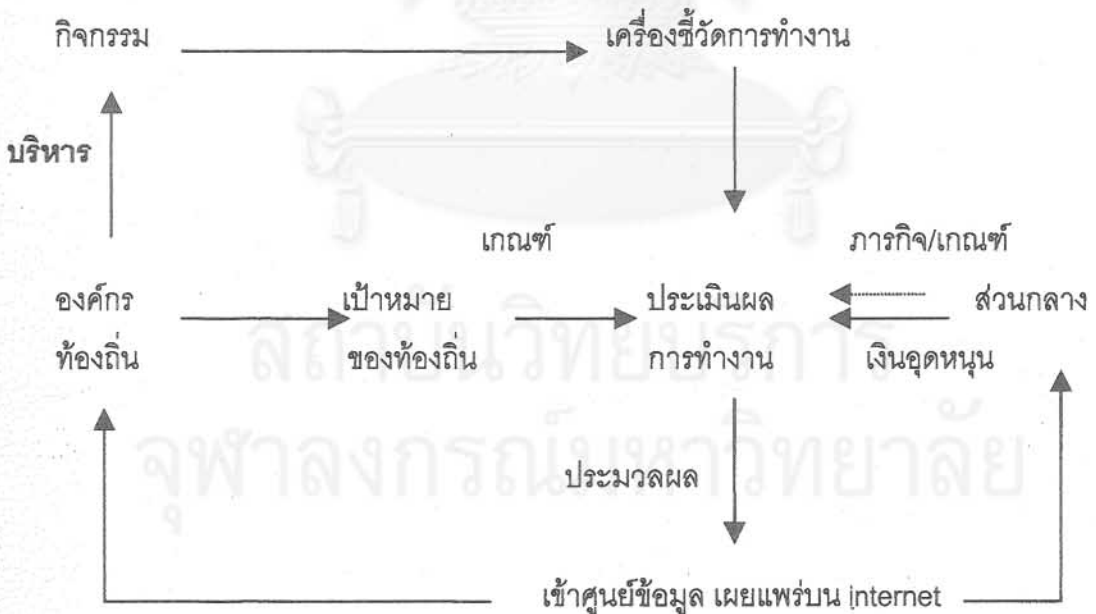
ดังนั้นการวัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเป็นการวัดเชิงปริมาณ ซึ่งสามารถทำได้จากการวัดปริมาณหรือจำนวนของสาธารณูปโภคและบริการที่ผลิตได้ ซึ่งเราสามารถวัดเป็นตัวเลขได้เช่น พื้นที่ถนนที่เพิ่มขึ้น จำนวนขยะที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี พื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้น เปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า เช่น จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จากท้องถิ่นเอง จำนวนพนักงาน จำนวนเครื่องจักรกล การจัดสรรงบประมาณในแต่ละโครงการ หากสาธารณูปโภคและบริการที่เกิดขึ้นมีมากเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการจัดสาธารณูปโภคและ

บริการที่มีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบ นอกจากนี้สามารถสร้างเครื่องชี้วัดที่สะท้อนความพอใจเพียงของสาธารณูปโภคและบริการ โดยนับจำนวนผลผลิตที่ได้เปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนที่ต้องการสาธารณูปโภคและบริการ การกระจายจุดให้บริการของสาธารณูปโภคและบริการสะท้อนความทั่วถึงและเป็นธรรมต่อประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ในส่วนที่หนึ่งนี้ ข้อมูลที่ใช้ในการสร้างเครื่องชี้วัดจะนำมาจากฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น

ส่วนที่สองเป็นการวัดเชิงคุณภาพหรือความพึงพอใจของประชาชนผู้ใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้แบบสอบถาม ซึ่งในการศึกษารุ่นนี้เป็นเพียงการศึกษานำร่อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานต่อไปในอนาคต โปรดดูส่วนที่ 2

การนำเครื่องชี้วัดการทำงานไปใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ตามรูปที่ 1-3 ดังนี้

แผนภูมิที่ 1-3 ความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องชี้วัดการทำงานและระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



จากแผนภาพข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดแผนการดำเนินงานประจำปี กิจกรรมหรือภารกิจต้องปฏิบัติในแต่ละปี โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนท้องถิ่น (มาจากสภาท้องถิ่น) และภารกิจเฉพาะที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง เมื่อมีการบริหารกิจกรรมทั้งหลายที่กำหนดขึ้น ผลการดำเนินการจะถูกรวบรวมและส่งผ่านไปตามขั้นตอนปกติ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเสนอรายงานและแบบสำรวจข้อมูล ต่อหน่วยราชการที่สังกัดอยู่เป็นลำดับขั้นขึ้นไป

โครงการวิจัยนี้ๆ ทำหน้าที่ออกแบบฐานข้อมูล การนำเข้าข้อมูล การคำนวณตัวชี้วัดการทำงาน และระบบการรายงานข้อมูล เพื่อใช้ในการประเมินผลงานขององค์กรท้องถิ่น หลักการสำคัญคือ ก) ข้อมูลสนเทศนี้เป็นข้อมูลสาธารณะ สำหรับประชาชนสืบค้นได้ ข) ความสะดวกและรวดเร็ว ข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วจะถูกนำเสนอในรูปแบบที่องค์กรท้องถิ่นสามารถเข้าใจได้ง่าย เพื่อสามารถเปรียบเทียบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นตนเองกับท้องถิ่นอื่นๆ สำหรับหน่วยงานบางแห่งตลอดจนนักศึกษาที่ต้องการข้อมูลดิบ เพื่อนำไปวิเคราะห์เชิงลึกก็สามารถจะดึงข้อมูลที่ต้องการ (download) ไปใช้ ทั้งนี้โดยสร้างระบบการเผยแพร่ผ่านระบบ internet

1.4 การประยุกต์ใช้เครื่องชี้วัดการทำงานในทางปฏิบัติ สำหรับประเทศไทย

แม้ว่าแนวความคิดของการสร้างเครื่องชี้วัดที่กล่าวมาข้างต้นมิใช่เรื่องใหม่ แต่ผลงานวิจัยที่ผ่านมาที่สร้างตัวชี้วัดเพื่อประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ยังมีไม่มาก ดูตัวอย่างรายงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลาและคณะ (2542) งานวิจัยของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2541) นำโดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ จากการสำรวจงานวิจัยข้างต้นและวรรณกรรมต่างประเทศ สามารถสรุปเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวชี้วัดด้านการเงินการคลัง และกลุ่มตัวชี้วัดสำหรับกาให้บริการ การบริหารบุคลากร และประสิทธิภาพการให้บริการและบริหาร ดังนี้

ตัวชี้วัดด้านการเงินการคลัง สามารถจำแนกเป็น 5 กลุ่มใหญ่²

(1) เครื่องชี้วัดด้านรายได้

- ความสามารถในการแสวงหารายได้ (Local revenue capacity)
- ความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร (Local taxable capacity)
- ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (Tax effort)
- ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากร (Tax collection efficiency)
- ความสามารถในการแสวงหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Local non-tax revenue capacity)
- ความพยายามในการหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Local non-tax effort)

(2) เครื่องชี้วัดด้านรายจ่าย

- ประสิทธิภาพในการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น
- ต้นทุนต่อหน่วยของการจัดบริการพื้นฐานของท้องถิ่น
- คุณภาพของการจัดบริการ
- การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในกิจการของรัฐบาลท้องถิ่น
- ความสามารถการพยากรณ์และวางแผนอนาคต

(3) เครื่องชี้วัดความอิสระทางการคลัง

- ฐานภาษีที่กว้าง ทำให้รายได้มีเสถียรภาพ
- อัตราการพึ่งตนเองด้านการคลัง
- อัตราส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ที่จัดเก็บเอง

(4) เครื่องชี้วัดการบริหารสินทรัพย์

- ระดับของสภาพคล่อง
- ประสิทธิภาพในการบริหารสินทรัพย์ถาวร

(5) เครื่องชี้วัดความสามารถในการกู้ยืม

- อัตราผลตอบแทนของโครงการลงทุน
- ความสามารถจัดทำโครงการลงทุนใหม่ที่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

² อ้างจาก จรัส สุวรรณมาลาและคณะ (2542) "รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิเคราะห์จัดทำตัวชี้วัดด้านการเงินการคลังท้องถิ่น" จัดทำโดยศูนย์บริการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กุมภาพันธ์)

สำหรับรายละเอียดของตัวอย่างตัวชี้วัดที่ใช้ในแต่ละกลุ่มและการตีความ สามารถดูได้จากจรัส สุวรรณมาลา (2542) หน้า 4-8 ถึง 4-14 และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2541) หน้า 77-82

ตัวชี้วัดสำหรับการให้บริการ การบริหารบุคคลากร และประสิทธิภาพการให้บริการและการบริหาร ได้แก่

(1) กลุ่มการให้บริการ

- ความทั่วถึงของพื้นที่สวนสาธารณะและสนามกีฬา
- ความทั่วถึงของถนนในพื้นที่
- ความทั่วถึงของบริการด้านการศึกษา
- ความทั่วถึงของการบริการจัดเก็บขยะมูลฝอย
- ความทั่วถึงของการบำบัดน้ำเสีย
- ความทั่วถึงของตลาด

(2) กลุ่มการบริหารบุคคลากร

- ความสามารถในการจัดจ้างบุคคลากร
- ความสามารถในการปฏิบัติงาน

(3) กลุ่มประสิทธิภาพของบริการและการบริหาร

- คำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของงานบริการและงานบริหารด้านต่างๆ ที่กล่าวข้างต้น

รายละเอียดที่ได้จากการสำรวจวรรณกรรมข้างต้น สามารถใช้เป็นกรอบเพื่อกำหนดตัวชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมของไทย อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่า การประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดการทำงานในหน่วยงานราชการยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ทำให้เกิดข้อจำกัดของข้อมูล ส่งผลให้ประโยชน์ที่พึงได้รับจากเครื่องมือดังกล่าวไม่มากเท่าที่ควร

บทที่ 2 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา

การกำหนดเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท จึงสามารถกำหนดเครื่องชี้วัดที่เหมาะสมกับบทบาทและหน้าที่นั้นๆ

2.1 ลักษณะหน้าที่และการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักร ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 อันเป็นจุดเริ่มต้นของกิจการเทศบาลในประเทศไทย

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลกำหนดไว้ 3 ประการคือ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นโดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนดและงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น

กระทรวงมหาดไทยกำหนดเทศบาลไว้สามประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่ละประเภทมีทั้งหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และ หน้าที่พึงปฏิบัติ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของเทศบาลต่างๆที่ต้องปฏิบัติ มีดังนี้คือ

เทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้

รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล และมีหน้าที่เพิ่มเติมดังนี้คือ 1) ให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีและบำรุงสถานที่ทางการพิทักษ์และรักษา 4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และ 7) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีกดังนี้คือ 1) ให้มีการบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 3) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น 4) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 5) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ 6) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง และ 7) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หน้าที่ที่เทศบาลสามารถเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล ได้แก่ 1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และ 9) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง ได้แก่ 1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6) ให้มีการสาธารณสุข 7) จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา 10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และ 12) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- อำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้ 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม 6) ส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติดังนี้ 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยอื่น 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สิน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10) ให้มีท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

นอกจากภารกิจข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

2.2 เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

จากหน้าที่และลักษณะงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเบื้องต้นเป็น 4 กลุ่ม ดัง

ที่แสดงในตารางที่ 1-1 โดยกลุ่มที่กำหนดขึ้นใหม่นี้ครอบคลุมงานทุกด้านที่ได้จากการสำรวจการศึกษาดูชี้วัดในอดีต ต่างกันเฉพาะรายละเอียดของตัวชี้วัดในแต่ละกลุ่มเท่านั้น

- กลุ่มที่ 1 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบายหรือการวัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ ในกลุ่มนี้มีเครื่องชี้วัด 10 ตัว
- กลุ่มที่ 2 เครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้ มี 7 ตัว
- กลุ่มที่ 3 เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง มี 8 ตัว
- กลุ่มที่ 4 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของการให้บริการ กลุ่มนี้มีเครื่องชี้วัด 10 ตัว

อย่างไรก็ตามเครื่องชี้วัดที่สามารถนำมาคำนวณได้ในเบื้องต้นนี้ มีเงื่อนไข 2 ประการ ประการแรก คณะผู้วิจัยต้องคำนึงถึงสภาพข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยคณะผู้วิจัยรวบรวมจากฐานข้อมูลของกรมการปกครอง และการจัดเก็บเพิ่มเติมจากแบบสอบถาม โดยมีการสำรวจจากทุกหน่วยทั่วประเทศ ซึ่งจะรวมเข้าเป็นฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น ดังได้กล่าวแล้วในบทนำ ประการที่สอง คณะผู้วิจัยตระหนักดีว่า การสร้างฐานข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นสิ่งที่ดี แต่ก็จำเป็นต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่เพียงแต่ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาระบบ แต่จะเป็นภาระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้อนข้อมูล ดังนั้นการพิจารณาเครื่องชี้วัดการทำงานที่ใช้ในขั้นต้นนี้ เป็นการกำหนดจากลักษณะของข้อมูลที่สามารถจัดเก็บได้จริงและมีนัยสำคัญเชิงนโยบายและการจัดสรรเงิน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-1 ตัวชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล และเมืองพัทยา

เป้าหมายของเครื่องชี้วัดการทำงาน	เครื่องชี้วัดการทำงาน	ทิศทาง
กลุ่มที่ 1 ประสิทธิภาพทางนโยบาย		
1.การมีตลาด	• จำนวนตลาด ต่อ พื้นที่ (หรือ ต่อประชากร)	มากดี
2.การเก็บขยะและการกำจัดขยะ	• ปริมาณขยะที่จัดเก็บ (ตันต่อปี) ต่อ ปริมาณทั้งหมด	มากดี
3.ถนน	• พื้นที่ถนน ต่อ พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบ (หักพื้นที่ภูเขา แม่น้ำและอุทยาน)	มากดี
4.ทางระบายน้ำ	• ความยาวของทางระบายน้ำต่อความยาวของถนน	มากดี
5.ไฟฟ้าสาธารณะ		
6.การศึกษา	• สัดส่วนนักเรียนประถมศึกษาและมัธยมต้นในเขต ต่อ เด็กในกลุ่มวัยเดียวกัน	มากดี
7.สาธารณสุข	• จำนวนสถานีอนามัย ต่อ ประชากร	มากดี
8.สวนสาธารณะและสนามกีฬา	• พื้นที่สวนสาธารณะและสนามกีฬา ต่อ ประชากร	มากดี
9.สวัสดิการสังคม	• จำนวนโครงการด้านสังคม ต่อ ปี	มากดี
10.การบำบัดน้ำเสีย	• ค่าใช้จ่ายโครงการผู้สูงอายุต่อประชากรวัยสูงกว่า 60 ปี	มากดี
	• ปริมาณน้ำเสียที่บำบัด (ลบ.เมตร) ต่อ ปริมาณทั้งหมด	มากดี
กลุ่มที่ 2 การจัดเก็บรายได้		
	• รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (บาท/ปี) ต่อ ประชากร	มากดี
	• รายได้จากภาษีท้องถิ่น (บาท / ปี) ต่อ จำนวนหลังคาเรือน (หลัง)	มากดี
	• จำนวนแปลงทรัพย์สินที่จัดเก็บ(ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ ภาษีบำรุงท้องที่) ต่อทรัพย์สินที่ต้องเสีย	มากดี
	• จำนวนหลังคาเรือนที่ต้องเสีย(ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่) ต่อ จำนวนบ้านที่อยู่ในข่ายเสียภาษี	มากดี
	• รายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ต่อ จำนวนทรัพย์สินที่จัดเก็บ	มากดี
	• รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากร (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อ ประชากร	มากดี

เป้าหมายของเครื่องชี้วัดการทำงาน	เครื่องชี้วัดการทำงาน	ทิศทาง
<p>กลุ่มที่ 3 วินัยทางการคลัง</p>	<ul style="list-style-type: none"> • จำนวนครั้งการยืมเงินสะสมเพื่อใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษ • หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ (บาท/ปี) ต่อ รายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ • เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปีเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา ต่อ รายจ่ายทั่วไปเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา • เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ ยอดเงินสะสม • เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายทั้งหมด • รายจ่ายเพื่อการลงทุนเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา ต่อ รายจ่ายทั่วไปเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา • รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ • รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ • รายได้สุทธิต่อประชากร 	<p>น้อยดี เหมาะสม มากดี น้อยดี น้อยดี มากดี น้อยดี น้อยดี มากดี</p>
<p>กลุ่มที่ 4 ประสิทธิภาพการให้บริการ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • จำนวนพนักงาน ต่อ จำนวนประชากร • ค่าใช้จ่ายในการเก็บขยะ (บาท / ปี) ต่อ ปริมาณขยะที่จัดเก็บ (ตัน) • ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนน (บาท / ปี) ต่อ พื้นที่ถนนทั้งหมด (ตร.กม.) • ค่าใช้จ่ายในการระบายน้ำ (บาท / ปี) ต่อ พื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด (ตร.กม.) • ค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสีย (บาท / ปี) ต่อ ปริมาณน้ำเสียที่ผ่านการบำบัด (ลบ.ม. / ปี) • ค่าใช้จ่ายในการให้บริการจุดขายยนต์ (บาท / ปี) ต่อ จำนวนประชากร • ค่าใช้จ่ายในการให้บริการขนส่งสาธารณะ (บาท / ปี) ต่อ จำนวนประชากร • ค่าใช้จ่ายในการบริหารตลาด (บาท / ปี) ต่อ จำนวนประชากร • ค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณสุข (บาท / ปี) ต่อ จำนวนประชากร • ค่าใช้จ่ายในการให้บริการการศึกษา (บาท / ปี) ต่อ จำนวนประชากร 	<p>เหมาะสม น้อยดี น้อยดี น้อยดี น้อยดี เหมาะสม เหมาะสม เหมาะสม เหมาะสม เหมาะสม มากดี</p>

2.3 การประยุกต์ใช้เครื่องชี้วัดการทำงานสำหรับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาจากข้อมูลในปัจจุบัน

หลังจากทำการสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจากหน่วยงานท้องถิ่น กรมการปกครองและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยสามารถกำหนดเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อปต.) เทศบาล และเมืองพัทยาดังตารางที่ 1-2

ตารางที่ 1-2 จำนวนเครื่องชี้วัดการทำงานในแต่ละกลุ่ม

กลุ่มเครื่องชี้วัดการทำงาน	จำนวนเครื่องชี้วัด
1. ความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	8
2. การจัดเก็บรายได้	3
3. วินัยทางการคลัง	4
4. ประสิทธิภาพการให้บริการ	2
รวม	17

ก่อนที่จะอธิบายตัวชี้วัดการทำงานแต่ละตัวโดยละเอียด จำเป็นที่ต้องกล่าวถึงหลักเกณฑ์การให้คะแนนสำหรับตัวชี้วัดที่ใช้ในการศึกษา พอสังเขป ดังนี้

เกณฑ์การให้คะแนน

การให้คะแนนของเครื่องชี้วัดการทำงาน มีคะแนนตั้งแต่ 0 ถึง 4 โดยที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่ตอบหรือไม่มีการรณนั้นๆ จะได้คะแนนเป็นศูนย์ ส่วนเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลจะมีคะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 4 โดยที่ 1 เป็นคะแนนต่ำสุด และ 4 เป็นคะแนนสูงสุด

เกณฑ์การให้คะแนน จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ เกณฑ์ benchmark และ เกณฑ์ควอไทล์ (Quartile)

1) **เกณฑ์ benchmark** จะใช้เมื่อสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่า เครื่องชี้วัดนั้นๆ ควรมีค่าที่เหมาะสมเป็นเกณฑ์มาตรฐานเท่าใด จึงจะถือว่าท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ดี ปานกลาง หรือต้องปรับปรุง เกณฑ์มาตรฐานนี้อาจได้จากกรณีตัวอย่างที่เป็น best practice หรือเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้ทั่วไปตามหลักวิชาการหรือหลักการปฏิบัติจริง ดังนั้นเกณฑ์ benchmark เหมาะที่จะใช้สำหรับเครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง และเครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

ในการใช้เกณฑ์ benchmark จะคำนวณค่าเครื่องชี้วัดต่างๆตามนิยามที่กำหนด และให้คะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 4 ตามเกณฑ์ที่ระบุสำหรับเครื่องชี้วัดแต่ละตัว เมื่อได้คะแนนสำหรับแต่ละเทศบาลและแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะสามารถแสดงการกระจายของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามคะแนนที่ได้สำหรับเครื่องชี้วัดแต่ละตัวว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละเท่าไรได้คะแนน 1,2,3,4 ตามลำดับสำหรับเครื่องชี้วัดนั้นๆ

2) **เกณฑ์ควอไทล์** คล้ายคลึงกับ percentiles คือการวัดผลการทำงานโดยเปรียบเทียบกับกลุ่ม (ซึ่งแยกตามลำดับชั้นของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล) เกณฑ์ควอไทล์จึงเหมาะที่จะใช้สำหรับเครื่องชี้วัดด้านความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะและด้านการจัดเก็บรายได้

ในการให้คะแนนตามควอไทล์ เมื่อคำนวณค่าของเครื่องชี้วัดแต่ละตัวตามนิยามที่กำหนดแล้ว จะเรียงลำดับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ตามค่าของเครื่องชี้วัดที่ได้ จากนั้นน้อยไปมาก แล้วแบ่งเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น 4 กลุ่มเท่าๆกัน แต่ละกลุ่มมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 25 ของจำนวนเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด กลุ่มแรก (ควอไทล์ที่ 1) จะได้คะแนน 1 และกลุ่มที่ 2,3,4 ได้คะแนน 2,3,4 ตามลำดับ ดังนั้นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้คะแนน 1 ถึง 4 จะมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 25 เท่าๆกัน

2.4 นิยาม ความหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน

2.4.1 เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ

เป้าหมายของตัวชี้วัดการทำงานในกลุ่มนี้ คือ การวัดการให้บริการ (อีกนัยหนึ่งการทำงานตามนโยบาย) สิ่งที่ต้องการทราบคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆสามารถให้บริการแก่ประชาชนในภารกิจที่ได้รับมอบหมายครบถ้วนและพอเพียงหรือไม่ ตัวชี้วัดการทำงานในกลุ่มนี้ควรมีค่ามาก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีประชากรมากก็ควรจะมีพื้นที่สวนสาธารณะหรือสนามกีฬามากตามไปด้วย เป็นต้น ส่วนจะต้องมากถึงขนาดใดนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดในภายหลัง เนื่องจากต้องคำนึงถึงข้อแตกต่างขององค์กรท้องถิ่นประกอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ตัวชี้วัดการทำงานอาจมีค่าที่เหมาะสมหรือสมดุล โดยไม่จำเป็นต้องเพิ่มมากขึ้นแบบต่อเนื่องก็ได้ เนื่องจากในท้ายที่สุด ค่าของตัวชี้วัดการทำงานเหล่านี้เมื่อเกินจากจุดสมดุล จะกลายเป็นเกินพอดี เช่น จำนวนตลาด ต่อ ประชากร หากมีจำนวนตลาดมากเกินไป ตลาดบางแห่งก็ไม่สามารถทำกำไรได้เท่าที่ควรเนื่องจากมีผู้ซื้อน้อยเกินไป อนึ่ง เนื่องจากผู้วิจัยคาดคะเนว่า การบริการส่วนใหญ่ขององค์กรท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่ถึงจุดสมดุล ดังนั้นทิศทางของตัวชี้วัดการทำงานที่ดีในกลุ่มนี้คือ ควรมีค่ามากขึ้น

ปัญหาสำคัญของการสร้างตัวชี้วัดการทำงานสำหรับกลุ่มงานบริการคือ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณงานบริการ รวมทั้งความสับสนและคลาดเคลื่อนของข้อมูล เช่น ไม่มีข้อมูลปริมาณขยะที่จัดเก็บ หรือไม่ทราบปริมาณขยะที่เกิดขึ้น และความหลากหลายของหน่วยวัด เป็นต้น ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามเหล่านี้ ทำให้ไม่สามารถสร้างตัวชี้วัดที่สะท้อนความทั่วถึงได้ดี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลอื่นที่สมบูรณ์กว่าเป็นตัวแทน นักวิจัยเสนอให้ใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเป็นตัวแทนความทั่วถึงของบริการ แม้ว่าโดยทั่วไป ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย จะสะท้อนประสิทธิภาพการให้บริการมากกว่าความครอบคลุมของบริการ และการใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเป็นตัวชี้วัดความทั่วถึงของบริการทำให้ไม่สามารถใช้ตัวชี้วัดนั้นๆในการวัดประสิทธิภาพก็ตามที่ นักวิจัยมีความเห็นว่า ข้อสรุปที่ได้จากการประเมินความทั่วถึงของบริการมีความหมายในทางปฏิบัติมากกว่าข้อสรุปใน

เชิงประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกสาเหตุหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการให้บริการบางประเภทในระยะเวลาที่ทำการศึกษ เช่น การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น จึงไม่เป็นธรรมที่จะวัดโดยพิจารณาจากผลลัพธ์ดังกล่าว

เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ ประกอบด้วย

● ความทั่วถึงของการให้บริการตลาด

นิยาม จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง) (แห่งต่อตาราง กิโลเมตร)

จำนวนตลาด หมายถึง จำนวนตลาดดำเนินการโดยเทศบาล บวก จำนวนตลาดที่ดำเนินการโดยผู้อื่น เช่นตลาดเอกชน

พื้นที่ หมายถึง พื้นที่รับผิดชอบ หักด้วย พื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง

ความหมาย แสดงถึงความทั่วถึงของตลาดกระจายในพื้นที่ให้บริการ ยิ่งตลาดมีจำนวนมากเมื่อเทียบกับพื้นที่แสดงถึงการกระจายตัวของบริการตลาดได้เป็นอย่างดี บริการประชาชนทั่วถึง ดังนั้น เครื่องชี้วัดนี้ถ้าค่ามากจึงดี

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่บางแห่งตอบว่ามีตลาด แต่ไม่ระบุจำนวนตลาด จะถือว่าไม่มีตลาด

● ความทั่วถึงของการให้บริการกำจัดขยะ

นิยาม ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี (บาทต่อกิโลกรัม)

เนื่องจากข้อมูลปริมาณขยะที่จัดเก็บต่อปี ที่ได้จากแบบสอบถามไม่สมบูรณ์ เนื่องจากใช้หน่วยวัดที่แตกต่างกัน (น้ำหนัก และปริมาตร) จึงพิจารณาค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะ เป็นตัวแทนในการวัดความทั่วถึงของการบริการ

ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี คำนวณจากจำนวนประชากร คูณด้วย ปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อคน (กำหนดให้เท่ากับ 0.8 กก. ต่อวัน หรือ 292 กก.ต่อปี)

ความหมาย แสดงความทั่วถึงในการจัดเก็บขยะ โดยถ้าค่าใช้จ่ายที่ใช้จัดเก็บขยะต่อจำนวนขยะที่เกิดขึ้นจริง (จากจำนวนประชากร) มากแสดงถึงความทั่วถึงในการจัดเก็บขยะได้ดี

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาเฉพาะที่มีบริการจัดเก็บขยะ กรณีที่ตอบว่ามีบริการจัดเก็บขยะแต่ไม่ระบุปริมาณขยะและ/หรือค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะ จะถือว่าไม่มีบริการจัดเก็บขยะ

● **ความพอเพียงของถนน**

นิยาม ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร (กิโลเมตรต่อคน)

ความหมาย หากมีค่ามากยิ่งแสดงให้เห็นว่ามีถนนเพียงพอ

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรืออบต.

● **ความพอเพียงของการมีสวนสาธารณะ**

นิยาม พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน (ตารางกิโลเมตรต่อ 1,000 คน)

ความหมาย หากมีค่ามากจะแสดงถึงความพอเพียงของพื้นที่สวนสาธารณะ

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรืออบต.

● **การให้ความสำคัญต่อบริการสำหรับเด็กก่อนวัยเรียน**

นิยาม ค่าใช้จ่ายอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กต่อจำนวนเด็กอายุ 0 – 6 ปี (บาทต่อคน)

ความหมาย ถ้าให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเด็กมาก ก็จะทำให้เงินอุดหนุนในด้านนี้ต่อจำนวนเด็กมาก และถ้าตัวชี้วัดนี้มีค่ามาก แสดงว่ามีความพร้อมหรือมีความสามารถที่จะให้บริการเหล่านี้ได้ดี

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ตอบค่าใช้จ่ายเป็นตัวเลข และตอบว่ามีการให้บริการศูนย์พัฒนาเด็ก

● **การให้ความสำคัญต่อการศึกษา**

นิยาม การให้เงินอุดหนุนด้านการศึกษา ต่อ ประชากรในวัยเรียน (บาทต่อคน)

เงินอุดหนุนด้านการศึกษา เท่ากับ เงินอุดหนุนโรงเรียนประถมศึกษา + เงินอุดหนุนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น + เงินอุดหนุนโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย

ประชากรในวัยเรียน เท่ากับ ประชากรอายุ 6-12 ปี + ประชากรอายุ 12 – 18 ปี

ความหมาย การให้เงินอุดหนุนต่อหัวที่สูง แสดงถึงความพร้อมในการให้บริการหรือการให้ความสำคัญต่อการศึกษา

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรืออบต.

● **ความสามารถในการให้บริการสาธารณสุข**

นิยาม ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนด้านสาธารณสุขต่อประชากร (บาทต่อคน)

ความหมาย ค่าใช้จ่ายต่อหัวที่สูง แสดงถึงความสามารถหรือความพร้อมในการให้บริการสาธารณสุข

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรืออบต.

● **ความสามารถหรือความสำคัญของการให้บริการสวนสาธารณะต่อประชากร**

นิยาม ค่าใช้จ่ายในการดูแลสวนสาธารณะต่อประชากร (บาทต่อคน)

ความหมาย ค่าใช้จ่าย ยิ่งแสดงถึงความตั้งใจในการให้บริการสวนสาธารณะของเทศบาลเหล่านั้น

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณารวมทุกชั้นเทศบาลหรืออบต.

2.4.2 เครื่องชี้วัดด้านรายได้

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการผลิตสาธารณูปโภคและให้บริการแก่ประชาชนในด้านต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) ได้แก่ บุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ ตลอดจนรายได้ทั้งในส่วนที่จัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียมต่างๆ และในส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง

รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นสามารถสะท้อนความพยายามและความสามารถในการหาปัจจัยนำเข้าเพื่อผลิตสาธารณูปโภคและบริการแก่ประชาชนให้พอเพียงและมีคุณภาพ การสร้างดัชนีเครื่องชี้วัดด้านรายได้จึงเป็นการวัด

- 1) ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่
- 2) ความครอบคลุมของภาษีที่จัดเก็บ
- 3) ความสามารถในการจัดเก็บรายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

เครื่องชี้วัดด้านรายได้ ประกอบด้วย

● การจัดเก็บภาษี

นิยาม ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร (บาทต่อคน)

ความหมาย เครื่องชี้วัดนี้แสดงถึงอัตราส่วนของมูลค่าภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์) ต่อจำนวนประชากร มีความหมายว่าประชากรแต่ละคนในท้องถิ่น (เทศบาล อบต.) มีภาระในการจ่ายภาษีท้องถิ่นเป็นมูลค่าเท่าใด เครื่องชี้วัดนี้ยังสะท้อนความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นใดมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีสูง เครื่องชี้วัดนี้จะมีค่ามาก

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์ โดยพิจารณาแยกตามชั้นของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ เมื่อเรียงลำดับท้องถิ่นตามภาษีที่เก็บได้ต่อประชากรจากน้อยไปหามากแล้ว แบ่งท้องถิ่นเป็น 4 กลุ่มเท่าๆกัน (ควอไทล์ที่ 1 ถึง 4) ท้องถิ่นที่อยู่ในควอไทล์ที่ 4 คือท้องถิ่นที่เก็บภาษีต่อประชากรได้สูงจึงจะได้คะแนนสูง สำหรับคะแนนมีตั้งแต่ 1 ถึง 4 โดยที่ 1 เป็นคะแนนต่ำสุด และ 4 เป็นคะแนนสูงสุด ท้องถิ่นที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1,2,3,4 จะได้คะแนน 1,2,3,4 ตามลำดับ

● ความพยายามในการจัดเก็บภาษี

นิยาม จำนวนทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ (หลัง) ต่อจำนวนทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน (หลัง)

ความหมาย เครื่องชี้วัดนี้สะท้อนความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ทั่วถึงตามจำนวนทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีในแต่ละปี โดยไม่คำนึงถึง

มูลค่าของภาษีที่จัดเก็บ ถ้าท้องถิ่นใดมีความพยายามจัดเก็บภาษีได้ครบถ้วนตามจำนวนทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีได้มากเท่าไร เครื่องชี้วัดนี้ก็จะมีความมาก (ใกล้เคียง 1) และท้องถิ่นจะได้คะแนนสูง

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ Benchmark ดังนี้

ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้	คะแนน
ต่ำกว่า 0.7	1
0.7-0.799	2
0.8-0.899	3
0.9 หรือสูงกว่า	4

● **การจัดเก็บรายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากร**

นิยาม รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรต่อประชากร (บาทต่อคน)

ความหมาย ตัวชี้วัดนี้ แสดงถึงความสามารถของท้องถิ่นในการหารายได้จากแหล่งอื่นที่มีใช้ภาษีอากร รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากร ประกอบด้วย รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งแหล่งรายได้เหล่านี้มีโอกาสพัฒนาอีกได้ถ้ามีการปรับอัตราการจัดเก็บให้เหมาะสมและคุ้มกับต้นทุนค่าบริหารในการจัดเก็บ ถ้าท้องถิ่นสามารถหารายได้จากแหล่งเหล่านี้ได้มากเครื่องชี้วัดนี้ก็จะมีความมาก และท้องถิ่นจะได้คะแนนมาก

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ควอไทล์โดยแยกตามชั้นของเทศบาล ท้องถิ่นที่อยู่ในควอไทล์สูงคือท้องถิ่นที่เก็บรายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรได้มาก จะได้คะแนนมาก ดังนั้นท้องถิ่นในควอไทล์ที่ 1,2,3,4 จะได้คะแนน 1,2,3,4 ตามลำดับ

2.4.3 เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง

นอกเหนือจากการวัดผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความทั่วถึงของการให้บริการ ในด้านประสิทธิภาพของบริการและการจัดเก็บรายได้แล้ว ยังมีความจำเป็นที่ประชาชนและหน่วยงานภายนอกจะต้องมีการตรวจสอบทางด้านการคลัง การบริหารงบประมาณ และการกักขัง

ของท้องถิ่น จึงต้องมีเครื่องชี้วัดซึ่งสะท้อนการมีวินัยทางการคลังท้องถิ่นในด้านรายจ่าย ตลอดจนความสามารถในการกู้ยืมและการชำระหนี้ของท้องถิ่น

เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง ประกอบด้วย

- **เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม**

นิยาม เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (บาทต่อปี)ต่อยอดเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา (บาทต่อปี)

ความหมาย เครื่องชี้วัดนี้สะท้อนการมีวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจ่ายเงินขาดจากเงินสะสมเทียบกับเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งคือเงินออมของท้องถิ่นนั่นเอง ถ้าเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมมากเกินไปยอดเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ (เครื่องชี้วัดมีค่ามากกว่า 1) แสดงว่าท้องถิ่นขาดวินัยทางการคลังเป็นอย่างมาก แต่ถ้าเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่ำกว่าร้อยละ 50 ของเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ ถือว่ามีวินัยทางการคลังสูง ดังนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีค่าของเครื่องชี้วัดนี้ต่ำจะได้คะแนนสูง

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ Benchmark ดังนี้

ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้	คะแนน
1 หรือสูงกว่า	1
0.75 – 0.999	2
0.50 – 0.749	3
ต่ำกว่า 0.50	4

- **รายจ่ายงบกลาง**

นิยาม รายจ่ายงบกลาง (บาทต่อปี)ต่อรายจ่ายประจำ (บาทต่อปี)

ความหมาย รายจ่ายงบกลางประกอบด้วยรายจ่ายที่ผูกพัน เช่น ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินช่วยเหลือ งบเฉพาะกาล และอื่นๆ ถ้าท้องถิ่นมีรายจ่ายงบกลางเป็นสัดส่วนสูงมากกว่าร้อยละ 10 ของรายจ่ายประจำ จะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้

จ่ายด้านอื่นๆได้น้อยลง เกิดความไม่คล่องตัวและขาดอิสระในการใช้จ่าย ดังนั้นถ้าเครื่องชี้วัดนี้มีค่าต่ำ แสดงว่าท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง จึงได้คะแนนสูง

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ Benchmark ดังนี้

<u>ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้</u>	<u>คะแนน</u>
0.10 หรือสูงกว่า	1
0.05-0.099	2
0.03-0.049	3
ต่ำกว่า 0.03	4

● **รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง**

นิยาม รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง (บาทต่อปี)ต่อรายจ่ายประจำ (บาทต่อปี)

ความหมาย ในทำนองเดียวกับรายจ่ายงบกลาง ถ้าท้องถิ่นมีรายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างเป็นสัดส่วนสูง แสดงว่าท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายผูกพันด้านบุคลากรสูง ทำให้ความสามารถใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาโครงการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นได้น้อยลง เครื่องชี้วัดนี้จึงควรมีค่าต่ำ ถ้าท้องถิ่นมีสัดส่วนรายจ่ายด้านเงินเดือนค่าจ้างต่ำกว่าร้อยละ 30 ของรายจ่ายประจำจัดว่าดีมาก จะได้คะแนนสูง

การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ Benchmark ดังนี้

<u>ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้</u>	<u>คะแนน</u>
0.40 หรือสูงกว่า	1
0.35 – 0.399	2
0.30 – 0.349	3
ต่ำกว่า 0.30	4

● **รายได้สุทธิต่อประชากร**

นิยาม รายได้สุทธิต่อประชากร (บาทต่อคน)

ความหมาย รายได้สุทธิของท้องถิ่น ได้แก่ รายได้ 5 หมวด (รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด) บวกเงินอุดหนุนทั่วไป ลบด้วยรายจ่ายประจำ ถ้ารายได้สุทธิต่อหัวของประชากรยิ่งสูง แสดงว่าท้องถิ่นมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายมากไม่ให้ออกเกินกว่ารายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น

การให้คะแนน ในกรณีนี้ให้คะแนนตามคออเทิล โดยนำเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าท้องถิ่นมีรายได้สุทธิต่อประชากรอยู่ในคออเทิลที่สูงก็จะได้คะแนนมาก ดังนั้นท้องถิ่นที่อยู่ในคออเทิลที่ 1,2,3,4 จะได้คะแนน 1,2,3,4 ตามลำดับ

2.4.4 เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

ตัวชี้วัดการทำงานในกลุ่มนี้คำนึงถึงต้นทุนการผลิตบริการต่อหน่วยเป็นสำคัญ หากมีต้นทุนการผลิตหรือสัดส่วนการใช้จ่ายต่ำ โดยมีบริการที่มีคุณภาพและทั่วถึงแล้ว ตัวชี้วัดการทำงานในกลุ่มนี้ควรมี ค่าน้อยหรือพอดี ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้กับองค์กรท้องถิ่นที่อยู่ในบริบทที่ใกล้เคียงกัน

อนึ่ง จำนวนตัวชี้วัดในกลุ่มนี้มีน้อย เนื่องจากบางส่วนถูกนำไปใช้เป็นตัวแทนการวัดความทั่วถึงของการให้บริการ เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพของบริการประกอบด้วย

● ประสิทธิภาพของพนักงาน

นิยาม จำนวนพนักงาน (ข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ พนักงานอื่นๆ รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน

ความหมาย ถ้าท้องถิ่นมีจำนวนพนักงานต่อประชากรสูง เช่นมากกว่า 1 คนต่อประชากร 100 คน แสดงว่าท้องถิ่นนั้นต้องใช้บุคลากรสูงในการให้บริการแก่ประชากรจำนวนหนึ่งจึงจัดว่าพนักงานเหล่านั้นมีประสิทธิภาพต่ำท้องถิ่นนั้นจึงได้คะแนนต่ำ แต่ขณะเดียวกัน สัดส่วนจำนวนพนักงานต่อประชากรที่ต่ำอาจไม่สะท้อนว่าพนักงานมีประสิทธิภาพสูงแต่อาจแสดงว่าท้องถิ่นนั้นไม่สามารถให้บริการที่ครอบคลุมหลายประเภทได้ จึงไม่น่าได้คะแนนสูงเช่นกัน ดังนั้น

สำหรับเครื่องชี้วัดนี้สัดส่วนจำนวนพนักงานต่อประชากรควรมีความเหมาะสมหรือสมดุล คือไม่สูงเกินไปและไม่ต่ำเกินไปจึงจะจัดว่ามีประสิทธิภาพและได้คะแนนสูง การให้คะแนน ใช้เกณฑ์ Benchmark เดียวกันสำหรับทุกเทศบาล

<u>ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้</u>	<u>คะแนน</u>
1.00 ขึ้นไป	1
0.0 – 0.299	2
0.5 – 0.999	3
0.3 – 0.499	4

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล

<u>ค่าเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้</u>	<u>คะแนน</u>
0.02 ขึ้นไป	1
0.00 – 0.049	2
0.10 – 0.19	3
0.05 – 0.099	4

● **ประสิทธิภาพในการซ่อมแซมถนน**

นิยาม ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนต่อระยะทางในการซ่อมแซมถนน (รวมทางเดินเท้า) (บาทต่อกิโลเมตร)

ความหมาย ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย แสดงถึง ต้นทุนต่อหน่วยในการผลิตหรือบริการ ดังนั้นหากมีค่ามาก แสดงถึงว่ามีต้นทุนในการดำเนินงานสูง นั่นคือประสิทธิภาพในการซ่อมแซมถนนต่ำ การให้คะแนน ใช้ Benchmark สำหรับทุกเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

<u>เครื่องชี้วัดที่คำนวณได้</u>	<u>คะแนน</u>
มากกว่า 500,000 บาทต่อกม.	1
200,000.01 - 500,000	2
50,000.01 - 200,000	3
ต่ำกว่า 50,000 บาทต่อกม.	4

หมายเหตุ: มีเทศบาลที่ตอบทั้งค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมและระยะทางในการซ่อมแซมจำนวนเพียง 128 แห่ง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

ผลการประเมินเครื่องชี้วัดของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 กล่าวนำ

การกำหนดน้ำหนัก

เนื่องจากความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อาจจะแตกต่างกันตามสภาพของพื้นที่ นอกจากนี้ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางก็มีความแตกต่างกัน จึงเป็นไปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญต่อกิจกรรมหรือบริการต่างกัน บางหน่วยงานอาจจะเน้นการพัฒนาเชิงโครงสร้าง บางหน่วยงานเน้นบริการการศึกษาสาธารณสุข บางหน่วยงานเน้นการบริการตลาดและการส่งเสริมการค้าการท่องเที่ยว ฯลฯ ดังนั้น การให้น้ำหนักเครื่องชี้วัดการทำงานที่สะท้อนผลงานในด้านต่างๆจึงอาจจะแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม จากสภาพข้อมูลในปัจจุบันยังถือว่าไม่สมบูรณ์ และเป้าหมายของแต่ละองค์กรไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจน คณะวิจัยจึงเสนอให้ใช้น้ำหนักของเครื่องชี้วัดการทำงานแต่ละตัวในกลุ่มเดียวกันมีค่าเท่ากัน ดังนั้น ค่าของเครื่องชี้วัดการทำงานในแต่ละกลุ่ม (Composite Index) คือคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดในกลุ่มเดียวกัน หรือค่าเฉลี่ยเลขคณิตแบบไม่ถ่วงน้ำหนัก

เมื่อทราบคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดการทำงานในแต่ละกลุ่มแล้ว จากนั้นจึงนำไปคำนวณหา Weighted Composite Index โดยมีการถ่วงน้ำหนักตามความสำคัญของกลุ่มเครื่องชี้วัดการทำงาน ทั้ง 4 กลุ่ม ดังนี้

ตารางที่ 1-3 น้ำหนักความสำคัญของเครื่องชี้วัดการทำงาน

กลุ่มเครื่องชี้วัดการทำงาน	น้ำหนักความสำคัญ (%)	
	เทศบาล	องค์การบริหารส่วนตำบล
1. การให้บริการ	30	30
2. การจัดเก็บรายได้	30	30
3. วินัยทางการคลัง	20	20
4. ประสิทธิภาพการให้บริการ	20	20
รวม	100	100

อนึ่ง น้ำหนักที่ใช้ในตารางข้างต้นเป็นเพียงน้ำหนักสมมติที่นักวิจัยกำหนดขึ้นเอง น้ำหนักดังกล่าวสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อสรุปร่วมทางนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ หรือมีหลักเกณฑ์ที่เป็นที่ยอมรับและเป็นธรรมต่อท้องถิ่น (ซึ่งมีความหลากหลาย) ก็สามารถปรับแก้ตามความเหมาะสมในโอกาสต่อไป

จากผลการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อพิจารณาเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คณะวิจัยได้จัดทำแบบสอบถามความเห็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมสัมมนา สามารถสรุปได้ดังแสดงในตารางที่ 1-4 พบว่า มีความหลากหลายในความคิดเห็น จึงเป็นเรื่องยากที่จะสรุปอย่างเอกฉันท์ว่า น้ำหนักเท่าใดเหมาะสม การกำหนดน้ำหนักของเครื่องชี้วัด ควรจะเป็นนโยบายระดับชาติ (เช่น การให้บริการมีน้ำหนักร้อยละ 30-50 การพัฒนารายได้มีน้ำหนักร้อยละ 20-30 เป็นต้น เป็น"กรอบ"ปฏิบัติกลาง แต่สามารถปรับเปลี่ยนได้ระดับหนึ่งในส่วนย่อย (fine tuning)

ตารางที่ 1-4 แสดงตัวอย่างการกำหนดน้ำหนักเครื่องชี้วัดจากความคิดเห็น
ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับ ที่	น้ำหนักของเครื่องชี้วัด				
	การให้บริการ สาธารณะ	การจัดเก็บรายได้	วินัยทางการคลัง	ประสิทธิภาพ การให้บริการ	การจัดเก็บค่า บริการให้คืนทุน
1	20	20	20	20	20
2	20	17	20	25	18
3	20	30	20	15	15
4	20	20	20	20	20
5	25	25	15	20	15
6	20	30	20	20	10

ที่มา : แบบสอบถามความเห็นเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสัมมนาเพื่อพิจารณาเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544 ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์

3.2 ผลการศึกษาเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล

จากข้อมูลของเทศบาลที่รวบรวมได้ทั้งสิ้น 480 แห่ง สามารถคำนวณเครื่องชี้วัดได้ทั้งสิ้น 17 ตัว โดยมีผลการให้คะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดแต่ละตัว แต่ละด้าน และคะแนนเครื่องชี้วัดรวม (composite index) ของเทศบาลรวมทุกชั้น แสดงในตารางที่ 1-5 และผลคะแนนแยกตามชั้นของเทศบาล แสดงในตารางที่ 1-6

3.2.1 ภาพรวม

คะแนนเครื่องชี้วัดรวมของเทศบาล 480 แห่งคือ 1.93 คะแนนนี้เป็นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของ
คะแนนเครื่องชี้วัดทั้ง 4 ด้านดังได้กล่าวแล้ว และในการคำนวณได้รวมเทศบาลที่ได้คะแนนเท่ากับ
ศูนย์เข้าไปด้วย จะเห็นได้ว่า ในภาพรวมแล้ว ผลคะแนนของเทศบาลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ
แสดงว่าผลการดำเนินงานยังไม่น่าพอใจ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาเฉพาะเทศบาลที่มีข้อมูลครบถ้วน
จะได้คะแนนเครื่องชี้วัดรวมเพิ่มขึ้นเป็น 2.63 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อเปรียบเทียบผลการทำงานในด้านต่างๆ ตามคะแนนของเครื่องชี้วัด พบว่าเทศบาลมีผลงานด้านการจัดเก็บรายได้ดีกว่าด้านอื่นๆ แต่ก็ยังอยู่ในเกณฑ์ที่ยังปรับปรุงให้ดีขึ้นอีก

สำหรับการปรับปรุงการทำงาน จำเป็นต้องแยกดูคะแนนเครื่องชี้วัดเป็นรายด้านและรายตัว เพื่อให้ทราบว่าการทำงานด้านใดเป็นที่พอใจแล้ว และด้านใดที่ยังต้องปรับปรุง

3.2.2 คะแนนเครื่องชี้วัดการทำงานแต่ละด้าน

• ด้านความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ

เทศบาลโดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดในด้านนี้ เท่ากับ 1.22 ซึ่งแสดงว่ายังขาดความทั่วถึงของบริการอยู่มาก ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านศูนย์พัฒนาเด็ก บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข หรือการจัดบริการสวนสาธารณะ ส่วนบริการที่ค่อนข้างทั่วถึงได้แก่ การจัดเก็บขยะ บริการตลาด และการสร้างถนน ซึ่งมีคะแนนประมาณ 2 ขึ้นไป (ถ้าพิจารณาเฉพาะเทศบาลที่มีข้อมูลครบถ้วน คะแนนด้านนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 2.49)

• ด้านการจัดเก็บรายได้

ในส่วนนี้ เทศบาลมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 2.70 แสดงว่า มีความสามารถและความพยายามในการจัดเก็บรายได้ อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ทั้งการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นที่มีใบภาษีอากรได้คะแนน 2.48 ส่วนความครอบคลุมของการจัดเก็บภาษีมีผลการทำงานที่อยู่ในเกณฑ์ดี คือมีคะแนน 3.14

เนื่องจากเทศบาลที่ให้ข้อมูลด้านนี้ค่อนข้างครบถ้วน ทำให้คะแนนที่ได้จากการรวมและไม่รวมเทศบาลที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ไม่ต่างกันมากนัก (ถ้ารวมเฉพาะเทศบาลที่มีข้อมูลครบถ้วน จะได้คะแนนด้านการจัดเก็บรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 2.88)

• ด้านวินัยทางการคลัง

ผลการทำงานของเทศบาลในด้านนี้เฉลี่ยเท่ากับ 1.98 แสดงว่ายังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก โดยเฉพาะคะแนนเครื่องชี้วัดของรายจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง ซึ่งเท่ากับ 1.45 ซึ่งให้เห็นว่าเทศบาลโดยเฉลี่ยมีค่าใช้จ่ายผูกพันด้านบุคคลากรเป็นสัดส่วนเกือบร้อยละ 40 ของรายจ่ายประจำ ซึ่งค่อนข้างสูง

นอกจากนั้น เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมที่มีคะแนน 1.88 แสดงว่า เทศบาลมีเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 75 ของเงินออม ซึ่งแสดงว่ายังขาดวินัยทางการคลัง

ส่วนรายได้สุทธิต่อประชากร ได้คะแนน 2.48 แสดงว่า เทศบาลโดยเฉลี่ยหารรายได้ต่อประชากรได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (ควอไทล์ที่ 3) (ถ้ารวมเฉพาะเทศบาลที่มีข้อมูลสมบูรณ์ จะได้คะแนนด้านวินัยทางการคลัง เฉลี่ยเท่ากับ 2.26)

• ด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

โดยเฉลี่ยแล้ว เทศบาลได้คะแนนด้านนี้เท่ากับ 1.78 แสดงว่าการให้บริการยังมีประสิทธิภาพอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง อย่างไรก็ตามคะแนนเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ในด้านนี้ประกอบด้วยเครื่องชี้วัดเพียง 2 ตัว อาจทำให้อธิบายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลได้ไม่ถี่นัก เพราะขาดความครบถ้วนในลักษณะของบริการต่างๆอยู่มาก ถ้ามีข้อมูลเพิ่มเติมครบจะมีคะแนนสำหรับเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพบริการด้านอื่นๆ เช่น ขยะ สวนสาธารณะ ตลาด ฯลฯ มาพิจารณาประกอบด้วย

(ถ้าพิจารณาเฉพาะเทศบาลที่มีข้อมูลครบถ้วนจะพบว่า คะแนนของเครื่องชี้วัดในด้านประสิทธิภาพของบริการ จะเพิ่มขึ้นเป็น 2.85)

3.2.3 คะแนนเครื่องชี้วัดแยกตามชั้นของเทศบาล

เมื่อพิจารณาคะแนนเครื่องชี้วัดโดยรวม พบว่ามีเทศบาลชั้น 2 เท่านั้นที่มีคะแนนสูงกว่า 2.0 และเทศบาลชั้น 3,5,6 และ 7 อยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกัน คือมีคะแนนอยู่ระหว่าง 1.88 ถึง 1.94 ส่วนเทศบาลชั้น 1 และชั้น 4 มีคะแนนระหว่าง 1.73 ถึง 1.76

ผลการทดสอบความแตกต่างของคะแนนระหว่างชั้นเทศบาล พบว่าในด้านการให้บริการสาธารณะ เครื่องชี้วัดที่มีความแตกต่างของคะแนนระหว่างเทศบาลแต่ละชั้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อประชากร และค่าใช้จ่ายในการดูแลสวนสาธารณะต่อประชากร สำหรับเครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้ คือ ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง คือ รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ และรายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ และเครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพการบริการสาธารณะคือ พนักงานเทศบาล (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน มีความแตกต่างของคะแนนระหว่างเทศบาลแต่ละชั้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ถ้าแยกพิจารณาตามคะแนนของเครื่องชี้วัด สำหรับความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ เทศบาลชั้นที่ 1 ถึง 7 มีคะแนนลดหลั่นกันลงมา โดยเทศบาลชั้น 1,2 และ 3 มีคะแนนอยู่ระหว่าง 1.60 ถึง 1.79 เทศบาลชั้น 4 และ 5 มีคะแนนระหว่าง 1.40 และ 1.42 ส่วนเทศบาลชั้น 6 และ 7 มีคะแนนต่ำที่สุดคือ 1.12 และ 1.16 ตามลำดับ แสดงว่าเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า จะมีระดับผลการทำงานด้านการให้บริการที่ทั่วถึงกว่าด้วย

อย่างไรก็ตามสำหรับคะแนนเครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้และด้านประสิทธิภาพบริการจากการศึกษาพบว่า เทศบาลชั้นล่างๆกลับมีคะแนนด้านเหล่านี้ดีกว่าเทศบาลชั้นต้นๆ ส่วนด้านวินัยทางการคลังปรากฏว่า เทศบาลชั้นกลางๆ (ชั้น 2 และชั้น 3) และเทศบาลชั้น 7 กลับมีคะแนนด้านวินัยทางการคลังสูงกว่าเทศบาลชั้น 1

3.3 ผลการศึกษาเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลที่รวบรวมได้ทั้งสิ้น 2,047 แห่ง สามารถคำนวณเครื่องชี้วัดได้ทั้งสิ้น 17 ตัว โดยมีผลการให้คะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดแต่ละตัว แต่ละด้าน เลขดัชนี (composite index) ขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทุกชั้น แสดงในตารางที่ 1-7 พร้อมกับการจำแนกตามลำดับชั้นของ อบต. ในตารางที่ 1-8

3.3.1 ภาพรวม

คะแนนเครื่องชี้วัดรวมขององค์การบริหารส่วนตำบล 2,047 แห่งคือ 1.92 คะแนนนี้เป็นคะแนนเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของคะแนนเครื่องชี้วัดทั้ง 4 กลุ่มดังได้กล่าวแล้ว โดยในการคำนวณได้รวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้คะแนนเท่ากับศูนย์เข้าไปด้วย จะเห็นได้ว่า ผลคะแนนขององค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำเมื่อพิจารณาจากภาพรวม แสดงว่าผลการดำเนินงานโดยเฉลี่ยยังไม่น่าพอใจนัก อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลครบถ้วน คะแนนเครื่องชี้วัดรวมจะเพิ่มขึ้นเป็น 2.85 ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบคะแนนเฉลี่ยของแต่ละกลุ่มเครื่องชี้วัด พบว่าโดยรวมองค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยทางการคลัง ตามด้วยการจัดเก็บรายได้ การทำงานให้มีประสิทธิภาพ และการให้บริการสาธารณะ เป็นที่น่าสังเกตว่า ความทั่วถึงของการให้บริการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำสุดอย่างมาก จึงทำให้คะแนนเครื่องชี้วัดรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่ำลงมาอย่างน่าเสียดาย สำหรับการปรับปรุงการทำงานจำเป็นต้องแยกดูคะแนนเครื่องชี้วัดเป็นรายด้านและรายตัว เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานด้านใดเป็นที่พอใจแล้วและด้านใดที่ยังต้องปรับปรุง

3.3.2 คะแนนเครื่องชี้วัดการทำงานแต่ละด้าน

• ด้านความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ

องค์การบริหารส่วนตำบลโดยรวมมีคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดในด้านนี้ เท่ากับ 0.71 ซึ่งแสดงว่ายังขาดความทั่วถึงของบริการอยู่มากในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นบริการด้านศูนย์พัฒนาเด็ก บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข หรือการจัดบริการสวนสาธารณะ การจัดเก็บขยะ บริการตลาด และการสร้างถนน ซึ่งมีคะแนนต่ำกว่า 2 (ถ้าพิจารณาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลครบถ้วน คะแนนด้านนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 2.50 คืออยู่ในระดับปานกลาง)

• ด้านการจัดเก็บรายได้

ในส่วนนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 2.48 แสดงว่า มีความสามารถและความพยายามในการจัดเก็บรายได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง ทั้งการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรได้คะแนน 2.45 ส่วนความครอบคลุมของการจัดเก็บภาษีมีผลการดำเนินงานที่อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง คือมีคะแนน 2.55

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ข้อมูลด้านนี้ค่อนข้างครบถ้วน ทำให้คะแนนที่ได้จากการรวมและไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ไม่ต่างกันมากนัก(ถ้ารวมเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลครบถ้วน จะได้คะแนนด้านการจัดเก็บรายได้เฉลี่ยเท่ากับ 2.77)

• ด้านวินัยทางการคลัง

ผลการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านนี้เฉลี่ยเท่ากับ 2.78 แสดงว่ามีวินัยด้านการใช้จ่ายดีพอควร โดยเฉพาะคะแนนเครื่องชี้วัดของรายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ ซึ่งเท่ากับ 3.60 แสดงให้เห็นความคล่องตัวในการใช้จ่าย และเครื่องชี้วัดด้านรายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ ซึ่งเท่ากับ 3.21 ซึ่งให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉลี่ยมีค่าใช้จ่ายผูกพันด้านบุคคลากรเป็นสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 30 ของรายจ่ายประจำเล็กน้อย ซึ่งค่อนข้างดี

นอกจากนั้น เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมที่มีคะแนน 1.85 แสดงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมโดยเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 75 ของเงินออม ซึ่งแสดงว่ายังขาดวินัยทางการคลัง ส่วนรายได้สุทธิต่อประชากร ได้คะแนน 2.45 แสดงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉลี่ยหารรายได้ต่อประชากรได้อยู่ในเกณฑ์ปานกลาง (ควอไทล์ที่ 3)

(ถ้ารวมเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลสมบูรณ์ จะได้คะแนนด้านวินัยทางการคลังสูงขึ้นเฉลี่ยเท่ากับ 3.07)

• ด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ

โดยเฉลี่ยแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลได้คะแนนด้านนี้เท่ากับ 2.03 แสดงว่าการให้บริการยังมีประสิทธิภาพอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องปรับปรุง ในด้านการบริหารบุคลากร พบว่า มีการใช้พนักงานอย่างมีประสิทธิภาพ

สิทธิภาพเป็นที่น่าพอใจ ได้คะแนน 3.11 อย่างไรก็ตามข้อเด่นดังกล่าวถูกหักล้างไป เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินเพื่อซ่อมแซมถนน ที่ได้คะแนนเพียง 0.96 ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษาต่อไป

หมายเหตุ เนื่องจากคะแนนเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ในด้านนี้ประกอบด้วยเครื่องชี้วัดเพียง 2 ตัว อาจทำให้อธิบายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่ดีนัก เพราะขาดความครบถ้วนในเรื่องประสิทธิภาพของบริการด้านอื่นๆอยู่มาก ในอนาคตถ้ามีข้อมูลเพิ่มเติมควรมีคะแนนสำหรับเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพบริการด้านอื่นๆ เช่น ขยะ สวนสาธารณะ ตลาด ฯลฯ มาพิจารณาประกอบด้วย

(ถ้าพิจารณาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีข้อมูลครบถ้วน พบว่าคะแนนของเครื่องชี้วัดในด้านประสิทธิภาพของบริการ จะเพิ่มขึ้นเป็น 3.27)

3.3.3 คะแนนเครื่องชี้วัด แยกตามชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาคะแนนเครื่องชี้วัดโดยรวม พบว่าไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นใดเลยที่มีคะแนนถึง 2.0 ตามเกณฑ์ที่กำหนด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 มีคะแนนใกล้เคียงกับ 2.0 มากที่สุด

การทดสอบความแตกต่างของคะแนนระหว่างชั้น อบต. พบว่า เครื่องชี้วัดที่มีความแตกต่างของคะแนนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในด้านการให้บริการสาธารณะคือ จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง) ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน และค่าใช้จ่ายในการดูแลสวนสาธารณะต่อประชากร ด้านการจัดเก็บรายได้ คือ ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง คือ รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ยสามปีต่อเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยสามปี และเครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพการบริการสาธารณะคือ พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน มีความแตกต่างของคะแนนระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละชั้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ถ้าแยกพิจารณาตามคะแนนของเครื่องชี้วัด สำหรับความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1 ถึง 5 มีคะแนนลดหลั่นกันลงมาจก 1.04 ถึง 0.69 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 4 และ 5 มีคะแนนใกล้เคียงกันมาก แสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่าจะมีระดับผลการทำงานด้านการให้บริการที่ทั่วถึงกว่าด้วย แต่ทุกระดับยังต้องปรับปรุง

อย่างไรก็ตามสำหรับคะแนนเครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลังและด้านประสิทธิภาพบริการพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้นล่างๆ กลับมีคะแนนด้านเหล่านี้ดีกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นต้นๆ ส่วนด้านการจัดเก็บรายได้ ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นที่ 1 กลับมีคะแนนด้านการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลชั้นอื่นๆ



สภานับวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-5 แสดงผลสรุปคะแนนเครื่องชี้วัดการทำงาน : กรณีศึกษาเทศบาล 480 แห่ง

เครื่องชี้วัด	คะแนนเฉลี่ย
1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	1.22
1.1 จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง)	1.99
1.2 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี	2.35
1.3 ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร	2.08
1.4 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน	0.97
1.5 ค่าใช้จ่ายอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กต่อประชากรเด็กอายุ 0 – 6 ปี	0.21
1.6 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน	0.44
1.7 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อประชากร	0.87
1.8 ค่าใช้จ่ายในการดูแลสวนสาธารณะต่อประชากร	0.82
2. เครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้	2.70
2.1 ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ	3.14
2.2 ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร	2.48
2.3 รายได้อื่นที่มีโชภาษีอากรต่อประชากร	2.48
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	1.98
3.1 รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ	2.10
3.2 รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ	1.45
3.3 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ยสามปีต่อเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยสามปี	1.88
3.4 รายได้สุทธิต่อประชากร	2.48
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	1.78
4.1 พนักงานเทศบาล (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน	2.79
4.2 ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนต่อระยะทางในการซ่อมแซมถนน (รวมทางเดินเท้า)	0.78
Weighted Composite Index	1.93

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : 1) Weighted Composite Index ได้จากการถ่วงน้ำหนักความสำคัญดังนี้

1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	30%
2. เครื่องชี้วัดด้านรายได้	30%
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	20%
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	20%
รวม	100%

2) คะแนนมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 4 โดยที่เทศบาลที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่ตอบ หรือ ไม่มีบริการ จะได้คะแนนเป็นศูนย์

3) คะแนนเฉลี่ย พิจารณารวมเทศบาลที่ได้คะแนนเท่ากับ 0

ตารางที่ 1-6 แสดงผลสรุป Composite Index จำแนกตามระดับชั้นของเทศบาล
: กรณีศึกษาเทศบาล 480 แห่ง

เครื่องชี้วัด	ค่าเฉลี่ย Composite Index						
	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5	ชั้น 6	ชั้น 7
1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	1.67	1.79	1.60	1.40	1.42	1.12	1.16
1.1 จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง)	1.43	2.23	2.38	2.40	2.23	1.89	1.99
1.2 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี	3.07	3.54	3.15	3.60	2.58	2.38	2.14
1.3 ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร	1.43	2.00	1.00	1.70	1.71	1.87	2.28
1.4 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน	2.21	1.85	2.15	1.10	1.26	0.98	0.78
1.5 ค่าใช้จ่ายอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กต่อประชากรเด็กอายุ 0 - 6 ปี	0.29	0.23	0.31	0.00	0.39	0.11	0.22
1.6 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน	0.57	0.92	0.31	0.20	0.35	0.38	0.46
1.7 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อประชากร	1.86	2.00	1.31	1.10	1.32	0.58	0.80
1.8 ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพสาธารณะต่อประชากร	2.50	1.54	2.15	1.10	1.52	0.73	0.60
2. เครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้	2.02	2.62	2.49	2.50	2.61	2.76	2.74
2.1 ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ	1.21	3.08	2.69	2.70	2.94	3.30	3.22
2.2 ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร	2.43	2.38	2.38	2.40	2.45	2.49	2.50
2.3 รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรต่อประชากร	2.43	2.38	2.38	2.40	2.45	2.49	2.50
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	1.84	2.12	2.10	1.78	1.83	1.87	2.03
3.1 ใช้จ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ	1.71	1.85	2.54	2.20	1.94	1.90	2.19
3.2 ใช้จ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ	1.07	1.00	1.08	1.00	1.23	1.17	1.65
3.3 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ยสามปีต่อเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยสามปี	2.14	3.23	2.38	1.50	1.71	1.92	1.80
3.4 รายได้สุทธิต่อประชากร	2.43	2.38	2.38	2.40	2.45	2.49	2.50
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	1.25	1.31	1.19	1.15	1.61	1.97	1.82
4.1 พนักงานเทศบาล (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน	2.00	1.69	1.85	1.90	2.58	2.97	2.91
4.2 ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนต่อระยะทางในการซ่อมแซมถนน (รวมทางเดินเท้า)	0.50	0.92	0.54	0.40	0.65	1.00	0.74
Weighted composite index	1.73	2.01	1.88	1.76	1.90	1.93	1.94

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : 1) Weighted Composite Index ได้จากการถ่วงน้ำหนักความสำคัญดังนี้

- 1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ 30%
- 2. เครื่องชี้วัดด้านรายได้ 30%
- 3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง 20%
- 4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ 20%
- รวม 100%

- 2) คะแนนมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 4 โดยที่เทศบาลที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่ตอบ หรือ ไม่มีบริการ จะได้คะแนนเป็นศูนย์
- 3) คะแนนเฉลี่ย พิจารณารวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้คะแนนเท่ากับ 0

ตารางที่ 1-7 แสดงผลสรุปคะแนนเครื่องชี้วัดการทำงาน
: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 2,047 แห่ง

เครื่องชี้วัด	คะแนนเฉลี่ย
1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	0.71
1.1 จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง)	0.69
1.2 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี	0.27
1.3 ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร	1.92
1.4 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน	0.21
1.5 ค่าใช้จ่ายอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กต่อประชากรเด็กอายุ 0 – 6 ปี	0.48
1.6 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน	0.84
1.7 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อประชากร	1.15
1.8 ค่าใช้จ่ายในการดูแลสวนสาธารณะต่อประชากร	0.11
2. เครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้	2.48
2.1 ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ	2.55
2.2 ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร	2.45
2.3 รายได้อื่นที่มีใบภาษีอากรต่อประชากร	2.45
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	2.78
3.1 รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ	3.60
3.2 รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ	3.21
3.3 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ยสามปีต่อเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยสามปี	1.85
3.4 รายได้สุทธิต่อประชากร	2.45
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	2.03
4.1 พนักงานอบต. (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน	3.11
4.2 ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนต่อระยะทางในการซ่อมแซมถนน (รวมทางเดินเท้า)	0.96
Weighted Composite Index	1.92

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : 1) Weighted Composite Index ได้จากการถ่วงน้ำหนักความสำคัญดังนี้

1. เครื่องวัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	30%
2. เครื่องชี้วัดด้านรายได้	30%
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	20%
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	20%
รวม	100%

2) คะแนนมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 4 โดยที่อบต.ที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่ตอบ หรือ ไม่มีบริการจะได้คะแนนเป็นศูนย์

3) คะแนนเฉลี่ย พิจารณารวมมององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้คะแนนเท่ากับ 0

ตารางที่ 1-8 แสดงผลสรุป คะแนน Composite Index จำแนกตามระดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 2,047 แห่ง

เครื่องชี้วัด	ค่าเฉลี่ย Composite Index				
	ชั้น 1	ชั้น 2	ชั้น 3	ชั้น 4	ชั้น 5
1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	1.04	0.95	0.82	0.69	0.70
1.1 จำนวนตลาดต่อพื้นที่ (ไม่รวมพื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง)	1.50	1.38	0.87	0.79	0.64
1.2 ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บขยะต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นต่อปี	2.28	1.56	1.48	0.44	0.12
1.3 ความยาวของถนนสาธารณะต่อประชากร	1.33	1.69	1.78	1.59	2.01
1.4 พื้นที่สวนสาธารณะต่อประชากร 1,000 คน	0.61	0.28	0.19	0.22	0.21
1.5 ค่าใช้จ่ายอุดหนุนศูนย์พัฒนาเด็กต่อประชากรเด็กอายุ 0 – 6 ปี	0.86	0.63	0.25	0.40	0.50
1.6 ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาต่อประชากรในวัยเรียน	0.64	0.88	0.67	0.85	0.85
1.7 ค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขต่อประชากร	0.64	10.94	1.18	1.11	1.18
1.8 ค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพสาธารณะต่อประชากร	0.47	0.13	0.13	0.11	0.10
2. เครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้	2.27	2.53	2.39	2.50	2.53
2.1 ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องจัดเก็บ	1.81	2.59	2.21	2.51	2.60
2.2 ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อประชากร	2.50	2.50	2.48	2.50	2.50
2.3 รายได้อื่นที่มีใบภาษีอากรต่อประชากร	2.50	2.50	2.48	2.50	2.50
3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง	2.25	2.31	2.55	2.82	2.82
3.1 รายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ	2.97	2.66	3.00	3.46	3.69
3.2 รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างต่อรายจ่ายประจำ	2.14	2.78	3.09	3.49	3.21
3.3 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมเฉลี่ยสามปีต่อเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่เฉลี่ยสามปี	1.39	1.31	1.60	1.84	1.88
3.4 รายได้สุทธิต่อประชากร	2.50	2.50	2.52	2.50	2.50
4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ	1.24	1.36	1.59	1.94	2.09
4.1 พนักงานอบต. (รวมลูกจ้างชั่วคราว) ต่อประชากร 100 คน	1.89	2.16	2.31	3.04	3.20
4.2 ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนนต่อระยะทางในการซ่อมแซมถนน (รวมทางเดินเท้า)	0.58	0.56	0.87	0.85	0.99
Weighted composite index	1.69	1.78	1.79	1.91	1.96

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : 1) Weighted Composite Index ได้จากการถ่วงน้ำหนักความสำคัญดังนี้

- | | |
|---|------|
| 1. เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ | 30% |
| 2. เครื่องชี้วัดด้านรายได้ | 30% |
| 3. เครื่องชี้วัดด้านวินัยการคลัง | 20% |
| 4. เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพบริการสาธารณะ | 20% |
| รวม | 100% |

- 2) คะแนนมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 4 โดยที่อบต.ที่มีข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่ตอบ หรือ ไม่มีบริการ จะได้คะแนนเป็นศูนย์
 3) คะแนนเฉลี่ย พิจารณารวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้คะแนนเท่ากับ 0

บทที่ 4 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4.1 กล่าวนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ กล่าวคือมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด³ แนวคิดของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุ่งเน้นที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ประสานและเชื่อมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนของกิจกรรมและการทำงาน อบจ. ทำงานด้านบริการที่คาบเกี่ยวกับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง ซึ่งใช้ประโยชน์หรือได้รับผลกระทบร่วมกัน เช่น การดูแลลำน้ำ ถนนที่เชื่อมระหว่างอำเภอ/ตำบล หรือกิจกรรมที่มีลักษณะ"ประหยัดจากขนาด" เช่น การจัดการระบบขยะฝังกลบที่ถูกสุขลักษณะ ระบบบำบัดน้ำเสียขนาดใหญ่ ฯลฯ การวางแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัด การมีศูนย์บริการการท่องเที่ยว และแหล่งค้นคว้าทางวัฒนธรรมระดับจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งไม่ใช่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ถึงแม้งานบริการต่าง ๆ ที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบจะไม่ใช่หน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่หลายครั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้ามามีบทบาทในหน้าที่เหล่านั้นด้วย เนื่องจากการขาดแคลนทรัพยากรของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีบทบาทในแง่ของการเสริมบริการบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดแคลน บทบาทหน้าที่ที่แตกต่างเหล่านี้จึงทำให้เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความแตกต่างจากเครื่องชี้วัดการทำงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

³ ในมุมมองนี้ หน่วยงานท้องถิ่นประกอบด้วยสองระนาบ ระนาบล่างคือ เทศบาล และ อบต. ระนาบบนหมายถึง อบจ.

4.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหมวดที่ 4 มาตรา 45 ดังนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัดพ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) จัดทำกิจการใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (10) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้น แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร) เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่รับผิดชอบที่แน่นอน ไม่มีการให้บริการโดยตรงกับท้องถิ่น เช่น การจัด

เก็บขยะ การจัดการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น แต่อำนาจหน้าที่สำคัญหนึ่ง คือการมีบทบาทในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด หรือการประสานและให้ความร่วมมือกับราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

4.3 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความแตกต่างจากเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามในการวัดการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การแบ่งกลุ่มเครื่องชี้วัดยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพียงแต่เครื่องชี้วัดในแต่ละกลุ่มอาจมีความแตกต่างออกไป เนื่องจากบทบาทหน้าที่ที่แตกต่าง

เนื่องจากเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องเน้นในอำนาจหน้าที่ทางด้านการประสาน และการจัดทำแผนพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งอาจจะแบ่งเครื่องชี้วัดเป็นด้านต่าง ๆ และจากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณเครื่องชี้วัดในแต่ละด้านได้ดังนี้

- กลุ่มที่ 1 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบาย มี 6 ตัว
- กลุ่มที่ 2 เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้ มี 2 ตัว
- กลุ่มที่ 3 เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง มี 5 ตัว
- กลุ่มที่ 4 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการ มี 1 ตัว อย่างไรก็ตาม เครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ยังมีอีกหลายตัวที่ยังไม่สามารถคำนวณได้ และส่วนที่คำนวณไม่สื่อความหมายของประสิทธิภาพการให้บริการเท่าที่ควร เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ยังขาดความสมบูรณ์อยู่ค่อนข้างมาก
- กลุ่มที่ 5 เครื่องชี้วัดการเก็บค่าบริการคืนทุน ยังไม่สามารถคำนวณได้ด้วยฐานข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์

โดยที่เครื่องชี้วัดที่จะนำมาคำนวณในเลขดัชนีรวม ในระยะแรกจะใช้เครื่องชี้วัดกลุ่ม 1 ถึง 3 อนึ่งเมื่อฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นได้พัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นแล้ว คาดว่าจะสามารถนำข้อมูลมาคำนวณเครื่องชี้วัดให้สมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1-9 เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป้าหมายของเครื่องชี้วัดการทำงาน	เครื่องชี้วัดการทำงาน	ทิศทาง/ความหมาย
กลุ่มที่ 1 ประสิทธิภาพผลงานนโยบาย		
<p>1. บทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาอบจ. การประสานแผนพัฒนาจังหวัด และการประสานเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นอื่น</p> <p>1.1 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>1.2 การมีบทบาทในการประสานการจัดทำ "แผนพัฒนาจังหวัด" ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>1.3 การประสานความเชื่อมโยงแผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น</p>	<p>■</p> <p>■ Dummy Variable (0,1)</p> <p>■ Proxy (0,1,2)</p> <p>■ Proxy (0,1,2,3)</p>	<p>1=ดี; 0=ไม่ดี</p> <p>0= ไม่มีบทบาทเลย 1= มีส่วนร่วมในลักษณะการรับรู้ไม่สามารถชักจูงได้ 2= มีส่วนร่วมอย่างมาก ชักจูงได้เมื่อมีความรู้ของแผนระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น</p> <p>0= ไม่มีการประสาน 1= มีการประสานในลักษณะทางเดียว 2= มีการวางแผนการทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นเป็นบางครั้ง 3= มีการวางแผนการทำงานร่วมกับท้องถิ่นอื่นอย่างสม่ำเสมอ</p>

เป้าหมายของเครื่องชี้วัดการทำงาน	เครื่องชี้วัดการทำงาน	ทิศทาง/ ความหมาย
2. การดำเนินโครงการด้านต่างๆ ของอบจ. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม ด้านสาธารณสุข ด้านคุณภาพชีวิต ด้านแหล่งน้ำ ด้านการท่องเที่ยว ด้านอื่น ๆ	<ul style="list-style-type: none"> ■ ค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการทั้งหมดต่อหัว ■ ร้อยละค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานรวมกับค่าใช้จ่ายแหล่งน้ำต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด ■ ร้อยละค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด ■ ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ■ การมีส่วนร่วมสาธารณะและสนามกีฬา ■ การให้บริการสวัสดิการสังคม 3 ด้าน ได้แก่ <ul style="list-style-type: none"> - การช่วยเหลือคนชรา - การช่วยเหลือเด็ก - การช่วยเหลือคนพิการ 	มากดี น้อยดี มากดี มากดี มากดี มากดี
กลุ่มที่ 2 การจัดเก็บรายได้		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อ ประชากร ■ ค่าธรรมเนียมทั้งหมด ต่อประชากร 	มากดี มากดี
กลุ่มที่ 3 วินัยทางการคลัง		
	<ul style="list-style-type: none"> ■ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม (บาท) ต่อ รายจ่ายประจำ (บาท) ■ หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ ต่อ รายได้ไม่รวมเงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ■ เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปี ต่อ รายจ่ายประจำเฉลี่ย ■ เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายทั้งหมด ■ รายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อ รายจ่ายทั้งหมด 	น้อยดี น้อยดี มากดี น้อยดี มากดี

เป้าหมายของเครื่องชี้วัดการทำงาน	เครื่องชี้วัดการทำงาน	ทิศทาง/ ความหมาย
กลุ่มที่ 4 ประสิทธิภาพการให้บริการ		
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ จำนวนประชากร (คน) ต่อ จำนวนพนักงาน (คน) 	ตามความเหมาะสม
กลุ่มที่ 5 การเก็บค่าบริการคืนทุน		
	<p>เครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่าการให้บริการของ อบจ. มีการเก็บค่าบริการให้คืนทุนได้มากน้อยเพียงใด โดยปกติ บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าบริการได้ มักจะเป็นในเรื่องของขยะ และการบำบัดน้ำเสีย แต่ในส่วนของอบจ. ไม่มีการจัดเก็บขยะโดยตรง แต่มีการให้บริการในรูปแบบพื้นที่ทิ้งขยะแบบฝังกลบหรือโรงงานกำจัดขยะ แต่มีอบจ.เพียงไม่กี่แห่งที่มีการให้บริการทางด้านนี้ และข้อมูลที่จัดเก็บได้ไม่สมบูรณ์ ดังนั้นเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้จึงไม่สามารถพัฒนาได้ในระยะต้นนี้ ตัวอย่างเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ รายได้จากบริการของกำจัดขยะจากท้องถิ่นอื่น (บาท) ต่อ ค่าใช้จ่ายในการให้บริการฯ (บาท) 	มากดี

เกณฑ์การให้คะแนน

การให้คะแนนของเครื่องชี้วัดการทำงานมีคะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 4 โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้คะแนนน้อยที่สุดในแต่ละเครื่องชี้วัดจะถูกกำหนดให้ได้คะแนน 1 คะแนน และผู้ที่อยู่ในกลุ่มที่สูงที่สุดจะกำหนดให้ได้คะแนน 4 คะแนน

สำหรับเกณฑ์การให้คะแนนจะแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ เกณฑ์ benchmark เกณฑ์ค่า z-score และเกณฑ์ควอไทล์

1) **เกณฑ์ benchmark** จะใช้เมื่อสามารถกำหนดได้อย่างชัดเจนว่า เครื่องชี้วัดนั้นๆ ควรมีค่าที่เหมาะสมเป็นเกณฑ์มาตรฐานเท่าใด จึงจะถือว่าท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ดี ปานกลาง หรือต้องปรับปรุง

เกณฑ์มาตรฐานนี้อาจได้จากกรณีตัวอย่างที่เป็น best practice หรือเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้ทั่วไปตามหลักวิชาการหรือหลักการปฏิบัติจริง ดังนั้นเกณฑ์ benchmark จะเหมาะสมกับงานการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มวัดประสิทธิผลเชิงนโยบายที่มีตัวแปรเป็น Dummy Variable และ Proxy หลายตัวแปร

ในการใช้เกณฑ์ benchmark จะคำนวณค่าเครื่องชี้วัดต่างๆตามนิยามที่กำหนด และให้คะแนนตั้งแต่ 1 ถึง 4 ตามเกณฑ์ที่ระบุสำหรับเครื่องชี้วัดแต่ละตัว เมื่อได้คะแนนสำหรับแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะสามารถแสดงการกระจายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคะแนนที่ได้สำหรับเครื่องชี้วัดแต่ละตัวว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละเท่าไรได้คะแนน 1 ถึง 4 ตามลำดับสำหรับเครื่องชี้วัดนั้นๆ

2) เกณฑ์ z-score เป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมกับข้อมูลประเภทที่สามารถคำนวณค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานได้ และที่สำคัญควรมีลักษณะของการกระจายข้อมูลแบบปกติ (Normal Distribution) ดังนั้น เกณฑ์นี้จึงเหมาะที่จะใช้สำหรับเครื่องชี้วัดด้านการจัดเก็บรายได้ วินัยทางการคลัง และประสิทธิภาพการให้บริการ

การใช้ Z-Score จะปรับข้อมูลจริงของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นค่ามาตรฐาน โดยเทียบกับค่าเฉลี่ยของกลุ่มและคิดเป็นสัดส่วนของส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

$$Z\text{-Score} = (\text{ค่าข้อมูลจริง} - \text{ค่าเฉลี่ย}) / \text{ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน}$$

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีลักษณะเบ้ขวาเป็นส่วนมาก ทำให้เกณฑ์ z-score ไม่ค่อยเหมาะสมนัก

3) เกณฑ์ควอไทล์ คล้ายคลึงกับ percentiles คือการวัดผลการดำเนินงานโดยเปรียบเทียบกับกลุ่ม (ซึ่งแยกตามลำดับขั้นของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล) เกณฑ์ควอไทล์จึงอาจใช้ได้กับข้อมูลที่มีการกระจายของข้อมูลแบบไม่ปกติ ซึ่งในที่นี้จะใช้เกณฑ์ควอไทล์แทนเกณฑ์ z-score ที่กล่าวไว้ข้างต้น

ในการให้คะแนนตามคอวโทล์ เมื่อคำนวณค่าของเครื่องชี้วัดแต่ละตัวตามนิยามที่กำหนดแล้ว จะเรียงลำดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามค่าของเครื่องชี้วัดที่ได้ จากน้อยไปมาก แล้วแบ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็น 4 กลุ่มเท่าๆกัน แต่ละกลุ่มมีจำนวนเท่ากับร้อยละ 25 ของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด กลุ่มแรก (คอวโทล์ที่ 1) จะได้คะแนน 1 และกลุ่มที่ 2, 3 และ 4 ได้คะแนน 2, 3 และ 4 ตามลำดับ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้คะแนน 1 ถึง 4 จะมีสัดส่วนเท่ากับร้อยละ 25 เท่าๆกัน

4.4 นิยาม ความหมาย และเกณฑ์การให้คะแนน

4.4.1 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบาย

1) บทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนา

บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานการจัดทำ "แผนพัฒนาจังหวัด" ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และการประสานความเชื่อมโยงแผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น

■ การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตัวชี้วัดที่แสดงถึงบทบาทหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเครื่องชี้วัดจะมีลักษณะเป็นตัวแปรหุ่น (Dummy Variable) ที่ค่า 0 หมายถึง ไม่มีการจัดทำ และ 1 หมายถึงการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด กลุ่มตัวอย่าง 67 แห่งพบว่าทุกแห่งมีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โดยส่วนใหญ่แล้วใช้ระยะเวลาของแผนประมาณ 4 ปี และระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี

■ บทบาทในการประสานการจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด” ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่รับผิดชอบเหมือนกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความชัดเจนนักในทางปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อลดความซ้ำซ้อนและให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งงบประมาณ บุคลากรและอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านนี้ยังมีไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น (โดยความคาดหวังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะควรจะเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคลง)

ตารางที่ 1-10 การทำหน้าที่ประสานการจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การทำหน้าที่ประสาน แผนพัฒนาจังหวัด	ความถี่	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
0	9	13.43	13.43
1	18	26.87	40.3
2	40	59.7	100
รวม	67	100	

กำหนดให้

0 = ไม่มีบทบาทเลย

1 = มีส่วนร่วมในลักษณะการรับรู้ไม่สามารถทักท้วงได้

2 = มีส่วนร่วมอย่างมากทักท้วงได้เมื่อมีความซ้ำซ้อนของแผนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนตัวอย่าง 67 แห่ง พบว่า ส่วนมากจะกระทำบทบาทหน้าที่การจัดทำ “แผนพัฒนาจังหวัด” คิดเป็นประมาณร้อยละ 86.57 โดยมีเพียง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด 9 แห่ง (ร้อยละ 13.43) ซึ่งระบุว่า ไม่ได้กระทบทาบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด อบจ. ตอบว่า สามารถจะชักท้วงหน่วยงานอื่นเพื่อพบว่ามีควมซ้ำซ้อนของแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีจำนวนหนึ่งที่ตอบว่า ไม่สามารถชักท้วงได้ทั้งๆที่พบว่ามีควมซ้ำซ้อนเกิดขึ้น

■ การประสานควมเชื่อมโยงแผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น

ตารางที่ 1-11 การประสานควมเชื่อมโยงแผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น

การประสานควมเชื่อมโยง แผนการทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น	ความถี่	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
0	2	2.99	2.99
1	28	41.79	44.78
2	13	19.4	64.18
3	24	35.82	100
รวม	67	100	

กำหนดให้

- 0 = ไม่มีการประสาน
- 1 = มีการประสานในลักษณะทางเดียว (ตรวจสอบว่าโครงการจะมีการดำเนินการซ้ำซ้อนกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นหรือไม่ โดยวิธีการส่งหนังสือสอบถาม)
- 2 = มีการวางแผนการทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นเป็นบางครั้ง
- 3 = มีการวางแผนการทำงานร่วมกับท้องถิ่นอื่นอย่างสม่ำเสมอ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนมากจะมีบทบาท ในการประสานเชื่อมโยงกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น แต่ระดับของการประสานจะมีทั้งในรูปแบบที่เป็นลักษณะรับรู้มากกว่าที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนและทำงานร่วมอย่างจริงจัง ซึ่งในรูปแบบที่ควรจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะเข้าไปดูแลให้การทำงานระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ควรมีการวางแผนการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นอย่างสม่ำเสมอ

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การประสานแผนพัฒนาจังหวัด และการประสานความเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ควรได้รับการสนับสนุนให้มีเพิ่มขึ้น เพื่อให้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม

การให้คะแนน เมื่อรวมบทบาททั้งสามด้าน กำหนดเกณฑ์ในกลุ่มนี้ดังนี้

คะแนนรวมที่คำนวณได้	คะแนน
0-1	1
2-3	2
4-5	3
6	4

เมื่อสรุป จำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละกลุ่มคะแนน แสดงได้ในตาราง 1-12

ตารางที่ 1-12 จำนวนอบจ.ในแต่ละเกณฑ์คะแนนบทบาทหน้าที่ในด้านการจัดทำแผนพัฒนา

บทบาทในการจัดทำ/ประสานแผนพัฒนา และการดำเนินงาน	ความถี่	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ 1 คะแนน	1	1.49	1.49
องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ 2 คะแนน	19	28.36	29.85
องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ 3 คะแนน	28	41.79	71.64
องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้ 4 คะแนน	19	28.36	100
รวม	67	100	

2) การดำเนินงานโครงการด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการลงทุนเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยประมาณ 45 ล้านบาทต่อปีต่อแห่ง เป็นการลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่

การก่อสร้าง/ปรับปรุง ถนน สะพาน ทางเดินเท้า เป็นต้น รองลงมาเป็นโครงการทางด้านแหล่งน้ำ เช่น การขุดลอกคูคลอง

ตารางที่ 1-13 ค่าใช้จ่ายโครงการด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ค่าใช้จ่ายโครงการด้านต่าง ๆ	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (บาท)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด (บาท)	ค่าสูงสุด (บาท)
โครงสร้างพื้นฐาน	67	33,400,000	67,700,000.00	0	442,000,000
ด้านการศึกษา	67	166,516	570,379.10	0	3,700,000
ด้านสิ่งแวดล้อม	67	739,204	1,643,079.00	0	8,400,000
ด้านศิลปวัฒนธรรม	67	509,380	3,280,914.00	0	26,900,000
ด้านสาธารณสุข	67	66,754	214,983.10	0	1,104,500
ด้านคุณภาพชีวิต	67	1,414,478	3,294,030.00	0	21,300,000
ด้านแหล่งน้ำ	67	6,449,647	22,200,000.00	0	178,000,000
ด้านการท่องเที่ยว	67	825,936	2,438,904.00	0	14,800,000
ด้านอื่น ๆ	67	1,593,405	3,926,765.00	0	19,700,000
รวม	67	45,200,000.00	91,700,000.00	0	647,000,000.00

สำหรับการลงทุนด้านคุณภาพชีวิต จะมีสัดส่วนที่สูงมาเป็นอันดับสามรองจากด้านสาธารณูปโภคพื้นฐานและแหล่งน้ำตามลำดับ โดยมากจะเป็นเรื่องการพัฒนาสวนสาธารณะเพื่อพักผ่อนหย่อนใจ การดูแลสนามกีฬา และจัดแตสวนหย่อม เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเสริมความน่าอยู่ของพื้นที่และเพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่น

มีข้อสังเกตว่า การลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นบทบาทสำคัญตามกฎหมายในการคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น มีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ (เฉลี่ยรวมสองด้านประมาณร้อยละ 3.72 ของค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมด)

นอกจากนั้น การลงทุนในด้านการศึกษาและสาธารณสุขจัดเป็นการลงทุนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นที่สำคัญด้วย โดยเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงทุนทางด้านการศึกษา

ประมาณ เพียงร้อยละ 1.39 และด้านสาธารณสุขประมาณร้อยละ 0.26 (อย่างไรก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้ อาจจะเป็นเพราะว่า ไม่ใช่ภารกิจหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)

ตารางที่ 1-14 ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ร้อยละของค่าใช้จ่ายทั้งหมด	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
โครงสร้างพื้นฐาน	67	68.36%	30.30%	0.00%	100.00%
ด้านการศึกษา	67	1.39%	7.65%	0.00%	60.44%
ด้านสิ่งแวดล้อม	67	1.45%	4.12%	0.00%	29.71%
ด้านศิลปวัฒนธรรม	67	2.27%	12.53%	0.00%	100.00%
ด้านสาธารณสุข	67	0.26%	0.90%	0.00%	5.26%
ด้านคุณภาพชีวิต	67	3.72%	9.47%	0.00%	63.82%
ด้านแหล่งน้ำ	67	12.74%	21.53%	0.00%	100.00%
ด้านการท่องเที่ยว	67	2.69%	7.09%	0.00%	30.70%
ด้านอื่น ๆ	67	2.64%	7.63%	0.00%	54.38%

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ แล้ว เครื่องชี้วัดประสิทธิผลเชิงนโยบายที่ควรพิจารณา ได้แก่

● ค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการทั้งหมดต่อหัว

นิยาม ค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการทั้งหมด (บาท)หารด้วย จำนวนประชากร (คน)
 ความหมาย การลงทุนโครงการต่าง ๆ แสดงถึงประสิทธิผลในการดำเนินงานตามนโยบายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้ามีค่าใช้จ่ายประเภทนี้สูงเมื่อเทียบกับจำนวนประชากร แสดงถึง การลงทุนที่มาก ซึ่งจะสื่อถึงการสร้างผลงานมาก อย่างไรก็ตามการลงทุนต่อหัวประชากรสูงอาจ ไม่ได้หมายถึงผลลัพธ์ที่ดีของงาน ควรต้องพิจารณาในเชิงคุณภาพของงานและความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ตารางที่ 1-15 แสดงค่าใช้จ่ายในการลงทุนโครงการทั้งหมดต่อหัว

	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
ค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมดต่อหัว	67	67.00	110.94	0	688.35

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนด้านต่าง ๆ รวมกันทั้งหมดเฉลี่ยต่อหัวประมาณ 67 บาท โดยการกระจายของข้อมูลค่อนข้างสูง เนื่องจากมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งไม่มีค่าใช้จ่ายลงทุนเหล่านี้ ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีค่าใช้จ่ายสูงสุดต่อหัวเท่ากับ 688 บาท

เกณฑ์การให้คะแนน เมื่อคิดเกณฑ์การให้คะแนนองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง โดยใช้ค่า Z-Score⁴ ตามเกณฑ์ดังนี้

เกณฑ์การให้คะแนน	คะแนน
$Z < -0.6$	1
$-0.6 < Z < -0.3$	2
$-0.3 < Z < 0$	3
$Z > 0$	4

- ค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานรวมกับค่าใช้จ่ายแหล่งน้ำ เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการใช้จ่ายโครงการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ส่วนใหญ่ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งน้ำ ในขณะที่การลงทุนด้านอื่น ๆ ที่จะสามารถช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นจะเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะโครงการด้านศิลปวัฒนธรรมและด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบ

⁴ Z-score = (ค่าข้อมูลจริง - ค่าเฉลี่ย) / ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน

โครงการต่าง ๆ อาจวัดประสิทธิภาพในการให้บริการตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามเกณฑ์ดังนี้

กำหนดตัวแปร

A = ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านศิลปวัฒนธรรม และด้านสิ่งแวดล้อมต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด

B = ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านแหล่งน้ำต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมด

เกณฑ์การให้คะแนน

เครื่องชี้วัดที่คำนวณได้	คะแนน
ถ้า $A < .05$ และ $B \geq .9$	1
ถ้า $A < .05$ และ $B < .90$	2
ถ้า $A \geq .05$ และ $B \geq .90$	3
ถ้า $A \geq .05$ และ $B < .90$	4

● ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความร่วมมือในท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ได้แก่ (1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (2) ด้านการศึกษา (3) ด้านสิ่งแวดล้อม (4) ด้านศิลปวัฒนธรรม (5) ด้านสาธารณสุข (6) ด้านคุณภาพชีวิต (7) ด้านแหล่งน้ำ (8) ด้านท่องเที่ยว (9) ด้านอื่น ๆ

โดยเฉลี่ย องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นประมาณ 3 ด้าน ด้านหลักที่มักจะให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นส่วนมากจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งน้ำ ลักษณะให้ยืมเครื่องมือ เครื่องจักรในการทำถนน และขุดลอกคูคลองต่าง ๆ

ตารางที่ 1-16 แสดงความร่วมมือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับท้องถิ่นอื่น

	จำนวน (แห่ง)	ค่าเฉลี่ย (ด้าน)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น	67	2.98	3.03	0	9

เกณฑ์การให้คะแนน**ลักษณะของความร่วมมือ****คะแนน**

ไม่มีการร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่น	1
มีการร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นจำนวน 1-3 ด้าน	2
มีการร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นจำนวน 4-6 ด้าน	3
มีการร่วมมือกับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นจำนวน 7-9 ด้าน	4

● **การมีส่วนร่วมสาธารณะ และสนามกีฬา**

นิยาม ในที่นี้ การให้บริการสวนสาธารณะและสวนหย่อมจะวัดที่การมี/ไม่มีสวนสาธารณะและสวนหย่อม

ความหมาย การสร้างสวนสาธารณะและสวนหย่อมอาจจะเป็นบริการที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้ แต่มักจะอยู่ภายใต้การให้บริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากมีลักษณะที่ให้บริการสาธารณะแก่ผู้ใช้บริการทั้งจังหวัด การมี/ไม่มีสวนสาธารณะในเขตพื้นที่จึงอาจใช้เป็นเครื่องชี้วัดการให้บริการได้ตัวหนึ่ง โดยถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้บริการได้ทั้งสองอันถือว่ามีให้บริการดี แต่โดยความเหมาะสมน่าจะวัดในเชิงปริมาณ คือ จำนวนของสวนสาธารณะทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมด และวัดทางด้านคุณภาพของบริการ ในอนาคตควรพิจารณาในประเด็นเหล่านี้เป็นเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการดำเนินงานด้วย

เกณฑ์การให้คะแนน

กำหนดเกณฑ์ในการให้คะแนนสำหรับบริการตามนโยบาย ดังนี้

การให้บริการตามนโยบาย**คะแนน**

ถ้าไม่มีทั้งสวนสาธารณะ และสนามกีฬา	1
ถ้ามีเฉพาะสวนสาธารณะ หรือสนามกีฬาอย่างใดอย่างหนึ่ง	3
ถ้ามีทั้งสวนสาธารณะ และสนามกีฬา	4

● **การให้บริการสวัสดิการสังคม**

นิยาม กำหนดการให้บริการสวัสดิการสังคมที่สำคัญ 3 ด้าน ได้แก่ (1) การช่วยเหลือคนชรา (2) การช่วยเหลือเด็ก และ (3) การช่วยเหลือคนพิการ

ความหมาย ถ้ามีบริการทั้งสามด้านครบถ้วน จะพิจารณาว่ามีการบริการดี แต่ทั้งนี้ไม่ได้คำนึงถึงคุณภาพและความพอใจของบริการ ในอนาคตควรมีการพิจารณาในประเด็นเหล่านี้ด้วย

เกณฑ์การให้คะแนน

กำหนดเกณฑ์ในการให้คะแนนสำหรับบริการสวัสดิการสังคม ดังนี้

<u>การให้บริการสวัสดิการสังคม</u>	<u>คะแนน</u>
ถ้าไม่มีการให้บริการสวัสดิการสังคม	1
ถ้ามีการให้บริการสวัสดิการสังคม 1 ด้าน	2
ถ้ามีการให้บริการสวัสดิการสังคม 2 ด้าน	3
ถ้ามีการให้บริการสวัสดิการสังคม 3 ด้าน	4

คะแนนรวมของเครื่องชี้วัดในกลุ่มประสิทธิผลทางนโยบาย

โดยภาพรวมประสิทธิผลตามนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจพิจารณาจากเครื่องชี้วัดแต่ละตัวดังกล่าวไว้ข้างต้น

กำหนด คะแนนรวมของเครื่องชี้วัดในกลุ่มประสิทธิผลทางนโยบาย เท่ากับ ผลรวมของคะแนนด้านต่าง ๆ ดังนี้

- บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา
- การดำเนินงานโครงการด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - ค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมดต่อประชากร
 - ค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานและค่าใช้จ่ายด้านแหล่งน้ำต่อค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม
 - ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น
 - การมีส่วนร่วมสาธารณะและสนามกีฬา
 - การให้บริการสวัสดิการสังคม

เกณฑ์การให้คะแนน

กำหนดเกณฑ์การจัดกลุ่มประสิทธิผลตามนโยบายโดยรวมดังนี้

คะแนนรวมประสิทธิผลตามนโยบาย		คะแนน
คะแนนรวม	6-10 คะแนน	1
คะแนนรวม	11-15 คะแนน	2
คะแนนรวม	16-20 คะแนน	3
คะแนนรวม	21-24 คะแนน	4

หมายเหตุ รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละกลุ่มแสดงในภาคผนวก 4-1

4.4.2 เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้

● รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร

นิยาม รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร

ความหมาย รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษประกอบด้วย รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งเป็นรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ หรือภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนที่ได้รับการแบ่งสรรมา ทั้งนี้ไม่รวมรายได้พิเศษ ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม เงินกู้ และเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด

ตารางที่ 1-17 รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร

	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่ามากที่สุด
รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้ พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร(คน)	67	12.48	12.47	1.23	71.69

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้อื่นที่ไม่ใช่รายได้จากภาษีอากร (ยกเว้นรายได้พิเศษ) ต่อประชากรอยู่ในควอไทล์ที่สูง จะได้คะแนนมาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 1 2 3 และ 4 ตามลำดับ (ตาราง 1-18)

ตารางที่ 1-18 รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษต่อประชากรเฉลี่ยในแต่ละกลุ่ม

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่ามากที่สุด
1	17	3.51	1.28	1.23	5.50
2	17	6.78	.86	5.50	8.97
3	17	11.48	1.91	9.02	14.85
4	16	29.15	15.91	15.94	71.70

● **ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร**

นิยาม ค่าธรรมเนียมทั้งหมดที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บได้จากการให้บริการ หารด้วยจำนวนประชากร

ความหมาย เมื่อมีการให้บริการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการได้มาก เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดที่ใช้บริการ ย่อมแสดงถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในหมวดนี้ที่ดี

ตารางที่ 1-19 ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร

	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่ามากที่สุด
ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร (บาท/คนปี)	67	1.06	1.58	0	9.56

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีค่าธรรมเนียมทั้งหมด ต่อประชากรอยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนมาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 1 2 3 และ 4 ตามลำดับ (ตาราง 1-20)

ตารางที่ 1-20 ค่าธรรมเนียมทั้งหมดต่อประชากร (บาทต่อคน/ปี) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	17	.0899	0.7012	0	.2139
2	17	.3743	.1038	.2243	.5455
3	17	.8844	.1910	.5878	1.1857
4	16	3.0259	2.2760	1.1946	9.5645

คะแนนรวมของเครื่องชี้วัดในกลุ่มการจัดเก็บรายได้

สำหรับการคำนวณค่าดัชนีรวมในแต่ละกลุ่มจะใช้คะแนนรวมที่ได้หารด้วยจำนวนเครื่องชี้วัดและจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ตามคะแนนเฉลี่ยที่ได้ ค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1-1.55 จะจัดกลุ่ม "ต้องปรับปรุง" ค่าเฉลี่ยคะแนน 1.56-2.55 จะจัดกลุ่ม "พอใช้" ค่าเฉลี่ยคะแนน 2.56-3.55 จะจัดกลุ่ม "ดี" และค่าเฉลี่ยคะแนน 3.56-4.00 จะจัดกลุ่ม "ดีมาก"

ค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้ในแต่ละกลุ่มแสดงในตารางที่ 1-33

หมายเหตุ : รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละเกณฑ์แสดงในภาคผนวก 4-2

4.4.3 เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง

- เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม / รายจ่ายประจำ

นิยาม เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม / รายจ่ายประจำ

ความหมาย เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม คือเงินที่ใช้จ่ายจากส่วนของเงินสะสม ซึ่งเงินสะสมเปรียบเสมือนทุนของท้องถิ่น ถ้ามีการใช้จ่ายจากเงินสะสมสูงย่อมแสดงถึงการบริหารการคลังที่ไม่ดี และเมื่อเปรียบเทียบเงินจ่ายขาดจากเงินสะสม กับ รายจ่ายประจำ สัดส่วนยิ่งสูง แสดงถึงวินัยการคลังที่ลดลง

ตารางที่ 1-21 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ

	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าน้อยที่สุด	ค่ามากที่สุด
เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ	67	.096	0.197	0	1.085

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม / รายจ่ายประจำ อยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนน้อย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 4 3 2 และ 1 ตามลำดับ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ไม่มีเงินจ่ายขาดจากเงินสะสม จะให้คะแนนเท่ากับ 4 หรือ อีกนัยหนึ่งสัดส่วนเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายประจำเท่ากับ 0 (ตาราง 1-22)

ตารางที่ 1-22 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	16	0.367	0.256	0.133	1.085
2	9	0.064	0.037	0.015	0.130
3	0	-	-	-	-
4	42	0	0	0	0

- **หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ / รายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ**

นิยาม หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ(บาท/ปี) ต่อ รายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (บาท/ปี)

ความหมาย สัดส่วนนี้ใช้วัดความสามารถในการชำระหนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าภาระหนี้ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยมีสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้ (ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ย่อมแสดงถึงความเสี่ยงของการชำระคืนที่ลดลง ดังนั้นเครื่องชี้วัดนี้ยิ่งต่ำยิ่งจะแสดงความสามารถในการชำระหนี้ที่ดี

ตารางที่ 1-23 เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	67	0.015	0.023	0	0.101

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อ

รายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนน้อย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 4 3 2 และ 1 ตามลำดับ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีเงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระจะได้คะแนนเท่ากับ 4 คะแนน(ตาราง 1-24)

ตารางที่ 1-24 เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	16	0.049	0.023	0.026	.101
2	17	0.015	0.006	0.005	.026
3	0	-	-	-	-
4	34	0	0	0	0

● เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปี / รายจ่ายประจำเฉลี่ย

นิยาม เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปี ต่อ รายจ่ายประจำเฉลี่ย

ความหมาย เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปี แสดงถึงการมีเงินเก็บสะสมไว้เพื่อใช้ในอนาคต ถ้าเปรียบเทียบกับรายจ่ายประจำเฉลี่ยแล้ว พบว่า สัดส่วนนี้สูงจะแสดงถึงวินัยการคลังที่ดี เนื่องจากมีเงินสะสมไว้ใช้ในอนาคตมาก

ตารางที่ 1-25 เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปี ต่อ รายจ่ายประจำเฉลี่ย (เท่า)

	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปี ต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย (เท่า)	67	0.041	0.081	0	0.406

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปีต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย อยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนมาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 1 2 3 และ 4 ตามลำดับ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีเงินสะสม จะได้คะแนนเท่ากับ 1 คะแนน (ตาราง 1-26)

ตารางที่ 1-26 เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่ในแต่ละปี ต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	44	0	0	0	0
2	0	-	-	-	-
3	7	0.029	0.019	0.008	0.062
4	16	0.159	0.094	0.069	0.406

- เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม / รายจ่ายทั้งหมด

นิยาม เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม (บาท/ปี) ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (บาท/ปี)

ความหมาย เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม คือเงินที่ใช้จ่ายจากส่วนของเงินสะสม ซึ่งเงินสะสมเปรียบเสมือนทุนของท้องถิ่น ถ้ามีการใช้จ่ายจากเงินสะสมสูงย่อมแสดงถึงการบริหารการคลังที่ไม่ดี และเมื่อเปรียบเทียบเงินจ่ายขาดจากเงินสะสม กับ รายจ่ายทั้งหมดสัดส่วนยิ่งสูง แสดงถึงวินัยการคลังที่ลดลง

ตารางที่ 1-27 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (เท่า)

	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อรายจ่ายทั้งหมด	67	0.038	0.068	0	0.270

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายทั้งหมดอยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนน้อย ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 4 3 2 และ 1 ตามลำดับ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีเงินจ่ายขาดจากเงินสะสม จะได้คะแนนเท่ากับ 4 คะแนน (ตาราง 1-28)

ตารางที่ 1-28 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสม ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	16	0.141	0.067	0.075	0.270
2	9	0.035	0.020	0.008	0.069
3	0	-	-	-	-
4	42	0	0	0	0

● **รายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อ รายจ่ายทั้งหมด**

นิยาม รายจ่ายเพื่อการลงทุน (บาท/ปี) ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (บาท/ปี)

ความหมาย รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเพื่อการให้บริการแก่ประชาชน เป็นรายจ่ายที่เปลี่ยนแปลงตามแผนการลงทุน ถ้าสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนสูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมด แสดงถึงสัดส่วนรายจ่ายประจำ อันได้แก่ เงินเดือนและค่าตอบแทน ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค มีสัดส่วนที่ต่ำ ดังนั้นภาระทางการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีน้อย

ตารางที่ 1-29 รายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อ ต่อ รายจ่ายทั้งหมด (เท่า)

	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
รายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อ รายจ่ายทั้งหมด	67	0.200	0.186	0	0.719

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายทั้งหมดอยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนมาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 1 2 3 และ 4 ตามลำดับ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีรายจ่ายเพื่อการลงทุน จะได้คะแนนเท่ากับ 1 คะแนน (ตาราง 1-30)

ตารางที่ 1-30 รายจ่ายเพื่อการลงทุน ต่อ รายจ่ายประจำ (เท่า) แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	17	0.010	0.010	0	0.032
2	17	0.093	0.035	0.039	0.160
3	17	0.239	0.057	0.163	0.347
4	16	0.475	0.104	0.351	0.719

คะแนนรวมผลการดำเนินงานด้านวินัยทางการคลัง

การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามคะแนนที่ได้รับจากแต่ละเครื่องชี้วัด กำหนดให้ใช้เกณฑ์คะแนนรวม ดังนี้

ถ้าคะแนนรวมของทุกเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ เท่ากับ 5-8 คะแนน จัดให้อยู่ในกลุ่ม 1 คะแนน

(ต้องปรับปรุง)

ถ้าคะแนนรวมของทุกเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ เท่ากับ 9-12 คะแนน จัดให้อยู่ในกลุ่ม 2 คะแนน (พอใช้)

ถ้าคะแนนรวมของทุกเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ เท่ากับ 13-16 คะแนน จัดให้อยู่ในกลุ่ม 3 คะแนน (ดี)

ถ้าคะแนนรวมของทุกเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ เท่ากับ 17-20 คะแนน จัดให้อยู่ในกลุ่ม 4 คะแนน (ดีมาก)

ค่าเฉลี่ยที่คำนวณได้ในแต่ละกลุ่มแสดงในตารางที่ 1-33

หมายเหตุ รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละกลุ่มคะแนนแสดงในภาคผนวก 4-3

4.4.4 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการ

- จำนวนประชากร / จำนวนพนักงาน

นิยาม จำนวนประชากร (คน) ต่อจำนวนพนักงาน (คน)

ความหมาย การวัดประสิทธิภาพการให้บริการโดยเปรียบเทียบจำนวนประชากรทั้งหมดกับจำนวนพนักงานที่มีอยู่ ถ้าสัดส่วนนี้สูงควรแสดงถึงความสามารถในการให้บริการที่ดี อย่างไรก็ตาม อาจไม่ได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ทั้งนี้ต้องขึ้นกับคุณภาพของการให้บริการด้วย เช่น ถ้ามีจำนวนพนักงานน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับประชากร แสดงสัดส่วนที่ต่ำ แต่คุณภาพของการให้บริการอาจไม่มีประสิทธิภาพก็ได้

ตารางที่ 1-31 จำนวนประชากร (คน) ต่อจำนวนพนักงาน (คน)

	จำนวน ตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
จำนวนประชากรต่อ จำนวนพนักงาน	67	6,918	2,901	1,977	15,412

เกณฑ์การให้คะแนน

ในกรณีนี้ให้คะแนนตามควอไทล์ โดยนำองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเรียงลำดับตามค่าของเครื่องชี้วัดที่คำนวณได้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนพนักงานต่อจำนวนประชากรอยู่ในควอไทล์ที่สูงก็จะได้คะแนนมาก ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในควอไทล์ที่ 1 2 3 และ 4 จะได้คะแนน 1 2 3 และ 4 ตาม (ตาราง 1-32)

ตารางที่ 1-32 จำนวนประชากร ต่อจำนวนพนักงาน แยกตามกลุ่มคะแนน

กลุ่มคะแนน	จำนวนตัวอย่าง	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
1	17	3,850	983	1977	4965
2	17	5,573	376	4,977	6,132
3	17	7,964	991	6,230	9,157
4	16	11,132	1,707	9,295	15,412

อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อมูลที่ใช้จัดทำเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ไม่สมบูรณ์ จึงไม่สามารถที่จะนำมาสร้างดัชนีรวมได้ ในอนาคตจะได้มีการพัฒนาฐานข้อมูลให้มีความพร้อมมากขึ้น และจัดทำเครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้ได้ดียิ่งขึ้น

4.4.5 เครื่องชี้วัดการเก็บค่าบริการคืนทุน

เครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาว่าการให้บริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการเก็บค่าบริการให้คืนทุนได้มากน้อยเพียงใด โดยปกติ บริการที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บค่าบริการได้ มักจะเป็นในเรื่องของขยะ และการบำบัดน้ำเสีย แต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการจัดเก็บขยะโดยตรง แต่มีการให้บริการในรูปแบบที่ทั้งขยะแบบฝังกลบหรือโรงงานกำจัดขยะ แต่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ให้บริการประเภทนี้ ข้อมูลที่ได้ไม่สมบูรณ์ ดังนั้น เครื่องชี้วัดในกลุ่มนี้จึงไม่สามารถพัฒนาได้ในระยะต้นนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-33 สรุปคะแนนเฉลี่ยของเครื่องชี้วัดแต่ละตัว

เครื่องชี้วัด	คะแนนเฉลี่ย
1. เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบาย	1.93
1.1 บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา	2.97
1.2 ค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมดต่อประชากร (บาท ต่อ คน)	2.78
1.3 ค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานและค่าใช้จ่ายด้านแหล่งน้ำต่อค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม	1.76
1.4 ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น	2.24
1.5 การมีส่วนร่วมสาธารณะและสนามกีฬา	1.93
1.6 การให้บริการสวัสดิการสังคม	1.21
2. เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้	2.19
2.1 รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร (คน)	2.48
2.2 ค่าธรรมเนียมทั้งหมด (บาท/ปี) ต่อประชากร (คน)	2.48
3. เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง	2.69
3.1 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายประจำ	3.01
3.2 หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระต่อรายได้ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	2.78
3.3 เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปีต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย	1.93
3.4 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายทั้งหมด	3.01
3.5 รายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายทั้งหมด	2.48

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-34 ร้อยละของจำนวนองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดที่ถูกจัดกลุ่มในแต่ละเครื่องชี้วัด

เครื่องชี้วัด	กลุ่มคะแนน			
	1	2	3	4
1. เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพทางนโยบาย				
1.1 บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนา	1.49	28.36	41.79	28.36
1.2 ค่าใช้จ่ายในการลงทุนทั้งหมดต่อประชากร	5.97	40.3	23.88	29.85
1.3 ค่าใช้จ่ายโครงสร้างพื้นฐานและค่าใช้จ่ายด้านแหล่งน้ำ ต่อค่าใช้จ่ายด้านสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม	53.73	28.36	5.97	11.94
1.4 ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น	31.34	29.85	22.39	16.42
1.5 การมีส่วนร่วมสาธารณะและสนามกีฬา	58.21	-	32.84	8.96
1.6 การให้บริการสวัสดิการสังคม	86.57	8.96	1.49	2.99
2. เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้	26.87	38.81	22.39	11.94
2.1 รายได้อื่นที่มีไขภาคีกรยกเว้นรายได้พิเศษ (บาท/ปี) ต่อประชากร (คน)	25.37	25.37	25.37	23.88
2.2 ค่าธรรมเนียมทั้งหมด (บาท/ปี) ต่อประชากร (คน)	25.37	25.37	25.37	23.88
3. เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง	2.99	32.84	56.72	7.46
3.1 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายประจำ	23.88	13.43	-	62.69
3.2 หนี้เงินต้นและดอกเบี้ยที่ต้องชำระ (บาท/ปี) ต่อรายได้ ไม่รวมเงินกู้และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (บาท/ปี)	23.88	25.37	-	50.75
3.3 เงินสะสมที่เกิดขึ้นใหม่แต่ละปีต่อรายจ่ายประจำเฉลี่ย	65.67	-	10.45	23.88
3.4 เงินจ่ายขาดจากเงินสะสมต่อรายจ่ายทั้งหมด	23.88	13.43	-	62.69
3.5 รายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายทั้งหมด	25.37	25.37	25.37	23.88

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.5 ภาพรวมผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตารางที่ 1-33 แสดงผลการดำเนินงานด้านการให้บริการของอบจ. (การทำงานตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย) ซึ่งพบว่า ผลค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานทางด้านสวัสดิการสังคมและงานด้านสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม การดำเนินงานส่วนมากขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงเน้นทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งน้ำค่อนข้างมาก นอกจากนั้นบทบาททางด้านการวางแผนพัฒนาจังหวัด และประสานเชื่อมโยงแผนและการดำเนินงานต่าง ๆ ถึงแม้ว่ามีผลการดำเนินงานอยู่ในระดับพอใช้ถึงดี คาดว่าในอนาคตคงจะต้องปรับตัวโดยเพิ่มบทบาทให้มากขึ้น เนื่องจากเป็นพันธกิจที่หลายฝ่ายคาดหวังจาก อบจ.

ข้อสังเกตประการหนึ่งกับผลการดำเนินงานด้านวินัยทางการคลัง คือเงินสะสมที่เกิดขึ้นรายปี เมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างน้อย ดังนั้นจึงควรพิจารณาให้ความสำคัญกับการบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆที่สำคัญได้แก่ การให้บริการอย่างทั่วถึง การจัดเก็บรายได้ การรักษาวินัยทางการคลัง และประสิทธิภาพของการให้บริการ

เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เครื่องชี้วัดที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นสำหรับประเมินผลการดำเนินงานทั้ง 4 ด้านนี้ มีทั้งสิ้น 35 ตัว อย่างไรก็ตามจากสภาพข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน พบว่ายังขาดความสมบูรณ์และครบถ้วน สามารถนำมาคำนวณได้เพียง 17 ตัว อนึ่ง ในการคำนวณต้องใช้ ตัวแปรตัวแทน (proxy variable) เนื่องจากปัญหาขาดข้อมูลเช่นเดียวกัน ดังนั้นผลการคำนวณเครื่องชี้วัดเหล่านี้จึงต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวัง แต่จากข้อจำกัดที่มีอยู่เครื่องชี้วัดแต่ละตัวก็สามารถชี้บอกผลการดำเนินงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องนั้นๆได้ในระดับหนึ่ง

ในการใช้เครื่องชี้วัดเหล่านี้ มีข้อพึงพิจารณาดังนี้

- สำหรับเครื่องชี้วัดรวม (Composite index) ซึ่งได้จากการกำหนดน้ำหนักเครื่องชี้วัดด้านต่างๆตามความเห็นของผู้วิจัยนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจปรับเปลี่ยนน้ำหนักตามความสำคัญที่ให้กับเครื่องชี้วัดต่างๆ ตามความเหมาะสมได้
- เครื่องชี้วัดต่างๆ ที่คำนวณมาได้นี้ยังต้องพิจารณาถึงการยอมรับของผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นเครื่องชี้วัดที่ตรงกับลักษณะหน้าที่และการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และครอบคลุมส่วนต่างๆ ที่ต้องมีการประเมินได้ดีเพียงไร
- เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณเครื่องชี้วัดเป็นข้อมูลของปีเดียว ทำให้ไม่สามารถพิจารณาการเติบโตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปรับปรุงผลการดำเนินงานจากปีต่อปีได้ แต่เมื่อมีฐานข้อมูลที่สามารถบันทึกรวบรวมข้อมูลอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายปีจะสามารถพิจารณาประเด็นต่างๆ เหล่านี้ได้

- ในการคำนวณเครื่องชี้วัดโดยใช้เกณฑ์ Benchmark นั้น ควรมีการศึกษาและสร้าง Benchmark ที่แน่นอนสำหรับแต่ละลักษณะงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ เพื่อให้มีมาตรฐานในการประเมินที่ยอมรับได้ทั่วไป
- ความสำเร็จของการใช้ตัวชี้วัดเพื่อประเมินการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความทันสมัยของระบบการเก็บข้อมูล และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรเร่งให้มีการฝึกอบรมเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความสำคัญต่อข้อมูลที่เป็นต้องมีการจัดเก็บ โดยพิจารณาถึงข้อจำกัดในด้านเวลาและภาระหน้าที่หลักที่ต้องรับผิดชอบประกอบด้วย
- นอกจากระบบข้อมูลที่ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว แล้ว ความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของข้อมูลเป็นอีกประเด็นที่ต้องมีการปรับปรุง เนื่องจากความถูกต้องของข้อมูลจะมีผลต่อเนื่องถึงการคำนวณหลักเกณฑ์การให้คะแนน การกำหนด benchmark ในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการคำนวณเรื่องเงินอุดหนุนที่ต้องให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยคิดว่า จักสามารถแก้ไขให้หมดไปได้ในอนาคต เนื่องจากระบบฐานข้อมูลการทำงานในอนาคตจะมีลักษณะที่โปร่งใสมากขึ้น สามารถตรวจสอบได้โดยง่ายจากภาคประชาชนที่สามารถสืบหาข้อมูลที่ต้องการได้จาก internet รวมทั้งผู้ปฏิบัติจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะชน

ประโยชน์จากฐานข้อมูล และข้อมูลตัวชี้วัดไม่จำกัดเฉพาะผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่และผู้ที่ต้องกำกับดูแลเท่านั้น ประโยชน์ในเชิงวิชาการมีอีกมากนับคณา อาทิ การวิเคราะห์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวชี้วัดต่างๆ เพื่อการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้าง การวิเคราะห์ปัจจัย (factor analysis) เพื่อหาปัจจัยหลักในการอธิบายข้อมูลหรือตัวแปรที่สนใจ

เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่และพื้นที่รับผิดชอบแตกต่างจากเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงควรเน้นบทบาท

หน้าที่ทางด้านการประสานแผนพัฒนา และเชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาก

เครื่องชี้วัดทางด้านบริการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนกว่าของท้องถิ่นรูปแบบอื่น เนื่องจากไม่มีพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง และไม่มีการให้บริการที่เป็นรูปธรรมมากนัก การทำงานในลักษณะประสาน เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ และอาจจะต้องใช้วิธีการประเมินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆควบคู่กัน การพัฒนาเครื่องชี้วัดจึงต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นหลัก

การศึกษานี้ได้พยายามพัฒนาเครื่องชี้วัดการทำงานเท่าที่จะเป็นไปได้จากฐานข้อมูลที่มีอยู่ ซึ่งยังมีข้อบกพร่องอีกมาก ต้องได้รับการพัฒนาในลำดับต่อไป.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2542) “รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิเคราะห์จัดทำตัวชี้วัดด้านการเงินการคลังท้องถิ่น” จัดทำโดยศูนย์บริการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (กุมภาพันธ์)

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และคณะ(2541) “การจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล” มุขนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. รายงานวิจัยที่สนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติ ผ่านกรมการปกครอง

Kaplan, Robert S. and David P. Norton (1996) “Using the balanced Scorecard as a Strategic Management System,” *Havard Business Review* January-February (76).

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

ภาคผนวก 4-1 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประสิทธิผล
เชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผลการดำเนินงาน	รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ต้องปรับปรุง	นนทบุรี สระแก้ว อุตรดิตถ์ ศรีสะเกษ ราชบุรี หนองบัวลำภู เลย กระบี่ สมุทรสาคร กาญจนบุรี นครสวรรค์ บัณฑิตานี นครราชสีมา
พอใช้	ชัยนาท นครนายก บุรีรัมย์ อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด เพชรบุรี สมุทรสงคราม สกลนคร เชียงราย พิจิตร สตูล ตาก นครศรีธรรมราช ยะลา นครพนม อุตรดิตถ์ พิษณุโลก อุทัยธานี กำแพงเพชร พะเยา มุกดาหาร ปทุมธานี ปราจีนบุรี ชุมพร ตราด เชียงใหม่ แพร่ ลำปาง แม่ฮ่องสอน ระนอง สระบุรี นครปฐม พังงา สุพรรณบุรี สมุทรปราการ พัทลุง มหาสารคาม อำนาจเจริญ ลพบุรี อ่างทอง ขอนแก่น ชัยภูมิ ฉะเชิงเทรา
ดี	กาฬสินธุ์ สุรินทร์ นราธิวาส สุราษฎร์ธานี อัญญา ชลบุรี ภูเก็ต สิงห์บุรี ลำพูน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก 4-2 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตามเครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้

ผลการดำเนินงาน	รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ต้องปรับปรุง	อำนาจเจริญ มหาสารคาม ชัยภูมิ สกลนคร ศรีสะเกษ พิจิตร อ่างทอง ลพบุรี พะเยา พิษณุโลก นราธิวาส กาฬสินธุ์ หนองบัวลำภู ขอนแก่น อุดรธานี นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์
พอใช้	สตูล เลย ตรวาท อุดรดิตถ์ บุรีรัมย์ แพร่ อุบลราชธานี ปัตตานี ลำพูน สระแก้ว ร้อยเอ็ด สมุทรสงคราม ตาก สุรินทร์ เพชรบุรี กาญจนบุรี กำแพงเพชร ลำปาง ปทุมธานี ราชบุรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา นครปฐม สมุทรปราการ
ดี	มุกดาหาร เชียงราย แม่ฮ่องสอน ชัยนาท พัทลุง นครนายก สิงห์บุรี ตรัง สุพรรณบุรี ปราชินบุรี นครพนม สมุทรสาคร ยะลา อยุธยา เชียงใหม่
ดีมาก	พังงา นนทบุรี ระนอง กระบี่ สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต สระบุรี

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก 4-3 การจัดกลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตามเครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง

ผลการดำเนินงาน	รายชื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ต้องปรับปรุง	อุตรดิตถ์ ชัยนาท
พอใช้	สตูล อำนาจเจริญ มหาสารคาม เลย มุกดาหาร ชัยภูมิ เชียงราย สกลนคร ศรีสะเกษ พิจิตร อ่างทอง อุทัยธานี ลพบุรี บุรีรัมย์ พัทลุง พังงา แพร่ นนทบุรี อุบลราชธานี นครนายก ลำพูน สระแก้ว
ดี	ตราด แม่ฮ่องสอน พะเยา พิษณุโลก สิงห์บุรี นราธิวาส ปัตตานี กาฬสินธุ์ ระนอง หนองบัวลำภู ร้อยเอ็ด ขอนแก่น สมุทรสงคราม ชุมพร อุตรธานี ตรัง สุพรรณบุรี ตาก สุรินทร์ เพชรบุรี นครราชสีมา กาญจนบุรี กำแพงเพชร ปราจีนบุรี นครพนม ลำปาง กระบี่ สุราษฎร์ ธานี นครสวรรค์ ปทุมธานี ราชบุรี สมุทรสาคร สระบุรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา อุดรธานี เชียงใหม่
ดีมาก	นครศรีธรรมราช ภูเก็ต ยะลา นครปฐม สมุทรปราการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ส่วนที่ 2

การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1 บทนำ

โครงการวิจัย "โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น (ภายใต้มาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจภาครัฐ ปีงบประมาณ 2542)" ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการหลายแห่งรวมทั้งกระทรวงการคลัง กรมการปกครอง และสำนักงบประมาณ กิจกรรมการวิจัยของโครงการนี้ ประกอบด้วย (ก) การสร้างฐานข้อมูลด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) การวิจัยเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ค) การประเมินและติดตามการทำงานของโครงการนี้ และ (ง) การศึกษาเฉพาะด้านตามความต้องการของหน่วยราชการ (ประเด็นหนึ่งซึ่งดำเนินการคือการศึกษาอัตราภาษีท้องถิ่นที่เหมาะสมและเป็นไปได้ ซึ่งจะจัดเก็บตาม พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง)

ฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น เป้าหมายคือ การพัฒนาระบบข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สร้างเครื่องชี้วัดของการทำงาน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local accountability) การทำงานครอบคลุม (ก) การออกแบบระบบฐานข้อมูล (เพื่อรองรับข้อมูลของทุกหน่วยงาน และพัฒนาข้อมูลอย่างต่อเนื่อง) (ข) การประมวลผลข้อมูลผ่านคอมพิวเตอร์และระบบอินเตอร์เน็ตเพื่อเผยแพร่ให้หน่วยราชการและประชาชน (ค) สร้างเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ง) การพัฒนาระบบข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ และระบบ Government Finance Statistics (GFS) (จ) การประยุกต์ใช้เครื่องชี้วัดสำหรับการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนท้องถิ่น การวัดสภาพความน่าอยู่ของเมือง

นอกเหนือจากการสร้างข้อมูลเชิงปริมาณ จำเป็นต้องวัดเชิงถึงคุณภาพของบริการสาธารณะ เพราะถึงแม้ว่าบริการสาธารณะเหล่านั้นมีพอเพียง แต่หากคุณภาพของบริการไม่ดีหรือไม่สอดคล้อง

กับความต้องการของประชาชน ก็ควรจะมีการปรับปรุงวิธีการใช้จ่าย การเพิ่มตัวแปรเชิงคุณภาพ เช่น การวัด outcome และความพอใจของประชาชนต่อการทำงานของท้องถิ่น จะช่วยให้เปรียบเทียบความสามารถในการให้บริการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น จากแนวคิดข้างต้นโครงการพัฒนาประสิทธิภาพฯ จึงได้ดำเนินการวิจัยเป็นกรณีศึกษา จำนวน 12 เทศบาล โดยทำการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเทศบาล และบางส่วนของเขตใกล้เคียงเทศบาล

ในรายงานฉบับนี้ประกอบด้วย 5 ส่วนได้แก่ บทที่ 1 บทนำอธิบายที่มาและวัตถุประสงค์การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ 2 กล่าวถึงกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ การกำกับและตรวจสอบของประชาชน รวมทั้งมูลเหตุของการวัดประสิทธิภาพเชิงคุณภาพ โดยใช้การวัดความพึงพอใจประชาชนต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทที่ 3 อธิบายลักษณะของแบบสอบถามที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ บทที่ 4 สรุปผลลัพธ์ที่ได้จากการวิเคราะห์แบบสอบถามทั้ง 12 เทศบาล บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะต่อการสำรวจความพึงพอใจ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 กล่าวนำ

การจัดทำเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพ (Efficiency Indicators) การทำงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถทำได้จากการวัดปริมาณหรือจำนวนของสาธารณูปโภคและบริการที่ผลิตได้เปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า ซึ่งเราสามารถวัดเป็นตัวเลขได้เช่น พื้นที่ถนนที่เพิ่มขึ้น จำนวนขยะที่จัดเก็บได้ในแต่ละปี พื้นที่สีเขียวที่เพิ่มขึ้น จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นเปรียบเทียบกับจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับในแต่ละปี จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จากท้องถิ่นเอง จำนวนพนักงาน จำนวนเครื่องจักรกล การจัดสรรงบประมาณในแต่ละโครงการ หากสาธารณูปโภคและบริการที่เกิดขึ้นมีมากเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้า แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีการจัดสาธารณูปโภคและบริการที่มีประสิทธิภาพโดยเปรียบเทียบ เครื่องชี้วัดส่วนหนึ่งสะท้อนความพอเพียงของสาธารณูปโภคและบริการ โดยนับจำนวนผลผลิตที่ได้เปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนที่ต้องการสาธารณูปโภคและบริการ การกระจายจุดให้บริการของสาธารณูปโภคและบริการสะท้อนความทั่วถึงและเป็นธรรมต่อประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ คุณภาพและความพึงพอใจเป็นอีกมิติหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณา

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายทั้งในแง่กายภาพและความต้องการซึ่งแตกต่างกันไปตามภูมิภาค ความเป็นเมือง-ชนบท การกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของบริการ จำเป็นต้องสะท้อนความจริงที่หลากหลาย อย่างไรก็ตามในส่วนของสาธารณูปโภคและการบริหารสามารถกำหนดมาตรฐานเชิงกายภาพได้ อาทิเช่นความคงทน ความสวยงาม อายุการใช้งาน ประโยชน์ใช้สอย หรือแม้แต่ความสะอาดของตลาดหรือคุณภาพของโรงเรียน เช่น การใช้เทคนิคทางวิศวกรรมวัดความสามารถรับน้ำหนักของถนนที่สร้างขึ้น การตรวจวัดน้ำเสียโดยวัดค่า BOD ในแหล่งน้ำ

สาธารณชนเขตเทศบาล ซึ่งคุณภาพของสาธารณูปโภคและบริการเหล่านั้นจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยในแต่ละเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น

ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการผลิตสาธารณูปโภคและบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกระจายให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ทั่วถึงและคุณภาพของสาธารณูปโภคเหล่านั้นจะดีเพียงใด แต่ท้ายที่สุดประชาชนซึ่งเป็นผู้อยู่อาศัยและรับบริการเหล่านั้นจะเป็นผู้ที่ได้รับผลและต้องรับกับสิ่งที่เกิดขึ้น ในการวัดความพึงพอใจของประชาชนต่อสาธารณูปโภคและบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการวัดผลลัพธ์ (Outcome) เพื่อที่จะสะท้อนความเห็นของประชาชนว่ามีความรู้สึกอย่างไรต่อสาธารณูปโภคและบริการที่ตนเองได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อมูลที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรับฟังและนำไปปรับปรุงการทำงาน

จากที่กล่าวมาแล้วในช่วงต้นการวัดประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง คือ การนำข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่นมาประยุกต์ใช้ เพื่อช่วยในการติดตามผลการทำงาน โดยเปรียบเทียบผลผลิตที่ได้รับกับปัจจัยนำเข้าต่างๆ วัดความทั่วถึงของสาธารณูปโภคและบริการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่ ส่วนที่สอง คือ การวัดความพึงพอใจ ซึ่งจะเป็นการวัดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยใช้แบบสอบถาม

2.2 เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพ (การวัดความพึงพอใจ)

ในการวัดผลลัพธ์ (Outcome) วิธีที่ใช้ทั่วไปคือการจัดทำแบบสอบถามเพื่อสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อสาธารณูปโภคและบริการ วิธีการนี้อาจจะมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น ก) หากจำนวนกลุ่มตัวอย่างไม่มากเพียงพอ อาจสะท้อนทัศนคติของประชาชนที่เป็นกลุ่มประชากรทั้งหมด ข) ในกรณีที่ประชาชนใช้ความรู้สึกวัดสิ่งที่ตนเองได้รับ บางครั้งสาธารณูปโภคและบริการบางอย่างประชาชนอาจไม่เคยมีโอกาสนำไปใช้บริการ ส่งผลให้คำตอบที่ได้ไม่ตรงกับความรู้สึกที่ควรจะเป็น ค) ประชาชนแต่ละคนมีประสบการณ์ใช้บริการสาธารณูปโภคและบริการไม่เท่ากัน ก็จะทำให้การประเมินมีความแตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม การออกแบบสอบถามที่รัดกุมและมีจำนวนตัวอย่างเพียงพอเพียง สามารถ

ลดข้อจำกัดเหล่านั้นได้บ้าง และเมื่อใช้ผลสำรวจใช้ร่วมกับ performance indicators ที่มีหน่วยวัดเชิงปริมาณเป็นรูปธรรม ก็จะช่วยให้การวิเคราะห์ผลแม่นยำเชื่อถือได้

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นโครงการนำร่องครอบคลุม 12 เทศบาลได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลเมืองตาก เทศบาลนครของแก่น เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เทศบาลเมืองหนองคาย เทศบาลนครนครปฐม เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี เทศบาลเมืองสตูล โดยมีมุ่งหมายวัด ทักษะคติต่อคุณภาพของสาธารณูปโภคและบริการที่เทศบาลจัดทำให้กับประชาชน และอาจจะนำผลไปใช้สำหรับการสร้างเครื่องวัด "ความน่าอยู่ของเมือง" ในอนาคตต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3 แบบสอบถาม (การอธิบายและวัตถุประสงค์)

ในการดำเนินการครั้งนี้ คณะนักวิจัยทางได้กำหนดขอบเขตโดยจะทำการศึกษาองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล ซึ่งมีความพร้อมในการให้บริการสาธารณะที่ครบถ้วนมากกว่าองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยมอบหมายภารกิจการสำรวจข้อมูลให้มหาวิทยาลัย 4 แห่งในภูมิภาคต่างๆ โดยภาคเหนือได้รับความร่วมมือจากอาจารย์และนักศึกษาศาสาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ภาคกลางได้รับความร่วมมือจากอาจารย์และนักศึกษาจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับความร่วมมือจากอาจารย์และนักศึกษาจากภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และในภาคใต้ได้รับความร่วมมือจากอาจารย์และนักศึกษาจากภาควิชาเศรษฐศาสตร์ เกษตร คณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่

การกำหนดตัวอย่าง โดยศึกษาแผนที่ของเขตเทศบาลศึกษาข้อมูลความหนาแน่นและลักษณะของเมืองเพื่อให้ตัวอย่างข้อมูลให้ครอบคลุมทุกส่วนของเขตเทศบาลทั้งที่เป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นสูงและในบริเวณที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ อนึ่งในการสำรวจนี้ได้รวมตัวอย่างครัวเรือนที่อาศัยอยู่นอกเขตเทศบาลและมีโอกาสใช้บริการของเทศบาล นักศึกษาได้รับการฝึกก่อนสำรวจจริง อาจารย์ผู้ควบคุมเพื่อตรวจสอบว่าแบบสอบถามที่ได้รับว่ามีข้อมูลครบถ้วนหรือไม่ กรณีที่ไม่ครบถ้วนจะให้ออกไปสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม

แบบสอบถาม มีข้อมูล 5 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลทั่วไป เป็นส่วนที่ต้องการทราบถึงลักษณะของประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ให้คำตอบแก่ผู้สัมภาษณ์ ซึ่งประกอบได้ด้วยข้อมูลอายุ เพศ สถานภาพครอบครัว การศึกษา รายได้ต่อเดือน และที่สำคัญคือสถานที่ตั้งของที่อยู่อาศัยและสถานที่ตั้งของที่ทำงานว่าอยู่ในเขตเทศบาลหรือไม่

ส่วนที่สอง การที่สอบถามถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลเพื่อสะท้อนความคุ้นเคยและความสนใจที่มีต่อเทศบาล

ส่วนที่สาม เป็นส่วนที่ประเมินคุณภาพการให้บริการของเทศบาลในทัศนะของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามซึ่งจะแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มงานคือ กลุ่มงานสาธารณูปโภค ซึ่งจะมีส่วนในด้านถนน ทางเท้า ตลาด ที่พักรถโดยสาร ส้วมสาธารณะ ระบบระบายน้ำเสีย สถานที่ออกกำลังกาย และสวนสาธารณะ เป็นต้น กลุ่มงานสาธารณสุข ประกอบไปด้วยงานด้านประปา งานเก็บขยะ และงานสาธารณสุข กลุ่มงานการศึกษาและวัฒนธรรม ประกอบไปด้วยงานของโรงเรียนเทศบาล งานฝึกอบรม งานประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น และงานกีฬา เป็นต้น และสุดท้ายคือกลุ่มงานให้บริการ ซึ่งเป็นงานอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการของเทศบาล

ส่วนหนึ่งของคำถามเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของงานที่บุคคลนั้นพึงประสงค์หรือต้องการ

ส่วนที่สี่ เป็นส่วนที่ให้ประชาชนแสดงทัศนคติของตนเองต่อผู้บริหารของเทศบาลซึ่งมีทั้งชุดปัจจุบันและชุดเดิม (หากชุดปัจจุบันได้รับการเลือกตั้งไม่เกิน 1 ปี) ซึ่งเป็นส่วนที่ต้องการทราบถึงความเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยถามความเห็นเกี่ยวกับผลงานโดยรวม ความคิดสร้างสรรค์ การรับฟังความเห็นของประชาชน การดำเนินงานตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ รวมทั้งความซื่อสัตย์ในการทำงาน

ส่วนที่ห้า เป็นส่วนที่ต้องการจะทราบถึงความเต็มใจที่จะจ่ายค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และภาษีท้องถิ่น ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความเต็มใจของประชาชนในการช่วยเหลือท้องถิ่นของตนเองเพื่อดำเนินการจัดหาบริการสาธารณะเพื่อให้บ้านเมืองที่ตนเองอาศัยเป็นเมืองน่าอยู่ สวยงามและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างดี ซึ่งคำถามในส่วนนี้แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ ในเรื่องของการจัดเก็บขยะ และในด้านของภาษีโรงเรียนและที่ดิน

ส่วนที่หก เป็นส่วนของผู้สัมภาษณ์ใช้ประเมินความร่วมมือและความเข้าใจในการตอบแบบสอบถามของประชาชนในแต่ละแบบสอบถาม เพื่อให้ประกอบในการประเมินคำตอบที่ได้รับว่ามีความน่าเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใด

ในการดำเนินการออกภาคสนามเพื่อสำรวจครั้งนี้ ดำเนินการในช่วงเดือนมีนาคม 2543 และเมษายน 2543 และได้มีการจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการสำรวจ ในจังหวัดพิษณุโลก และสงขลา ในตอนท้ายของบทนี้จะเป็นแบบสอบถามที่ทางคณะนักวิจัยได้ใช้ในการศึกษาคั้งนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แบบสอบถามเกี่ยวกับความพึงพอใจและทัศนคติของประชาชน
ต่อการให้บริการของเทศบาล _____

แบบสอบถามนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง "การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แบบสอบถามนี้จะช่วยสะท้อนคุณภาพของการให้บริการของเทศบาล และลักษณะของบริการที่ประชาชนต้องการ (ให้ความสำคัญสูงสุด) เป็นอย่างไร คณะวิจัยใคร่ขอขอบคุณที่กรุณาใช้เวลาให้ความร่วมมือ ผลลัพธ์ที่ได้จะรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับทราบในโอกาสต่อไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

- | | | |
|--------------------------|--|-----|
| 1. เพศ | 1)ชาย 2)หญิง | A1 |
| 2. สถานภาพในครอบครัว | 1)หัวหน้าครอบครัว 2)สามี/ภรรยา 3)บุตร 4)ญาติ 5)อื่นๆ _____ | A2 |
| 3. จำนวนคนในครอบครัว | _____ คน | A3 |
| 4. อายุ | _____ ปี | A4a |
| (กรณีไม่ระบุตัวเลข) | 1) 18-24 ปี 2) 25 - 34 ปี 3) 35-44 ปี 4) 45-59 ปี 5) 60 ปีขึ้นไป | A4b |
| 5. การศึกษา | 1) ประถมศึกษา 2) มัธยมศึกษาปีที่ 3 3) มัธยมศึกษาปีที่ 6 4) อาชีวศึกษา (ปวช.)
5) อนุปริญญา (ปวส.) 6)ปริญญาตรี 7) สูงกว่าปริญญาตรี 8) อื่นๆ _____ | A5 |
| 6. อาชีพ | 1) รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ 2) ลูกจ้าง 3) ธุรกิจส่วนตัว 4) เกษตรกรรม
5) นักเรียนนักศึกษา 6) ไม่ประกอบอาชีพ 7) อื่นๆ _____ | A6 |
| 7. สถานที่ทำงาน | 1) ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล 2) ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล | A7 |
| 8. รายได้ต่อเดือนของ | 1) ผู้ตอบแบบสอบถาม _____ บาท 1) ต่ำกว่า 3,000 บาท A8a
2) คู่ครัวเรือน 2) 3,001-5,000 บาท 3) 5,001-7,000 บาท A8b_____
(ตอบได้ทั้งสองข้อ) 4) 7,001-10,000 บาท 5) 10,000-15,000 บาท A8c
6) 15,000-30,000 บาท 7) มากกว่า 30,001 บาท | |
| 9. ที่พักอาศัยปัจจุบัน | 1) อยู่ในเขตเทศบาล 2)อยู่นอกเขตเทศบาล ระบุสถานที่ (ถนน, ย่าน) _____
หมู่ที่ _____ ตำบล _____ | A9 |
| 10. ลักษณะของที่พักอาศัย | สถานะของผู้ตอบแบบสอบถามในที่พักอาศัย | |
| | 1) บ้านเดี่ยว ขนาด _____ ตร.วา 1) เจ้าของบ้าน A10a | |
| | 2) ทาวน์เฮ้าส์ ขนาด _____ ตร.วา 2) ผู้อาศัย A10b_____
3) อาคารพาณิชย์ ขนาด _____ ตร.วา 3) เช่า A10c | |
| | 4) คอนโดมิเนียม ขนาด _____ ตร.เมตร 4) อื่นๆ _____ | |
| | 5) อพาร์ทเมนต์/หอพัก/ห้องเช่า | |

16. ประเมินความพึงพอใจในแต่ละกลุ่มบริการของเทศบาล

บริการของเทศบาล	ไม่รู้ว่าเทศบาลให้บริการ	ไม่เคยใช้บริการ	ความพึงพอใจต่อบริการ				หมายเหตุ
			พอใจมาก	พอใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับปรุง	ไม่มีความเห็น	
กลุ่มงานสาธารณูปโภค							
ถนน	1) สภาพถนนภายในเขตเทศบาล (หลุมบ่อ มีจระจก ฯลฯ)						C1a C1b C1c
	2) การกวาด ล้างและทำความสะอาดถนน						C2a C2b C2c
ทางเท้า	3) สภาพทางเดินเท้าริมถนน (ความเรียบ ความสวยงาม ฯลฯ)						C3a C3b C3c
	4) การกวาด ล้างและทำความสะอาดทางเดินเท้า						C4a C4b C4c
ตลาด	5) สภาพตลาดสดของเทศบาล (ความแออัด ความมีระเบียบ ฯลฯ)						C5a C5b C5c
	6) การเก็บขยะทำความสะอาดตลาดสดของเทศบาล						C6a C6b C6c
ที่พักรอรถ	7) สภาพที่พักรอรถโดยสาร						C7a C7b C7c
	8) ความสะอาดของที่พักรอรถโดยสาร						C8a C8b C8c
ส้วม	9) สภาพและการจัดการส้วมสาธารณะ (ความพอเพียง ฯลฯ)						C9a C9b C9c
	10) ความสะอาดของส้วมสาธารณะ						C10a C10b C10c
11) ระบบระบายน้ำเสีย (ระบบท่อและการบำบัดน้ำเสีย)*							C11a C11b C11c
12) การระบายน้ำฝนหรือน้ำท่วมขัง (วางระบายน้ำหรือท่อระบายน้ำฝน)							C12a C12b C12c

* คำถามนี้สำหรับเมืองที่มีระบบบำบัดน้ำเสีย

บริการของเทศบาล	ไม่รู้ว่ เทศ บาลให้ บริการ	ไม่เคย ให้ บริการ	ความพึงพอใจต่อบริการ				หมายเหตุ
			พอใจ มาก	พอ ใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับ ปรุง	ไม่มี ความ เห็น	
13) สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อน ใจของประชาชน							C13a C13b C13c
14) การจัดสร้างสวนหย่อม เกาะกลาง ถนน ริมทางเดิน และริมตลิ่ง							C14a C14b C14c
15) สนามกีฬาหรือสถานที่ออกกำลังกาย							C15a C15b C15c
16) การจัดระเบียบที่จอดรถยนต์ มอเตอร์ไซด์ จักรยาน รถมอเตอร์							C16a C16b C16c
17) สภาพและความสว่างของไฟฟ้าตาม ถนนและซอย							C17a C17b C17c
18) การดูแลและให้บริการแก่ชุมชน แออัด							C18a C18b C18c
19) การพัฒนาความสวยงามและสะอาด ของเมือง							C19a C19b C19c
20) การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ไม่ให้ เกะกะทางสัญจร							C20a C20b C20c
21) การแก้ปัญหาการบุกรุกทางเท้า สาธารณะของร้านค้า							C21a C21b C21c
กลุ่มงานสาธารณสุข							
22) น้ำประปา							C22a C22b C22c
23) งานดูคูบัว เทศบาล เอกชน							C23a C23b C23c
24) งานเก็บขยะ (บ้านเรือน)							C24a C24b C24c
25) งานจัดการสุนัขจรจัดและป้องกันโรค พิษสุนัขบ้า							C25a C25b C25c
26) งานกำจัดขยะและการป้องกันโรคติด ตื้อ							C26a C26b C26c

บริการของเทศบาล	ไม่รู้ว่าเทศบาลให้บริการ	ไม่เคยใช้บริการ	ความพึงพอใจต่อบริการ				หมายเหตุ
			พอใจมาก	พอใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับปรุง	ไม่มีความเห็น	
27) การจัดการคุณภาพอากาศ (ฝุ่นควัน)							C27a C27b C27c
28) การจัดการเสียงดังรบกวน							C28a C28b C28c
29) งานดูแลคุณภาพและความสะอาดของร้านอาหาร โรงภาพยนตร์ และสถานเริงรมย์							C29a C29b C29c
กลุ่มงานการศึกษาและวัฒนธรรม							
30) คุณภาพของโรงเรียนเทศบาล							C30a C30b C30c
31) การฝึกอบรมระยะสั้น เช่น ฝึกอาชีพงานช่างฝีมือ							C31a C31b C31c
32) การจัดความช่วยเหลือให้กับคนพิการและคนชรา							C32a C32b C32c
33) งานส่งเสริม วัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น							C33a C33b C33c
34) งานส่งเสริมและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว							C34a C34b C34c
35) งานส่งเสริมการกีฬา							C35a C35b C35c
กลุ่มงานให้บริการ							
36) บริการของหน่วยดับเพลิงเทศบาล							C36a C36b C36c
37) กิจการโรงรับจำนำ							C37a C37b C37c
38) การจัดทำบัตรประชาชน งานทะเบียนราษฎร (การให้บริการแจ้งเกิด ตาย ย้ายที่อยู่)							C38a C38b C38c
39) การขอบ้านเลขที่ (หลังจากสร้างบ้านเสร็จ)							C39a C39b C39c

บริการของเทศบาล	ไม่รู้ว่าเทศบาลให้บริการ	ไม่เคยใช้บริการ	ความพึงพอใจต่อบริการ				หมายเหตุ
			พอใจมาก	พอใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับปรุง	ไม่มีความเห็น	
40) การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร							C40a C40b C40c
41) ความสะดวกรวดเร็วในการชำระภาษี (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย)							C41a C41b C41c
42) การประชาสัมพันธ์โดยทั่วไปของเทศบาล							C42a C42b C42c



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

17. ท่านต้องการให้งานเหล่านี้มีความสำคัญต่อการจัดบริการของเทศบาลอย่างไร (เรียงลำดับความสำคัญจากมาก ไปน้อยโดยดูรูปประกอบ) 1 สำคัญมากที่สุด จนถึง 8 สำคัญน้อยที่สุด

- | | |
|--|------|
| _____ ก. ถนนและทางเท้าเป็นระเบียบ สวยงาม | D17a |
| _____ ข. ตลาดสะอาด ถูกสุขอนามัย | D17b |
| _____ ค. การระบายน้ำฝนได้ดี ไม่มีน้ำท่วมขัง | D17c |
| _____ ง. สวนสาธารณะและสวนหย่อมสวยงาม | D17d |
| _____ จ. ไฟแสงสว่างตามที่สาธารณะมีเพียงพอและอยู่ในสภาพใช้งานได้ | D17e |
| _____ ฉ. งานสาธารณสุข และการป้องกันโรค | D17f |
| _____ ช. งานการศึกษา มีโรงเรียนที่ดี และสนับสนุนวัฒนธรรมท้องถิ่น | D17g |
| _____ ซ. การให้บริการ ติดต่อกับเทศบาลสะดวก รวดเร็ว | D17h |

18. ท่านเห็นว่าโดยรวมแล้วเทศบาลของท่าน มีการจัดการ การบริหาร เป็นอย่างไร

- 1) ดีมาก 2) ดี 3) ใช้ได้ 4) ต้องปรับปรุง 5) ต้องปรับปรุงอย่างมาก

D18

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่สี่ ทศนคติเกี่ยวกับผู้บริหารเทศบาล

19. ทศนคติเกี่ยวกับผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี) ชุดปัจจุบัน

ลักษณะของผู้บริหาร	ทศนคติ				
	พอใจ มาก	ใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับ ปรุง	ไม่แน่ใจ หรือไม่มี ความเห็น	
ผลงานโดยรวมของผู้บริหารชุดนี้					E19a
มีการพัฒนาโครงการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง					E19b
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำงาน					E19c
ดำเนินนโยบายตามที่เคยให้สัญญาไว้ช่วงหาเสียง					E19d
ความซื่อสัตย์ในการทำงาน					E19e

20. ทศนคติเกี่ยวกับผู้บริหารเทศบาล ชุดเดิม (หากเป็นชุดเดียวกับปัจจุบัน ไม่ต้องตอบข้อนี้)

ลักษณะของผู้บริหาร	ทศนคติ				
	พอใจ มาก	ใช้ได้	ไม่พอใจ ควรปรับ ปรุง	ไม่แน่ใจ หรือไม่มี ความเห็น	
ผลงานโดยรวมของผู้บริหารชุดนี้					E20a
มีการพัฒนาโครงการใหม่ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง					E20b
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำงาน					E20c
ดำเนินนโยบายตามที่เคยให้สัญญาไว้ช่วงหาเสียง					E20d
ความซื่อสัตย์ในการทำงาน					E20e

หมายเหตุ ผู้บริหารชุดปัจจุบันและผู้บริหารชุดเดิม อาจซ้ำกันได้ ในกรณีนี้ให้ข้ามข้อ 20

ส่วนที่ห้า ระดับความเต็มใจในการจ่ายค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และภาษี

สมมติว่า เทศบาลมีนโยบายปรับปรุงคุณภาพการให้บริการทุกๆ ด้าน ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นและขอความร่วมมือจากประชาชนให้จ่ายค่าบริการเพิ่มขึ้นท่านเห็นด้วยหรือไม่

21. ขยะ

- ในการให้บริการจัดเก็บขยะในปัจจุบันของเทศบาลท่านต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวน _____ บาทต่อเดือน F21_____
 - หากเทศบาลเก็บขยะให้ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (มีการเก็บทุกวัน ไม่มีขยะตกค้าง วิธีกำจัดที่ถูกต้อง) ถ้าค่าจัดเก็บเดือนละ 100 บาทแล้วยินดีจ่ายหรือไม่ F21a
 - 1) ยินดีจ่าย
 - 2) ไม่ยินดีจ่าย F21b _____
- หากไม่ยินดีจ่ายแล้วท่านคิดว่าท่านยินดีจ่ายมากที่สุดในจำนวนเดือนละ _____ บาท

22. ภาษีโรงเรียนและที่ดิน

- ภาษีโรงเรียนและที่ดินเป็นแหล่งรายได้สำคัญของเทศบาล ซึ่งเทศบาลจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน เพื่อนำไปปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ
- ท่านยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินหรือไม่ F22a
 - 1) ยินดี
 - 2) ไม่ยินดี
- ท่านเต็มใจจะจ่ายภาษีโรงเรียนและที่ดินอย่างมากที่สุดปีละ _____ บาท F22b _____

ส่วนที่หก ข้อมูลจากผู้สัมภาษณ์

23. ชื่อผู้สัมภาษณ์ _____ G24 /
24. วันที่สัมภาษณ์ _____ G25
25. เวลาที่ใช้ในการสัมภาษณ์ _____ นาที G26
26. ในขณะที่สัมภาษณ์มีผู้อื่นร่วมออกความเห็นหรือไม่ 1) มี 2) ไม่มี G27
27. ประเมินการให้ความร่วมมือ และความเข้าใจ ของผู้ตอบแบบสอบถาม _____
A = ดีมาก B = ดี C = พอใช้ D = ไม่ค่อยดี

บทที่ 4 ผลการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการ ของเทศบาลตัวอย่าง 12 เทศบาล

การสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลตัวอย่าง 12 เทศบาลจากทั้งหมด 4 ภาค ภาคเหนือ ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครเมืองตาก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครหนองคาย เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ภาคกลาง เทศบาลนครปฐม เทศบาลเมืองชลบุรี เทศบาลเมืองสระบุรี และ ภาคใต้ เทศบาลนครสตูล เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี และเทศบาลนครหาดใหญ่ สำหรับรายละเอียดผลการสำรวจของแต่ละเทศบาลศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในภาคผนวกแผ่นดิสก์ที่แนบมาพร้อมเอกสารนี้ การสรุปผลการสำรวจในภาพรวมจากทุกเทศบาลตัวอย่าง สามารถแสดงแยกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.1 ข้อมูลภาพรวมของเทศบาลตัวอย่าง 12 เทศบาล

ในการศึกษาครั้งนี้เมื่อวิเคราะห์ภาพรวมของเทศบาลทั้ง 12 แห่ง จะพบว่ามีความแตกต่างในลักษณะทั้งในด้านกายภาพ การปกครองรวมทั้งจำนวนประชากรในเขตพื้นที่ โดยเทศบาลที่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบมากที่สุดคือ เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี 68.97 ตร.กม. ในขณะที่เทศบาลเมืองชลบุรีมีขนาดพื้นที่เล็กที่สุดคือ 4.57 ตร.กม. แต่เมื่อพิจารณาจำนวนประชากรในพื้นที่พบว่าเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนประชากรมากที่สุดคือ 171,637 คนและเทศบาลเมืองตากมีจำนวนประชากรน้อยที่สุดคือ 21,328 คน และเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของจำนวนประชากรต่อพื้นที่ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4,073 คน/ตร.กม. พบว่าเทศบาลเมืองชลบุรีมีความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ซึ่งมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 9,253 คน/ตร.กม. และเทศบาลนครหาดใหญ่มีความหนาแน่นรองลงมาคือ 7,473 คน/ตร.กม.

ตารางที่ 2-1 เปรียบเทียบจำนวนประชากรและพื้นที่ของเทศบาลที่ทำการสำรวจ

ลำดับที่	ชื่อท้องถิ่น	ชั้น	จำนวนราษฎร	พื้นที่ (ตร.กม.)
1	เทศบาลนครเชียงใหม่	1	172,400.00	40.00
2	เทศบาลเมืองตาก	2	21,482.00	7.27
3	เทศบาลนครพิษณุโลก	1	90,041.00	18.26
4	เทศบาลนครขอนแก่น	1	133,800.00	46.00
5	เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	1	34,493.00	11.63
6	เทศบาลเมืองหนองคาย	1	45,153.00	35.15
7	เทศบาลเมืองชลบุรี	1	42,806.00	4.01
8	เทศบาลนครนครปฐม	1	92,289.00	19.85
9	เทศบาลเมืองสระบุรี	1	65,937.00	20.13
10	เทศบาลนครหาดใหญ่	1	156,506.00	21.00
11	เทศบาลเมืองสตูล	4	21,091.00	6.80
12	เทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี	1	111,781.00	68.97

เมื่อศึกษาผลที่ได้รับจากการสำรวจประกอบกับเครื่องชี้วัดในกลุ่มต่างๆ (จากการคำนวณตัวเลขที่ได้รับจากระบบข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น) ดังตารางที่ 2-2 จะสามารถสรุปได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2-2 เครื่องชี้วัดในกลุ่มความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ

ชื่อท้องถิ่น	ชั้น	เครื่องชี้วัดกลุ่มความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ								
		จำนวนตลาด ต่อพื้นที่ (ไม่รวม พื้นที่ อุทยาน แม่น้ำ ลำคลอง) (แห่งต่อตาราง กิโลเมตร)	ค่าใช้จ่ายใน การจัดเก็บขยะ ต่อปริมาณขยะ ที่เกิดขึ้นต่อปี (บาทต่อ กิโลกรัม.ปี)	ความยาวของ ถนนสาธารณะ ต่อประชากร (กิโลเมตรต่อคน)	พื้นที่สวน สาธารณะต่อ ประชากร 1,000 คน (ตารางกม. ต่อ1,000คน)	ค่าใช้จ่าย อุดหนุนศูนย์ พัฒนาเด็กต่อ ประชากรเด็กอายุ 0-6 ปี (บาทต่อคน.ปี)	ค่าใช้จ่ายด้านการ ศึกษาต่อประชากร ในวัยเรียน (บาทต่อคน.ปี)	ค่าใช้จ่ายด้าน สาธารณสุขต่อ ประชากร (บาทต่อคน.ปี)	ค่าใช้จ่ายใน การดูแลสุขภาพ สาธารณะต่อ ประชากร (บาทต่อคน.ปี)	คะแนนเฉลี่ย กลุ่มความทั่ว ถึงของการให้ บริการ สาธารณะ
เทศบาลนครเชียงใหม่	1	0	4	0	3	0	0	4	4	1.88
เทศบาลเมืองตาก	2	3	4	0	4	0	0	0	3	1.75
เทศบาลนครพิษณุโลก	1	3	3	2	3	0	4	4	4	2.88
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	1	3	4	2	0	4	4	3	4	3.00
เทศบาลนครหาดใหญ่	1	3	4	1	0	0	0	4	0	1.50
เทศบาลเมืองสระบุรี	1	1	3	1	3	0	0	4	2	1.75

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 2-3 เครื่องชี้วัดกลุ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ

ชื่อท้องถิ่น	ชั้น	เครื่องชี้วัดกลุ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ		
		พนักงานเทศบาลต่อ ประชากร 100 คน (คนต่อ100 คน)	ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนน ต่อระยะทางในการซ่อมแซม (บาท.กิโลเมตร)	คะแนนเฉลี่ยกลุ่มประสิทธิภาพ การให้บริการสาธารณะ
เทศบาลนครเชียงใหม่	1	2	0	1.00
เทศบาลเมืองตาก	2	1	0	0.50
เทศบาลนครพิษณุโลก	1	1	0	0.50
เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด	1	3	0	1.50
เทศบาลนครหาดใหญ่	1	1	0	0.50
เทศบาลเมืองสระบุรี	1	3	1	2.00

ที่มา : จากการคำนวณของคณะผู้วิจัย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เทศบาลนครเชียงใหม่มีดัชนีวัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะดังต่อไปนี้ ในการให้บริการจัดเก็บขยะมีคะแนนเท่ากับ 4 คือได้คะแนนดีมาก (วัดจากค่าใช้จ่ายจัดเก็บขยะต่อจำนวนขยะที่เกิดขึ้น ถ้าค่ามากแสดงว่าดีและทั่วถึง) เมื่อวัดจากการสำรวจพบว่าร้อยละ 52.08 เห็นว่าพอใช้ได้ และร้อยละ 27.9 เห็นว่าไม่พอใจควรปรับปรุง แสดงให้เห็นได้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่แม้ว่าจะมีการใช้งบประมาณในการจัดเก็บขยะมากและทั่วถึงแต่ประชาชนในพื้นที่ยังคิดว่าบริการที่ได้รับเพียงแค่ออกรถขยะไปทิ้งในทางไม่พอใจ ควรปรับปรุง และเมื่อดูเหตุผลแล้วพบว่าประชาชนเห็นว่าการจัดเก็บขยะยังเลอะเทอะ เย็นมาก และต้องปรับปรุงอย่างมาก รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะว่าควรจัดเก็บทุกวัน ให้มีการนำขยะมา recycle และให้มีการดูแลพนักงานเก็บขยะ

ในขณะที่เทศบาลเมืองตากได้ดัชนีวัดความทั่วถึงของการให้บริการการจัดเก็บขยะเท่ากับ 4 เช่นเดียวกันกับเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งถือว่าดีมาก และเมื่อประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการจัดเก็บขยะพบว่าร้อยละ 49.32 มีความเห็นว่าเป็นพอใช้ได้ ในขณะที่ร้อยละ 33.3 มีความเห็นว่าเป็นพอใจมาก แสดงว่าประชาชนค่อนข้างพอใจต่อการให้บริการของเทศบาลเมืองตากจนถึงพอใจมาก ในการให้บริการจัดเก็บขยะ มีความสอดคล้องกันระหว่างดัชนีที่ได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลนครเชียงใหม่

เมื่อพิจารณาเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งมีค่าเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพในการให้บริการความทั่วถึงสาธารณะ เท่ากับ 3 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดีแต่ไม่ดีมากเท่ากับเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่เมื่อประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการเก็บขยะพบว่าร้อยละ 51.59 มีความเห็นว่าเป็นพอใช้ได้ และร้อยละ 28.98 มีความเห็นว่าเป็นพอใจมาก จะพบว่าเทศบาลนครพิษณุโลกนั้นมีการใช้เงินในการจัดการขยะน้อยกว่าเทศบาลนครเชียงใหม่แต่ประชาชนมีความพึงพอใจต่อคุณภาพของบริการชนิดเดียวกันนี้มากกว่า

ในกรณีอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน เราจะพบว่าเครื่องชี้วัดประสิทธิภาพนั้นสามารถให้ภาพ และบ่งบอกถึงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ระดับหนึ่ง แต่การวัดคุณภาพของบริการที่ให้กับประชาชนในท้องถิ่นแล้ว เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพเชิงคุณภาพจะให้คำตอบได้ดีกว่า การทำการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล จะเป็นกระบอกช่วยสะท้อนความต้องการของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารสามารถจัดหาบริการที่ดีและ

มีคุณภาพได้ตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และคณะนักวิจัยหวังว่าแต่ละเทศบาลจะดำเนินการศึกษาเช่นนี้ต่อไป

4.2 การมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล

ในการสำรวจถึงการมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล ซึ่งวัดจากการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและศึกษาความแตกต่างในการไปใช้สิทธิ์ตามลักษณะของประชากร แสดงได้ในตารางที่ 2-4

ตารางที่ 2-4 อัตราการใช้สิทธิ์และความแตกต่างของการใช้สิทธิ์ตามลักษณะประชากร

เทศบาล	อัตราการใช้สิทธิ์(%)	ความแตกต่างในการใช้สิทธิ์ (ช-ญ)	ระดับการศึกษาของผู้ไปใช้สิทธิ์ส่วนใหญ่	อาชีพของผู้ไปใช้สิทธิ์ส่วนใหญ่
นครเชียงใหม่	54.45	ไม่แตกต่าง	มัธยมศึกษาปีที่ 3	ธุรกิจส่วนตัว
เมืองตาก	61.32	ไม่แตกต่าง	มัธยมศึกษาปีที่ 3	ธุรกิจส่วนตัว
นครพิษณุโลก	60.82	ไม่แตกต่าง	ประถมศึกษา	เกษตรกรรม
นครขอนแก่น	59.83	ไม่แตกต่าง	ประถมศึกษา	เกษตรกรรม
เมืองร้อยเอ็ด*	100.00	-	-	-
นครหนองคาย	76.85	ไม่แตกต่าง	มัธยมศึกษาปีที่ 6	ไม่ประกอบอาชีพ
เมืองชลบุรี	76.02	ไม่แตกต่าง	สูงกว่าปริญญาตรี	ไม่ประกอบอาชีพ
นครนครปฐม	74.76	ไม่แตกต่าง	มัธยมศึกษาปีที่ 3	ไม่ประกอบอาชีพ
เมืองสระบุรี	82.72	ไม่แตกต่าง	สูงกว่าปริญญาตรี	ไม่ประกอบอาชีพ
นครสตูล	77.08	ไม่แตกต่าง	มัธยมศึกษาปีที่ 3	นักเรียน/นักศึกษา
เมืองสุราษฎร์ธานี	65.53	ไม่แตกต่าง	สูงกว่าปริญญาตรี	รับจ้างรายวัน
นครหาดใหญ่	74.30	ไม่แตกต่าง	สูงกว่าปริญญาตรี	ไม่ประกอบอาชีพ/เกษตรกรรม

หมายเหตุ: สรุปจากผลการสำรวจ รายละเอียดแต่ละเทศบาลดูได้จากภาคผนวก

จากผลการสำรวจพบว่าเทศบาลทั้ง 12 แห่งมีอัตราการใช้สิทธิ์เลือกตั้งในระดับที่ค่อนข้างสูง (มากกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป) ด้านความแตกต่างในการไปใช้สิทธิ์ทั้งเพศชายและเพศหญิงนั้นพบว่าไม่มีความแตกต่างกันระหว่างเพศ ส่วนระดับการศึกษากับการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งนั้น กลุ่มมัธยมศึกษาปีที่ 3 และระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี มีแนวโน้มการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งมากกว่าในระดับการศึกษาอื่นๆ และอาชีพที่ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งส่วนใหญ่พบว่าเป็นกลุ่มที่ไม่ประกอบอาชีพ

4.3 การประเมินคุณภาพการบริการแต่ละด้าน

การประเมินคุณภาพกิจกรรมแต่ละด้าน (ทั้งหมด 42 กิจกรรม) ซึ่งจัดเป็นกลุ่มได้ 4 กลุ่ม มีผลสรุปและข้อสังเกต (ตารางที่ 2-5) ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2-5 การประเมินคุณภาพกิจกรรมแต่ละด้าน (รวม 4 กลุ่ม 42 กิจกรรม)

กลุ่มงาน/ เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุ โลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อย เอ็ด	นคร หนอง คาย	เมือง ชลบุรี	นคร นคร ปฐม	เมือง สระ บุรี	นคร สตูล	เมืองสุ ราษฎร์ ธานี	นคร หาด ใหญ่
1.กลุ่มงาน สาธารณูปโภค												
1.1 ถนน	2	2	2	2	3	2	1	2	2	2	1	2
1.2 ความสะอาดของ ถนนหนทาง	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.3 ทางเดินเท้า	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2
1.4 ความสะอาดของ ทางเท้า	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.5 สภาพตลาดสด	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
1.6 ความสะอาดของ ตลาดสด	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1
1.7 สภาพที่พักรถ โดยสาร	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2
1.8 ความสะอาดของ ที่พักรถโดยสาร	2	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2
1.9 สภาพสิ่งแวดล้อม สาธารณะ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.10 ความสะอาด ของสิ่งแวดล้อม สาธารณะ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.11 ระบบระบายน้ำ เสีย	1	2	1	1	-	-	1	1	2	1	-	2
1.12 การระบายน้ำ ฝนหรือน้ำท่วมขัง	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2
1.13 สวนสาธารณะ และที่พักผ่อนหย่อนใจ ของประชาชน	2	2	2	2	3	2	2	2	1	2	2	2
1.14 การจัดสร้างสวน	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2

เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มงาน/ เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุ โลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อย เอ็ด	นคร หนอง คาย	เมือง ชลบุรี	นคร ปทุม	เมือง สระ บุรี	นคร สตูล	เมืองสุ ราษฎร์ ธานี	นคร หาด ใหญ่
หอย่อม												
1.15 สนามกีฬาหรือ สถานที่ออกกำลังกาย	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	2	2
1.16 การจัดระเบียบ ของการจราจรริมถนน	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1
1.17 สภาพและความ สว่างของไฟฟ้าตาม ถนนและซอย	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.18 การดูแลและให้ การบริการแก่ชุมชน แออัด	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2
1.19 การพัฒนา ความสวยงามและ ความสะอาดของเมือง	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.20 การจัดระเบียบ หาบเร่แผงลอย	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	2	1
1.21 การแก้ปัญหา การบุกรุกทางเท้า สาธารณะของร้านค้า	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1
2. กลุ่มงานสาธารณสุข												
2.1 น้ำประปา	2	3	1	2	2	2	2	2	1	2	2	
2.2 งานดูดส้วม	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
2.3 งานเก็บขยะ (บ้านเรือน)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	
2.4 งานจัดการสุนัข จรจัดและป้องกันโรค พิษสุนัขบ้า	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	
2.5 งานกำจัดขยะ และ การป้องกันโรคติดต่อ	1	2	1	1	2	1	2	2	2	2	2	
2.6 การจัดการคุณภาพ อากาศ	1	2	1	1	2	1	1	2	1	2	2	
2.7 การจัดการเสียง ดังรบกวน	1	1	1	1	2	2	1	1	2	2	2	
2.8 งานดูแลคุณภาพ และความสะอาดของ ร้านอาหาร โรงภาพ ยนตร์ และสถานเริง	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	

กลุ่มงาน/ เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุ โลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อย เอ็ด	นคร หนอง คาย	เมือง ชลบุรี	นคร ปทุม	เมือง สระ บุรี	นคร สตูล	เมืองสุ ราษฎร์ ธานี	นคร หาด ใหญ่
รวม												
3. กลุ่มงานการศึกษา และวัฒนธรรม												
3.1 คุณภาพของโรงเรียนเทศบาล	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3.2 การฝึกอบรม ระยะสั้น เช่น ฝึกอาชีพ และช่างฝีมือ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3.3 การจัดความช่วยเหลือให้กับคนพิการ และคนชรา	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3.4 งานส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีของ ท้องถิ่น	3	2	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2
3.5 งานส่งเสริมและ พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว	3	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
3.6 งานส่งเสริมการ กีฬา	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4. กลุ่มงานให้บริการ												
4.1 บริการของหน่วย ดับเพลิงเทศบาล	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2
4.2 กิจการโรงรับ จำนำ	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.3 การจัดทำบัตร ประชาชน งาน ทะเบียนราษฎร์	3	2	3	2	2	2	2	3	3	2	2	2
4.4 การขอบ้านเลขที่	2	2	3	2	2	2	2	3	3	2	2	2
4.5 การขออนุญาต ปลูกสร้างอาคาร	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
4.6 ความสะดวกรวด เร็วในการชำระภาษี	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	2
4.7 การประชาสัมพันธ์ โดยทั่วไปของ เทศบาล	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2

หมายเหตุ 1= ไม่พอใจควรปรับปรุง; 2 = พอใช้ได้; 3 = พอใจมาก

รายละเอียดของแต่ละเทศบาลดูได้จากภาคผนวก

จากการสำรวจด้านการประเมินคุณภาพการบริการแต่ละด้านสรุปความคิดเห็นได้ดังนี้

- กลุ่มงานสาธารณูปโภคแบ่งความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจได้ 2 กลุ่มดังนี้
 - 1) การประเมินเกี่ยวกับ ถนน ความสะอาดของถนนหนทาง ทางเดินเท้า ความสะอาดของทางเท้า ความสะอาดสถานที่พักรถ สวนสาธารณะและที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน การจัดสวนหย่อมสนามกีฬาหรือสถานที่ออกกำลังกาย สภาพความสว่างของไฟฟ้าตามถนน และซอย การดูแลและให้บริการแก่ชุมชนแออัด การพัฒนาความสวยงามและความสะอาดของเมือง ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าการบริการดังกล่าวอยู่ในระดับที่ พอใช้ได้ และ
 - 2) สภาพตลาดสด ความสะอาดของตลาดสด สถานที่พักรถโดยสาร สภาพสิ่งแวดล้อมสาธารณะระบบระบายน้ำเสีย การระบายน้ำฝนหรือน้ำท่วมขัง การจัดระเบียบการจอดรถริมทาง การจัดการระเบียบหาบเร่แผงลอย การแก้ปัญหาการบุกรุกทางเท้าสาธารณะของร้านค้า ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าการบริการดังกล่าวอยู่ในระดับที่ ไม่พอใจควรปรับปรุง

- กลุ่มงานสาธารณสุขแบ่งความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสำรวจได้ 2 กลุ่มดังนี้
 - 1) หัวข้อที่ประเมินเกี่ยวกับ น้ำประปา งานดูดส้วม งานเก็บขยะ(บ้านเรือน) งานจัดการสุนัขจรจัดและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า งานดูแลคุณภาพและความสะอาดของร้านอาหาร โรงภาพยนตร์และสถานเริงรมย์ ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าการบริการดังกล่าวอยู่ในระดับที่ พอใช้ได้ และ
 - 2) งานการกำจัดมูลฝอยและการป้องกันโรค การจัดการคุณภาพอากาศ การจัดการเสียงดังรบกวน ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าการบริการดังกล่าวอยู่ในระดับ ไม่พอใจควรปรับปรุงถึงพอใช้ได้ ขึ้นอยู่กับเทศบาล

- กลุ่มงาน การศึกษาและวัฒนธรรมและกลุ่มงานให้บริการ
ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าการบริการดังกล่าวอยู่ในระดับที่ พอใช้ได้

4.4 การประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวม

จากการสำรวจเพื่อประเมินคุณภาพการบริหารโดยรวมของเทศบาลตัวอย่างแต่ละแห่ง พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีทัศนคติตั้งแต่ระดับควรปรับปรุง ถึง ดี ต่อการบริหารงานโดยรวม (สำหรับเทศบาลนครขนาดใหญ่ ประชาชนค่อนข้างมีทัศนคติใช้ได้ ถึง ดีมากต่อการบริหารงานโดยรวม) โดยเมื่อพิจารณาแยกตามลักษณะของการบริหารงานด้านต่าง ๆ ได้แก่

- ผลงานโดยรวมของผู้บริหาร
- มีการพัฒนาโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง
- การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำงาน
- ดำเนินนโยบายตามที่เคยสัญญาไว้ช่วงหาเสียง
- ความซื่อสัตย์ในการทำงาน

จะเห็นได้ว่าประชาชนในเขตเทศบาลมีความเห็นในระดับควรปรับปรุงถึงใช้ได้ ในลักษณะของการบริหารแต่ละด้าน โดยส่วนมากจะให้น้ำหนักของใช้ได้มากกว่า แต่มีบางเทศบาลที่ประชาชนมีความเห็นว่าควรปรับปรุงมากกว่า (ตารางที่ 2-6)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2-6 การประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวม

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุโลก	นคร ขอนแก่น	เมืองร้อยเอ็ด	นคร หนองคาย	เมือง ชลบุรี	นครนคร ปฐม	เมือง สระบุรี	นคร สตูล*	เมืองสุราษฎร์ ธานี	นครหาด ใหญ่
1. การประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวม(%)	ใช้ได้33% ต้องปรับปรุง 49%	ใช้ได้ 45% ดี 29%	ใช้ได้42% ดี 33%	ใช้ได้49% ดี 24%	ใช้ได้51% ดี 29%	ใช้ได้ 46% ต้องปรับ ปรุง31%	ใช้ได้ 42% ต้องปรับ ปรุง38%	ใช้ได้ 42% ต้องปรับ ปรุง5%	ใช้ได้ 28% ดี45%	ใช้ได้ 38% ดี32%	ใช้ได้ 43% ต้องปรับปรุง 39%	ใช้ได้ 50% ดีมาก39%
2. การประเมินผู้ บริหารเทศบาล												
2.1 การปฏิบัติงาน โดยส่วนรวม												
- ใช้ได้(%)	72.21	68.75	70.27	64.45	63.51	55.49	66.41	63.70	63.94	-	54.57	68.67
- ต้องปรับปรุง(%)	21.45	23.21	8.11	22.27	7.58	38.41	25.99	27.40	16.83	-	22.55	19.28
2.2 การคิดริเริ่ม สร้างสรรค์												
- ใช้ได้(%)	57.72	54.72	60.22	52.49	63.32	47.10	57.89	45.16	58.38	-	44.26	59.04
- ต้องปรับปรุง(%)	8.72	34.91	11.68	33.70	11.06	51.61	34.21	42.74	23.78	-	32.34	12.05
2.3 การรับฟังความ คิดเห็นของประชา ชน												
- ใช้ได้(%)	50.70	58.61	53.39	54.32	62.72	51.05	59.50	48.74	51.98	-	40.00	49.80

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุโลก	นคร ชลนแก่น	เมืองร้อยเอ็ด	นคร หนองคาย	เมือง ชลบุรี	นครนคร ปฐม	เมือง สระบุรี	นคร สตูล*	เมืองสุราษฎร์ ธานี	นครหาด ใหญ่
- ต้องปรับปรุง(%)	42.61	31.73	28.39	30.86	23.67	46.85	37.19	47.06	28.81	-	30.21	5.22
2.4 การดำเนินงาน ตามที่แสดงกับ ประชาชน												
- ให้ได้(%)	38.80	50.64	50.60	53.22	61.45	49.95	51.24	51.33	58.19	-	30.64	47.79
- ต้องปรับปรุง(%)	55.18	43.01	38.25	39.18	22.35	52.03	43.86	45.13	22.03	-	37.45	6.83
2.5 ความซื่อสัตย์ ในการทำงาน												
- ให้ได้(%)	44.77	59.09	53.33	48.46	48.57	30.97	60.87	55.95	60.98	-	27.23	44.18
- ต้องปรับปรุง(%)	53.14	33.33	28.71	44.62	40.71	44.62	31.52	36.90	26.02	-	28.94	8.84

หมายเหตุ สรุปลงจากผลการสำรวจ รายละเอียดดูได้จากภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการสำรวจด้านการประเมินคุณภาพการบริหารงานโดยรวมในแต่ละหัวข้อ พบว่าผู้ตอบแบบสำรวจโดยส่วนใหญ่ทั้ง 12 เทศบาลตอบว่าให้ความเห็นว่าการบริหารงานโดยรวมของแต่ละเทศบาลอยู่ในระดับ ใช้ได้ ถึง ดี แต่ก็มีบ้างเทศบาลที่ประเมินการบริหารโดยรวมในระดับที่ ควรปรับปรุง ถึง ใช้ได้อยู่บ้าง

4.5 การประเมินลำดับความสำคัญงานของเทศบาล

การสำรวจได้ให้ผู้ตอบแบบสอบถาม เรียงลำดับความสำคัญ "งานของเทศบาล" โดยเรียงลำดับจากสำคัญมากที่สุดไปยังสำคัญน้อยที่สุด (1 = หมายถึง สำคัญมากที่สุด และ 8 หมายถึงสำคัญเป็นลำดับที่ 8) มีผลสรุป ดังตารางที่ 2-7

มีข้อสังเกตว่า คำตอบที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญใน "ระดับสูง" หมายถึง Order ranking = 1 ถึง 2 ส่วนผู้ตอบแบบสอบถามจะให้ความสำคัญใน "ระดับต่ำ" หมายถึง order ranking = 7 ถึง 8

งานให้บริการได้รับการจัดอันดับใน "ระดับต่ำ" อาจเนื่องมาจากว่าประชาชนเห็นว่างานในด้านนี้ให้บริการได้ในระดับที่น่าพอใจอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญมากนัก เทศบาลอาจไปให้ความสนใจกับงานด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้น ส่วนงานด้านสวนสาธารณะและสวนหย่อมได้รับการจัดอันดับในระดับต่ำ เช่นกัน ซึ่งอาจอธิบายได้ด้วยเหตุผลเดียวกับงานด้านบริการ หรือประชาชนในพื้นที่อาจเห็นว่าการพัฒนาสวนสาธารณะและสวนหย่อม ซึ่งเป็นการพัฒนาความสวยงามและความน่าอยู่ของเมืองเป็นงานที่มีระดับความสำคัญน้อยกว่าการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน การศึกษา สาธารณสุข ไฟฟ้าแสงสว่าง ซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพมากกว่า



ตารางที่ 2-7 การจัดอันดับความสำคัญงานของเทศบาล

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมืองตาก	นคร พิษณุโลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อยเอ็ด	นครหนอง คาย	เมืองชลบุรี	นครนคร ปฐม	เมืองสระบุรี	นครสตูล	นครหาด ใหญ่	เมืองสุราษฎร์ ธานี
ถนนและทางเท้า	2	2	6	6	6	4	2	6	6	6	4	4
ตลาด	3	3	4	2	1	1	4	1	3	3	3	3
การระบายน้ำ	6	6	3	4	4	2	1	4	5	4	5	6
สวนสาธารณะและสวนหย่อม	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
ไฟฟ้าและแสงสว่าง	4	4	5	5	7	6	5	5	4	5	7	7
งานสาธารณสุขและป้องกันโรค	5	5	2	3	3	5	6	2	2	2	2	1
งานการศึกษา	1	1	1	1	2	3	3	3	1	1	1	2
งานให้บริการ	7	7	7	7	5	7	7	7	7	7	6	5

มีข้อนำส่งเกิดอีกประการหนึ่งว่า งานด้านการศึกษาถูกจัดอันดับความสำคัญไว้ค่อนข้างสูง ถ้าพิจารณาในภาพรวมแล้วจะพบว่าสูงกว่างานด้านสาธารณสุข และงานด้านถนนและทางเท้า ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการให้บริการการศึกษาในเขตเทศบาลอาจจะไม่เพียงพอหรือไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ประชาชนจึงเห็นว่างานด้านนี้จึงมีความสำคัญ ในขณะที่งานทางด้านถนนและทางเท้ากลับมีอันดับที่เป็นรองทั้งที่เทศบาลจำนวนมากมีการใช้จ่ายเงินเพื่องานด้านนี้ค่อนข้างสูงในแต่ละปี สำหรับงานด้านสาธารณสุขนั้นอาจมีความสำคัญน้อยกว่า เนื่องจากราชการส่วนกลางรับผิดชอบในงานด้านสาธารณสุขเป็นส่วนใหญ่ และค่อนข้างมีความทั่วถึงในระดับหนึ่ง

4.6 การร่วมมือของประชาชนในการจ่ายค่าธรรมเนียมและภาษี ให้แก่เทศบาล

การให้บริการของเทศบาลจำเป็นที่จะต้องมีการโดยเฉพาะเงินงบประมาณมาสนับสนุน การจัดเก็บภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการเป็นแหล่งเงินได้ที่สำคัญที่เทศบาลจะนำมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชน ความร่วมมือของประชาชนต่องานของเทศบาลคือการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านั้น และบ่อยครั้งที่เกิดปัญหาในการจัดเก็บว่าประชาชนไม่มีความเต็มใจที่จะจ่าย ดังนั้นในการสำรวจในครั้งนี้จึงได้พยายามที่จะสำรวจความร่วมมือของประชาชนในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ และค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะ (ซึ่งในสภาพปัจจุบันร้านค้ามักจะจ่ายอัตราที่สูงกว่า บ้านเรือนส่วนใหญ่) ตารางที่ 2-8

ตารางที่ 2-8 ความเต็มใจที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะ

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุ โลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อย เอ็ด	นคร หนอง คาย	เมือง ชลบุรี	นคร นคร ปฐม	เมือง สระบุรี	นคร สตูล	นคร หาดใหญ่	นคร สุราษฎร์ ธานี
ยินดีจ่าย (%)	36.95	40.25	32.82	27.07	26.54	27.23	31.86	74.77	26.36	22.08	20.73	20
ไม่ยินดีจ่าย (%)	63.05	59.75	67.18	72.77	73.46	72.77	68.14	25.23	73.64	77.92	79.27	80

จะเห็นได้ว่า ประชาชนตัวอย่างในทุกเทศบาลตัวอย่าง มีความยินดีที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมในการจัดการขยะ เพียงแต่อัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม อาจพิจารณาจากตารางที่ 2-9

ตารางที่ 2-9 อัตราค่าบริการขยะที่ประชาชนยินดีจ่าย

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุโลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อยเอ็ด	นคร หนองคาย	เมือง ชลบุรี	นคร นครปฐม	เมือง สระบุรี	นคร สตูล	นคร หาดใหญ่	สุราษฎร์ธานี
สูงสุด (บาท)	70	75	60	80	80	80	60	150	220	600	60	80
ต่ำสุด (บาท)	5	5	10	10	5	10	4	20	3	2	4	5
ค่าเฉลี่ย (บาท)	33.75	25.39	32.18	35.28	34.72	22.89	22.75	65.82	27.01	29.22	30.64	27.67

หมายเหตุ การตั้งคำถามในแบบสอบถามเพื่อสำรวจความยินดีจ่ายค่าธรรมเนียมนี้ใช้ลักษณะ Sequential Questions กล่าวคือ เมื่อถามว่า "เทศบาลจะปรับปรุงการจัดเก็บและจัดการขยะให้มีคุณภาพดี ซึ่งมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น จะขอความร่วมมือจากประชาชนให้บ้านเรือนจ่ายค่าขยะ 100 บาทต่อเดือน ท่านเห็นด้วยหรือไม่?" ซึ่งผลการศึกษาคือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยินดีจ่ายค่าบริการจัดเก็บขยะ 100 บาทต่อเดือน และถามด้วยคำถามต่อว่า "หากไม่ยินดีจ่ายหนึ่งร้อยบาท โปรดระบุจำนวนเงินค่าขยะที่ยินดีจ่าย"

2) ความเต็มใจจ่ายภาษีโรงเรียนและที่ดิน

เมื่อสำรวจความเต็มใจจ่ายภาษีโรงเรียนและที่ดิน (ตารางที่ 2-10) พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลตัวอย่างส่วนมากยินดีให้ความร่วมมือในการเสียภาษี

ตารางที่ 2-10 ความเต็มใจจ่ายภาษีโรงเรียนและที่ดิน

เทศบาล	นคร เชียงใหม่	เมือง ตาก	นคร พิษณุโลก	นคร ขอนแก่น	เมือง ร้อยเอ็ด	นคร หนองคาย	เมือง ชลบุรี	นคร นครปฐม	เมือง สระบุรี	นคร สตูล	นคร หาดใหญ่	สุราษฎร์ธานี
ยินดีจ่าย (%)	69.59	70	74.31	75.55	78.44	77.34	83.11	78.1	77.1	77.31	61.45	69.79
ไม่ยินดีจ่าย (%)	30.41	30	25.69	24.45	21.56	22.66	16.89	21.9	22.9	22.69	38.55	30.21

การสัมภาษณ์ได้ถูกจัดระดับตามข้อสังเกตของผู้สัมภาษณ์ เพื่อใช้ในการประเมินความความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่พบว่า

- ร้อยละ 35.47 มีคุณภาพ "ดีมาก"
- ร้อยละ 41.87 มีคุณภาพ "ดี"
- ร้อยละ 22.17 มีคุณภาพ "พอใช้" และ
- ร้อยละ 0.49 มีคุณภาพ "ไม่ค่อยดี" อาจจะมีปัญหา"ความน่าเชื่อถือ" (reliability)

4.7 การสำรวจด้านความประทับใจหรือภาคภูมิใจในการได้อยู่อาศัยหรือทำงานในเทศบาล

นอกจากการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับบริการด้านต่าง ๆ แล้ว ได้มีการให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดง ความประทับใจที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีต่อเทศบาล ซึ่งอาจสรุปในภาพรวมได้ดังนี้

- ❖ ด้านการท่องเที่ยวและสถานที่ท่องเที่ยว
- ❖ ด้านการคมนาคมขนส่ง
- ❖ ด้านสาธารณูปโภคและการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ
- ❖ สภาพบ้านเมือง บ้านเมืองสงบเรียบร้อย
- ❖ การให้บริการของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

สำหรับความไม่ประทับใจ อาจสรุปได้ดังนี้

- ❖ การคมนาคม
- ❖ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- ❖ สภาพแวดล้อมและสังคม
- ❖ การรักษาความสะอาดและการกำจัดขยะ ปัญหาน้ำท่วม การระบายน้ำยังไม่ดี

ซึ่งในแต่ละเทศบาลมีผลการประเมินที่แตกต่างกันจากสภาพแวดล้อมต่างกัน ดังนั้นในช่วงท้ายได้มีการนำเสนอเพิ่มเติมในด้าน ปัญหาและข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขสำหรับแต่ละเทศบาล (สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จากภาคผนวก)



ส่วนที่ 3

การจัดสรรเงินอุดหนุนอิงกับเรื่องชีวิตประสิทธิภาพการทำงาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1 กล่าวนำ

การจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยงานของรัฐ (intergovernmental grants) หรือบางครั้งเรียกว่า การอุดหนุนที่เป็นการช่วยเหลือ (grants-in-aids) มักจะเป็นการจัดสรรจากหน่วยงานที่สูงกว่าไปให้หน่วยงานระดับล่างลงมา การจัดสรรเงินอุดหนุนนี้มีอยู่หลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีผลทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

สาระสำคัญของเงินอุดหนุนอยู่ที่จุดมุ่งหมายของเงินอุดหนุนว่ามีไว้เพื่อวัตถุประสงค์อะไรและรูปแบบใดที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในแง่นี้จุดมุ่งหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุนอาจมีไว้เพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น(equity) หรือมุ่งเน้นให้เกิดประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่ระบบเงินอุดหนุนอาจมีได้สร้างขึ้นเพื่อจุดมุ่งหมายทั้ง 2 ประการข้างต้น หากถูกแทรกแซงและถูกกำหนดมาจากเหตุผลทางการเมือง

รัฐบาลกลางสามารถใช้เงินอุดหนุนในการเปลี่ยนแปลงทั้งการกระจายของรายได้ และแบบแผนของการใช้จ่ายระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในประเทศ ผลกระทบของรูปแบบของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่มีต่อการตัดสินใจทางการคลังของท้องถิ่น จึงถือว่ามีมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบของเงินอุดหนุนที่เหมาะสมมีความสำคัญต่อการพัฒนาการคลังท้องถิ่นอย่างแยกกันไม่ออก

เงินอุดหนุนจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant หรือ Block Grant)
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Special Grant)
3. เงินอุดหนุนที่ต้องมีเงินสมทบ (Matching Grant)
4. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ต้องมีเงินสมทบ (Special and Matching Grant)

ในการจำแนกเงินอุดหนุนตามทฤษฎีการคลังนั้น มีการจำแนกเป็นกว้างๆ เพียง 2 ประเภทเท่านั้น กล่าวคือ แบบมีเงื่อนไข (Conditional) และแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional) เงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขหรือเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (Special Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในโครงการหรือกิจการที่มีเป้าหมายชัดเจน (Earmarked Grants) ซึ่งเป็นมีการระบุเงื่อนไขในกิจกรรมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง (Categorical) ในบางครั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจมีจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลกลางต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมในทางที่ดีขึ้น

เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) สามารถนำไปใช้ในกิจกรรมต่างๆ ที่หลากหลาย โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่มีข้อผูกมัดหรือมีเงื่อนไข เรียกว่าเงินอุดหนุนแบบปราศจากเงื่อนไขหรือเป็นแบบ Block Grants การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้ หลักการคลังสนับสนุนให้จัดสรรตามเป้าหมายให้เกิดความเป็นธรรมในแนวนอนและแนวตั้ง (Horizontal and Vertical Equity)

เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจสามารถจัดอยู่ในกลุ่มเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Lump-sum) หรือต้องมีเงินสมทบ (Matching) ในกรณีของเงินอุดหนุนแบบสมทบนี้มีทั้งกรณีที่จำกัดจำนวนเงินสูงสุดที่เงินอุดหนุนจะจ่ายสมทบให้หรือแบบปลายปิด(Close-ended Grant) กับกรณีเงินอุดหนุนแบบสมทบแบบปลายเปิด (Open-ended Grant) ในทำนองเดียวกัน การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปสามารถสร้างเงื่อนไขที่อิงความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเป็นธรรมทั้งในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและความเป็นธรรมระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 เกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 กฎ

ระบบของการจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและมีความโปร่งใสเพื่อให้เป็นไปตามการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง (ดู Guess, Loehr and Martinez-Vazquez, 1997, p. 18)

ในทางทฤษฎีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุผลหลายประการ คือ

ก) ปิดความไม่เสมอภาคในแนวตั้ง (Losing Vertical Imbalances) ทั้งนี้ก็เพราะรายจ่ายสำหรับกิจกรรมที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายกับรายได้ที่ได้รับ (Expenditure and Revenue Assignments) มีความแตกต่างกันทั้งในด้านกายภาพและคุณภาพ ดังนั้นจึงไม่มีหลักประกันว่า ทั้งด้านรายจ่ายและรายได้จะมีความสมดุลในท้องถิ่น โดยทฤษฎี การใช้จ่ายของท้องถิ่นมีลักษณะของการกระจายอำนาจตามภาระที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง ในขณะที่ด้านรายได้นั้นอิงอยู่กับภาษีที่จัดเก็บได้ ณ ระดับท้องถิ่น และ/หรือ อาจได้จากส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลกลาง

ข) ผลกระทบภายนอกซึ่งอาจจะเกิดขึ้น (Spillovers or Externalities Economies) การใช้จ่ายในท้องถิ่นอาจมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมทั้งในแง่บวกและลบ หรือมีผลต่อระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ หากไม่มีการจ่ายเงินอุดหนุน การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะอาจอยู่ ณ ระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ค) หลักความเป็นธรรม (Equity) ในระหว่างภูมิภาคต่างๆ การจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ก็เพื่อปิดช่องว่างทางการคลัง หรือความแตกต่างของผลประโยชน์ทางการคลังสุทธิ หรือทำให้เป้าหมายของการสร้าง

ความเป็นธรรมระดับประเทศประสบผลสำเร็จ ความเป็นธรรมนี้ยังรวมถึงความเป็นธรรมตามแนว
ราบอีกด้วย

ง) มาตรฐานการบริการขั้นต่ำ (Minimum Standards of Service) เป็นจุดมุ่งหมายในการจัดสรรเงิน
อุดหนุนเพื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่ควรจะได้รับ โดยเฉพาะในด้านการ
ศึกษา สาธารณูปโภค และสาธารณสุข เป็นต้น

จ) หลักความเป็นกลาง (Neutrality) หมายถึง การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ควรจะทำให้แบบแผนการใช้
จ่ายของท้องถิ่นแตกต่างไปจากเดิม (คือไม่บิดเบือนการตัดสินใจ ทั้งนี้มีข้อสมมติว่า ท้องถิ่นเป็น
หน่วยที่ "รู้ดีที่สุด" ตามหลัก Individual rationality)

ฉ) พยากรณ์ได้ (Predictability) กล่าวคือ เงินอุดหนุนควรจะคาดการณ์ล่วงหน้าได้พอสมควร (ไม่
ผันผวนปีต่อปีมากเกินไป) และควรจะตอบสนองกับสถานะเศรษฐกิจส่วนรวม (สถานะการคลัง
ของประเทศ)

ช) หลักความสะดวก ไม่ยุ่งยากเกินไป (Simplicity) หมายถึง สูตรที่จัดสรรสามารถเข้าใจและ
คำนวณได้ง่าย

2.2 กลไกของการจัดสรรเงินอุดหนุน และเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์

ก) การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ปราศจากเงื่อนไข (Unconditional non-matching grants) การจัดสรร
แบบนี้จักต้องคำนึงว่า เงินดังกล่าวจะต้องไม่ไปบิดเบือนราคาโดยเปรียบเทียบของบริการสาธารณะ
ในท้องถิ่น แต่เป็นเงินอุดหนุนที่เข้าไปเสริม เงินอุดหนุนแบบทั่วไปนี้อาจจะทำให้รายจ่ายขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นน้อยกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับ ทั้งนี้เพราะความพยายามในการจัดเก็บ
ภาษีของท้องถิ่นลดลง เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นสามารถใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในการทดแทนภาษี
ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เอง

ข) การคัดเลือกหรือการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Selective or Conditional non-matching grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้มีจุดมุ่งหมายชัดเจนในการบิดเบือนราคาโดยเปรียบเทียบของบริการสาธารณะ เพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้จ่ายมากขึ้นในกิจกรรมที่รัฐบาลกลางสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นก็อาจลดลง เพราะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสามารถนำมาใช้ทดแทนเพื่อให้รายได้ของท้องถิ่นมีมากขึ้นหรือเท่าเดิม

ค) เงินอุดหนุนสมทบแบบเลือกสรร (Selective matching grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้จะทำให้เกิดการบิดเบือนราคาเปรียบเทียบ โดยที่จะมีการเพิ่มรายจ่ายกิจกรรมที่คิดว่าสำคัญหรือเป็นโครงการที่ได้รับความนิยม การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบเลือกสรรนี้ไม่ช่วยให้รายได้จากภาษีอากรของท้องถิ่นสูงขึ้น เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลท้องถิ่นก็ได้รับเงินสมทบจากรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้มีความเป็นไปได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะแสวงหารายได้ในระดับต่ำที่สุด

ง) เงินอุดหนุนสมทบแบบปลายเปิด (Open-ended, Matching grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้สามารถนำไปใช้ในโครงการหรือกิจกรรมได้หลากหลายมากกว่า และจะก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสวงหารายได้เพิ่มมากขึ้น ในทางทฤษฎีการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบปลายเปิดนี้เป็นวิธีการจัดสรรที่เหมาะสม เมื่อรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นสามารถสร้างผลกระทบภายนอกอย่างกว้างขวางได้ อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนที่สำคัญของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้ก็คือจะทำให้เกิดการใช้จ่ายเกินตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีปัญหาทางการคลังในระยะยาว

จ) เงินอุดหนุนสมทบแบบปลายปิด (Close-ended , Matching grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้คล้ายกับกรณี ง) แต่ขนาดของเงินมีจำนวนจำกัด และผลกระทบภายนอกอาจมีขนาดเล็กกว่า

กล่าวโดยรวม การแสวงหากลไกของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มีความเหมาะสม และสามารถบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลกลางเป็นเรื่องที่ยุ่ยาก ข้อจำกัดต่างๆที่เกิดขึ้นควรจะเป็นข้อพึงตระหนัก โดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาความขาดแคลนหรือความไม่เสมอภาคทางการคลังได้ เพราะท้องถิ่นที่มีฐานะภาษีที่แคบก็ยังคงไม่อาจสร้างฐานรายได้ให้ทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่นๆได้ ทั้งนี้ก็เพราะบางท้องถิ่นไม่อาจแสวงหารายได้ให้เพียงพอที่จะทำให้อาจได้รับเงินอุดหนุน

สมทบจากรัฐบาลกลางได้ ในอีกแง่หนึ่ง การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วไปหรือที่ไม่ต้องสมทบก็น่าจะเป็นวิธีการที่ดี ถ้าหากว่าเป้าหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุนมีไว้เพื่อเพิ่มพูนสวัสดิการของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่อาจเพิ่มรายได้จากภาษีอากรให้เพียงพอต่อกิจกรรมของท้องถิ่น ในทางทฤษฎี การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเลือกสรรแบบปลายเปิดเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการจูงใจให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมและมีการเพิ่มการใช้จ่ายในกิจกรรมหรือโครงการที่ได้รับความนิยม เพราะผลกระทบภายนอกเชิงสร้างสรรค์สามารถมีผลกระทบในแง่บวกต่อท้องถิ่นอื่นๆ ข้างเคียง ตัวอย่างรูปธรรมก็คือ การบำบัดน้ำเสียและระบบการระบายน้ำ หรือการใช้จ่ายในทางสังคม โดยเฉพาะการศึกษาและการสาธารณสุข (ดู Shah , 1998) สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ในประเทศกำลังพัฒนามักนิยมเลือกใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบที่ไม่มีการสมทบ (non-matching transfers) หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเลือกสรร ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า เพื่อเปิดช่องว่างทางการคลัง ส่วนรูปแบบอื่น ๆ นั้นมีการใช้ค่อนข้างน้อยมาก

2.3 การกำหนดสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุน

วิธีการสามารถมีได้หลายวิธี หากแต่วิธีที่ใช้กันอย่างกว้างขวางมี 3 วิธีการคือ

1. อุดหนุนต่อหัว (per capita grant) โดยนัยนี้ท้องถิ่นที่มีประชากรมากจะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากแต่จะไม่บรรลุเป้าหมายความเสมอภาค นอกจากนี้ไม่สะท้อนความจำเป็นด้านรายจ่าย (expenditure needs) เสมอไป แต่มีข้อดีคือ มีความเป็นกลาง และท้องถิ่นสามารถกำหนดแบบแผนการใช้จ่ายได้เอง โดยไม่ยุ่งยาก
2. การอุดหนุนเพื่อปิดช่องว่างการคลัง (fiscal gap) สูตรคำนวณคือ รายจ่ายที่จำเป็น ลบด้วยรายได้ที่ท้องถิ่นพึงหาได้ ข้อเสียของสูตรนี้คือ ยุ่งยากและอาจจะทำให้สูญเสียแรงจูงใจ เนื่องจากท้องถิ่นอาจจะชะลอการหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าสถานะการคลังของท้องถิ่นเกือบจะเกินระดับที่จะได้รับการอุดหนุน
3. การคำนึงถึงรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น (expenditure needs) ความแตกต่างของรายจ่ายที่จำเป็นของแต่ละท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความแตกต่างในด้าน ประชากร เศรษฐกิจ สังคม ภูมิประเทศ และ

โครงสร้างด้านอื่นๆของท้องถิ่น เช่น สัดส่วนประชากรในวัยเรียนและวัยสูงอายุ ความหนาแน่นของประชากร อัตราการเจริญเติบโตของประชากรและเศรษฐกิจ ฯลฯ

ระบบดัชนีวัดความจำเป็น และการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาล ควรมีเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. ดัชนีวัดความจำเป็นควรเป็นตัวแปรที่เหมือนกัน
2. สามารถวัดได้ง่ายและมีเกณฑ์ที่ชัดเจน
3. มีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างตัวชี้วัดกับรายจ่ายที่จำเป็น
4. ไม่ควรผันผวนมากเกินไป
5. ดัชนีวัดความจำเป็นทั้งหลายไม่ควรมีสหสัมพันธ์กันในระดับสูง

ปัญหาสำคัญคือ การกำหนดและการถ่วงน้ำหนักดัชนีวัดความจำเป็นอาจมีผลกระทบอย่างมากต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งการเลือกน้ำหนักของดัชนีเหล่านี้มักเป็นเรื่องอัตวิสัย (Subjective) และมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ

ในภาคปฏิบัติ ในบางประเทศ เช่น อังกฤษ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ มักใช้ต้นทุนมาตรฐานในการคำนวณรายจ่ายที่จำเป็น

2.4 สูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ตามการศึกษาของ Ma (1997) พบว่า สูตรของการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทางการคลังนั้น (Equalization Transfers) มีอยู่ 4 สูตร คือ

สูตร A สูตรนี้มีเป้าหมายนอกเหนือจากจะเน้นสร้างความเสมอภาคทางการคลัง ยังเน้นให้มีการปรับความต้องการในทางรายจ่ายของภูมิภาคที่ต่างกัน สูตรนี้มีการประยุกต์ใช้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี และสหราชอาณาจักร ซึ่งเน้นข้อมูลที่สำคัญคือ ความต้องการด้านรายจ่าย สูตรทางการสามารถเขียนได้ว่า

$$TR_i = N_i - C_i - OTR_i \quad (1)$$

ตามสูตรนี้ TR_i คือ เงินโอนในภูมิภาคหรือท้องถิ่น N_i คือความต้องการทางการคลังในภูมิภาคหรือท้องถิ่น ส่วน C_i คือความสามารถทางการคลังในภูมิภาคหรือท้องถิ่น ส่วน $N_i - C_i$ เป็นการวัดช่องว่างระหว่างความต้องการทางการคลังกับความสามารถทางการคลังที่อยู่ในรูปของรายได้ของท้องถิ่นเอง ในขณะที่ OTR_i เป็นการโอนหรือเงินโอนในรูปแบบอื่น ๆ ที่มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่ได้รับเงินโอนจากรัฐบาลกลาง ตามสูตรนี้การโอนเงินนี้จึงเป็นการปิดช่องว่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นหรือภูมิภาค เพื่อเป็นหลักประกันว่าภูมิภาคหรือท้องถิ่นนั้นมีศักยภาพในการให้บริการสินค้าสาธารณะแก่คนในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างไรก็ตามปัญหาที่ต้องคำนึงถึงก็คือ เงินอุดหนุนทั้งหมดที่จะจัดสรรให้มันเพียงพอกับที่ท้องถิ่นมีสิทธิได้รับ (Ent) หรือไม่ โอกาสที่ความพอเพียงของเงินอุดหนุนจะมากกว่าหรือน้อยกว่าที่ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะได้รับมีทางเกิดขึ้นได้เสมอ ดังนั้นวิธีการที่ใช้ในหลายประเทศที่ใช้สูตรนี้จึงต้องมีการปรับให้เป็นสัดส่วนตามขนาดของเงินอุดหนุนทั้งหมด ถ้าเราสมมติให้ TT คือ ขนาดของเงินอุดหนุนที่นำมากรรวมกัน การจัดสรรเงินอุดหนุนที่แท้จริงไปยังท้องถิ่นต่างๆ คือ

$$ATR_i = (TT / \sum TR_i) TR_i$$

โดยที่ ATR_i ก็คือการโอนหรือจัดสรรเงินอุดหนุนที่แท้จริงไปยังภูมิภาคหรือท้องถิ่น โดยที่ค่า TR_i สามารถคำนวณจากสมการ (1) อย่างไรก็ตาม การคำนวณตามสูตรข้างต้นดังกล่าวสามารถทำได้ง่าย ๆ อีกทางหนึ่งโดยการกำหนดค่าสัมประสิทธิ์ (α) ที่สามารถจะทำให้เกิดความพอดีกับ Entitlements ได้ สามารถเขียนสัมประสิทธิ์ในรูปของช่องว่างทางการคลัง ($N_i - C_i$)

$$TR_i = \alpha (N_i - C_i) - OTR_i \quad (2)$$

ค่าสัมประสิทธิ์ (α) นี้ เราสามารถเลือกนำมาใช้ในกรณีที่ $TT = \sum TR_i$ ความแตกต่างของวิธีคิดแบบนี้เทียบกับวิธีคิดแบบเดิมก็คือ ความแปรปรวนของสัมประสิทธิ์ที่มีต่อค่า N_i แทนที่จะเป็นค่า $(N_i - C_i)$ จะได้

$$TR_i = \alpha N_i - C_i - OTR_i \quad (3)$$

ค่าสัมประสิทธิ์ที่เราสร้างขึ้นนี้จะนำมาใช้เพื่อให้ $TT = \sum_i TR_i$

สูตร B นี้เป็นสูตรที่คำนึงถึงเฉพาะการสร้างความสะดวกของความสามารถทางการคลัง ประเทศที่เลือกใช้สูตรนี้คือ แคนาดา สูตรนี้มักมีจุดแข็งในแง่ที่ว่าใช้ข้อมูลไม่มากนักและง่ายต่อการไปใช้ อย่างไรก็ตามวิธีคิดตามสูตร B นี้ไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ความแตกต่างในแง่รายจ่ายของแต่ละพื้นที่หรือภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ขึ้น สูตร B นี้เขียนได้ว่า

$$TR_i = P_i (B / P - B_i / P_i) t \quad (4)$$

โดยที่ TR_i เป็นเงินโอนจากรัฐบาลกลางสู่ภูมิภาคหรือท้องถิ่น P_i เป็นจำนวนประชากรในพื้นที่ B_i เป็นฐานภาษีของท้องถิ่นนั้นๆ ส่วน P คือจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ ส่วน t คืออัตราภาษีถัวเฉลี่ยของประเทศ $B / P - B_i / P_i$ จึงเป็นการวัดช่องว่างระหว่างภาษีต่อหัวถัวเฉลี่ยกับฐานภาษีต่อหัวในภูมิภาค สิ่งที่น่าสนใจก็คือ แนวคิดของสูตรนี้เน้นที่ค่าถัวเฉลี่ยที่มีความแปรปรวน โคนเฉพาะค่าถัวเฉลี่ยระดับประเทศ (B / P) ถูกแทนโดยค่าถัวเฉลี่ยของกลุ่มท้องถิ่น

สิ่งที่อาจเป็นข้อจำกัดของสูตรนี้ก็คือ การโอนเงินเพื่อเน้นความสะดวกนี้ เรามีการสมมติแอบแฝงว่า ความต้องการทางการคลังต่อหัวของทุกท้องถิ่นมีโครงสร้างแบบเดียวกัน แต่สูตรนี้จะมีความเหมาะสมมากขึ้น ถ้าความแตกต่างของต้นทุนระหว่างท้องถิ่นไม่มีนัยสำคัญหรือข้อมูลที่ชี้ถึงความแตกต่างของต้นทุนมีไม่เพียงพอหรือไม่มีอยู่ วิธีนี้ก็อาจจะเหมาะสม

สูตร C สูตรนี้เป็นสูตรที่เน้นการจัดสรรตามหลักของการกระจายความสะดวกที่อิงกับดัชนีความจำเป็นบางตัว (Some need indicators) ความสามารถทางการคลังไม่ได้ถูกผนวกไว้ในสูตรนี้เพราะข้อเท็จจริงที่ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ค่อนข้างหายาก ประเทศอินเดีย อิตาลี และสเปน เลือกใช้สูตรนี้ ความหลากหลายของดัชนีบางตัวสามารถนำมาใช้ได้ ถ้าหากว่าสามารถสะท้อนถึงความต้องการทางการคลังของท้องถิ่น ตัวดัชนีบางตัวที่กล่าวถึงอาจมีการนำมาถ่วงน้ำหนัก ดัชนีเหล่านี้ เช่น

ระดับรายได้ต่อหัว

ภาวะความยากจน

อัตราการว่างงาน

ความหนาแน่นของประชากร

พื้นที่

ภาวะการเสียชีวิตของทารก

อัตราการมีอายุขัย

อัตราการเข้าเรียนของนักเรียน

โครงสร้างพื้นฐาน (ความยาวของถนน และทางรถไฟ)

ตัวแปรอื่นๆของระดับการพัฒนา (การบริโภคไฟฟ้า และจำนวนของโทรศัพท์)

ตามสูตรนี้ เราจำเป็นต้องเลือกดัชนีบางตัวและให้น้ำหนักของตัวแปรแต่ละตัว อย่างไรก็ตามการเลือกดัชนีและให้น้ำหนักเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนและต้องใช้วิธีการคัดเลือกที่รอบคอบ ควรปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

สูตร D การใช้สูตรนี้เพื่อกระจายเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคอิงอยู่กับหลักการของการมีรายได้ต่อหัวเท่ากัน สูตรนี้มีการใช้ในเยอรมนีโดยมีส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT Sharing) นอกจากนี้ยังใช้ในแคนาดา อังกฤษ และอินโดนีเซีย ตามสูตรนี้เมื่อเทียบกับสามสูตรก่อนหน้า วิธีนี้อาศัยข้อมูลน้อยที่สุด แต่ก็ส่งผลให้เกิดความเสมอภาคน้อยที่สุดด้วย สูตรนี้เขียนได้ว่า

$$TR_i = P_i (TT / P) \quad (5)$$

โดยที่ TT คือ จำนวนเงินโอนทั้งหมด และ P เป็นประชากรรวมที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับประโยชน์จากเงินโอนหรือเงินอุดหนุน

กล่าวโดยสรุป สูตรทั้ง 4 สูตรนี้มีข้อดีข้อเสียต่างกัน สูตร A เป็นสูตรที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคที่แท้จริงได้ แต่ก็เป็วิธีการที่ซับซ้อนที่สุดและต้องใช้ข้อมูลอย่างมากเพื่อทำให้สามารถลดช่องว่างทางการคลังได้ ส่วนสูตร B และ C นั้นต่างก็ละเอียดมิติที่สำคัญ นั่นคือ ความสามารถหรือความต้องการของความเสมอภาคในแวนอน ดังนั้นจึงมีประสิทธิภาพน้อยในการลดความไม่เสมอภาคระหว่างท้องถิ่น ส่วนสูตร D มีความมีประสิทธิภาพน้อยที่สุดในแง่ของความเสมอภาคทางการคลัง แต่ก็เป็สูตรที่ต้องการข้อมูลสำหรับคำนวณน้อยที่สุด

ข) วิธีการวัดความสามารถและความต้องการทางการคลัง

วิธีวัดความสามารถทางการคลังนั้นสามารถนิยามได้จาก ความสามารถของรัฐบาลในการเพิ่มรายได้จากทรัพยากรท้องถิ่นเอง วิธีการวัดนั้นมีหลายวิธี แต่ในประเทศพัฒนาแล้ว ความสามารถทางการคลังสามารถให้ข้อมูลจากฐานภาษีหลัก และอัตราภาษีถัวเฉลี่ยที่เป็นมาตรฐาน วิธีการคิดนี้มีหลักการที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้ในท้องถิ่น ถ้ามีการบังคับใช้หรือให้มีการเพิ่มฐานภาษีถัวเฉลี่ยหรือมาตรฐาน ซึ่งสามารถเขียนได้ว่า

$$C_i = \sum_j B_{ij} * t_j \tag{6}$$

ตัวแปร C_i คือ ความสามารถในการเก็บภาษีของท้องถิ่น i ในขณะที่ตัวแปร B_{ij} คือฐานภาษีที่ j ในท้องถิ่น i และ t_j คืออัตราภาษีที่เป็นมาตรฐานที่เก็บบนฐานภาษีที่ j ประเด็นนี้มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เพราะท้องถิ่นที่มีความสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้สูงก็จะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ถูกลดโทษ ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีต่ำก็ไม่ควรได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าหากท้องถิ่นใดที่มีอัตราการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ¹ (Effective tax rates) สูงเท่ากับท้องถิ่นอื่นๆ หรือสูงกว่าอัตราจัดเก็บถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ เงินโอนหรือต้นทุนที่จะได้รับก็ไม่ควรลดลง หรือในทางตรงกันข้ามควรจะได้รับเงินอุดหนุนสูงขึ้น หรือกล่าวอีกทางหนึ่งก็คือ ท้องถิ่นที่มีอัตราภาษีที่มีประสิทธิผลต่ำกว่าระดับชาติจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นซึ่งก็ถือเป็นภาระทางทางการคลังอย่างหนึ่ง แต่การใช้วิธีการดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากถึง 4 ขั้นตอน คือ

¹ อัตราภาษีที่มีประสิทธิผลแตกต่างจากอัตราภาษีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งวัดจากสูตรง่ายๆ เช่น ต้นทุนของการจัดเก็บภาษีหารด้วยการจัดเก็บภาษีทั้งหมด แต่อัตราภาษีที่มีประสิทธิภาพจะวัดในเชิง เงินรายได้ที่จัดเก็บหารด้วยรายได้ที่มีการจ่ายอย่างถูกกฎหมาย ซึ่งสามารถสะท้อนถึงการหลีกเลี่ยงภาษี (ดู World Bank, 2000)

ขั้นตอนที่ 1 การคัดเลือกฐานภาษี ข้อเท็จจริงก็คือในทางปฏิบัติ ฐานภาษีบางประเภทอาจไม่มีข้อมูลอยู่หรืออาจมีต้นทุนที่สูงมากในการได้มาซึ่งข้อมูลของฐานภาษี ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้เราอาจต้องเลือกฐานภาษีอื่นๆเป็น Proxy แทน โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการขายหรือมูลค่าเพิ่ม ภาษีทรัพย์สิน และภาษีทรัพยากร มักจะถูกนำมาใช้ในการประเมินความสามารถของภาษีท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับฐานภาษีที่เลือกสรรแล้ว โดยอาจใช้ข้อมูลของฐานภาษีของปีที่ผ่านมา ข้อมูลที่ควรคำนึงถึงคือข้อมูลของฐานภาษีบางตัว เช่น ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีการประเมินทุก 2-3 ปี เพราะถ้าใช้ข้อมูลรายปีอาจมีต้นทุนที่สูงมาก ถ้าข้อมูลฐานภาษีมียู่แล้วในกรมสรรพากรหรือหน่วยงานอื่นๆ การนำมาใช้ก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น

ขั้นตอนที่ 3 พยายามคัดเลือกฐานภาษีที่เป็นมาตรฐาน วิธีการคำนวณมีอยู่หลายวิธี ตัวอย่าง (ก) อัตราภาษีที่มีประสิทธิผลของทั้งประเทศ (ข) อัตราภาษีที่มีประสิทธิผลด้วยเฉลี่ยแบบคณิตศาสตร์ (ค) อัตราภาษีที่มีประสิทธิผลของท้องถิ่นด้วยเฉลี่ยแบบคณิตศาสตร์

ขั้นตอนที่ 4 เป็นการคำนวณความสามารถทางการคลังโดยใช้สมการที่ (6)

แม้ว่าวิธีการคำนวณดังกล่าวจะดูเหมือนว่ามีความน่าสนใจและเป็นวิธีการที่ดี แต่จำเป็นต้องมีข้อมูลและสารสนเทศที่มีความเที่ยงตรง โดยเฉพาะฐานภาษี ซึ่งอาจไม่มีการจัดเก็บในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเผชิญกับข้อจำกัดนี้ วิธีที่ดีอันดับสองอาจจะใช้วิธีการทางอ้อม โดยเลือกใช้ดัชนีบางตัว เช่น รายได้หรือ ผลผลิตของท้องถิ่น ตัวดัชนีที่นิยมนำมาใช้มี 3 ตัวคือ

- 1) ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ (Gross Domestic Product) ของท้องถิ่นหรือภูมิภาค
- 2) รายได้ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นรายได้ทั้งหมดของผู้พักในท้องถิ่นนั้นๆ หรือรายได้ที่สามารถจ่ายให้สอยของประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ
- 3) การขายทั้งหมดในท้องถิ่น ในกรณีฐานภาษีการขายเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้อาจใช้เป็นตัวแทนของฐานภาษีทั้งหมด

โดยหลักการง่าย ๆ ของความสามารถทางการคลังก็คือ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้หรือภาษี ในท้องถิ่นนั้น ถ้ามีการจัดเก็บมากขึ้นในท้องถิ่น แสดงว่าความสามารถทางการคลังมีมากขึ้น และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ควรลดลงในระยะยาว

ส่วนวิธีการวัดความต้องการทางการคลัง (Measuring Fiscal need) โดยทั่วไปในทางทฤษฎีนั้นมีการวัดเป็น 2 วิธี วิธีแรก มีการใช้กันอย่างกว้างขวางในสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ นั่นคือ การแบ่งรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นออกเป็นกลุ่มต่างๆ และในแต่ละกลุ่มจะมีการประมาณการของความต้องการที่ชัดเจน เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น เราสามารถแบ่งรายจ่ายตามความต้องการได้เป็นหมวดหมู่ที่พบทั่วไป คือ

1) ขั้นตอนที่ 1 แบ่งรายจ่ายท้องถิ่นเป็นหมวดหมู่ ได้แก่

- การศึกษา
- สาธารณสุข
- การขนส่ง
- คมนาคม
- สวัสดิการสังคม
- ตำรวจและดับเพลิง
- การป้องกันสิ่งแวดล้อม
- การบริการอื่นๆ

การจัดแบ่งหมวดหมู่ดังกล่าวไม่มีหลักเกณฑ์ที่เด่นชัด หากแต่แปรเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามโดยหลักการประเทศส่วนมากพยายามใช้สูตรของการจัดสรรเงินอุดหนุน เพื่อเน้นความเท่าเทียมโดยคำนึงถึงความต้องการทางการคลังเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการบำรุงรักษาโครงการต่างๆ แต่ยอมไม่รวมถึงโครงการใหม่ๆ อย่างไรก็ตามในกรณีของญี่ปุ่น ภาระหนี้ของท้องถิ่นกลับคิดเป็นส่วนหนึ่งของความต้องการของท้องถิ่น

2) ขั้นตอนที่ 2 คำนวณความต้องการรายจ่ายของแต่ละหมวดหมู่ หลังจากนั้นก็นำมาคิดรวมกัน เพื่อให้ได้ภาพรวมของความต้องการมวลรวมของท้องถิ่น สูตรแบบง่าย ๆ อาจสรุปได้คือ

$$N_i = \text{Measurement Unit} * \text{Average Per Unit Cost} * \text{Adjustment Index}$$

โดยที่ N_i คือ ความต้องการรายจ่ายของรายจ่ายหมวด i i คือ หมวดรายจ่ายต่างๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข ขนส่ง เป็นต้น หน่วยของการวัดนั้นให้ใช้จำนวนของหน่วยที่ได้รับบริการจากรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนต้นทุนต่อหน่วยถัวเฉลี่ยเป็นค่าของรายจ่ายท้องถิ่นในหมวดใดหมวดหนึ่งหารด้วยหน่วยของการวัด ตัวสุดท้ายคือดัชนีของการปรับตัว เป็นการผสมผสานของปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างต้นทุนของการบริหารในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม

(1) การศึกษาระดับประถมและมัธยม

หน่วยของการวัดคือ	ประชากรในวัยเรียน (ตัวอย่าง 7-18 ปี)
ต้นทุนต่อหน่วยถัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวในด้านการศึกษาระดับประถมและมัธยม
ดัชนีของการปรับตัวคือ	$a_1 WI + a_2 RCI + a_3 SDI + a_4 PFI$
โดยที่ WI	(ดัชนีค่าจ้างแรงงาน) = อัตราส่วนของระดับค่าจ้างครูในท้องถิ่นเทียบกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั่วประเทศ
RCI	(ดัชนีต้นทุนค่าเช่า) = อัตราส่วนของต้นทุนค่าเช่าต่อตารางเมตรในท้องถิ่นเทียบกับอัตราค่าเช่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
SDI	(ดัชนีไร้ความสามารถของนักเรียน) = อัตราส่วนของนักเรียนที่มีร่างกายไม่สมบูรณ์ประกอบในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ

น้ำหนักที่จะใช้ในสูตรข้างต้นเป็นไปตามหลักการคือ ค่า $a_1 + a_2 + a_3 + a_4$ ต้องเท่ากับ 1 อย่างไรก็ตามการถ่วงน้ำหนักของแต่ละตัวนั้นเป็นประเด็นสำคัญทางทฤษฎีและเป็นเรื่องของวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจมีอิทธิพลต่อการกำหนดค่าดังกล่าว

(2) การสาธารณสุข

หน่วยการวัดคือ	จำนวนประชากรโดยรวมในท้องถิ่น
ต้นทุนต่อหน่วยถัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของท้องถิ่นในเรื่องสาธารณสุข
ดัชนีการปรับตัวคือ	$a_1 HPI + a_2 IMI + a_3 ILEI + a_4 IPDI$

โดยที่	HPI	(ดัชนีราคาสุขภาพ) คือ อัตราส่วนของต้นทุนสาธารณสุขในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
	IMI	(ดัชนีตายของทารก) คือ อัตราส่วนของอัตราการตายของทารกในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
	ILEI	(ดัชนีการมีอายุขัยผกผัน) คือ อัตราส่วนของการมีอายุขัยเฉลี่ยเทียบกับการมีอายุขัยเฉลี่ยในท้องถิ่น
	IPDI	(ดัชนีความหนาแน่นของประชากรผกผัน) คือ อัตราส่วนของความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยของประเทศเทียบกับความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น

ในทำนองเดียวกัน $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$ ตามเงื่อนไข

(3) การขนส่ง

	หน่วยการวัดคือ	จำนวนของถนนในท้องถิ่น
	ต้นทุนต่อหน่วยตัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของประเทศในเรื่องการขนส่ง
	ดัชนีการปรับตัวคือ	$a_1 WI + a_2 GRI + a_3 SNI + a_4 IPDI$
โดยที่	WI	(ดัชนีค่าจ้าง) คือ อัตราส่วนของระดับค่าจ้างในท้องถิ่นเทียบกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั่วประเทศ
	GRI	(ดัชนีคุณภาพของถนน) คือ อัตราส่วนคุณภาพของถนนตัวเฉลี่ยในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
	SNI	(ดัชนีหิมะ) คือ อัตราส่วนของหิมะที่ตกในแต่ละปีในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ ตัวแปรนี้ไม่สามารถนำมาใช้ได้ในประเทศที่อยู่ในเขตร้อน
	IPDI	(ดัชนีความหนาแน่นของประชากรผกผัน) คือ อัตราส่วนของความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยของประเทศเทียบกับความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น

ในทำนองเดียวกัน $a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$

(4) ตำรวจและดับเพลิง

หน่วยของการวัดคือ	จำนวนประชากรในท้องถิ่น
ต้นทุนต่อหน่วยตัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของประเทศในกิจการตำรวจและ การป้องกันไฟไหม้
ดัชนีการปรับตัวคือ	$a_1 WI + a_2 CRI + a_3 FI + a_4 UBI$
โดยที่ WI (ดัชนีค่าจ้าง)	คือ อัตราส่วนของระดับค่าจ้างในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ย ทั่วประเทศ
CRI (ดัชนีอาชญากรรม)	คือ อัตราส่วนของอัตราอาชญากรรมต่อหัวในท้องถิ่น เทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
FI (ดัชนีการไฟไหม้)	คือ อัตราส่วนของจำนวนครั้งของไฟไหม้ต่อหัวในท้องถิ่น เทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
UBI (ดัชนีความเป็นเมือง)	คือ อัตราส่วนของประชากรในเขตเมืองในท้องถิ่น เทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
โดยที่	$a_1 + a_2 + a_3 + a_4 = 1$

(5) สวัสดิการสังคม

หน่วยของการวัดคือ	จำนวนประชากรทั้งหมดในท้องถิ่น
ต้นทุนต่อหน่วยตัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของประเทศในกิจกรรมสวัสดิการ สังคม
ดัชนีการปรับตัวคือ	$a_1 WI + a_2 PVI + a_3 OAI + a_4 UEI + a_5 DI$

โดยที่ WI (ดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำ)	คืออัตราส่วนของระดับค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นเทียบกับค่า เฉลี่ยทั่วประเทศ
PVI (ดัชนีความยากจน)	คืออัตราส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำในท้องถิ่นเทียบกับ ค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
OAI (ดัชนีผู้สูงอายุ)	คืออัตราส่วนของประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 หรือมากกว่า) ในท้องถิ่นเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ
UEI (ดัชนีอัตราการว่างงาน)	คืออัตราส่วนของอัตราการว่างงานในท้องถิ่นเทียบ กับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ

DI (ดัชนีไร้ความสามารถ) คืออัตราส่วนของคนที่ไร้ความสามารถในท้องถิ่นเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ

(6) การบริการอื่นๆ

หน่วยการวัดคือ	จำนวนประชากรทั้งหมดในท้องถิ่น
ต้นทุนต่อหน่วยตัวเฉลี่ยคือ	รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของประเทศในกิจกรรมบริการอื่นๆ
ดัชนีการปรับตัวคือ	$a_1 WI + a_2 RCI + a_3 UBI$

โดยที่ WI (ดัชนีค่าจ้าง) คืออัตราส่วนระดับค่าจ้างในท้องถิ่นเทียบกับ ค่าตัวเฉลี่ยทั่วประเทศ

RCI (ดัชนีต้นทุนค่าเช่า) คืออัตราส่วนของต้นทุนค่าเช่าต่อตารางเมตรในท้องถิ่นเทียบกับค่าตัวเฉลี่ยทั่วประเทศ

UBI (ดัชนีความเป็นเมือง) คืออัตราส่วนของสัดส่วนประชากรในพื้นที่เขตเมืองในท้องถิ่นเทียบกับค่าตัวเฉลี่ยทั่วประเทศ

ในทำนองเดียวกัน $a_1 + a_2 + a_3 = 1$

ดังที่กล่าวมาแล้ว การคำนวณตามสูตรที่กล่าวมาแล้วอาจไม่สามารถทำได้ ทั้งนี้ก็เพราะความพอเพียงของสารสนเทศมีไม่เพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้ทำได้ ด้วยเหตุนี้วิธีการคำนวณที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติจึงต้องมีการปรับให้เหมาะสมกว่านี้ วิธีที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติสามารถสรุปได้ 3 วิธีคือ

(1) วิธีที่ 1 การประมาณการความต้องการทางการคลังในท้องถิ่น โดยใช้ตัวแปรประชากร ระดับรายได้และพื้นที่

$$N_i = TE [W_p (P_i / \sum_j P_j) + W_I (ID_i P_i / \sum_j ID_j p_j) + W_A (A_i / \sum A_j)]$$

โดยที่ N_i คือ ความต้องการทางการคลังในท้องถิ่น

TE คือ รายจ่ายทั้งหมดที่จัดการโดยท้องถิ่น

P_i คือ ประชากรในท้องถิ่น

W_p คือ ถ่วงน้ำหนักของประชากร

ID_i คือ รายได้ต่อหัวของท้องถิ่นที่ต่างจากของท้องถิ่นที่รวยที่สุด

W_i คือ ถ่วงน้ำหนักของความไม่เท่าเทียมของรายได้

A_i คือ พื้นที่ในท้องถิ่น i

W_A คือ ถ่วงน้ำหนักของพื้นที่

$$\text{โดยที่ } W_p + W_i + W_A = 1$$

พื้นที่ที่มีความสำคัญในสูตรนี้ก็เพราะพื้นที่มีนัยถึงต้นทุนที่แตกต่างของการให้บริการสินค้าสาธารณะ การบริการสินค้าบางประเภท เช่น ถนน การคมนาคม โรงเรียน และห้องสมุด จะมีต้นทุนในการบริการที่สูงขึ้นถ้าประชากรมีการอยู่อย่างกระจัดกระจายมากกว่ากรณีที่ประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น ส่วนปัจจัยระยะทางของรายได้นั้นสะท้อนถึงนโยบายของรัฐในการตระหนักถึงความแตกต่างเหลื่อมล้ำของรายได้ นอกจากนี้ ตัวแปรที่อาจนำมาใช้ในสูตรข้างต้นอาจมีตัวแปรความหนาแน่นของประชากรและความพยายามในการจัดเก็บภาษี (รายได้ / GDP)

(2) วิธีที่ 2 การประมาณการความต้องการทางการคลัง โดยใช้ดัชนี 2 ตัว คือ การศึกษาและสาธารณสุขเท่านั้น

$$N_i = SI_i * HI_i * P_i * C$$

โดยที่ N_i คือ ความต้องการทางการคลังในท้องถิ่น i

SI_i คือ ดัชนีนักเรียน

HI_i คือ ดัชนีสาธารณสุข

P_i คือ จำนวนประชากรในภูมิภาค i

C คือ รายได้สาธารณะต่อหัวของประเทศ

SI_i คือ $(S/P) / (S/P)$

HI_i คือ $(H/P) / (H/P)$

โดยที่ S_i คือจำนวนของนักเรียนในท้องถิ่น i H_i คือจำนวนของบุคลากรทางสาธารณสุขในท้องถิ่น i P_i คือจำนวนประชากรของประเทศ S คือจำนวนนักเรียนทั้งหมดทั่วประเทศ H คือจำนวนบุคลากรสาธารณสุขทั้งประเทศ SI_i เป็นการวัดอัตราการเข้าศึกษาของนักเรียนในท้องถิ่น i เมื่อเทียบกับค่า

ถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ HI_i เป็นการวัดบุคลากรสาธารณสุขต่อหัวในท้องถิ่น i เมื่อเทียบกับค่าถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ

(3) วิธีที่ 3 การประมาณการความต้องการทางการคลังของท้องถิ่นโดยใช้ดัชนีที่เกี่ยวข้องกับความมั่งคั่ง

$$N_i = EI_i * TI_i * P_i * C$$

โดยที่ N_i คือ ความต้องการทางการคลังในท้องถิ่น i

EI_i คือ ดัชนีไฟฟ้า

TI_i คือ ดัชนีการโทรคมนาคม

P_i คือ ประชากรของท้องถิ่น

C คือ รายจ่ายสาธารณะต่อหัวของประชากรทั่วประเทศ

EI_i คือ $(E/P) / (E_i/P_i)$

TI_i คือ $(T/P) / (T_i/P_i)$

โดยที่ EI_i คือระดับการบริโภคหรือการใช้ไฟฟ้าในท้องถิ่น i ส่วน TI_i คือจำนวนของคู่สายโทรศัพท์ในท้องถิ่น i P คือจำนวนประชากรทั้งหมดทั่วประเทศ E คือการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดทั่วประเทศ T คือจำนวนคู่สายโทรศัพท์ทั้งหมดทั่วประเทศ E_i และ T_i นั้นเป็นการวัดระดับการบริโภคหรือการใช้ไฟฟ้าและโทรคมนาคมของประชาชนเทียบกับค่าถัวเฉลี่ยทั่วประเทศ

วิธีการที่นำเสนอมาเป็นแนวคิดของประเทศต่างๆ ซึ่งส่วนมากเป็นของประเทศที่พัฒนาแล้ว แม้ว่าประเทศไทยอาจจะยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเต็มรูป แต่การศึกษาและการเข้าใจถึงสูตรต่างๆ เหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มีระบบเป็นสากล ซึ่งควรจะนำมาวิเคราะห์กับกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนของไทยที่ดำเนินการมาและที่กำลังจะนำไปใช้ในปี 2544

2.5 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนในบางประเทศ

ก) ประเทศในแถบยุโรป รายได้จากภาษีท้องถิ่นส่วนใหญ่เกิดจาก ภาษีทรัพย์สิน หรือภาษีเงินได้ท้องถิ่น ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแทนการใช้ภาษีต่อหัว (Community charge) เช่นที่เคยใช้ในอังกฤษ บางประเทศไม่ใช้ภาษีท้องถิ่นเป็นวิธีการหลักในการหารายได้ให้รัฐบาลท้องถิ่น แต่พึ่งพา

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก เช่น อังกฤษ กรีซ และ เนเธอร์แลนด์ (ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เป็นสัดส่วนต่ำกว่า 6% ของรายได้รัฐบาลท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2540)

เยอรมนี ออสเตรเลีย และลักเซมเบิร์ก ใช้ระบบการแบ่งรายได้ (revenue-sharing) เป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือรัฐบาลกลางเป็นผู้เก็บภาษี แต่กำหนดวิธีจัดสรรที่เป็นสูตรให้รัฐบาลท้องถิ่น ระบบนี้มีข้อดีคือ ประมาณการรายได้ท้องถิ่นได้ล่วงหน้าค่อนข้างแน่นอน และรัฐบาลท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการใช้จ่าย แต่อาจจะขาดความคล่องตัวเกี่ยวกับจำนวนรายได้ที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของท้องถิ่น

การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และ revenue sharing ในประเทศยุโรป ส่วนใหญ่ใช้สูตรต่าง ๆ กัน และการจ่ายเงินอุดหนุนมักจะอิงอยู่กับสัดส่วนภาษีของรัฐบาลกลางที่ได้รับจากท้องถิ่น เงินอุดหนุนของหลายประเทศส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป นอกจากไอร์แลนด์ อิตาลี และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific หรือ earmarked grants) เป็นส่วนใหญ่

ในช่วงกลางทศวรรษ 2540 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสามารถสร้างรายได้อย่างน้อย 2 ใน 3 ของรายได้เทศบาล ใน 9 ประเทศ และระหว่าง 1 ใน 2 กับ 2 ใน 3 ในอีก 5 ประเทศ ส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นสัดส่วนอย่างน้อยใน 1 ใน 10 ของรายได้เทศบาลในยี่สิบเอ็ดประเทศ และอย่างน้อย 1 ใน 4 ของรายได้เทศบาลใน 13 ประเทศ (ดู Bailey , 1999)

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายประเทศในยุโรปใช้ระบบ equalization ประเทศอังกฤษ เดนมาร์ก และนอร์เวย์ ใช้เงินอุดหนุนเพื่อให้มีความเท่าเทียมเกือบสมบูรณ์ ทำให้องค์กรท้องถิ่นต้องพึ่งพาสถาบันกลางอย่างมาก ในขณะที่เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี และสวิสเซอร์แลนด์ กลับใช้ equalization เพียงบางส่วนเท่านั้น หรือไม่ใช้เลยเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระหรือเพราะรัฐบาลกลางไม่มีเงินเพียงพอสำหรับ full equalization

● **สหราชอาณาจักร** การจัดระบบการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นตามที่ปรากฏใน พ.ศ. 2513 Local Government Finance Act ได้ให้ความสำคัญกับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อผู้ลงคะแนนเสียง จึงโอนภาระการควบคุมการใช้จ่ายของท้องถิ่นจากรัฐบาลกลางมาให้ผู้เสียภาษีท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2533 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

ส่วนแรกคือ community charge หรือ poll tax ซึ่งกำหนดโดยท้องถิ่น (ต่อมาเปลี่ยนเป็นภาษีทรัพย์สิน + head tax ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534/2535) ส่วนที่สองเป็น business tax rate จัดเก็บโดยรัฐบาลกลางในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ และจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขนาดประชากร วัยทำงาน และส่วนที่สามคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง นอกจากนั้นมียุทธวิธีค่าธรรมเนียม และค่าบริการ (fees and charges) สำหรับบริการบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัดส่วนรายได้สุทธิขององค์กรท้องถิ่นจาก community charge ลดลงจาก 38% ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2533/2534 เหลือประมาณ 22% ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534/2535 และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง 31% กับรายได้จากภายนอกท้องถิ่น 31% เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในบางครั้งมากกว่า 50% ของรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น

ระบบเงินอุดหนุนแบบปลายปิดและเชื่อมโยงกับความพยายามของท้องถิ่น (Close-ended effort related grants) ในประเทศอังกฤษมีทั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปเรียกว่า rate support grant (RSG) ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2509 มีลักษณะปลายปิดและสัมพันธ์กับความพยายามในการเสียภาษี เงินอุดหนุนประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระทางการคลังของภาษีทรัพย์สินท้องถิ่นเพื่อควบคุมการใช้จ่าย ให้การใช้จ่ายของท้องถิ่นมีแบบแผนที่ใกล้เคียงกับที่รัฐบาลกลางให้ความสำคัญ และให้เกิดความเท่าเทียมกันในรายจ่ายที่จำเป็น (Expenditure needs) และความสามารถเสียภาษีต่อหัว ตลอดจนให้ท้องถิ่นมีอิสระสูงสุดในการใช้จ่าย กลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนของอังกฤษมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง มีการใช้ Block grant ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับบริการหลักๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษา สวัสดิการสังคม การพักผ่อนและันทนาการ

เกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน Rate Support Grant ประกอบด้วย ความจำเป็น (needs) และทรัพยากร (resource)

เครื่องชี้วัดความจำเป็นกำหนดจากข้อมูลเกี่ยวกับขนาดของประชากร ความยาวของถนน จำนวนเด็กนักเรียน จำนวนผู้สูงอายุ โดยให้น้ำหนักกับตัวแปรแต่ละตัวแตกต่างกัน

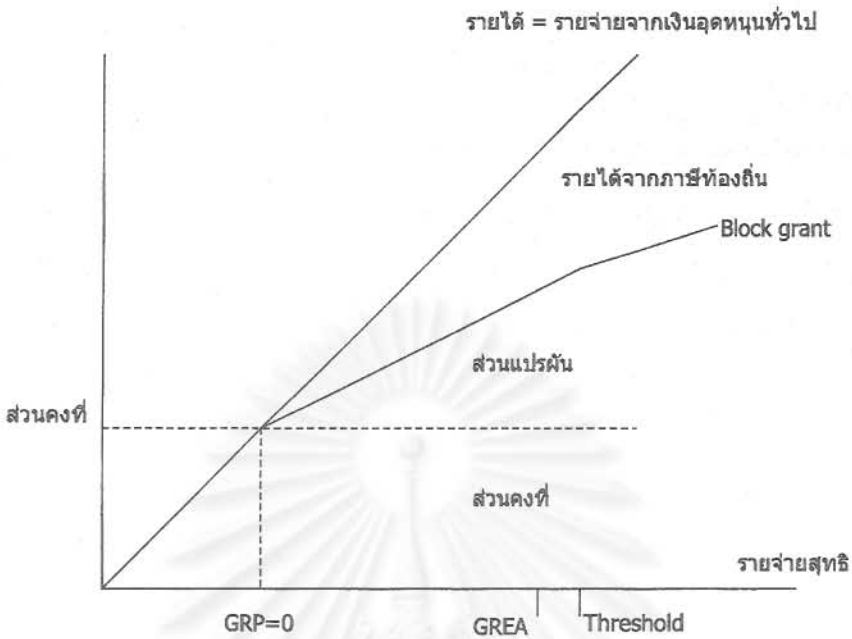
สูตรความจำเป็นควรสะท้อนความต้องการของท้องถิ่นที่รองรับการเปลี่ยนแปลงหรือปัญหาใหม่ๆ ด้านสังคมและกายภาพ โดยเพิ่มตัวแปรทางสังคม (social indicator) เช่น อัตราการเกิดอาชญากรรม อัตราการขาดการศึกษาของเด็ก ความแออัดของชุมชน

ส่วนเกณฑ์ทรัพยากรมีจุดมุ่งหมายเพื่อสะท้อนความสามารถในการเสียภาษีของท้องถิ่น โดยให้การอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นที่ขาดแคลนทรัพยากร มีลักษณะเหมือน Negative income tax

รัฐบาลกลางประเมินรายจ่ายที่จำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประชากร ภูมิศาสตร์ สังคม และสิ่งแวดล้อม และปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อการใช้จ่ายที่จำเป็น การประเมินรายจ่ายนี้เรียกว่า grant related expenditure assessment (GREA) อังกฤษใช้ GREA เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน คือท้องถิ่นใดที่มีรายจ่ายสูงกว่า GREA จะได้เงินอุดหนุนส่วนเพิ่มในอัตราที่ลดลง (Taper system of diminishing marginal grant rate) ทำให้เป็นภาระในการเก็บภาษีท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะถ้ารายจ่ายสูงกว่า GREA มากจน marginal grant rate ติดลบ

จากรูปที่ 3-1 Block grant ประกอบด้วยส่วนคงที่และส่วนแปรผัน ส่วนคงที่คือเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับเมื่ออัตราภาษีท้องถิ่น (Grant related poundage หรือ GRP) เท่ากับศูนย์ แต่เมื่อ GRP เพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลง ส่วนแปรผันจะมากขึ้นอยู่กับการใช้จ่ายรวม ดังนั้น Block grant อาจแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นตามการใช้จ่ายที่จำเป็น และความสามารถในการหารายได้จากภาษี (Taxable resources) ของท้องถิ่นนั้นๆ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 3-1 การอุดหนุนรายจ่ายสุทธิ

ที่มา : Bailey (1992) , Figure 9.5

ท้องถิ่นใดมีรายจ่ายที่จำเป็นและมีความสามารถเสียภาษีสูง Marginal grant rate จะติดลบ เมื่อรายจ่ายสูงกว่าระดับที่ $GRP = 0$ ท้องถิ่นใดขาดแคลนทรัพยากรหรือมีความสามารถเสียภาษีต่ำจะมี marginal grant rate เป็นบวกตลอด แต่ลดลงหลังจาก Threshold ของท้องถิ่นมี marginal grant rate เป็นบวกก่อนถึง Threshold และเป็นลบเมื่อรายจ่ายสูงกว่า Threshold ทั้งนี้รัฐบาลอาจปรับอัตราการลดลงของ Marginal grant rate เพื่อให้เกิดแรงจูงใจให้ท้องถิ่นควบคุมรายจ่าย

ในปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลอังกฤษได้ยกเลิกระบบ Block grant ดังกล่าวและนำระบบเงินอุดหนุนใหม่มาใช้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปทางการคลัง โดยได้ยกเลิกภาษีทรัพย์สินและนำภาษีต่อหัว (community charge) มาใช้แทน เงินอุดหนุนระบบใหม่ เรียกว่า New Revenue Support Grant เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดเก็บแบบเป็นก้อน (Lump-sum) มีลักษณะดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่ต่างจากปีที่ผ่านๆมา
- (2) Standard grant หรือเงินอุดหนุนมาตรฐาน
- (3) Needs grant จ่ายเป็นก้อน ขึ้นอยู่กับการประเมินรายจ่ายที่จำเป็นต่อหัวในการจัดบริการมาตรฐานของแต่ละท้องถิ่น

● ประเทศสเปน

องค์การปกครองท้องถิ่นของสเปนประกอบด้วยจังหวัดและเทศบาล รายได้ส่วนใหญ่ของจังหวัดหรือกว่าร้อยละ 80 มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง การจัดสรรเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรและตัวแปรทางความจำเป็น (needs) อื่นๆ นอกจากนี้จังหวัดได้รับ capital grant ซึ่งนำไปจัดสรรเป็น project grant แก่เทศบาล

ส่วนเทศบาล เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของเทศบาล การจัดสรร Block grants ไปยังเทศบาลต่างๆ กำหนดจากจำนวนประชากร ภาษีที่เทศบาลเก็บได้และจำนวนโรงเรียนของรัฐ ดังสูตร (Paddison and Bailey 1998)

$$G_i = BG(0.70 \frac{A_i P_i}{\sum A_i P_i} + 0.25 \frac{T_i}{\sum T_i} + 0.50 \frac{L_i}{\sum L_i})$$

เมื่อ G คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาล i ได้รับ

BG คือ จำนวนเงินที่เป็น block grant ต่อปีที่จัดสรรโดยรัฐบาลกลาง

P_i คือ ประชากรของเทศบาล i

A_i คือ ค่าสัมประสิทธิ์ซึ่งเป็นตัวปรับ ขึ้นอยู่กับขนาดของประชากรในเทศบาล
($1 < A < 2.85$)

T_i คือ รายได้จากภาษีท้องถิ่นของเทศบาล i

L_i คือ จำนวนโรงเรียนของรัฐในเทศบาล i

จำนวนประชากรที่ปรับแล้วและจำนวนโรงเรียนเป็นตัวแทนของความจำเป็น (Need) ส่วนรายได้จากภาษีท้องถิ่นสะท้อนความพยายามในการเก็บภาษี (Tax Effort) และความสามารถในการจ่ายภาษี (Tax capacity) ของเทศบาลจะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยสูตรนี้ ให้น้ำหนักกับความจำเป็นในการใช้จ่ายถึงร้อยละ 75 โดยไม่เป็นไปตาม horizontal equalization และไม่ขึ้นอยู่กับขนาดดุลงจากการเก็บภาษีของเทศบาล

ข) การจัดสรรเงินอุดหนุนในประเทศอื่นๆ

ประเทศในเอเชีย เช่น ศรีลังกา มาเลเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และไทย ดู TDRI การจัดสรรรายได้ ภาษีและเงินอุดหนุนให้เทศบาลฯ หน้า 136-137 และงานศึกษาของ Ma ซึ่งศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนใน 9 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย เยอรมนี ญี่ปุ่น เกาหลี อินเดีย และอินโดนีเซีย (Ma, 1997) อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศออสเตรเลีย เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางได้รับการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านรัฐ (State) ต่างๆ ใช้เกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนคือ

- (1) ไม่น้อยกว่า 30%ของจำนวนเงินอุดหนุนของแต่ละรัฐในหนึ่งปี จัดสรรตามเกณฑ์ประชากร
- (2) ส่วนที่เหลือจัดสรรตามเกณฑ์ equalization ทั่วไป ซึ่งวิธีการวัด Fiscal capacity ของท้องถิ่นที่ใช้ในแต่ละรัฐแตกต่างกันไป

การจัดสรรตามเกณฑ์นี้ไม่ขึ้นอยู่กับความพยายามในการเก็บภาษีของท้องถิ่น (Effort neutral principle)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3 การจัดสรรเงินอุดหนุนของไทย

3.1 เป้าหมายของการโอนเงินอุดหนุน (Objectives of Intergovernmental Transfers)

ตามการศึกษาของนักวิชาการในตะวันตก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา และยุโรปตะวันตก การจ่ายเงินอุดหนุน หรือการจ่ายเงินโอนจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นศัพท์ที่ใช้กันโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม คำว่า “เงินโอน” (Transfer) มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมกว่า เพราะหมายถึงเครื่องมือทางการคลังที่หลากหลาย อาทิ เงินอุดหนุน (Grants) ภาษีร่วม (shared taxes) การอุดหนุน (subsidies) เป็นต้น สิ่งที่น่าสนใจก็คือ เป้าหมายของเงินอุดหนุนต่างๆ เหล่านี้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ สำหรับในกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ระบุว่า จะจัดสรรเงินอุดหนุนแบบใด จำนวนเท่าใดในรายละเอียด ดังนั้นจึงเปิดโอกาสให้มีการตีความและเสนอรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมในอนาคต ตามการจัดสรรเงินอุดหนุนในอดีตจนถึงปัจจุบันเป้าหมายของการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศไทยยังมิได้พิจารณาประเด็นทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเพียงพอ ดังที่เราจะพบว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางของไทยจ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ นั้นมีเพียง 2 ประเภทหลักเท่านั้น คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป (general grants) เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้โดยไม่ระบุรายจ่ายเงินเป็นการเฉพาะ ซึ่งทำให้หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนนี้ไปใช้ในกิจการใดๆ ก็ได้
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grants) เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในกิจการบางอย่างโดยเฉพาะเจาะจงโดยเฉพาะโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

เงินอุดหนุนทั่วไปที่จ่ายให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นการจ่ายตามจำนวนประชากร แม้ว่าวิธีนี้จะเป็นการบริหารงานที่ง่ายแต่ก็มีผลในแง่ลบ โดยเฉพาะทำให้ท้องถิ่นไม่มีการปรับปรุงการผลิตสินค้าสาธารณะใดๆที่จะตอบสนองต่อท้องถิ่น

เป้าหมายของการจ่ายเงินอุดหนุนโดยสาระสำคัญมี 3 ประการ ประการแรก เงินอุดหนุนสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขผลกระทบภายนอก (Externality) ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างของรัฐบาลท้องถิ่นที่ไม่สมดุลหรือมีความไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังสามารถนำมาใช้จัดสรรเพื่อปรับปรุงให้การตัดสินใจทางการคลังในท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง เงินอุดหนุนสามารถนำมาใช้เพื่อให้มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นต่างๆหรือระหว่างภายในท้องถิ่นด้วยตนเอง และประการที่สาม เงินอุดหนุนสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสำหรับการปกครองท้องถิ่น

ความจริงแล้วปัญหาของผลภายนอกสามารถเกิดขึ้นได้ในระดับการปกครองท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการผลิตสินค้าและบริการท้องถิ่น โดยเฉพาะประชากรที่มีได้พำนักอาศัยอย่างถาวรภายในท้องถิ่นนั้นๆกลับได้รับผลประโยชน์จากบริการของรัฐบาลท้องถิ่น ความยุ่งยากดังกล่าวนี้ส่วนสำคัญมาจากกระบวนการของการย้ายถิ่นของประชากร อย่างไรก็ตาม เราสามารถแก้ไขโดยการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการจัดสรรให้ผู้ที่มีได้พำนักอย่างถาวรนั้นได้รับประโยชน์จากบริการจากรัฐบาลท้องถิ่น เพราะเงินอุดหนุนนั้นส่วนหนึ่งมาจากการเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ผู้ที่มีได้พำนักในท้องถิ่นนั้นๆที่ได้รับผลประโยชน์ก็เพราะมีการจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลกลางนั่นเอง ปัญหาในกรณีของไทยมีความซับซ้อนในเรื่องนี้เพราะเหตุว่ามีการย้ายถิ่นระหว่างเมืองและระหว่างท้องถิ่นต่างๆตามฤดูกาลเป็นจำนวนมากเพื่อหางานทำและเหตุผลอื่นๆ กระบวนการของการย้ายถิ่นนี้อาจทำให้เงินอุดหนุนที่จ่ายให้แก่ท้องถิ่นต่างๆตามจำนวนประชากรไม่สามารถสะท้อนถึงสภาพเป็นจริงและสร้างปัญหาการบิดเบือนการใช้และจัดสรรทรัพยากร เพราะเหตุว่าผู้ย้ายถิ่นหรือผู้พำนักใหม่อาจจะเสียภาษีท้องถิ่นต่ำกว่าผู้พำนักอย่างถาวร ยิ่งกว่านั้นหากผู้ย้ายถิ่นใหม่ไม่มีความคิดที่จะพำนักอย่างถาวรในท้องถิ่นนั้นๆ ความได้เปรียบเสียเปรียบของการได้รับเงินอุดหนุนก็อาจเกิดขึ้น ดังนั้นวิธีการที่มามีการจ่ายเงินอุดหนุนในปัจจุบันตามจำนวนประชากรจึงอาจไม่ใช่วิธีการที่มีประสิทธิภาพและอิทธิพลทางเศรษฐศาสตร์ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงชนิดของเงินอุดหนุนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามการจ่ายเงินอุดหนุนเป็นสำคัญ

ประเด็นรายละเอียดที่มากขึ้นคือ การจ่ายเงินอุดหนุนขึ้นกับปัจจัย 4 ประการ นั่นคือ 1. จุดมุ่งหมายของเงินอุดหนุนว่าต้องการจัดสรรเพื่อเป็นการทั่วไปหรือไม่ 2. จะจัดสรรตามสูตรหรือโครงการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ 3. เงินอุดหนุนจะจัดสรรเฉพาะโครงการที่รัฐบาลท้องถิ่นเสนอ ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของรัฐบาลกลางหรือไม่ และ 4. ขนาดของเงินอุดหนุนมีการจำกัดหรือมีขอบเขตของการอุดหนุนหรือไม่

- เงินอุดหนุนที่เป็นประเภทหรือเฉพาะ (specific or categorical grants) เป็นเงินอุดหนุนที่เป็นหลักทั้งจำนวนและขนาดในประเทศพัฒนาแล้ว ที่มีการจัดสรรจากรัฐบาลกลางให้แก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการปกครองแบบกระจายอำนาจ ตัวอย่างในปี 2527 รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาจ่ายเงินอุดหนุนแบบเฉพาะหรือประเภทประมาณร้อยละ 82 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด โดยเฉพาะเงินอุดหนุนรายการสำคัญคือการศึกษภายในท้องถิ่น สิ่งที่น่าสนใจก็คือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะหรือประเภทนี้ไม่เปลี่ยนแปลงแม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะมีการเปลี่ยนแปลงภาษีหรือรายจ่ายในท้องถิ่น

แผนภูมิที่ 3-2 รูปแบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น



เงินอุดหนุนนี้สามารถจัดเป็นประเภทให้เป็นก้อน (Lump sum) หรือเงินอุดหนุนที่ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับรัฐบาลกลาง (non-matching grants) ในทางตรงกันข้ามการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะหรือประเภทนี้จำเป็นต้องสอดคล้องกับตัวแปรบางตัวที่สำคัญก็คือ ภาษีหรือรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ขนาดของเงินอุดหนุนสมทบนี้อาจขึ้นกับจำนวนของภาษีหรือรายจ่ายที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับเพื่อทำให้เป็นเงินอุดหนุนที่สอดคล้องหรือสมทบ (matching grants) ในกรณีของสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นมีสูตรการคำนวณง่ายๆ ดังนี้

R คือ อัตราความสอดคล้อง (the matching rate)

ถ้า $R = 1$ หมายความว่าเงิน 1 บาทที่รัฐบาลท้องถิ่นแสวงหามาได้สามารถสร้างเงินอุดหนุนจำนวน 1 บาท แต่แทนที่รัฐบาลกลางจะจัดสรรสมทบให้เท่ากับเงิน 1 บาท รัฐบาลกลางอาจจ่ายเงินอุดหนุนสมทบให้เพียงครึ่งหนึ่งของรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

ถ้า $R = 0.5$ หมายความว่าเงิน 1 บาทที่รัฐบาลท้องถิ่นแสวงหามาได้สามารถสร้างเงินอุดหนุนได้ 0.50 บาท ดังนั้นรัฐบาลกลางอาจจ่ายเงินอุดหนุนสมทบเป็นเศษหนึ่งส่วนสามของรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

ด้วยแนวคิดแบบนี้ สัดส่วนของการอุดหนุนของรัฐบาลกลางแก่รัฐบาลท้องถิ่นโดยระบบเงินอุดหนุนสมทบก็สามารถสร้างเป็นสูตรง่ายๆ คือ

$$M = R / (1 + R)$$

โดยที่ M คือ สัดส่วนการอุดหนุนสมทบของรัฐบาลกลางที่จะจัดสรรให้รัฐบาลท้องถิ่น

ถ้า $R = 1$ แสดงว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจะจ่ายให้เท่ากับครึ่งหนึ่งของรายจ่ายในรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้จ่ายเพื่อให้สอดคล้องกับเงินอุดหนุนสมทบจากรัฐบาลกลาง

โดยทั่วไป อัตราภาษีในท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับเงินอุดหนุนที่มีการสอดคล้องกับรัฐบาลกลางสามารถเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$P = 1 - M$$

$$= 1 - [R / (1 + R)]$$

$$= 1 / (1 + R)$$

โดยที่ P = อัตราภาษีในท้องถิ่น

ถ้า R = 1 ต้นทุนของการบริการที่เพิ่มขึ้นในท้องถิ่น 1 บาทนั้น อย่างน้อยจำนวน 0.50 บาท จะได้มาจากภาษีของท้องถิ่น

ถ้า R = .5 อัตราภาษีท้องถิ่นควรมีเท่ากับ 0.67 บาท

ถ้า R = .25 อัตราภาษีท้องถิ่นที่สามารถสะท้อนความสามารถของการแสวงหารายได้ของท้องถิ่น

ตามหลักแนวคิดนี้ Fisher (1987) เสนอว่า ทั้งการอุดหนุนแบบสมทบและไม่สมทบหรือแบบสอดคล้องและไม่สอดคล้องนั้นอาจจะจัดสรรเป็นสูตรหรือแบบเป็นโครงการต่อโครงการ หรืออาจจะจ่ายเงินอุดหนุนแบบที่ไม่มีการจำกัดจำนวนหรือแบบมีการจำกัดจำนวนก็ได้ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามสูตรต่างๆดังกล่าว อาจประยุกต์มาใช้ได้กับกรณีของประเทศไทย เมื่อเราสามารถสร้างดัชนีวัดในเรื่องประสิทธิภาพของการบริการของรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องความสามารถในการจัดเก็บภาษีหรือโครงการประกันสังคม เป็นต้น

- เงินอุดหนุนทั่วไป (General or Block Grants) เงินอุดหนุนแบบนี้มีบทบาทน้อยกว่าแบบแรกเป็นอันมาก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป เพราะมีลักษณะเป็นการช่วยเหลือทางการคลังมากกว่า ในกรณีของเงินอุดหนุนทั่วไปมักจะช่วยเหลือในรูปการพัฒนาชุมชน สาธารณสุข ประกันสังคม การศึกษา การจ้างงาน และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแบบทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง เงินอุดหนุนแบบนี้มักจัดสรรตามสูตร ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมก็คือการจัดสรรแบบง่าย ๆ ตามจำนวนประชากรหรือรายได้ต่อหัว เงินอุดหนุนนี้เป็นแบบจำนวนตามตัวที่เป็นเงินก้อนอย่างแท้จริง (Pure Lump-sum) ในกรณีของไทย ในปี 2540 สำนักงานงบประมาณได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลคนละ 150 บาท สุขาภิบาลคนละ 100 บาท จากเดิม ซึ่งเคยจัดสรรให้ปีละ 120 บาท และ 80 บาท ตามลำดับ

ในกรณีของไทยยังไม่มี การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางที่อิงจำนวนภาษีที่จัดเก็บหรือความพยายามในการจัดเก็บภาษี ถ้าหากมีการนำวิธีนี้มาใช้ การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วๆไปจะมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่ผูกติดกับการแบ่งรายได้ (Revenue sharing grants) สิ่งที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วๆไปที่ไม่เจาะจงนี้มีวิธีที่ดีในแง่เศรษฐศาสตร์ เพราะไม่สามารถชี้ถึงประสิทธิภาพการคลังของท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบทั่วๆไปที่อิงกับรายได้ของท้องถิ่นนี้เริ่มใช้ในปี 2515 ในสหรัฐอเมริกา ก่อน โดยใช้สูตรของจำนวนประชากร รายได้ประชาชาติต่อหัว และความพยายามของการจัดเก็บภาษี แบบการจัดสรรแบบ Revenue-sharing grants นี้ ถูกยกเลิกไปแล้วเมื่อปี 2521 ในกรณีประเทศไทยหรือประเทศกำลังพัฒนามีความพยายามในการพัฒนาระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเช่นกัน

3.2 ผลกระทบของรูปแบบเงินอุดหนุน

เนื่องจากประเทศไทยยังมิได้จัดสรรเงินอุดหนุนแบบซับซ้อนเหมือนประเทศพัฒนาแล้ว การศึกษาถึงผลกระทบต่างๆ โดยเฉพาะการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะนั้น จึงเป็นไปได้ เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนมากเป็นแบบทั่วๆไป มิได้เป็นแบบเฉพาะหรือประเภท อย่างไรก็ตาม หลักการสำคัญของการจ่ายเงินอุดหนุนอาจจะต้องมีการทบทวนใหม่ทั้งหมด โดยเริ่มต้นที่ว่า จุดมุ่งหมายของการจ่ายเงินอุดหนุนมิได้เพื่อจุดมุ่งหมายใด ถ้าจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ผลกระทบภายนอก (Externalities) การจ่ายเงินอุดหนุนแบบทั่วๆไปไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้เลย ปัญหาที่ซับซ้อนก็คือการจ่ายเงินอุดหนุนแบบเจาะจงหรือประเภทนั้นมิได้มีการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่อย่างใด

รูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมควรจะอิงอยู่กับหลักการทางเศรษฐศาสตร์ มิใช่จัดสรรตามเหตุผลทางการเมือง หากควรจัดสรรตามสูตรหรือวิธีการที่เปิดเผยสามารถตรวจสอบได้ และยังสามารถชี้ถึงประสิทธิภาพของการคลังในท้องถิ่น วิธีการของเงินอุดหนุนสมทบ (Matching Grants) เป็นวิธีการหนึ่งที่น่าจะนำมาใช้ โดยเป็นแบบไม่จำกัดจำนวนโครงการ เป็นต้น

3.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นของไทยที่ผ่านมา ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

ตามการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ (2542) ชี้ให้เห็นว่า เงินอุดหนุนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความจริงข้อนี้สามารถพิจารณาจากข้อเท็จจริงในตารางที่ 3-1 เงินอุดหนุนมียอดเงินเพิ่มจาก 11,885 ล้านบาทในปี 2536 เป็น 32,326 ล้านบาทในปี 2541 เป็นที่น่าสังเกตว่า จำนวนของวงเงินมีการจัดสรรเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงปี 2538-2539 ทั้งนี้ก็เพราะมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอย่างมากมา อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนโดยส่วนรวมในกรณีของไทยก็ยังมีสัดส่วนที่น้อยมาก คือประมาณร้อยละ 4 ของงบประมาณรายจ่าย นอกเหนือจากนั้นเงินอุดหนุนมากกว่าครึ่งหนึ่งยังเป็นเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (ซึ่งในจำนวนนี้มีการรวมงบประมาณสนับสนุนด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครด้วย)

ตารางที่ 3-1 เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2536-2541

(หน่วย : ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ยอดเงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	งบการศึกษา
2536	11,885	2,616	9,269	2,225
2537	14,967	2,766	12,201	2,600
2538	16,415	3,057	13,358	2,730
2539	35,332	16,733	18,599	3,156
2540	37,669	17,108	20,561	3,685
2541	32,326	14,495	17,831	3,589

ที่มา : สำนักวิเคราะห์งบประมาณส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ : ปีงบประมาณ 2539 มีจำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มขึ้นอย่างมาก

เงินอุดหนุนที่จัดสรรเท่าที่ผ่านมายังมิได้มีการใช้สูตรหรือวิธีการที่ซับซ้อนและสามารถจะพิจารณาผลกระทบของเงินอุดหนุนที่มีต่อกลุ่มเป้าหมายในท้องถิ่น ตามการศึกษาของดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์และคณะ (2542) ได้นำเสนอวิธีการจัดสรรอย่างเป็นระบบ แต่เน้นเฉพาะเทศบาล โดยมีการเสนอให้จัดสรรดังนี้

ก. ให้เพิ่มสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไป

เหตุผลสนับสนุน คือ เงินอุดหนุนประจำเป็นผลดีต่อท้องถิ่น คือสามารถพยากรณ์รายได้ โดยไม่ยุ่งยากมากนัก อีกทั้งยังไม่เป็นภาระของท้องถิ่นในการจัดเตรียมโครงการ อนึ่ง ท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความสามารถในการเขียนโครงการแตกต่างกันอาจจะมีอคติ เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นสมควรได้รับเงิน แต่ทว่าไม่ได้ทำโครงการเสนอ หรือในทางตรงกันข้ามโครงการอาจจะไม่เหมาะสมหรือ “ดีที่สุด” แต่หน่วยงานของท้องถิ่นสามารถเขียนเอกสารโครงการได้ละเอียดละออและน่าเชื่อถือ เนื่องจากในสภาพปัจจุบันจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับวันเพิ่มขึ้น ทางราชการจึงควรสร้างระบบจัดสรรเงินอุดหนุนที่เป็นสูตรชัดเจนและสามารถอธิบายได้ในทุกกรณี ดังนั้นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจำกัดเฉพาะบางกิจกรรมที่คาดคะเนไม่ได้ (เช่น ภัยธรรมชาติ หรือเหตุผลพิเศษดังกล่าวไปตอนต้นแล้ว)

ข. การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยกำหนดเป็นสูตร เป็นรายหัวโดยอิงกับจำนวนประชากร

เหตุผลสนับสนุน คือ ความสะดวก เนื่องจากข้อมูลประชากรเป็นสิ่งที่วัดได้ชัดเจนถึงแม้ว่าจะไม่ถูกต้องแม่นยำนัก

ข้อเสนอแนะที่สำคัญในการศึกษาของดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์และคณะ (2541) ที่สำคัญคือการนำเอาดัชนีเครื่องชี้วัดบางตัวมาเป็นสูตรในการคำนวณการจัดสรรเงินอุดหนุน

- ก. สมควรจัดสรรเงินอุดหนุนส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (General grant) ร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดในแต่ละปี เนื่องจากเหตุผลต่อไปนี้คือ มีความเป็นกลาง มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถวัดได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดคะเนหรือวางแผนการใช้เงินได้
- ข. กำหนดให้ร้อยละ 30 เป็นเงินอุดหนุนในลักษณะ Project grant ซึ่งยังมีความจำเป็นประการแรก ความไม่แน่นอนของธรรมชาติและภัยพิบัติซึ่งอาจเกิดขึ้นกับบางเทศบาล

ดังนั้นรายจ่ายที่จำเป็น (Expenditure needs) ของแต่ละแห่งแตกต่างกัน อன்றการแก้ปัญหายั่งยืนจำเป็นต้องมีความเร่งด่วน ประการที่สอง ปัญหา“ผลกระทบภายนอก” externalities ดังที่ได้กล่าวในตอนต้น การตัดสินใจทำโครงการของท้องถิ่นหนึ่งอาจจะมีขนาด “เล็กเกินไป” หรือ “ใหญ่เกินไป” เพราะมิได้คำนึงถึงผลกระทบภายนอกสำหรับท้องถิ่นอื่นที่ตั้งข้างเคียง การจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะ project grant เป็นหนทางที่รัฐบาลกลางจะช่วยปรับขนาดโครงการให้เหมาะสม (ในกรณีนี้อาจจะมีการให้บริการข้ามเขตโดยคำนึงถึงการประหยัดจากขนาด)

- ค. การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เสนอให้แบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรก ให้จัดสรรตามความจำเป็นด้านรายจ่าย (Expenditure needs) โดยใช้จำนวนประชากรเป็นตัวชี้วัด ส่วนที่สอง ให้จัดสรรตามเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาลนั้นๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เทศบาลปฏิบัติภารกิจที่คำนึงถึงผลลัพธ์

เกณฑ์ความจำเป็น เสนอให้มีน้ำหนักร้อยละ 50 ใช้จำนวนประชากรเป็นตัวชี้วัด

เกณฑ์เครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล เสนอให้มีน้ำหนักร้อยละ 50 ใช้เครื่องชี้วัด 16 ตัว ซึ่งได้จากการสำรวจข้อมูลเทศบาล ตัวแปรเหล่านี้สะท้อนการทำงานของเทศบาล 6 ด้าน คือ

- การให้บริการ ค่า Z-score ถ่วงน้ำหนักในกลุ่ม
(เครื่องชี้วัด 4 ตัว ได้แก่ พื้นที่สวนสาธารณะและสนามกีฬาต่อจำนวนประชากร พื้นที่ถนนทุกประเภทต่อพื้นที่เขตเทศบาล จำนวนนักเรียนชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นในเขตเทศบาลต่อจำนวนเด็กในวัยเรียน(อายุ 7-15 ปี) ปริมาณขยะที่จัดเก็บต่อปริมาณขยะที่เกิดขึ้นทั้งหมด (รวมประชากรในพื้นที่และนักท่องเที่ยว))
- การจัดเก็บรายได้ ค่า Z-score ถ่วงน้ำหนักในกลุ่ม
(เครื่องชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้ต่อทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้จากภาษีท้องถิ่นต่อประชากร รายได้อื่นที่มีใช่ภาษีอากร (ยกเว้นเงินอุดหนุน) ต่อประชากร)
- การบริหารการคลัง ค่า Z-score ถ่วงน้ำหนักในกลุ่ม

(เครื่องชี้วัด 2 ตัว ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา ต่อรายจ่ายทั่วไปเฉลี่ย 3 ปีที่ผ่านมา รายจ่ายเพื่อการลงทุน(ไม่รวม ที่จ่ายจากเงินอุดหนุน เงินกู้ และเงินสะสมต่อรายได้ 5 หมวด)

- การบริหารบุคลากร ค่า Z-score ถ่วงน้ำหนักในกลุ่ม

(เครื่องชี้วัด 3 ตัว ได้แก่ รายจ่ายค่าจ้างเงินเดือนต่อรายจ่ายประจำ พนักงานและลูกจ้างต่อประชากร 100 คน พนักงานและลูกจ้างที่ให้บริการงานทะเบียนและบัตรต่อผู้มารับบริการงานทะเบียนและบัตร 1,000 คน/ปี)

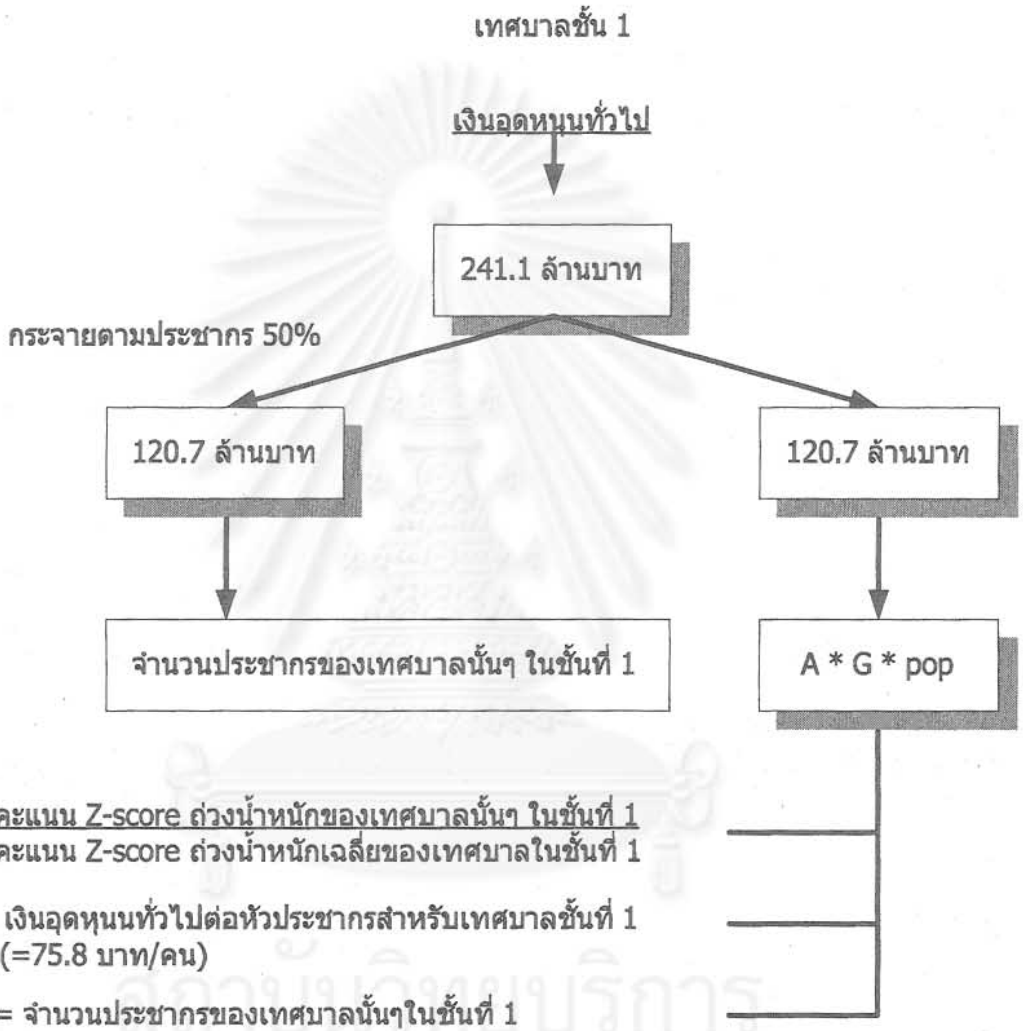
- ประสิทธิภาพการให้บริการ ค่า Z-score ถ่วงน้ำหนักในกลุ่ม

(เครื่องชี้วัด 1 ตัว ได้แก่ รายรับจากการจัดเก็บและกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูลต่อค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3-3 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 1)

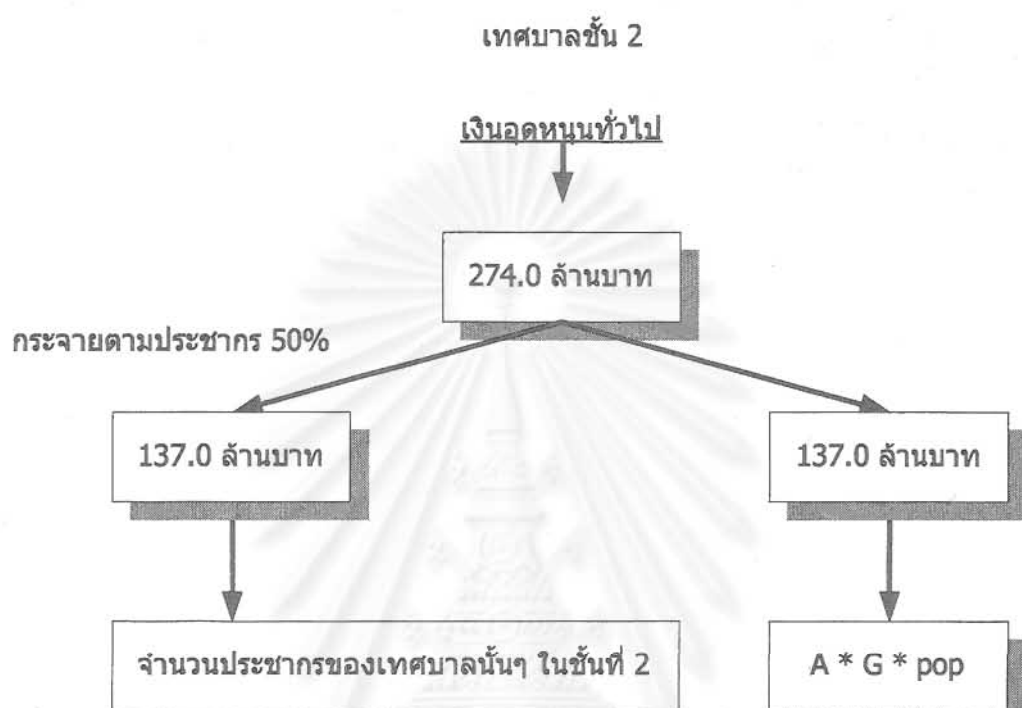


A = คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักของเทศบาลนั้นๆ ในชั้นที่ 1
คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักเฉลี่ยของเทศบาลในชั้นที่ 1

G = เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรสำหรับเทศบาลชั้นที่ 1
(=75.8 บาท/คน)

pop = จำนวนประชากรของเทศบาลนั้นๆในชั้นที่ 1

แผนภูมิที่ 3-4 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 2)



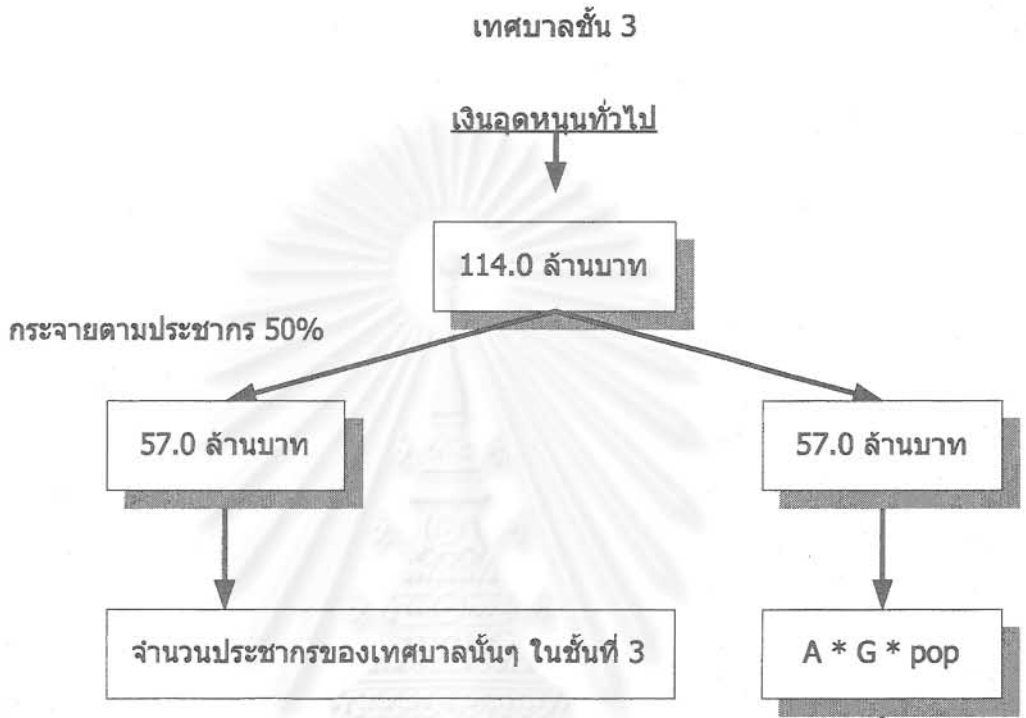
A = คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักของเทศบาลนั้นๆ ในชั้นที่ 2
 คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักเฉลี่ยของเทศบาลในชั้นที่ 2

G = เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรสำหรับเทศบาลชั้นที่ 2
 (=82.4 บาท/คน)

pop = จำนวนประชากรของเทศบาลนั้นๆในชั้นที่ 2

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3-5 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 3)



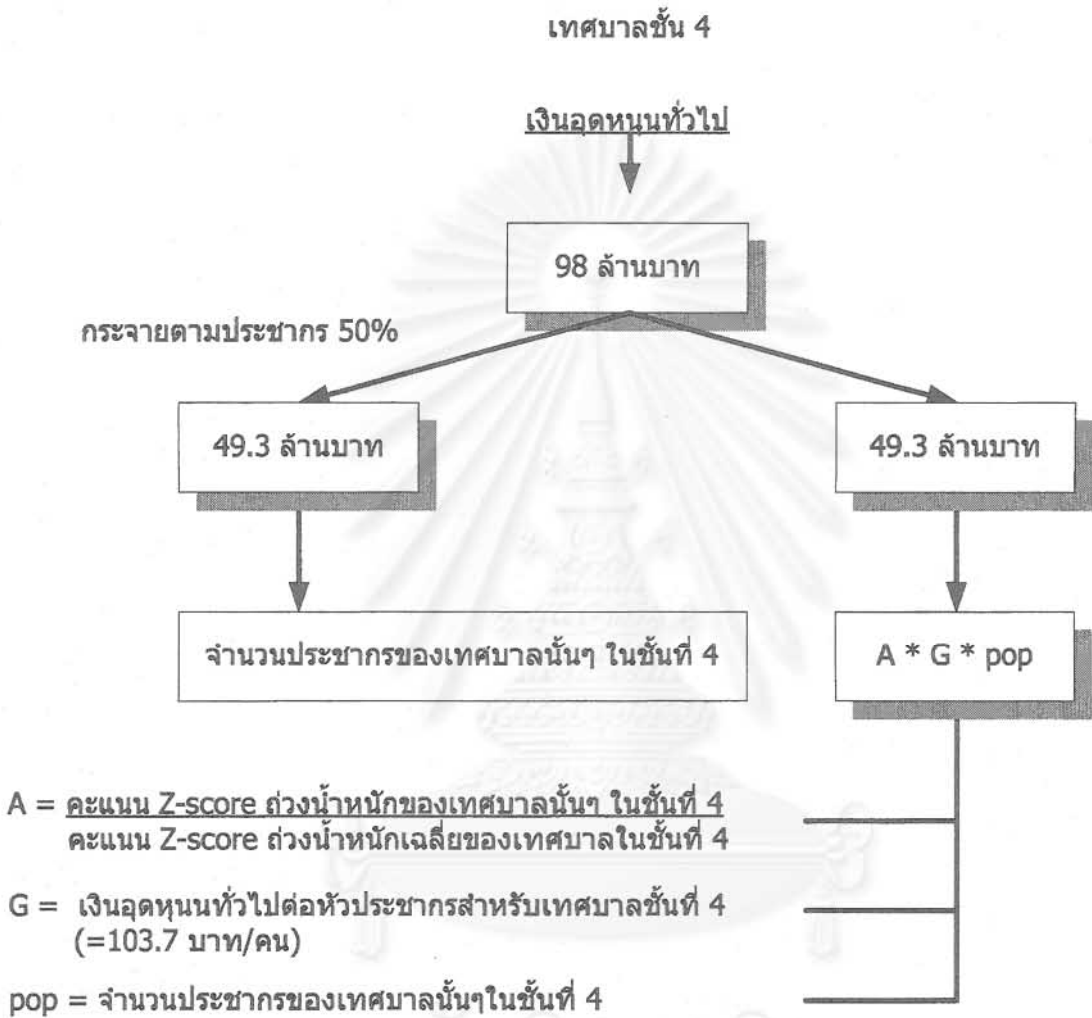
A = คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักของเทศบาลนั้นๆ ในชั้นที่ 3
 คะแนน Z-score ถ่วงน้ำหนักเฉลี่ยของเทศบาลในชั้นที่ 3

G = เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรสำหรับเทศบาลชั้นที่ 3
 (=102.8 บาท/คน)

pop = จำนวนประชากรของเทศบาลนั้นๆในชั้นที่ 3

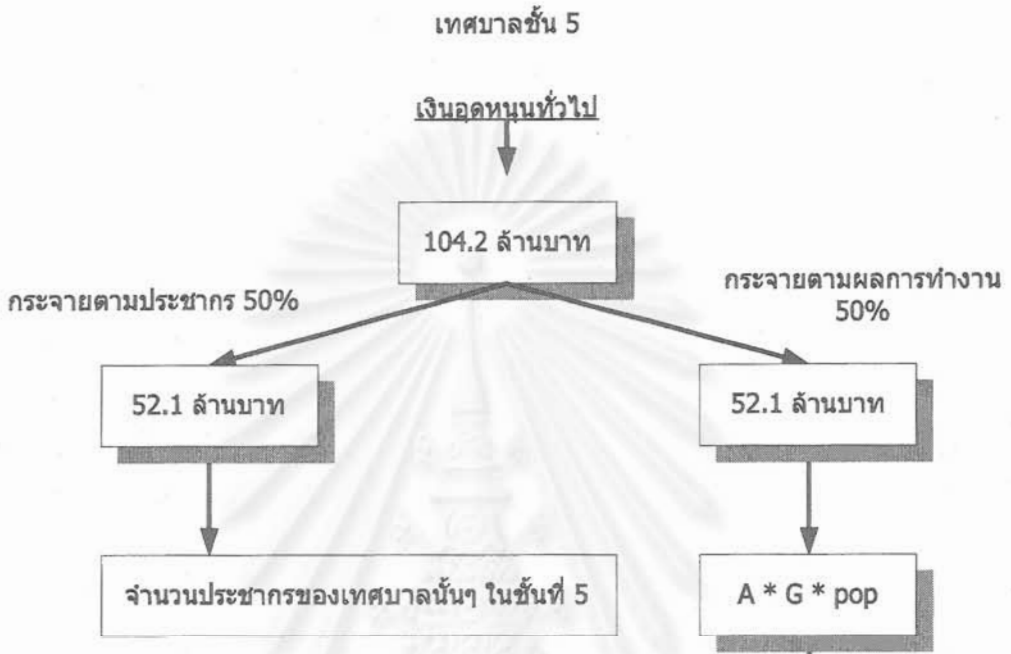
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3-6 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 4)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 3-7 ตัวอย่างการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป (เทศบาลชั้น 5)



A = คะแนน Z-score ต่่วงน้ำหนักของเทศบาลนั้นๆ ในชั้นที่ 5
คะแนน Z-score ต่่วงน้ำหนักเฉลี่ยของเทศบาลในชั้นที่ 5

G = เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรสำหรับเทศบาลชั้นที่ 5
(=105.7 บาท/คน)

pop = จำนวนประชากรของเทศบาลนั้นๆในชั้นที่ 5

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน และแบบจำลองเครื่องชี้วัด

Expenditure Need : กรณีศึกษาของ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีรายได้สำคัญจากสี่แหล่ง ได้แก่ ก. ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง ข. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ได้แก่ ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต ค่าเช่า ดอกเบี้ย และรายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ค. ภาษีแบ่ง (หน่วยราชการส่วนกลางจัดเก็บแล้วแบ่งให้ตามระเบียบและกฎหมาย) และ ง. เงินอุดหนุน

การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ โดยยึดถือหลักการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หลักการสำคัญได้แก่ หลักประสิทธิภาพและหลักความเป็นธรรม

หลักประสิทธิภาพ เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้ตามนโยบาย (การผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น) เพื่อผลิตบริการแก่ประชาชน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกันมีเกณฑ์ในการควบคุมค่าใช้จ่ายมิให้สูงเกินกว่าจำเป็น

หลักความเป็นธรรมตามแนวนอน อธิบายว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่ง ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกัน (ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และสภาพเศรษฐกิจ-สังคมทั่วไป) เหมือนกัน ควรจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลเท่าเทียมกัน ปราศจากอคติและความลำเอียง ส่วน**หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง** มีใจความสรุปว่า รัฐบาลควรจะช่วยเหลือหรือสนับสนุนหน่วยงานท้องถิ่นที่ด้อยโอกาส (เช่นตั้งในเขตที่ยากจน แห้งแล้งกันดาร) มากกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า

แต่ในสภาพความเป็นจริง ต้องยอมรับว่าการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไป อาจจะไม่สอดคล้องกับหลักอุดมคติ เพราะว่าการกฎหมายและกติกากฎที่ใช้ในปัจจุบันมีความเป็นมาต่างกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เกิดขึ้นพร้อมๆกัน ด้วยเหตุนี้ กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นจึงมีลักษณะ ad hoc โดยไม่ได้ตั้งใจ อนึ่ง ความเหมาะสมของการจัดสรรเงิน เมื่อเวลาผ่านไปสูตรที่เดิมเห็นว่าเหมาะสม ก็อาจ

จะไม่เหมาะสมภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่¹ จึงสมควรที่จะทบทวนวิธีการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนกันใหม่

แบบจำลอง Expenditure Need ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับการสร้างมาตรฐานวัดความจำเป็นด้านรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยเครื่องชี้วัดที่สะท้อนภารกิจ ตัวอย่างเครื่องชี้วัดได้แก่ จำนวนประชากรในท้องถิ่นหรือจำนวนหลังคาเรือน ซึ่งเป็นผู้ใช้บริการของท้องถิ่น ในอดีตการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนใหญ่ใช้จำนวนประชากร ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดอย่างง่าย ๆ

โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น เป็นโครงการวิจัยที่สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีเป้าหมายสร้างฐานข้อมูลและเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงการนี้ได้ออกแบบการจัดเก็บข้อมูล และวิธีการนำเข้าข้อมูลแบบใหม่ ซึ่งมีข้อมูลและตัวชี้วัดจำนวนมาก จึงเป็นโอกาสที่เหมาะสมที่จะทบทวนวิธีการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปรูปแบบใหม่

การใช้แบบจำลองฯ เป็นวิธีการจัดสรรเงินในลักษณะ"สูตร" ซึ่งมีข้อดีตรงที่มีความเป็นกลาง อิงกับตัวแปรที่วัดได้ (คือความโปร่งใสชัดเจน) และเท่าเทียมกัน แตกต่างจากการใช้วิจารณญาณซึ่งอาจจะมี ความลำเอียงได้ - สำหรับหน่วยงานท้องถิ่น การจัดสรรเป็นสูตรยังมีข้อดีอีกแง่หนึ่ง กล่าวคือ ลดความจำเป็นที่จะต้อง"วิ่งเต้น" ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นสามารถคาดคะเนรายได้ นอกจากนี้รายได้ที่จะได้รับจะมีเสถียรภาพและความมั่นคงกว่าการวิ่งเต้น อย่างไรก็ตาม การใช้สูตรมิใช่ไม่มีจุดอ่อน หากเรากำหนดสูตรที่ตายตัวเกินไปจะเกิดปัญหาความไม่คล่องตัว หรือไม่สนองต่อปัญหาเฉพาะหน้าของแต่ละท้องถิ่น (uncertainty) หลักการที่ยอมรับอย่างกว้างขวางคือ ก. ควรจะใช้สูตรเป็นพื้นฐานในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป แต่ ข. อนุญาตให้มีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) ทั้งนี้สัดส่วน

¹ ในเวลาที่ผ่านมา การเกิด องค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีหน่วยงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและมีผลกระทบต่องานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด การยกสถานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล มีผลต่อการจัดสรรภาษี (ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน)

ของข้อ ข. ไม่ควรจะมีมากเกินไป (ตามความเห็นของนักวิจัย สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน่าจะอยู่ระหว่าง 20-30%)

3.4.1 แบบจำลองเศรษฐกิจ Expenditure Needs

แบบจำลองเศรษฐกิจที่สะท้อน Expenditure Needs สันนิษฐานว่า ขนาดของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับ demand for local public goods ของท้องถิ่น ตัวแปรที่สะท้อนความต้องการ ได้แก่ จำนวนประชากร บ้านเรือน อัตราภาษี และรสนิยมของประชาชนในท้องถิ่น

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นแรงผลักดันให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำงาน ได้แก่การผลิตบริการ เช่น ความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง ถนนหนทาง ตลาด ทางระบายน้ำ บริการประปา การเก็บขยะ ห้องสมุดประชาชน สนามกีฬาและแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ

รายจ่ายที่จะนำมาพิจารณาแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือ รายจ่ายประจำ และ รายจ่ายการลงทุน ซึ่งในแบบจำลองเศรษฐกิจ กำหนดให้ตัวแปรตาม

- สมการแรก **รายจ่ายประจำ**
- สมการที่สอง **รายจ่ายการลงทุน**

หมายเหตุ แบบจำลองนี้ไม่พิจารณารายจ่ายงบกลาง เกี่ยวข้องกับ “รายจ่ายที่ผูกพัน” และวิธีการบริหารทางการเงิน (cash flow management) จึงอาจจะไม่ใช่เครื่องชี้วัดที่ดีที่สะท้อนความต้องการใช้จ่าย

ตัวแปรอิสระ นอกเหนือจากประชากร และ จำนวนหลังคาเรือน ซึ่งเป็นหน่วยที่ใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สันนิษฐานว่ามีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องได้แก่

- **สภาพเศรษฐกิจและสังคม** เป็นอีกตัวแปรหนึ่งซึ่งมีผลลัพท์ต่อความต้องการ ตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นสองแห่งซึ่งแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ แห่งแรกคนส่วนใหญ่มีอาชีพการเกษตร

ความต้องการบริการพื้นฐานย่อมจะต่างจากท้องถิ่นแห่งที่สองซึ่งคนส่วนใหญ่มีอาชีพการพาณิชย์

- สภาพทางกายภาพเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีผลลัพท์ต่อความต้องการ เช่น ในเขตที่น้ำท่วมได้ง่าย ประชาชนต้องการให้หน่วยงานท้องถิ่นสร้างเขื่อนและคูคลองระบายน้ำ ในเขตพื้นที่กั้นตารน้ำ ประชาชนต้องการให้ท้องถิ่นผลิตบริการแหล่งน้ำดื่มมาใช้

ในการออกแบบแบบจำลอง ผู้วิจัยตระหนักดีถึงข้อจำกัดของข้อมูล หนึ่ง หัวเรื่องนี้เป็น"สิ่งใหม่" สำหรับสังคมไทย จึงไม่คาดหวังว่าจะได้แบบจำลองที่อุดมคติ ในทางตรงกันข้ามตั้งเป้าหมายที่ไม่ทะเยอทะยาน เพื่อเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินที่โปร่งใส และคาดว่าจะต้องปรับปรุงเครื่องชี้วัดให้แม่นยำควบคู่กับการพัฒนาแบบจำลอง

ข้อสันนิษฐาน

ก. รายจ่ายประจำ ซึ่งสะท้อนความต้องการบริการของประชาชนในท้องถิ่น แปรผันตามตัวแปรต่อไปนี้

- จำนวนหลังคาเรือน
- ประชากร
- พื้นที่
- สภาพเศรษฐกิจ (รายได้ต่อหัว แต่เนื่องจากไม่เคยมาการจัดเก็บรายได้ของแต่ละท้องถิ่น จึงใช้การจัดลำดับชั้น class ของกรมการปกครอง และสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพการเกษตร)

ข. รายจ่ายลงทุน ซึ่งสะท้อนความต้องการบริการของประชาชนในท้องถิ่น แปรผันตามตัวแปรดังต่อไปนี้

- จำนวนหลังคาเรือน
- ประชากร
- พื้นที่

- ความหนาแน่นของประชากร (ขยายความ ความหนาแน่นของประชากรเพิ่มอัตราผลตอบแทนของการลงทุน จึงอาจจะมีผลสนับสนุนการลงทุนของท้องถิ่น)

3.4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์

ผู้เขียนนำข้อมูล องค์การบริหารส่วนตำบล กว่าสองพันแห่งที่ได้จากฐานข้อมูล (ซึ่งพัฒนาโดยโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น) ข้อมูลสะท้อนตัวเลขสถิติในปีงบประมาณ 2542

ผลประมาณการแสดงในตารางในภาคผนวก และสามารถตีความและข้อสังเกตได้ดังนี้
รายจ่ายประจำ ผลลัพธ์ยืนยันว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรดังต่อไปนี้

- จำนวนประชากร ยืนยันว่ามีนัยสำคัญและมีผลทางบวกต่อรายจ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล
- จำนวนหลังคาเรือน มีนัยสำคัญและมีผลทางบวกต่อรายจ่ายประจำของ องค์การบริหารส่วนตำบล
- พื้นที่ ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญต่อขนาดรายจ่าย
- ชั้น องค์การบริหารส่วนตำบล 3 4 5 มีความจำเป็นด้านรายจ่าย ต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ 1 แต่มีข้อสังเกตว่าองค์การบริหารส่วนตำบลระดับ 2 ไม่แตกต่างจากระดับ 1
- สภาพสังคมเกษตร อาจจะมีผลทำให้รายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ลดลงบ้าง แต่ไม่พบว่ามีความสำคัญทางสถิติ
- ระยะทางใกล้ไกลจากศูนย์กลางของเมือง ไม่มีผลต่อขนาดรายจ่าย
- การมีตลาด มีผลทำให้รายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล สูงขึ้นและมีนัยสำคัญ

ผลต่อรายจ่ายเมื่อตัวแปรหนึ่งเปลี่ยนแปลง

ข้อดีของการวิเคราะห์ของแบบจำลอง คือ สามารถจะคำนวณหา marginal change ได้ ตัวอย่าง จำนวนประชากรเพิ่มขึ้น จำนวนหลังคาเรือนเพิ่มขึ้น จะมีผลลัพธ์ต่อรายจ่ายประจำอย่างไร?

ดูตัวอย่าง การเปรียบเทียบรายจ่ายตามจำนวนบ้าน สมมติ องค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาพเหมือนกัน แต่จำนวนหลังคาเรือนต่างกัน 3 ขนาด

จำนวนหลังคาเรือน	รายจ่ายจำเป็น	รายจ่ายส่วนที่เพิ่มขึ้น
2000	$3,133,712 + 233.45 \times 2,000 = 3,600,612$	
4000	$3,133,712 + 233.45 \times 4,000 = 4,067,512$	= 466,900
6000	$3,133,712 + 233.45 \times 6,000 = 4,534,412$	= 466,900

จำนวนประชากร	รายจ่ายจำเป็น	รายจ่ายส่วนที่เพิ่มขึ้น
10000	$3,133,712 + 233.45 \times 4,000 + 37.01 \times 10,000 = 4,437,612$	
12000	$3,133,712 + 233.45 \times 4,000 + 37.01 \times 12,000 = 4,511,632$	= 74,020
14000	$3,133,712 + 233.45 \times 4,000 + 37.01 \times 14,000 = 4,585,652$	= 74,020

การใช้สูตรดังกล่าวข้างต้น น่าจะเหมาะสมกว่าการกำหนดคกติกาชนิด ad hoc และอิงกับตัวแปรเพียงตัวแปรเดียว ตัวอย่างเช่น หากเงินอุดหนุนทั่วไปอิงกับจำนวนประชากรเพียงตัวเดียว สมมติประชากรสองแห่งมีข้อแตกต่างกัน 40% (10,000 คน และ 14,000 คน) ถ้าหากอิงดัชนีตัวเดียว หมายถึงการเพิ่มขึ้นร้อยละ 40% แต่ถ้าเปรียบเทียบกับการใช้สูตรที่อิงกับตัวแปรหลายตัว ผลลัพธ์จะไม่ "กระโดด" มากนัก (ดังตัวอย่างข้างต้น รายจ่ายประจำจะเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.3%)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ คณะ (2542) การจัดสรรรายได้ภาษี และเงินอุดหนุนให้เทศบาลที่สัมพันธ์กับเครื่องชี้วัดการทำงานของเทศบาล.มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. (เอกสารโรเนียว)
- Bailey, Stephen J. (1999) *Local Government Economics : Principles and Practice* (London : Macmilian)
- Fisher , Ronald C. (1987) *State and Local Public Finance*_(Glenview, Illinois :Scott , Foresman and Company)
- Guess, George M., William Lochs and Jorge Martinez-Vazquez (1997) "Fiscal Decentralization: A Method for Case Studies," *AER II Discussion Paper*, no.3 (May)
- Ma , Jun (1997)"Intergovernmental Fiscal Transfer :A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States , Canada , The united Kingdom , Australia ,Germany , Japan , Korea , India and Indonesia) *World Bank Working paper* (May)
- Paddison, Ronan and S. Bailey eds. (1988) *Local Government Finance : International Perspectives*, Routledge : London and New York
- Shah, Anwar (1998) "Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Fiscal Studies," *Report Series No.38*, London
- Shah, Anwar (1998) "Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?," World Bank.
- World Bank (2000) "Thailand: Public Finance in Transition" *Report NO .20656-TH*_(August 29)



ส่วนที่ 4

เรื่องชี้วัดความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความเป็นเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. ความนำ

สภาพความเป็นเมือง (urbanization) เป็นสิ่งที่มีพลวัตเปลี่ยนแปลงได้ เดิมหน่วยราชการมักกำหนดนิยามว่า เขตเทศบาลเป็นเมือง แต่สภาพความเป็นเมืองอาจจะขยายตัวออกไปนอกเขตเทศบาล เช่น ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอาณาเขตติดต่อกัน การวัดสภาพความเป็นเมืองโดยอิงกับหลักฐานข้อมูล เป็นหัวข้อการวิจัยหนึ่ง ซึ่งโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นได้รับความไว้วางใจจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ทำการศึกษา ควบคู่กับการศึกษาเครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในส่วนนี้ ขั้นตอนแรกเกี่ยวกับการสร้างกรอบและเกณฑ์วัดสภาพความเป็นเมือง ซึ่งอาจจะจำแนกเป็นสามระดับ เมือง กึ่งเมือง และ ชนบท ในส่วนต่อไปเป็นการประยุกต์ใช้ข้อมูลสนเทศจากฐานข้อมูล มาวิเคราะห์และสรุปสภาพความเป็นเมือง ทั้งนี้ควรตระหนักว่า สภาพความเป็นเมืองย่อมจะไม่คงที่ตลอดเวลา การขยายตัวของประชากร การก่อสร้างบ้านเรือนและการตั้งถิ่นฐาน ฯลฯ ล้วนมีผลกระทบต่อสภาพความเป็นเมือง

2. ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท

เมื่อกล่าวถึงคำว่า เขตเมือง (urban area) มักจะนึกถึงเขตพื้นที่ที่ประชากรอยู่หนาแน่น ที่เป็นตั้งของศูนย์การค้า ศูนย์ราชการ ศูนย์กลางคมนาคม แหล่งบริการต่างๆ ฯลฯ ส่วนพื้นที่เขตชนบท มักจะหมายถึงพื้นที่ที่มีประชากรไม่หนาแน่น บ้านเรือนไม่มากนัก กระจายตัว พื้นที่ส่วนใหญ่ทำการเกษตรว่างเปล่าหรือเป็นเขตป่าสงวน ฯลฯ

ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท ซึ่งต้องพิจารณาหลายมิติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การประกอบอาชีพของประชาชน และโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ลักษณะการปกครองและสภาพชุมชน เป็นต้น Hugo (1997) เสนอกรอบการพิจารณาโดยแยกแยะออกเป็นด้านต่างๆ ดังแสดงในตารางที่ 4-1

ตารางที่ 4-1 ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท

มิติ	เมือง	ชนบท
ด้านเศรษฐกิจ	กิจกรรมทางเศรษฐกิจขั้นที่สอง และกิจกรรมทางเทคโนโลยี	กิจกรรมเศรษฐกิจขั้นต้น และเป็นกิจกรรมสนับสนุนมากกว่ากิจกรรมหลัก
โครงสร้างอาชีพ	อุตสาหกรรม ก่อสร้าง การบริหาร และธุรกิจบริการ	เกษตรกรรม และอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การเกษตรขั้นพื้นฐาน
ระดับและการให้บริการทางการศึกษา	สูงกว่าระดับการศึกษาเฉลี่ย	ต่ำกว่าระดับการศึกษาเฉลี่ย
การเข้าถึงบริการและโครงสร้างพื้นฐาน	สูง	ต่ำ
ประชากร	อัตราการเกิดและอัตราการตายต่ำ	อัตราการเกิดและอัตราการตายสูง
การเมือง	เสรีนิยม; เปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง	อนุรักษ์นิยม;ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
ชนชาติของประชากร	หลากหลาย	ค่อนข้างเป็นกลุ่มชนเดี่ยว
ระดับของการอพยพ	สูง (อพยพเข้าสู่สุทธิ)	ต่ำ (อพยพออกสุทธิ)

ที่มา: Hugo (1997) อ้างใน Flood (2000) pp. 3

ถึงแม้ว่าจะมีกรอบคิดว่าด้วยลักษณะที่แตกต่างระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท แต่การกำหนดนิยามใช้งานที่ชัดเจน ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท ไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะความเป็นเมืองและความเป็นชนบทมีลักษณะติดต่อกัน เป็น continuum การขยายตัวของเมืองมักจะเกิดขึ้นซ้ำๆ แต่ต่อเนื่อง เริ่มจากศูนย์กลางและขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ รุกเข้าไปในเขตชนบท ทำให้เกิดสภาพ "กึ่งเมือง" และวิวัฒนาการเป็นเขตเมืองในที่สุด แต่ในบางกรณี สภาพเมืองอาจเกิดจากเหตุผลพิเศษบางอย่าง เช่น การค้นพบทรัพยากร (ทอง/น้ำมัน) การตั้งโรงงานขนาดใหญ่ หรือการย้ายศูนย์ราชการ อาจจะมีผลดึงดูดทรัพยากรเข้าไปในพื้นที่ มีการอพยพของประชากรบ้านเรือนและอาคารพาณิชย์

หนึ่ง นิยามเมือง/ชนบท ในแต่ละประเทศหรือแต่ละสังคม ก็แตกต่างกัน บางประเทศที่มีพื้นที่มากแต่ประชากรน้อย บางประเทศมีประชากรมากแต่พื้นที่จำกัด ดังนั้นอัตราความหนาแน่นจึงต่างกันมาก การกำหนดนิยามที่พิจารณาจาก ความหนาแน่นของประชากร จึงไม่มีค่ามาตรฐานที่จะยึดถือชนิดตายตัว

การระบุขอบเขตของเมือง มีความสำคัญต่อการวางแผนและการกำหนดนโยบายระดับชาติ เนื่องจากประชากรในเขตเมืองและเขตชนบทมีความแตกต่างกันทางโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ด้านความต้องการสินค้า (สิ่งอำนวยความสะดวก โครงสร้างพื้นฐาน) และบริการ และวิธีการจัดหาสินค้าและบริการเหล่านั้น ประกอบกับการขยายตัวของพื้นที่เขตเมืองในประเทศไทยมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น เมื่อมีการกำหนดรูปแบบเขตการปกครองใหม่ที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับเขตพื้นที่เมืองที่เกิดขึ้นจริง แน่นนอนว่าถ้าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินอิงอยู่กับเขตปกครองที่กำหนดขึ้น โดยไม่พิจารณาสภาพความเป็นเมืองที่เกิดขึ้นจริง ย่อมทำให้ไม่สามารถตอบสนองกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

3. เครื่องชี้วัดความเป็นเมือง

การที่จะกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นเขตเมือง จำเป็นที่จะต้องมีการชี้วัดความเป็นเมืองที่สอดคล้องกับมิติต่าง ๆ เครื่องชี้วัดความเป็นเมือง (Urban Indicators) หมายถึง ข้อมูลสนเทศที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาหรือประเมินสภาพเมือง/ชนบท จากข้อมูลที่ได้นำมาสร้างเป็นตัวชี้วัด โดยจำแนกเป็นเมือง/กึ่งเมือง/ชนบทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ข้อมูลที่รวบรวมจะต้องมีความหลากหลาย ครอบคลุมมิติต่างๆทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การใช้พื้นที่ การเป็นศูนย์กลางทางใดทางหนึ่ง การคมนาคมและเชื่อมโยงกับศูนย์กลาง

เครื่องชี้วัดความเป็นเมืองจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารเมือง (Urban Management Tools) เนื่องจากบางนัยเครื่องชี้วัดความเป็นเมืองจากสามารถบอกถึง

- ความสัมพันธ์ของนโยบายและการปฏิบัติ ในแง่ของการเป็นตัววัดความมีประสิทธิภาพของผลลัพธ์จากการดำเนินงานของผู้นำหรือผู้บริหารเมือง
- คุณภาพชีวิตในภาพกว้างของพลเมือง
- ปัญหาของเมืองที่ผู้นำหรือผู้บริหารเมืองจะต้องเผชิญ และพยายามแก้ปัญหาให้บรรลุวัตถุประสงค์

กรอบความคิดเรื่องเมืองอาจจะครอบคลุมระบบเมืองใน 2 ลักษณะ (อารยะ ปรีชาเมตตา, 2543) คือ

1. ระบบเมืองประเภทที่เป็น *Growth pole* หมายถึง เมืองเมืองหนึ่งเป็นหลักและมีเมืองเล็ก ๆ เป็นบริวารอยู่รอบ ๆ เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล
2. ระบบเมืองที่ *Regional Network* คืออาจจะมีกลุ่มเมืองที่มีขนาดใกล้เคียงกัน แต่ว่าแต่ละเมืองมีหน้าที่หรือการผลิตที่แตกต่างกันแต่มีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายหรือเป็นสมาชิกของ cluster เช่น กรณีของอำเภอสีคิ้ว โชคชัย ปักธงชัย และพิมาย เป็นต้น ทำให้การขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นในกลุ่มพื้นที่นั้น และขยายออกไปสู่เขตรอบ ๆ กลุ่ม

อาจจะกล่าวได้ว่ารูปแบบการขยายตัวของเมืองมักจะเริ่มจากเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมือง (ไม่ว่าจะเป็นเมืองหนึ่งหรือกลุ่มของเมืองที่มีความเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย) และขยายตัวไปสู่พื้นที่โดยรอบเพื่อพัฒนาเป็นเขตเมืองต่อไป

อย่างไรก็ตาม ความเป็นเมืองไม่ได้เกิดขึ้นในลักษณะจากการขยายตัวของเมืองหนึ่งหรือกลุ่มเมืองดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น บางครั้งการที่พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งมีความเหมาะสมในการพัฒนาเป็นเมือง อันเนื่องมาจากสภาพทางธรรมชาติ ทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ทำให้พื้นที่เหล่านั้นมีความหนาแน่นของประชากร มีการจ้างงานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายและหนาแน่นมากจนถึงระดับที่จะจัดได้ว่าพื้นที่นั้นมีความเป็นเมืองได้ เช่น พื้นที่ที่เป็นเมืองท่า เมืองท่องเที่ยวขนาดใหญ่ เมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

4. เกณฑ์การกำหนดความเป็นเมือง

ตามกรอบแนวคิดในการกำหนดความเป็นเมืองดังกล่าวข้างต้น การกำหนดเกณฑ์ที่ใช้วัดความเป็นเมือง ในเอกสารนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้ คือ

- (1) เกณฑ์ระดับที่ 1 เรียกว่า U1 เกิดจากเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นเมืองจากกรอบความคิดแรกที่ว่า มีเมืองที่เป็นศูนย์กลาง และพื้นที่ชนบทรอบๆ การขยายตัวของเมืองขยายออกจากศูนย์กลาง (เช่น เทศบาล) กินอาณาบริเวณรอบข้าง ตามลักษณะการขยายตัวของเมืองซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วไป (city sprawl)
- (2) เกณฑ์ระดับที่ 2 ซึ่งอาจเรียกว่า U2 จะใช้เกณฑ์กำหนดจากเมืองลักษณะพิเศษที่มีความหนาแน่นของกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากพอที่จะกำหนดว่าเป็นเมืองได้ ความเป็นเมืองใหม่อาจจะเกิดมาโดยอิสระ (ไม่ใช่การขยายตัวจากเมืองที่เป็นศูนย์กลาง) ด้วยเหตุผลพิเศษบางประการ เช่น เมืองที่เกิดจากการค้นพบทรัพยากรใหม่ เมืองอุตสาหกรรม เช่น แหลมอบัง มาบตาพุด เมืองชายแดนที่เติบโตอย่างรวดเร็วภายหลังนโยบายการเมืองเปลี่ยนแปลง เช่น การเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

โดยนิยามของเมือง จะครอบคลุม U1 และ U2

4.1 ความเป็นเมืองตามนิยามที่หนึ่ง (U1)

Dr. Joe Flood ผู้เชี่ยวชาญเมือง ที่ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียว่าจ้างให้เป็นทีปรึกษาของ สศช. ได้เสนอกรอบความคิดในการกำหนดเขตเมืองในเอกสารชื่อ "Defining Urban Areas in Thailand" (Flood, 2000) ว่า ความเป็นเมือง อาจพิจารณาจากเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) เกณฑ์เขตบริหารปกครอง (Administrative)
- (2) เกณฑ์ประชากร (Demography)

- (3) เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use)
- (4) เกณฑ์อาชีพ (Occupation) เช่น สัดส่วนของประชากรในสาขานอกการเกษตร
- (5) เกณฑ์ระยะทางในการเดินทางสู่ศูนย์กลางของเมือง (Journey to city center)

เกณฑ์เขตบริหารปกครอง

การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมอีก 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

- ราชการบริหารส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ซึ่งประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย เพื่อบริหารราชการโดยรวมของประเทศ
- ราชการบริหารส่วนภูมิภาค นำเอาหลักการแบ่งและมอบอำนาจการปกครอง (Deconcentration) มาใช้เป็นหลักสำคัญ หมายถึงราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งแบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดการตามเขตการปกครองของประเทศ ประกอบด้วยระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำตามเขตปกครองเหล่านั้นและได้รับมอบหมายอำนาจให้ดำเนินกิจการแทน เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้นจึงไม่ใช่รูปแบบของการกระจายอำนาจปกครอง
- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามหลักของการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) กิจการงานบางประการที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) และหน่วยปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาต่อไป

บริหารจัดการเอง ซึ่งกิจการงานเหล่านั้นจะเป็นกิจการที่สนองประโยชน์ให้แก่พลเมืองในท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งหมดในประเทศหรือในท้องถิ่น อันได้แก่ บริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การรักษาความสะอาด การบริการน้ำประปา การสัญจรไปมาภายในท้องถิ่นนั้น เป็นต้น โดยองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ได้ระดับหนึ่งด้วย

จากรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินข้างต้น การกำหนดเขตความเป็นเมืองตามเขตปกครองจึงควรกำหนดจากหน่วยย่อย ที่มีผู้นำที่สามารถกำหนดทิศทางและนโยบายในการบริหารจัดการภายในเขตปกครองนั้นได้เองทั้งหมด ดังนั้นการใช้เขตปกครองตามการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการกำหนดความเป็นเมืองจึงมีความชอบธรรมมากกว่าเขตปกครองในรูปแบบการบริหารราชการอื่น ประกอบกับการบริหารจัดการนั้นจะส่งผลกระทบต่อพลเมืองภายในเขตปกครองนั้นโดยตรง และประชาชนในเขตพื้นที่นั้นมีบทบาทในการคัดเลือกผู้นำท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งด้วย ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในขั้นต้นได้ระดับหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา¹ โดยกรุงเทพมหานครมีความเป็นเมืองในระดับมหานคร เมืองพัทยามีคุณสมบัติเฉพาะที่สามารถกำหนดความเป็นเมืองได้ ในส่วนของเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยที่เทศบาลนครจะมีภารกิจและหน้าที่การให้บริการมาก หลากหลาย เนื่องจากมีประชากรจำนวนมาก สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ภารกิจและหน้าที่การบริการลดหลั่นกันลงมาตามลำดับ

หลักเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นได้ขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากรายการได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดเทศบาลไว้ 3 ประเภทคือ

¹ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบโดยตรง ประกอบกับบทบาทหน้าที่ของอบจ. มีความแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเน้นบทบาทในแง่ของการประสานเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง

- **เทศบาลตำบล** เป็นเทศบาลที่มีขนาดเล็ก โดยใช้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ 1) มีรายได้จริงที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป 3) ความหนาแน่นประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.ขึ้นไป 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
- **เทศบาลเมือง** ในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองจะต้องมีหลักเกณฑ์คือ 1) เป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตร.กม. 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
- **เทศบาลนคร** มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังต่อไปนี้ 1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป 2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ ตร.กม. 3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันทำตามกฎหมายกำหนดไว้ 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร

การกำหนดความเป็นเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจเริ่มต้นจากการกำหนดความเป็นเมืองตามที่ยอมรับทั่วไปมาเป็นเวลานาน ได้แก่ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง (ไม่รวม เทศบาลที่ยกสถานะจากสุขาภิบาลหลังปี 2542) สำหรับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ให้ใช้เกณฑ์ด้านอื่นประกอบการพิจารณาความเป็นเมืองต่อไป

เกณฑ์ประชากร (Demography)

- พิจารณาความหนาแน่นของประชากร ถ้าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบข้าง มีอัตราความหนาแน่นของประชากรมากกว่า 1,000 คนต่อตร.กม.² ให้ถือว่าผ่านเกณฑ์ประชากร

² ประมาณครึ่งหนึ่งของความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลตัวอย่าง มีความหนาแน่นเฉลี่ย

เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use)

- ถ้าในเขตพื้นที่รอบข้างเทศบาลนั้นๆ มีพื้นที่การเกษตร (farm area / arable land) น้อยกว่า 30% ถือว่าเป็นเขตเมือง (เกณฑ์นี้จะไม่นำมาใช้ในการศึกษานี้เนื่องจากข้อมูลที่ได้ควรเป็นข้อมูลจากภาพถ่ายทางอากาศมากกว่าจากการสำรวจ)

กำหนดเป็นตัวแปร dummy (0,1) ของการมีหรือไม่มีสถานที่ดังนี้ (1) ศูนย์การค้า (2) โรงพยาบาล (ขนาด 30 เตียงขึ้นไป) (3) โรงฆ่าสัตว์ (4) ศูนย์ราชการ (5) สถานีรถ บ.ข.ส (6) ธนาคาร และ (7) สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา (8) โรงเรียนมัธยมศึกษา (9) สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมดมากกว่าร้อยละ 50

หากพบว่า ตัวแปร dummy จำนวน 4 จาก 9 ตัวแปร มีค่าเป็น 1 ให้ถือว่าผ่านเกณฑ์

เกณฑ์อาชีพ (Occupation)

- ถ้ามีประชากรในพื้นที่นั้น ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตร (Non-farm Occupation) เป็นส่วนใหญ่ - กล่าวคือ มากกว่า 50% ของประชากรในพื้นที่นั้นทั้งหมด ถือว่าผ่านเกณฑ์อาชีพ

เกณฑ์ระยะทางในการเดินทางสู่แหล่งชุมชน (Journey to work)

- มีรถเมล์หรือรถสองแถววิ่งประจำทางจากพื้นที่นั้นไปยังเขตเมืองที่ใกล้ที่สุด ภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 นาที ถือว่าเป็นเขตเมือง (โดยต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงคำว่าเมืองที่ใกล้ที่สุด)

เกณฑ์ระยะทางในการเดินทางสู่ชุมชน มีข้อมูลไม่สมบูรณ์เพียงพอในการใช้งาน ในขณะนี้ไม่สามารถนำมาใช้งานได้

ในการกำหนดพื้นที่เมืองโดยเครื่องชี้วัดความเป็นเมืองตามเกณฑ์วัดระดับที่ 1 (U1) จะกำหนดเป็น 4 กลุ่ม

1. เขตเมือง (urban)
2. เขตกึ่งเมือง (semi-urban)
3. เขตที่ระบุไม่ได้ (undefined)

4. เขตที่ไม่เป็นเมือง (rural)

วิธีการคำนวณเพื่อกำหนดเขตพื้นที่เมืองตามเกณฑ์วัดระดับที่ 1 (U1)

- ขั้นตอนที่ 1 เขตเทศบาลเมืองขึ้นไปให้ถือเป็นเมือง (เขตเทศบาลนครและเขตเทศบาลเมือง)
- ขั้นตอนที่ 2 ถ้าไม่ใช่เทศบาลข้างต้นให้ใช้เกณฑ์ประชากร และเกณฑ์อาชีพ หรือเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นตัวกำหนด ถ้าเป็นไปตามเกณฑ์ประชากรและเกณฑ์อาชีพ หรือเกณฑ์ประชากรและเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินให้ถือว่าเป็นเขตเมือง
- ขั้นตอนที่ 3 ถ้าไม่ได้ตามขั้นตอนที่ 1 และ 2 ให้ใช้เกณฑ์ประชากรเป็นตัวกำหนด ถ้าเป็นไปตามเกณฑ์ประชากรให้ถือว่าเป็นเขตกึ่งเมือง

หมายเหตุ ถ้าไม่มีข้อมูลเพียงพอในการคำนวณให้กำหนดเป็น undefined

เมื่อผ่านเกณฑ์ในระดับ U1 ให้ถือว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเมือง และให้พิจารณาเกณฑ์ในระดับ U2 เพื่อกำหนดเขตเมืองในกรณีอื่น

4.2 ความเป็นเมืองตามนิยามที่สอง (U2)

การพิจารณาเขตเมืองตาม U2 แตกต่างจาก U1 ตรงที่ไม่ได้เริ่มต้นจากเขตเทศบาลที่มีแต่เดิม แต่จะพิจารณาจากเมืองที่มีลักษณะพิเศษอันเกิดจากปัจจัยแวดล้อมอื่น ได้แก่

- มีลักษณะเป็น Border Town (เมืองตามแนวชายแดน) ที่เป็นแหล่งเศรษฐกิจสำคัญโดยอาจมีการค้าระหว่างประเทศตามแนวชายแดนประเทศข้างเคียงทำให้เศรษฐกิจเฟื่องฟู ตัวอย่างเช่น แม่สอด แม่สาย และช่องเม็ก เป็นต้น
- เป็นเมืองท่า หรือนิคมอุตสาหกรรม เช่น มาบตาพุด แหลมฉบัง
- เป็นเมืองท่องเที่ยว เช่น เกาะสมุย เป็นต้น
- เป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลแต่สามารถพัฒนาขึ้นมาได้ด้วยตัวเอง ตัวอย่างเช่น การค้นพบทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น ตำบลลานกระบือ จังหวัดกำแพงเพชร

โดยเมื่อกำหนดเขตพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมืองพิเศษได้แล้ว อาจทดสอบความเป็นเมืองด้วยเกณฑ์ประชากรและเกณฑ์อาชีพ หรือเกณฑ์ประชากรและเกณฑ์การใช้ประโยชน์เพื่อระบุความเป็นเมืองตามเกณฑ์ที่กำหนดอีกครั้งหนึ่ง เพื่อระบุความเป็นเมืองหรือกิ่งเมืองให้แน่นอน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกณฑ์ U2 ในขั้นต้นจำเป็นที่จะต้องใช้การประเมินความเป็นเมืองจากผู้ที่มีหน้าที่ในการวางแผนว่าเขตพื้นที่ใดที่จะจัดเป็นลักษณะเป็นเมืองพิเศษที่จะจัดเป็นเขตเมืองได้ โดยอาจมีเงื่อนไขเฉพาะที่ไม่สอดคล้องกับเกณฑ์ U1 ข้างต้นก็ได้ ซึ่งทำให้การประเมินต้องใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจมาก ดังนั้น ในเบื้องต้นผู้ศึกษาจะไม่ใช้เกณฑ์ U2

5. ความเป็นเมืองในเขตเทศบาล

ตามเกณฑ์เขตการปกครองเทศบาลนครและเทศบาลเมืองจัดเป็นเขตเมือง กลุ่มตัวอย่างเทศบาลทั้งหมด 480 แห่ง ตามเกณฑ์เขตการปกครองมีเทศบาลนครและเทศบาลเมืองรวม 32 แห่ง (7+25) ซึ่งจัดเป็นเขตเมือง

ตารางที่ 4-2 แสดงการจำแนกประเภทของเทศบาล

ประเภท	จำนวน (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
เทศบาลนคร	7	1.46	1.46
เทศบาลเมือง	25	5.21	6.67
เทศบาลตำบล	448	93.33	100.00

กลุ่มเทศบาลตำบล ให้ใช้เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดินและเกณฑ์อาชีพประชากรร่วมในการกำหนดเขตความเป็นเมือง ดังนี้

- เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร

- เกณฑ์วัดความเป็นเมืองสามารถวัดได้จากนำจำนวนประชากรทั้งหมด(คน)หารด้วยจำนวนพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด(ตร.กม.)

ถ้าใช้วัดความหนาแน่นประชากร 1,000 คน ต่อตารางกิโลเมตรเป็นเกณฑ์ มีเทศบาลตำบล 201 แห่งที่ผ่านเกณฑ์

- เกณฑ์การประกอบอาชีพเกษตร

- เกณฑ์การประเมินเทศบาลจากการประกอบอาชีพสามารถพิจารณาได้จาก นำจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (คน) หาร จำนวนประชากรทั้งหมด (คน) จำนวนเทศบาลตำบล ที่มีสัดส่วนของประชากรประกอบอาชีพเกษตรน้อยกว่าร้อยละ 50 เท่ากับ 255 เทศบาล

- เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

- จำนวนสถานที่ที่กำหนดความเป็นเมือง 7 ประเภท ถ้าเป็นไปตามเกณฑ์จะต้องมีสถานที่เหล่านี้อย่างน้อย 4 ใน 9 แห่ง

สถานที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อใช้กำหนดความเป็นเมือง 9 ประเภท ได้แก่

1. โรงฆ่าสัตว์
2. ธนาคาร
3. ศูนย์การค้าขนาดใหญ่
4. สถานที่ราชการ
5. สถาบันการศึกษาขั้นสูง
6. สถานี บ.ข.ส.
7. โรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป
8. จำนวนโรงเรียนมัธยม
9. สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด

โรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่

ตารางที่ 4-3 แสดงจำนวนโรงฆ่าสัตว์ที่มีในเขตเทศบาลตัวอย่าง

จำนวนโรงฆ่าสัตว์	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	215	47.99	47.99
1	223	49.78	97.77
2	5	1.12	98.88
4	4	0.89	99.78
8	1	0.22	100.00
รวม	448	100.00	

เทศบาลตำบล 448 แห่ง ประมาณร้อยละ 47.99 ไม่มีโรงฆ่าสัตว์ และร้อยละ 49.78 มีจำนวน 1 แห่ง ประมาณร้อยละ 2.23 มีโรงฆ่าสัตว์มากกว่า 1 แห่ง

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีโรงฆ่าสัตว์และไม่มีโรงฆ่าสัตว์ จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-4 แสดงการมีและไม่มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่เทศบาลตัวอย่าง

จำนวนโรงฆ่าสัตว์	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงฆ่าสัตว์	215	47.99
มีโรงฆ่าสัตว์	233	52.01
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาลตำบล 448 แห่ง ร้อยละ 52.01 (233 แห่ง) มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่

จำนวนธนาคารในเขตพื้นที่

ตารางที่ 4-5 แสดงจำนวนธนาคารที่มีในเทศบาลตัวอย่าง

จำนวนธนาคาร (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	165	36.83	36.83
1	89	19.87	56.7
2	67	14.96	71.65
3	65	14.51	86.16
4	18	4.02	90.18
5	16	3.57	93.75
6	6	1.34	95.09
7	6	1.34	96.43
8	5	1.12	97.54
9	5	1.12	98.66
10	3	0.67	99.33
11	1	0.22	99.55
17	1	0.22	99.78
19	1	0.22	100.00
รวม	448	100.00	

เทศบาลตำบล 448 แห่ง ร้อยละ 36.83 (165 แห่ง) ไม่มีธนาคารในเขตพื้นที่ ร้อยละ 57.38 (255 แห่ง) มีธนาคารในเขตพื้นที่จำนวน 1-5 แห่ง และร้อยละ 6.25 (28 แห่ง) มีมากกว่า 5 แห่งขึ้นไป ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีธนาคารและไม่มีธนาคารจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-6 แสดงการมีธนาคารและไม่มีธนาคารในเขตพื้นที่เทศบาลตัวอย่าง

จำนวนธนาคาร	จำนวนเทศบาล	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีธนาคาร	165	36.83
มีธนาคาร	283	63.17
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาลตำบล 448 แห่ง ร้อยละ 63.17 (283 แห่ง) มีธนาคารในเขตพื้นที่

ศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่

ตารางที่ 4-7 แสดงจำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตเทศบาล

จำนวนศูนย์การค้า (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	434	96.88	96.88
1	9	2.01	98.88
2	3	0.67	99.55
4	1	0.22	99.78
11	1	0.22	100.00
รวม	448	100.00	

เทศบาลตำบล 448 แห่ง ร้อยละ 96.88 (434) ไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่ ประมาณร้อยละ 3.12 (14 แห่ง) มี 1 แห่งขึ้นไป

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-8 แสดงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนธนาคาร	จำนวนเทศบาล	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่	434	96.88
มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่	14	3.12
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาลตำบล 448 แห่ง มีเพียง 14 แห่งที่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตพื้นที่

จำนวนสถานที่ราชการ

ตารางที่ 4-9 แสดงจำนวนสถานที่ราชการที่มีในเทศบาลตัวอย่าง

จำนวนสถานที่ราชการ (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	59	13.17	13.17
1	6	1.34	14.51
2	22	4.91	19.42
3	66	14.73	34.15
4	41	9.15	43.30
5	34	7.59	50.89
6	35	7.81	58.71
7	36	8.04	66.74
8	21	4.69	71.43
9	24	5.36	76.79
10	23	5.13	81.92
11	9	2.01	83.93
12	13	2.90	86.83
13	4	0.89	87.72

จำนวนสถานที่ราชการ (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
14	12	2.68	90.40
15	11	2.46	92.86
16	6	1.34	94.20
17	4	0.89	95.09
18	4	0.89	95.98
19	1	0.22	96.21
20	5	1.12	97.32
21	1	0.22	97.54
22	1	0.22	97.77
23	1	0.22	97.99
24	2	0.45	98.44
26	2	0.45	98.88
28	1	0.22	99.11
29	2	0.45	99.55
33	1	0.22	99.78
35	1	0.22	100.00
รวม	448	100.00	

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีสถานที่ราชการจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-10 แสดงการมีและไม่มีสถานที่ราชการในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนสถานที่ราชการ	จำนวนเทศบาล	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถานที่ราชการ	37	8.26
มีสถานที่ราชการ	411	91.74
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาล 448 แห่งมีจำนวน 411 แห่ง (ร้อยละ 91.74) มีสถานที่ราชการในเขตพื้นที่

สถาบันการศึกษาระดับสูง

ตารางที่ 4-11 แสดงจำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตเทศบาล

สถาบันการศึกษาระดับสูง	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
ไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง	439	97.99	97.99
มีสถาบันการศึกษาระดับสูง 1 แห่ง	9	2.01	100.00
รวม	488	100.00	

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-12 แสดงการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูง	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง	439	97.99
มีสถาบันการศึกษาระดับสูง	9	2.01
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาล 448 แห่ง เพียงร้อยละ 2.01 (9 แห่ง) ที่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง 1 แห่ง

สถานี บ.ข.ส.

ตารางที่ 4-13 แสดงจำนวนสถานี บ.ข.ส. ในเขตเทศบาล

จำนวนสถานี บ.ข.ส.	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
ไม่มีสถานี บ.ข.ส.	384	85.71	85.71
มีสถานี บ.ข.ส. 1 แห่ง	64	14.29	100.00
รวม	448	100.00	

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีสถานี บ.ข.ส. จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-14 แสดงการมีและไม่มีสถานี บ.ข.ส. ในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนสถานี บ.ข.ส.	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถานี บ.ข.ส.	370	82.59
มีสถานี บ.ข.ส.	78	17.41
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาล 448 แห่ง มีเพียง 78 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 17.41 ที่มีสถานีบ.ข.ส.

โรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป

ตารางที่ 4-15 แสดงจำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปที่มีอยู่ในเทศบาล

จำนวนโรงพยาบาลฯ 30 เตียง (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	283	63.17	63.17
1	158	35.27	98.44
2	4	0.89	99.33
3	3	0.67	100.00
รวม	448	100.00	

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-16 แสดงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนโรงพยาบาลฯ 30 เตียง (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงพยาบาลฯ 30 เตียง	212	47.32
มีโรงพยาบาลฯ 30 เตียง	236	52.68
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาล 448 แห่ง ร้อยละ 52.68 (236 แห่ง) มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปอย่างน้อย 1 แห่ง

จำนวนโรงเรียนมัธยม

ตารางที่ 4-17 แสดงจำนวนโรงเรียนมัธยมในเขตเทศบาล

จำนวนโรงเรียนมัธยม (แห่ง)	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	207	46.21	46.21
1	241	53.79	100.00
รวม	448	100.00	

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตเทศบาลถึงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-18 แสดงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนโรงเรียนมัธยม	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงเรียนมัธยม	207	46.21
มีโรงเรียนมัธยม	241	53.79
รวม	448	100.00

โดยสรุป เทศบาล 448 แห่ง มี โรงเรียนมัธยม 241 แห่ง (53.79%)

สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด

กำหนดให้ 0 คือ สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางมีค่าน้อยกว่าครึ่งหนึ่ง (50%) ต่อความยาวถนนทั้งหมดในเทศบาล

กำหนดให้ 1 คือ สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางมีค่ามากกว่าครึ่งหนึ่ง (50%) ต่อความยาวถนนทั้งหมดในเทศบาล

ตารางที่ 4-19 แสดงสัดส่วนของถนนคอนกรีตและถนนลาดยาง ต่อความยาวถนนทั้งหมดในเขตพื้นที่เทศบาล

จำนวนสัดส่วนฯ	จำนวนเทศบาล	เปอร์เซ็นต์
0	143	31.92
1	305	68.08
รวม	448	100.00

โดยสรุปเทศบาล 448 แห่ง มีเทศบาลที่มีสัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด มากกว่าครึ่งหนึ่งจำนวน 305 แห่ง (68.08%)

การกำหนดความเป็นเมืองจากเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน เมื่อเทศบาลตำบลนั้นมีสถานที่สำคัญดังกล่าวข้างต้นอย่างน้อย 4 แห่งจาก 9 แห่ง จำนวนเทศบาลตำบล ที่มีการใช้ประโยชน์เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดเท่ากับ 282 แห่งจาก 448 แห่ง

โดยสรุป จากเทศบาลตัวอย่าง 480 แห่ง ตามเกณฑ์ที่กำหนดความเป็นเมืองข้างต้นสามารถกำหนดเทศบาลที่จัดว่าเป็นเขตเมืองได้ ดังนี้

ตารางที่ 4-20 การแบ่งประเภทความเป็นเขตเมืองของเทศบาล

ประเภท	จำนวนเทศบาล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
เขตเมือง	132	27.5	27.5
กึ่งเมือง	103	21.46	48.96
ชนบท	245	51.04	100.00
รวม	480	100.00	

เทศบาลตัวอย่าง 480 แห่ง จัดเป็นเขตเมือง 132 แห่ง เขตกึ่งเมือง 103 แห่ง และเขตชนบท 245 แห่ง (พิจารณารายชื่อเทศบาล ที่เป็นเขตเมือง เขตกึ่งเมืองและเขตชนบท ได้ในตารางที่ 43 ตารางที่ 44 และตารางที่ 45 ได้ตามลำดับ ในภาคผนวก)

6. การกำหนดความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

เมื่อใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ในการกำหนดความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ผลสรุปดังนี้

- เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร
- เกณฑ์การวัดความเป็นเมือง (เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร) สามารถวัดได้จากนำจำนวนประชากรทั้งหมด(คน)หารด้วยจำนวนพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด(ตร.กม.)

ตารางที่ 4-21 แสดงองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านเกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร

เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร (คน/ตร.กม.)	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล
1,000	35
1,001-2,000	27
2,001-3,000	6
มากกว่า 3,000	2
รวม	70

ถ้าใช้ความหนาแน่นของประชากร 1,000 คน ต่อตารางกิโลเมตรเป็นเกณฑ์ จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล 35 แห่งที่ผ่านเกณฑ์

- มีองค์การบริหารส่วนตำบล 27 แห่งมีความหนาแน่นของประชากรระหว่าง 1,000 คนต่อตร.กม. และ 2,000 คนต่อตร.กม.
- มีองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่งมีความหนาแน่นของประชากรระหว่าง 2,000 คนต่อตร.กม. และ 3,000 คนต่อตร.กม.
- องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรมากกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตรมีจำนวน 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบลคูเมือง จังหวัดอุบลราชธานี มีความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 4,421.25 คนต่อตารางกิโลเมตร และองค์การบริหารส่วนตำบลไทรโยค จังหวัดกาญจนบุรี มีความหนาแน่นของประชากรเท่ากับ 4,170 คนต่อตารางกิโลเมตร

● เกณฑ์การประกอบอาชีพเกณฑ์

- เกณฑ์วัดการประกอบอาชีพสามารถวัดได้จาก นำจำนวนประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม (คน) หารด้วย จำนวนประชากรทั้งหมด (คน)

จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสัดส่วนของประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมน้อยกว่าร้อยละ 50 เท่ากับ 792 แห่ง

● เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน

- จำนวนสถานที่ที่กำหนดความเป็นเมือง 9 ประเภท ถ้าเป็นไปตามเกณฑ์จะต้องมีสถานที่เหล่านี้อย่างน้อย 4 ใน 9 แห่ง

สถานที่การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อใช้กำหนดความเป็นเมือง 9 ประเภท ได้แก่

1. โรงฆ่าสัตว์
2. ธนาคาร
3. ศูนย์การค้าขนาดใหญ่

4. สถานที่ราชการ
5. สถาบันการศึกษาขั้นสูง
6. สถานี บ.ข.ส.
7. โรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป
8. จำนวนโรงเรียนมัธยม
9. สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด

จำนวนโรงฆ่าสัตว์

ตารางที่ 4-22 แสดงจำนวนโรงฆ่าสัตว์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนโรงฆ่าสัตว์ (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	1,892	92.43	92.43
1	102	4.98	97.41
2	27	1.32	98.73
3	13	0.64	99.36
4	1	0.05	99.41
5	4	0.20	99.61
6	2	0.10	99.71
7	3	0.15	99.85
11	1	0.05	99.95
12	1	0.05	99.95
120	1	0.05	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 1,892 แห่ง (92.43%) ที่ไม่มีโรงฆ่าสัตว์ในพื้นที่

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีโรงฆ่าสัตว์จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-23 แสดงการมีและไม่มีโรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนโรงฆ่าสัตว์	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงฆ่าสัตว์	1892	92.43
มีโรงฆ่าสัตว์	155	7.57
รวม	2,047	100.00

องค์การบริหารส่วนตำบล 155 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 7.57 ที่มี โรงฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่ตนเอง

จำนวนธนาคารในเขตพื้นที่

ตารางที่ 4-24 แสดงจำนวนธนาคารในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนธนาคาร (แห่ง)	จำนวน อบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	1971	96.33	96.33
1	50	2.44	98.78
2	13	0.64	99.41
3	7	0.34	99.76
4	2	0.10	99.85
5	1	0.05	99.90
8	1	0.05	99.95
20	1	0.05	100.00
รวม	2,046	100.00	

พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบล 1,971 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 96.33 ที่ไม่มีธนาคารในพื้นที่

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีธนาคารจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-25 แสดงการมีและไม่มีธนาคารในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนธนาคาร	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีธนาคาร	1,971	96.29
มีธนาคาร	76	3.71
รวม	2,047	100.00

จำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่

ตารางที่ 4-26 แสดงจำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนศูนย์การค้า (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	2,027	99.02	99.02
1	14	0.68	99.71
2	3	0.15	99.98
3	1	0.05	99.90
6	1	0.05	99.95
8	1	0.05	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบล 2027 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 99 ที่ไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ในพื้นที่

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่จะสรุปได้ ดังนี้

**ตารางที่ 4-27 แสดงการมีและไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่
ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล**

จำนวนศูนย์การค้าขนาดใหญ่	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่	2,027	99.02
มีศูนย์การค้าขนาดใหญ่	20	0.98
รวม	2,047	100.00

จำนวนสถานที่ราชการ

ตารางที่ 4-28 แสดงจำนวนสถานที่ราชการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถานที่ราชการ (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	4	0.22	0.22
1	100	5.47	5.69
2	138	7.55	13.24
3	282	15.43	28.67
4	207	11.32	39.99
5	224	12.25	52.24
6	233	12.75	64.99
7	169	9.25	74.23
8	133	7.28	81.51
9	102	5.58	87.09
10	66	3.61	90.70
11	47	2.57	93.27
12	35	1.91	95.19
13	30	1.64	96.83
14	13	0.71	97.54
15	17	0.93	98.47
16	3	0.16	98.63
17	1	0.05	98.69

จำนวนสถานที่ราชการ (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
18	5	0.27	98.96
19	2	0.11	99.07
20	4	0.22	99.29
21	5	0.27	99.56
22	3	0.16	99.73
27	1	0.05	99.78
30	1	0.05	99.84
35	1	0.05	99.89
37	1	0.05	99.95
45	1	0.05	100.00
รวม	1,828	100.00	

พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จะมี สถานที่ราชการ อยู่ในพื้นที่ จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถานที่ราชการจำนวน 1-9 แห่งนั้น มีจำนวน 86.87%

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีสถานที่ราชการจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-29 แสดงการมีและไม่มีสถานที่ราชการในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถานที่ราชการ	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถานที่ราชการ	4	0.20
มีสถานที่ราชการ	2,043	99.80
รวม	2,047	100.00

มี องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่งที่ไม่มีสถานที่ราชการ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่เหลืออยู่กว่าร้อยละ 99 มีสถานที่ราชการในพื้นที่รับผิดชอบ

จำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูง

ตารางที่ 4-30 แสดงจำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถาบันการศึกษา (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	2,000	97.70	97.70
1	41	2.00	99.71
2	3	0.15	99.85
3	1	0.05	99.90
4	2	0.10	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนถึง 2,000 แห่ง (ร้อยละ 97.7) ที่ไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสถาบันการศึกษาระดับสูงนั้นส่วนใหญ่จะมีสถาบันการศึกษาระดับสูงเพียง 1 แห่ง

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-31 แสดงการมีและไม่มีสถาบันการศึกษาระดับสูง
ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถาบันการศึกษาระดับสูง (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถาบันการศึกษาชั้นสูง	2,000	97.70
มีสถาบันการศึกษาชั้นสูง	47	2.30
รวม	2,047	100.00

จำนวนสถานี บ.ข.ส.

ตารางที่ 4-32 แสดงจำนวนสถานี บ.ข.ส.ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถานี บ.ข.ส. (แห่ง)	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	2,010	98.19	98.19
1	37	1.81	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2,010 แห่ง (ร้อยละ 98.19) ไม่มีสถานีบ.ข.ส.
ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีสถานีบ.ข.ส.จะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-33 แสดงการมีและไม่มีสถานี บ.ข.ส.ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสถานี	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีสถานี บ.ข.ส.	2,010	98.19
มีสถานี บ.ข.ส.	37	1.81
รวม	2,047	100.00



จำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป

ตารางที่ 4-34 แสดงจำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปในเขต อ.บ.ต.

จำนวนโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป (แห่ง)	จำนวน อบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	1,939	94.72	94.72
1	101	4.93	99.66
2	4	0.20	99.85
5	2	0.10	99.95
6	1	0.05	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า เมืองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 1,939 แห่ง (ร้อยละ 94.72) ที่ไม่มีโรงพยาบาล ขนาด 30 เตียงขึ้นไป แต่เมืองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ 100 แห่งที่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป จำนวน 1 แห่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไปจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-35 แสดงการมีและไม่มีโรงพยาบาลขนาด 30 เตียงขึ้นไป
ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนโรงพยาบาลฯ 30 เตียงขึ้นไป	จำนวนอบต. (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงพยาบาลฯ 30 เตียง	1,939	94.72
มีโรงพยาบาลฯ 30 เตียง	108	5.28
รวม	2,047	100.00

จำนวนโรงเรียนมัธยม

ตารางที่ 4-36 แสดงจำนวนโรงเรียนมัธยมในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนโรงเรียนมัธยม (แห่ง)	จำนวน องค์การบริหารส่วนตำบล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	1,563	76.36	76.36
1	484	23.64	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่า มีองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 1,563 แห่ง (ร้อยละ 76.36) ที่ไม่มีโรงเรียนมัธยม แต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลประมาณ 484 แห่งที่มีโรงเรียนมัธยมจำนวน 1 แห่งในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ถ้าพิจารณาเฉพาะในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลถึงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมจะสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-37 แสดงการมีและไม่มีโรงเรียนมัธยมในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนโรงเรียนมัธยม	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
ไม่มีโรงเรียนมัธยม	1,563	76.36
มีโรงเรียนมัธยม	484	23.64
รวม	2,047	100.00

สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด

กำหนดให้ 0 คือ สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางมีค่าน้อยกว่าครึ่งหนึ่ง (50%) ต่อความยาวถนนทั้งหมดในองค์การบริหารส่วนตำบล

กำหนดให้ 1 คือ สัดส่วนของถนนคอนกรีตรวมกับถนนลาดยางมีค่ามากกว่าครึ่งหนึ่ง (50%) ต่อความยาวถนนทั้งหมดในองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 4-38 แสดงสัดส่วนของถนนคอนกรีตและถนนลาดยางต่อความยาวถนนทั้งหมด
ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

จำนวนสัดส่วนฯ	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์
0	1,664	81.29
1	383	18.71
รวม	2,047	100.00

การกำหนดความเป็นเมืองจากเกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสถานที่สำคัญ

ดังกล่าวข้างต้นอย่างน้อย 4 แห่งจาก 9 แห่ง

ตารางที่ 4-39 แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล
ที่ผ่านเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากที่ดิน อย่างน้อย 4 แห่งจาก 9 แห่ง

จำนวนเกณฑ์ที่ผ่าน	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
0	1	0.05	0.05
1	1,090	53.25	53.30
2	691	33.76	87.05
3	199	9.72	96.78
4	50	2.44	99.22
5	12	0.59	99.80
6	4	0.20	100.00
รวม	2,047	100.00	

พบว่าเมืองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 66 แห่ง ที่ผ่านเกณฑ์การใช้ประโยชน์จากที่ดิน คือมีสถานที่ที่กำหนดข้างต้น ตั้งแต่ 4 แห่งขึ้นไปจาก ทั้งหมด 9 แห่ง

โดยสรุป ความเป็นเมืองในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามเกณฑ์การกำหนดเขตความเป็นเมือง โดยแยกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ เขตเมือง เขตกึ่งเมือง และเขตชนบท ได้ผลลัพธ์ดังนี้

ตารางที่ 4-40 แสดงจำแนกความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเภทของเมือง	จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล (แห่ง)	เปอร์เซ็นต์	เปอร์เซ็นต์สะสม
เขตเมือง	5	0.24	0.24
เขตกึ่งเมือง	30	1.47	1.71
เขตชนบท	2,012	98.29	100.00
รวม	2,047	100.00	

โดยสรุป องค์การบริหารส่วนตำบลตัวอย่างจำนวน 2,047 แห่ง มีองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นเขตเมือง จำนวน 5 แห่ง เขตกึ่งเมือง 30 แห่ง และเป็นเขตชนบท 2,012 แห่ง (พิจารณาตารางในภาคผนวก)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เอกสารอ้างอิง

Anonymous (1997). *Measuring the Livability of Cities*. UMP-Asia Working Paper; Series 97-01 (November 1997), UNDP/UNCHS Urban Management Programme, Regional Office for Asia and the Pacific (UMP-Asia)

Flood, J. (2000). *Defining Urban Areas in Thailand*. Working Paper 2, THA/Urban Sector Study between the ADB and the Urban Development Coordination Division, National Economic and Social Development Board (NESDB), Thailand.

Hugo, G. (1997). *Rethinking the ASGC: Some Conceptual and Practical Issues*. Monograph Series 3, National Key Centre for the Social Application of Geographic Information Systems, University of Adelaide.

อารยะ ปรีชาเมตตา (2543) *ดัชนีวัดความเป็นเมือง*. เอกสารประกอบวาระที่ 2 การประชุมคณะกรรมการกำกับโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นครั้งที่ 5/2543

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดัชนีค่าสำคัญ (English)

B	
Border Town	4-10
C	
Composite Index	1-30, 1-41, 1-43
E	
equalization	3-20, 3-25
Expenditure Needs.....	3-43
F	
Fiscal capacity.....	3-25
H	
horizontal equalization.....	3-25
W	
Weighted Composite Index.....	1-30

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดัชนีคำสำคัญ (ไทย)

กลุ่มงาน การศึกษาและวัฒนธรรมและกลุ่มงานให้บริการ	2-29
กลุ่มงานสาธารณสุข	2-28
กลุ่มงานสาธารณสุขโรค.....	2-28
การกำหนดความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-23
การจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยงานของรัฐ	3-1
การประเมินคุณภาพการบริการแต่ละด้าน.....	2-25
การมีส่วนร่วมในกิจการของเทศบาล	2-24
การวัดความพึงพอใจ.....	1-4,2-4
การวัดประสิทธิภาพการทำงาน	1-6
การสำรวจความพึงพอใจ	2-19
เกณฑ์ benchmark	1-18, 1-49
เกณฑ์ z-score.....	1-50
เกณฑ์การให้คะแนน.....	1-17, 1-49
เกณฑ์ควอไทล์	1-18, 1-50
เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน	4-12, 4-24
เกณฑ์การใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use).....	4-9
เกณฑ์การกำหนดความเป็นเมือง.....	4-5
เกณฑ์การประกอบอาชีพ	4-12, 4-24
เกณฑ์เขตบริหารปกครอง.....	4-6
เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร.....	4-12, 4-23
เกณฑ์ประชากร (Demography)	4-9
เกณฑ์ระยะทางในการเดินทางสู่แหล่งชุมชน (Journey to work)	4-9
เกณฑ์อาชีพ (Occupation).....	4-9
ข	
ข้อมูลทั่วไป	2-9

เขตเมือง	4-1
เขตพื้นที่เมือง	4-10
ค	
ความต้องการทางการคลัง	3-8, 3-9, 3-10, 3-11, 3-13
ความเป็นเมืองในเขตเทศบาล	4-11
ความเป็นเมืองตามนิยามที่สอง (U2)	4-10
ความเป็นเมืองตามนิยามที่หนึ่ง (U1)	4-5
เครื่องชี้วัดการเก็บค่าบริการคืนทุน	1-71
เครื่องชี้วัดการจัดเก็บรายได้	1-61
เครื่องชี้วัดการทำงาน	1-2, 1-8, 1-11, 1-13, 1-15, 1-32, 3-34
เครื่องชี้วัดการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1-1
เครื่องชี้วัดความทั่วถึงของการให้บริการสาธารณะ	1-19
เครื่องชี้วัดความเป็นเมือง	4-3
เครื่องชี้วัดด้านประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ	1-27
เครื่องชี้วัดด้านรายได้	1-22
เครื่องชี้วัดด้านวินัยทางการคลัง	1-24
เครื่องชี้วัดประสิทธิผลทางนโยบาย	1-51
เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการให้บริการ	1-70
เครื่องชี้วัดวินัยทางการคลัง	1-64
ง	
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	3-26
เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ	3-2
เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข	3-5
เงินอุดหนุนทั่วไป	1-27, 3-2, 3-26, 3-30, 3-32, 3-33, 3-34, 3-42
เงินอุดหนุนสมทบแบบเลือกสรร	3-5
เงินอุดหนุนสมทบแบบปลายเปิด	3-5
เงินอุดหนุนสมทบแบบปลายปิด	3-5
จ	
ฐานข้อมูลการเงินการคลังท้องถิ่น	2-1

ท

ทัศนคติเกี่ยวกับผู้บริหารเทศบาล.....	2-17
เทศบาล.....	1-11,2-5, 2-23, 2-35,4-7
เทศบาลเมือง.....	1-12,4-8
เทศบาลตำบล.....	1-11, 1-12,4-8
เทศบาลนคร.....	1-12, 1-13,4-8

น

นิคมอุตสาหกรรม.....	4-11
น้ำหนักความสำคัญ.....	1-31

ม

เมืองตามแนวชายแดน.....	4-10
เมืองท่องเที่ยว.....	4-11
เมืองท่า.....	4-11
เมืองที่มีลักษณะพิเศษ.....	4-10
เมืองลักษณะพิเศษ.....	4-5

ร

รายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น.....	3-7
รายได้สุทธิของท้องถิ่น.....	1-27

ล

ลำดับความสำคัญงานของเทศบาล.....	2-32
---------------------------------	------

ห

หน่วยผลิตบริการ.....	1-4
หลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง.....	3-41
หลักความเป็นธรรมตามแนวนอน.....	3-41
หลักประสิทธิภาพ.....	3-41

อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	1-8,2-3,2-4,3-41,4-7
-------------------------------	----------------------

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	1-11
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1-45
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	1-13



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



โดย

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย