การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

Fiscal Management of Local Administrative Organization Centers in Rayong Province

พิมพิศ คชเวช[1]	Pimpit Kotchawetch
วิภาวี พิจิตบันดาล[2]	Wiphavee Pichitbundan
สุปราณี ธรรมพิทักษ์[3]	Suphranee Thamphitak

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เพื่อศึกษาการวางแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง และเพื่อศึกษาการจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ผลการวิจัยการกำหนดนโยบายพบว่า ด้านนโยบายงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ด้านนโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจและหน้าที่จากส่วนกลางเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น การวางแผนงบประมาณพบว่า ด้านการจัดเก็บภาษี มีการจัดเก็บภาษีหลัก ๆ ได้แก่ (1) ภาษีบำรุงท้องที่ (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ (3) ภาษีป้าย ด้านหนี้

[1]นักศึกษาปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ติดต่อได้ที่ : pimpitkot@gmail.com

[1]Doctoral Degree Student, Program in Public Administration, Graduate School of Public Administration, Burapha University, e-mail: pimpitkot@gmail.com

[2]รองศาสตราจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ติดต่อได้ที่ : pvipavee99@hotmail.com

[2]Associate Professor Dr., Instructor, Graduate School of Public Administration, Burapha University, e-mail: pvipavee99@hotmail.com

[3]ดร. ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา ติดต่อได้ที่ : supraneegspa@hotmail.com

[3]Dr., Instructor, Graduate School of Public Administration, Burapha University, e-mail: supraneegspa@hotmail.com

สาธารณะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเท่านั้นที่จะสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้ ด้านเงินคงคลัง กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเงินคงคลังที่เรียกว่า เงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสม การจัดการงบประมาณพบว่า ด้านการจัดหารายได้ ส่วนใหญ่รายได้มาจากการจัดเก็บภาษีเอง ด้านการกำหนดรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำโครงการ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ ไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากผลการวิจัยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำช่องทางให้บริการทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ของระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน และควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรับผิดชอบในการเสียภาษี

คำสำคัญ : การบริหาร การเงินการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดระยอง

Abstract

The objectives of this research are: 1. to study the policy formulation of Local Administration in Rayong; 2. to study the fiscal planning of Local Administration in Rayong Province; and 3. to study budget management of Local Administration in Rayong province. The results of the policy formation revealed that regarding the budget policy, the Local Administration had balanced budgeting. In Decentralization Finance policy, the Local Administration partially received the decentralization and duty. The findings of the finance planning showed that tax collection comprised mainly (1) local tax (2) property tax and (3) Label tax. Concerning the public debt, only the Provincial Administrative Organization and Municipality were capable of building public debt, of which the Local Administration was not placed in charge. About treasury the laws demanded that the Local Administration have the treasury called collected money and accumulated reserves. The result in regard to budget management showed that most of all incomes were received from

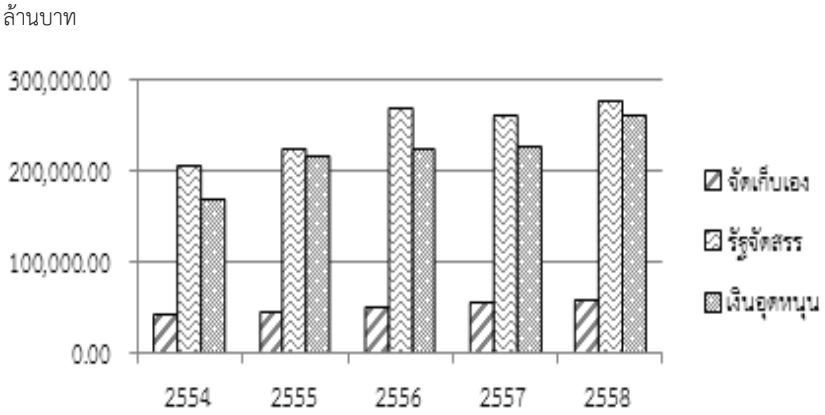
tax. In the payment controlling part, the Local Administration had to take this project and other supplies for making commandment or ordinance of annual payment finance. The results suggest that the Department of Local Administration should provide telephone, e-mail service of Geographic information system with tax map and property registration program and should raise people's awareness to pay their tax.

Keywords: Management, Fiscal, Local Administrative Organization, Rayong Province

บทนำ

การคลังท้องถิ่นเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ช่วยแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลาง เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เนื่องด้วยหากรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นก็จะส่งผลต่อรายได้รวมของประเทศเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย อีกทั้งยังเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมืองของท้องถิ่น เนื่องด้วยการคลังท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งเสริมการปกครองตนเอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และเป็นการเพิ่มระดับความสามารถทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (Walaipon Shinnasri, 2013)

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นกับการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลากหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงมาก ในขณะที่มีรายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนที่ต่ำ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากสำนักบริหารคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ได้แสดงสถิติภาพรวมรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 5 ปีย้อนหลัง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2558 จำแนกตามประเภทรายรับ ดังภาพที่ 1.1

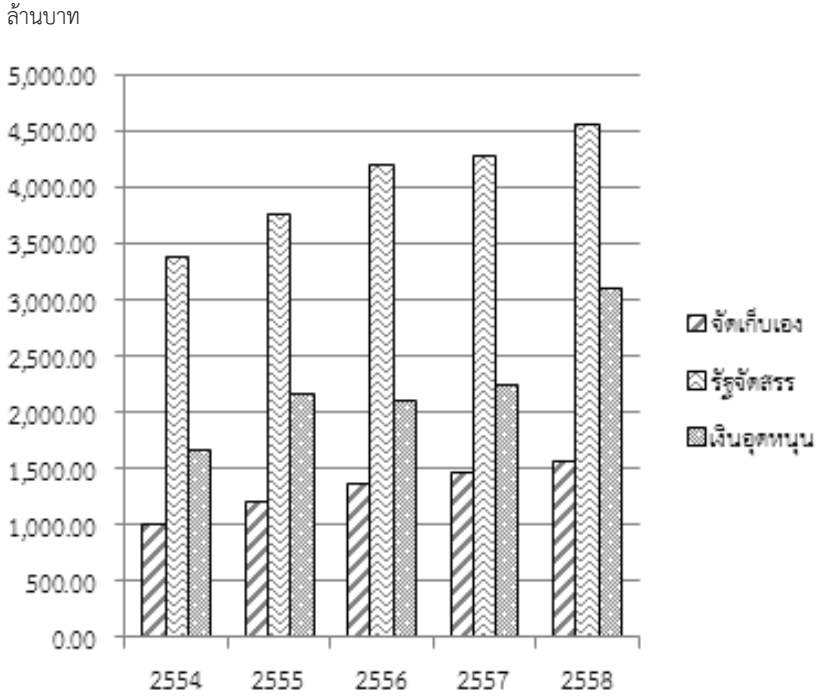


ภาพที่ 1.1 : แผนภูมิสถิติรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 5 ปีย้อนหลัง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2558 จำแนกตามประเภทรายรับ

ที่มา : Department of Local Administration (2017)

จากภาพที่ 1.1 แสดงให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น โดยเฉลี่ยแล้วยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงมาก โดยมีรายรับที่สามารถจัดเก็บเองได้เพียงร้อยละ 9.47 เป็นรายรับที่รัฐบาลจัดสรรมาให้สูงที่สุดถึงร้อยละ 48.03 และเป็นรายรับจากเงินอุดหนุน ร้อยละ 42.51 นอกจากนั้น ยังพบปัญหาด้านรายได้อื่น ๆ ได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เนื่องจากพรรคพวกของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากฐานเสียง มักจะได้รับโอกาสในการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่น้อยที่สุด ประชาชนขาดความเข้าใจในการเสียภาษีต่าง ๆ ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาด้านรายจ่าย ที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากนักการเมืองท้องถิ่นมักแข่งขันกันในการให้บริการสาธารณะเพื่อสร้างฐานคะแนนนิยมของตนเองให้กับประชาชน โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมจากการประหยัดต่อขนาด (Economies of scale) หรือการมีขนาดของการบริการสาธารณะที่เหมาะสมภายในท้องถิ่น ปัญหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีความรู้ ประสบการณ์ รวมทั้งเครื่องมือและการใช้

เครื่องมือที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบุคลากรทางการคลังจากส่วนกลาง และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 1.2 : แผนภูมิสถิติรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง 5 ปีย้อนหลัง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 - 2558 จำแนกตามประเภทรายรับ

ที่มา : Department of Local Administration, Rayong Province (2017)

จากข้อมูลรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง จะเห็นได้ว่ารายรับที่สามารถจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่สูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ แสดงให้เห็นถึงการมีศักยภาพของการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ประกอบกับจังหวัดระยองเป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก และเป็นจังหวัดที่มีการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการพัฒนารองรับกับการพัฒนาของจังหวัดระยองไปพร้อมกัน ดังนั้น จังหวัดระยอง จึงเป็นจังหวัดมีความพร้อม และมีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ผู้วิจัยจึงให้ความสนใจที่จะศึกษาการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง เพื่อมีผลทำให้ประชาชนเข้ามาประกอบอาชีพในจังหวัดระยอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ก็สามารถเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น จังหวัดระยองเป็นจังหวัดขนาดใหญ่ เป็นเมืองอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการต้องเป็นบริบทที่เฉพาะ ดังนั้นการบริหารท้องถิ่นจึงมีรูปแบบแตกต่างจากจังหวัดอื่น การศึกษาครั้งนี้จะนำไปสู่การบริหารการเงินการคลังที่สอดคล้องกับบริบทของจังหวัดระยอง

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษาการวางแผนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง
3. เพื่อศึกษาการจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความหมายของการคลังท้องถิ่น

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินการคลัง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน ผู้วิจัยจะขอนำเสนอความหมายของการบริหารการเงินการคลัง โดยนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการเงินการคลัง ดังต่อไปนี้

Prathan Kongritsuksakorn (1992) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น คือ การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัตถุ การว่าจ้างการบัญชี และการตรวจบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Charat Suwanmala (2002) ให้คำจำกัดความว่า เป็นการระดมปัจจัยการผลิตมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในยุคก่อนมีการระดมกำลังแรงงานคน สิ่งของ ทรัพย์สิน ที่ดิน มาใช้ทำกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ในชุมชน แต่ในยุคนี้จะมุ่งเน้นการหารายได้ที่เป็นตัวเงินมาใช้จ่ายในการจัดบริการเป็นหลัก

Jira Prateep (2003) กล่าวว่า การคลังท้องถิ่น หมายถึง รายรับของท้องถิ่น รายจ่ายของท้องถิ่น และหนี้สาธารณะของท้องถิ่น

ความสำคัญของการบริหารการเงินการคลัง

Tiebout, Charles M (1956: 416 - 424) กล่าวว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถผลิต สินค้าสาธารณะของท้องถิ่น (Local public goods) ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถจะกำหนดภาษีหรือค่าบริการที่เหมาะสม การที่ท้องถิ่นจำนวนมากและหลากหลาย จะช่วยให้ระบบมีการแข่งขัน มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบโดยประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นสามารถถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ถ้าการทำงานของฝ่ายบริหารล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

Rondinelli, Dennis A (1981: 45 - 133) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นจะมีการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ของการดำเนินมาตรการจัดสรรทรัพยากรที่ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะการใช้มาตรการหรือนโยบายใดของรัฐบาลกลางนั้นจะมีผลบังคับใช้กับประชาชนทั้งประเทศ จึงทำให้การบังคับใช้เฉพาะท้องถิ่นอาจเป็นไปไม่ได้หรือไม่เหมาะสม ควรให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรให้ประชาชนได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น นอกจากนี้การพัฒนาโดยการมีท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจะเป็นการช่วยผ่อนคลายภาระรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างอำนาจความรับผิดชอบในการพัฒนาของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้มีมากยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่ความเสมอภาค (Growth with equity)

จากคำจำกัดความของการบริหารการเงินการคลังที่นักวิชาการกล่าวไว้นั้น จะเห็นได้ว่าในด้านการคลังท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถทางการบริหารการเงินการคลัง เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จทางการบริหารของท้องถิ่น

ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

1. จังหวัดระยองมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 674,393 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

2. การปกครอง แบ่งการปกครองเป็น 8 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองระยอง อำเภอแกลง อำเภอบ้านค่าย อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านฉาง อำเภอวังจันทร์ อำเภอเขาชะเมา อำเภอนิคมพัฒนา ประกอบด้วย 54 ตำบล 439 หมู่บ้าน 181 ชุมชน ด้านการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 27 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 37 แห่ง

3. การคมนาคมขนส่ง

3.1 ทางบก ถนนสำคัญที่สามารถเดินทางเข้าสู่จังหวัดระยองได้แก่

- ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (สุขุมวิท) เป็นเส้นทางจากกรุงเทพฯ จนถึงอำเภอเมืองระยอง ระยะทางทั้งสิ้น 220 กิโลเมตร

- ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 (บายพาส 36) เริ่มต้นที่ กม.140 อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ต่อไปยังจังหวัดระยอง ระยะทาง 70 กิโลเมตร

- ทางหลวงจังหวัดระยองหมายเลข 344 (ถนนสายบ้านบึง - แกลง) มีจุดเริ่มต้นที่อำเภอบ้านบึง - หนองใหญ่ - อำเภอวังจันทร์และสิ้นสุดที่อำเภอแกลง ระยะทาง 100 กิโลเมตร

3.2 ทางรถไฟ มีเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ผ่านจังหวัดฉะเชิงเทรา นิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบังถึงนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เป็นเส้นทางที่ใช้ขนส่งวัตถุดิบผลิตภัณฑ์และสินค้า

3.3 ทางอากาศ มีสนามบินนานาชาติ อู่ตะเภาระยอง – พัทยา เป็นสนามบินพาณิชย์ตั้งอยู่พื้นที่ตำบลพลา อำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 190 กิโลเมตร

3.4 ทางน้ำ มีท่าเรือน้ำลึกที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดและท่าเรือของบริษัทไออาร์พีซี เพื่อรองรับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมและการขนส่งที่เกิดขึ้นตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

4. อุตสาหกรรมของจังหวัดระยอง จากการถูกกำหนดให้เป็นเขตอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี 2524 ตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (Eastern Seaboard) ปัจจุบันจังหวัดระยองมีนิคมอุตสาหกรรม เขตประกอบการอุตสาหกรรม ชุมชนอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรมรวมกว่า 40 แห่ง พื้นที่รวมประมาณ 80,000 ไร่ โรงงานกว่า 2,000 แห่ง เงินลงทุนมากกว่าล้านล้านบาท การจ้างงานไม่ต่ำกว่า 130,000 คน

5. ทรัพยากรธรรมชาติของจังหวัดระยอง

5.1 ทรัพยากรแร่ธาตุ แร่ที่มีปริมาณมากที่สุดคือแร่ทรายแก้ว แร่หินอุตสาหกรรม ชนิดหินแกรนิตเพื่อการก่อสร้าง

5.2 ป่าไม้ แยกเป็นป่าสงวนแห่งชาติ 8 แห่ง เนื้อที่ 821.99 ตารางกิโลเมตร หรือ 513,743 ไร่ อุทยานแห่งชาติ 2 แห่ง คือ อุทยานแห่งชาติเขาแหลมหญ้า - หมู่เกาะเสม็ด พื้นที่ 81,875 ไร่ และ อุทยานแห่งชาติเขาชะเมา - เขาวง พื้นที่ 42,400 ไร่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 1 แห่ง คือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤาไน พื้นที่ 32,875 ไร่ และสวนรุกขชาติ 2 แห่ง คือ สวนรุกขชาติเพและสวนรุกขชาติหนองสนม จากข้อมูลล่าสุดพบว่าพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดเหลือประมาณ 313.21 ตารางกิโลเมตร หรือ 195,760 ไร่

5.3 แหล่งน้ำและการชลประทาน

5.3.1 แม่น้ำ มีแม่น้ำที่สำคัญ 2 สาย ได้แก่ แม่น้ำระยองหรือคลองใหญ่ ความยาวประมาณ 50 กิโลเมตร มี แม่น้ำประแสยาวประมาณ 120 กิโลเมตร

5.3.2 ลำคลอง มีคลองต่าง ๆ ถึง 170 คลอง

5.3.3 แหล่งน้ำใต้ดิน แหล่งน้ำใต้ดินมีคุณภาพปานกลางถึงคุณภาพดี

5.3.4 การชลประทาน

- โครงการชลประทานเพื่อการอุตสาหกรรมมีจำนวน 2 โครงการ คือ โครงการอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหลและอ่างเก็บน้ำดอกกราย

- โครงการชลประทานเพื่อการเกษตรจังหวัดระยอง มีจำนวน 5 โครงการ คือ โครงการป้องกันอุทกภัยจังหวัดระยอง บ้านค่าย อ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล อ่างเก็บน้ำคลองระโอกและโครงการป้องกันน้ำเค็มลุ่มแม่น้ำประแส

6. การท่องเที่ยวของจังหวัดระยอง แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญคือ เกาะ ทะเล น้ำตก ศิลปวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงเกษตร

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 63 คน แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน
- ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน
- หัวหน้าสำนักปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน
- ผู้อำนวยการกองคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 10 คน

รวมจำนวนทั้งสิ้น 40 คน

โดยการเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ดังนี้

(1) อำเภอเมืองระยอง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง เทศบาลนครระยอง เทศบาลเมืองมาบตาพุด

(2) อำเภอบ้านค่าย ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลหนองละลอก

(3) อำเภอนิคมพัฒนา ได้แก่ เทศบาลตำบลมาบข่า

(4) อำเภอวังจันทร์ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลป่ายุบใน

(5) อำเภอแกลง ได้แก่ เทศบาลตำบลเมืองแกลง

(6) อำเภอเขาชะเมา ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเขาชะเมา

(7) อำเภอปลวกแดง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลมาบยางพร

(8) อำเภอบ้านฉาง ได้แก่ เทศบาลเมืองบ้านฉาง

โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มที่ 1 กล่าวคือ ต้องเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองในตำแหน่งที่มีความชำนาญและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงินการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีงบประมาณในการบริหารการเงินการคลังอยู่ในระดับสูง

กลุ่มที่ 2 ภาคเอกชนในพื้นที่ ประกอบด้วย
- ผู้แทนหอการค้าจังหวัดระยอง จำนวน 5 คน
- ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง จำนวน 5 คน
- ผู้ประกอบการในจังหวัดระยอง ได้แก่
ผู้จัดการ บริษัท ทีโอซี ไกลคอล จำกัด จำนวน 1 คน
ผู้จัดการ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) จำนวน 1 คน
ผู้จัดการ บริษัท ไทยโพลีคาร์บอเนต จำกัด จำนวน 1 คน
ผู้จัดการ บริษัท ไทยโพลีอะซีทัล จำกัด จำนวน 1 คน
ผู้จัดการ บริษัท ทีพีไอ โพลีน จำกัด (มหาชน) จำนวน 1 คน
รวมจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มที่ 2 กล่าวคือ ต้องเป็นสมาชิกหอการค้าจังหวัดระยอง ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมจังหวัดระยอง และผู้จัดการสถานประกอบการที่มีความรู้ และความชำนาญเกี่ยวกับการเงินการคลัง และต้องเป็นสถานประกอบการที่มีกิจการขนาดใหญ่

กลุ่มที่ 3 ภาคประชาชนในพื้นที่ ประกอบด้วย

- ผู้นำชุมชน จำนวน 8 คน ได้แก่ กำนันในอำเภอของจังหวัดระยอง ประกอบด้วย อำเภอเมืองระยอง อำเภอบ้านค่าย อำเภอนิคมพัฒนา อำเภอวังจันทร์ อำเภอแกลง อำเภอเขาชะเมา อำเภอปลวกแดง อำเภอบ้านฉาง

โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มที่ 3 กล่าวคือ ต้องเป็นกำนันในอำเภอของจังหวัดระยอง โดยวัดจากลักษณะการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัดระดับภาคประชาชนในพื้นที่จากลักษณะการจัดบริการสาธารณะในด้าน ความพึงพอใจ ความพอเพียง ความทั่วถึง และความเป็นธรรม

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง จำนวน 3 ฉบับ ใช้สำหรับสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 3 กลุ่ม ดังนี้

ฉบับที่ 1 ใช้สัมภาษณ์ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฉบับที่ 2 ใช้สัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่

ฉบับที่ 3 ใช้สัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่

3. การตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

แบบสัมภาษณ์ทั้ง 3 ฉบับ ได้ผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) จากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน ได้แก่ ผศ.ดร.พรทิพย์ ชุ่มเมืองปัก ตำแหน่ง รองคณบดีฝ่ายวิจัยและประกันคุณภาพ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขตระยอง ผศ.ดร.ไพรัช พรพันธ์เดชวิทยา ตำแหน่ง ประธานสาขาวิชาการบัญชี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขตระยอง ดร.พรรณราย ละตา ตำแหน่ง อาจารย์ประจำสาขาวิชาการบัญชี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ วิทยาเขตระยอง นางนวลฉวี เสียงประเสริฐ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายรักษ์สิทธิ์ เจริญหิรัญ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วนพัสดุ รักษาราชการแทนผู้อำนวยการสำนักการคลัง เทศบาลนครระยอง และหาค่าความสอดคล้องระหว่าง ข้อคำถามกับจุดประสงค์หรือเนื้อหา (Index of Item - Objective Congruence) หรือ IOC โดยแบบสัมภาษณ์ทั้ง 3 ฉบับ มีค่า IOC มากกว่า 0.5 ทุกข้อ

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 การศึกษาเอกสาร เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ

4.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ โดยจัดส่งหนังสือขอความอนุเคราะห์ฯ พร้อมแบบสัมภาษณ์ให้กับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พร้อมนัดหมายวัน เวลา และสถานที่สำหรับการให้สัมภาษณ์ และดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเอง

5. การตรวจสอบข้อมูล

ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (triangulation) ได้แก่ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล

6. การวิเคราะห์ข้อมูล

เริ่มจากการเก็บรวบรวมข้อมูล นำมาถอดข้อความและจำแนกข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นสำคัญ พร้อมจดบันทึกลงในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยนำแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ มาเป็นแนวทางในการจำแนกข้อมูล สรุปประเด็นสำคัญ และอธิบายความเชื่อมโยงกัน ด้วยวิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

ผลการวิจัย

1. การกำหนดนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

1.1 นโยบายงบประมาณ

1.1.1 งบประมาณสมดุล

การกำหนดนโยบายงบประมาณในด้านงบประมาณสมดุลนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่ายนั้น ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “การกำหนดรายจ่ายคือเราจะเทียบเคียงจากปีที่ผ่านมาว่าเรามีงบประมาณเท่าไร แล้วปีนี้ควรจะตั้งงบประมาณเท่าไร รายได้รายจ่าย ก็จะจัดตั้งแบบงบประมาณสมดุลเท่ากัน รายรับกับรายจ่ายจะตั้งเท่ากัน” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง มีประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่าย” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยองมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล”

1.2 นโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลัง

1.2.1 กระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

นโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลังในด้านกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นนั้น เป็นการโอนความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิผลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถได้รับการกระจายอำนาจและหน้าที่จากส่วนกลางในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมลักษณะการกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นทั้งหมด” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า “กระทรวงมหาดไทยมองว่าจะช้าจะเร็วก็ต้องประกาศกระจายอำนาจ เพราะวัฒนธรรมไม่เหมือนกัน แล้วดูว่าเมื่อกระจายอำนาจไปแล้วความสำเร็จอยู่ตรงไหน แล้วที่จะไม่สำเร็จอยู่ตรงไหน” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “การกระจายอำนาจส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการเงินการคลัง ด้านการกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยการกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่องและนำผลที่ได้จากการดำเนินการข้างต้นมาศึกษา วิเคราะห์ พร้อมปรับปรุงข้อเสียและพัฒนาข้อดีให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หลังจากนั้นจึงนำไปใช้จริงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

2. การวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

2.1 การจัดเก็บภาษี

การวางแผนการคลังในด้านการจัดเก็บภาษีนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีหลัก ๆ อยู่ 3 ประเภท ได้แก่ (1) ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของ (2) ภาษีโรงเรือน

และที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่ก่อสร้างติดกับที่ดินอย่างถาวร และที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น (3) ภาษีป้ายเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการแสดงป้ายชื่อ ยี่ห้อ หรือโลโก้บนวัตถุใด ๆ ด้วยตัวอักษร ภาพ ไม่ว่าจะเป็นบนป้ายทั่วไป ป้ายบิลบอร์ดตามตึก ป้ายผ้าใบ หรือป้ายไฟ ที่ใช้เพื่อหารายได้หรือการโฆษณา ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “ถ้าในส่วนของการจัดเก็บภาษี อย่างที่บอกว่าของเราส่วนใหญ่จะเป็นภาษีเกี่ยวกับบำรุงท้องที่จะไม่มีเกี่ยวกับโรงงานอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นปัญหาตรงนี้ เรามีข้อมูลอยู่แล้วส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีปัญหาอะไร เราจะเก็บตามที่เรามีรายชื่อ และตามระเบียบ เราจะต้องมีการสำรวจ ซึ่งก็ได้ปฏิบัติไปตามระเบียบ ค่อนข้างที่จะไม่มีปัญหาในเรื่องของเงิน เกี่ยวกับการจัดหารายได้” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า “อย่างการจัดเก็บภาษี ที่เราประมาณการในเรื่องของการจัดเก็บภาษีอย่างทุกวันนี้ทางกรมส่งเสริมจะมีนโยบายในเรื่องของแผนที่ภาษีเข้ามาเพื่อที่จะเป็นกรอบในการบริหารจัดการในเรื่องของการจัดเก็บภาษีให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อที่แต่ละท้องถิ่นเขาจะได้นำรายได้ตรงนี้มาบริหารจัดการให้มากที่สุด เกิดประโยชน์ที่สุด ซึ่งตรงนี้ก็จะเป็นกรอบที่เราจะเอามาทำในเรื่องของการกำหนดรายได้” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “คือทุกอย่างตรงนี้จะเป็นไปตามเงื่อนไขของทางราชการอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น เราไม่สามารถที่จะทำอะไรนอกเหนือไปจากนี้ได้ การจัดเก็บภาษีก็เป็นไปตาม พรบ.”

โดยในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะวางแผนการดำเนินงานด้านการจัดเก็บภาษีทั้งเชิงรับและเชิงรุก สำหรับการดำเนินงานเชิงรับ ก็คือ ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินมาดำเนินการเสียภาษี ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ และการดำเนินงานในเชิงรุก ก็คือการจัดเจ้าหน้าที่สำรวจทรัพย์สินต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และบันทึกข้อมูลลงในโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

2.2 หนี้สาธารณะ

การวางแผนการคลังในด้านหนี้สาธารณะนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ก็เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลเท่านั้น โดยการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับด้านการก่อหนี้นั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนส่งเสริมเทศบาล และการกู้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังไม่มีข้อระเบียบและกฎหมายให้สามารถดำเนินการก่อหนี้สาธารณะได้ ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “ในส่วนของหนี้สาธารณะ เรื่องการกู้ยืม หรือการก่อหนี้ก็เหมือนกันก็คงต้องดูศักยภาพของสถานการณ์คลัง ถ้าจะทำการก่อหนี้ ส่วนของเงินคงคลังก็เช่นกันก็ขึ้นอยู่กับการบริหารเงิน ทั้งการจัดเก็บภาษี หนี้สาธารณะเงินคงคลัง ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร อีกส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับกฎระเบียบที่กำหนดให้เราปฏิบัติ ถ้าพูดถึงเรื่องเกี่ยวกับการวางแผน ทุกหน่วยงานก็จะต้องทำการวางแผนนี้อย่างเคร่งครัด อยู่แล้ว ไม่มีปัญหาและอุปสรรค” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า “ของเทศบาลไม่มีการก่อหนี้ ในส่วนของเทศบาลไม่มีหนี้สาธารณะ” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “และก็จากภาวะหนี้ของ อบต. ในพื้นที่สาธารณะเราจะไม่มีปัญหาเรื่องกู้เงิน เพราะว่า เนื่องจาก อบต. ระเบียบจะไม่ให้กู้เงิน จึงไม่เป็นหนี้ทางด้านนี้”

ผลการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง และเทศบาลในจังหวัดระยองไม่มีหนี้สาธารณะ

2.3 เงินคงคลัง

การวางแผนการคลังในด้านเงินคงคลังนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเงินคงคลัง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เงินสะสม และเงินทุนสำรองสะสม ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่คงเหลือจากการเบิกจ่ายของโครงการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดทั้งปีงบประมาณนั้น ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “เงินคงคลัง เงินสะสมการใช้จ่ายค่อนข้างที่จะใช้ยาก เพราะเราโดนทักท้วงว่า อย่างนี้ไม่ได้ การใช้จ่ายเงินสะสมก็มีกระบวนการของเขาอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเงินก็จะไปกองอยู่ในนั้นก็ไม่ได้เกิดประโยชน์ให้กับท้องถิ่น ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินคงคลังกับเขาได้ ตามศักยภาพ ตามความต้องการ

ของคนในพื้นที่" ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า "ระเบียบการใช้เงินของฝ่ายการคลัง ก็จะมีระบุไว้ว่าจะต้องมีกันเงินไว้เท่าไร ให้ใช้ได้เท่าไร หากว่าเรามีความจำเป็น สุดท้ายเราก็จะมีเงินฉุกเฉินประมาณนี้ ว่าเราใช้ได้แล้วต้องเหลือไว้ เผื่อว่าเกิดวิกฤตอะไรขึ้นมาเงินคงคลังจะต้องมีดูแลประชาชนได้" และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า "เงินคงคลัง เงินสะสมการใช้จ่ายค่อนข้างที่จะใช้ยาก เพราะเราโดนทักท้วงว่า อย่างนี้ไม่ได้ การใช้จ่ายเงินสะสมก็มีกระบวนการของเขาอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นเงินก็จะไปกองอยู่ในนั้นก็ไม่ได้เกิดประโยชน์ให้กับท้องถิ่น ควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินคงคลังกับเขาได้ ตามศักยภาพตามความต้องการของคนในพื้นที่" กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดกฎหมาย หรือระเบียบเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินสะสม และเงินทุนสำรองสะสมไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบได้โดยง่าย และมีประสิทธิภาพ

3. การจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

3.1 การจัดหารายได้

การจัดการการคลังในด้านการจัดหารายได้นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) รายได้ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง อาทิเช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษี รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้จากเทศพาณิชย์ เป็นต้น และ (2) รายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล อาทิเช่น รายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า "ในส่วนของงบประมาณของท้องถิ่น ในการจัดทำงบประมาณก็จะดำเนินงานไป ตามระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั้น ก็เป็นไปตามหนังสือสั่งการของท้องถิ่น ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทีนี้ในเรื่องของรายได้ รายจ่าย ส่วนมากรายได้ จะมาจากส่วนกลางแล้วก็รายได้ของเรา ที่เราจัดเก็บท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองน้อย ส่วนมากจะเป็นรายได้เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง" ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชน

ในพื้นที่ พบว่า “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1. มาจากการจัดเก็บภาษี 2. เงินอุดหนุน ภาษีที่รัฐบาลกลางไม่ได้จัดเก็บ แล้วก็เรื่องทรัพย์สินให้เช่า หรือที่เทศบาลไปดำเนินการในเชิงพาณิชย์เอง นี่คือที่มาของทรัพย์สิน ในแต่ละปี ในแต่ละท้องถิ่นก็มีเงินจัดเก็บมาได้ก้อนหนึ่ง แล้วก็นำไปตั้งงบประมาณ โดยระบบจัดเก็บกับเงินอุดหนุนที่ทางรัฐบาลกลางส่งมา” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “ถ้ามองในรูปของงบประมาณ ปัจจุบันกับรายได้ที่ได้เข้ามา จะมีรายได้อยู่ 2 ประเภท รายได้จัดหาเองที่รัฐอุดหนุน ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีของเราก็ยังไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะว่าเราจะมีปัญหาในเรื่องแผนที่ภาษี พื้นที่เราจะค่อนข้างกว้าง แล้วอีกอย่างพื้นที่ภาษีอาจจะไม่เหมาะ กับลักษณะในพื้นที่ของเรา เพราะชุมชนเรากระจายตัว เมื่อก่อนเราพึ่งงบประมาณส่วนกลางเป็นส่วนมาก การจัดทำแผนที่ภาษีนี้ค่อนข้างที่จะสำคัญจึงอยากจะให้ทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือที่อยู่ในระดับกรมช่วยหาทางแก้ไขปัญหาที่เราประสบอยู่ทุกวันนี้ที่ว่า แผนที่ภาษีของเราทุกวันนี้ไม่เหมาะกับพื้นที่ ซึ่งน่าจะทำให้ดีกว่านี้ ก็คิดว่าน่าจะทำได้ และค่าใช้จ่ายอาจจะไม่สูง ถ้ามาทำที่ตำบล”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ความเห็นว่า เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและหน้าที่รับผิดชอบที่จะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่เป็นอย่างมาก และเมื่อผนวกภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ จึงส่งผลให้งบประมาณด้านรายรับไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลจึงควรจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

3.2 การกำหนดรายจ่าย

การจัดการการคลังในด้านการกำหนดรายจ่ายนั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการกำหนดรายจ่ายใด ๆ ได้นั้น จะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยโครงการ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่จะนำไปกำหนดเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บรรจุในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีข้างต้นได้นั้น จะต้องบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นเท่านั้น ดั่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า “การกำหนดรายจ่ายส่วนใหญ่ ทางผู้บริหารจะเน้นถึงความจำเป็น ความเดือดร้อน

ของประชาชนเป็นหลัก” ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคเอกชนในพื้นที่ พบว่า “ส่วนรายจ่ายนั้น จะเป็นการกำหนดรายจ่ายที่ปกติเราจะตั้งอยู่ในเทศบัญญัติเป็นงบประมาณรายจ่ายขององค์กรอยู่แล้ว แต่ละงานจะต้องการปีต่อไป หรือในทุก ๆ ปี” และสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคประชาชนในพื้นที่ พบว่า “การกำหนดรายจ่ายยังเป็นไปตามที่ราชการส่วนกลางกำหนด เราไม่มีอำนาจกำหนดใหม่ ใช้ตาม พรบ. แผนและขั้นตอนในการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นถ้าจะให้ดี ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายให้ท้องถิ่นมีอำนาจ ในการกำหนดหมวดรายจ่าย มีปัญหาและอุปสรรค คือโดนล็อคด้วยหมวดรายจ่าย แล้วก็การจัดหารายได้ที่ไม่สมดุล ทำให้การแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ต้องรอส่วนกลางแก้ไขให้เปิดกว้างในเรื่องของการกำหนดรายจ่ายให้มากขึ้น”

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อเสนอแนะว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดรายจ่ายได้ตามแผนงานต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ดำเนินการ รวมไปถึงได้เสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายจ่ายในเกิดประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ด้วย เช่น ด้านการพาณิชย์ และด้านการสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาและจัดบริการสาธารณะได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อภิปรายผล

1. การกำหนดนโยบายการคลัง

1.1 นโยบายงบประมาณ

1.1.1 งบประมาณสมดุล

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ซึ่งปรากฏในการดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่าย ซึ่งสอดคล้องกับ Walaipon Shinnasri (2013) ที่ได้สรุปว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะมีหนังสือราชการชี้แจงแนวทางในการจัดทำงบประมาณทั้งด้านรายรับ และรายจ่าย ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance budjet)

1.2 นโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลัง

1.2.1 กระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า นโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลังในด้านกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นนั้น กระทรวงมหาดไทยควรดำเนินการเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการเงินการคลัง ด้านการกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น โดยการกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำร่อง และนำผลที่ได้จากการดำเนินการข้างต้นมาศึกษาวิเคราะห์ พร้อมปรับปรุงข้อเสีย และพัฒนาข้อดีให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หลังจากนั้นจึงนำไปใช้จริงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

2. การวางแผนการคลัง

2.1 การจัดเก็บภาษี

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ซึ่งเจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องเดินทางไปเสียภาษี ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ ตั้งแต่เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปี ซึ่งสอดคล้องกับ Ponchai Likhitthammarot (2007) ที่ได้กล่าวถึง รายรับโดยทั่วไปขององค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านรายได้จากภาษีอากร สรุปได้ว่า ภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง เป็นภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น และมีการคิดค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการตามที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น กับที่ดินที่ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน โดยเป็นการนำข้อมูลเจ้าของทรัพย์สินมาเชื่อมโยงกับข้อมูลรูปแปลงที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดเจ้าหน้าที่สำรวจทรัพย์สินต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และบันทึกข้อมูลลงในโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน สำหรับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บภาษีสามารถเรียกดูข้อมูลของประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับ Manit Phewkao (2015)

ที่ได้เสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิผลการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น โดยการจัดทำระบบแผนที่ภาษี เพื่อสำรวจฐานทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี การติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้ของผู้ค้างชำระภาษี

2.2 หนี้สาธารณะ

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในจังหวัดระยองไม่มีหนี้สาธารณะ สอดคล้องกับ Sakon Wanyuwatthana (2008) ที่ได้สรุปว่าการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับวินัยการคลังด้านการก่อหนี้นั้น ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ยังมีการกู้เงินไม่มากนัก ยังจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนส่งเสริมเทศบาล และการกู้จากสถาบันการเงินอื่น ๆ

2.3 เงินคงคลัง

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการวางแผนงบประมาณในด้านเงินคงคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเงินคงคลัง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสม ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับเงินคงคลังหรือเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมในประเด็นที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดวิธีการนำเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้อย่างจำกัด และมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก

3. การจัดการการคลัง

3.1 การจัดหารายได้

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงมีความสามารถในการจัดหารายได้ในระดับต่ำ และมีความจำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลค่อนข้างมาก สำหรับรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลในลักษณะของเงินอุดหนุนนั้น เป็นเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดให้เท่านั้น หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Kerkkiat Piphatseritham (2009) ที่ได้แสดงทรรศนะในประเด็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้น เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันปัญหาทางการเมือง ส่งผลให้รัฐบาลไม่กล้าเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษี

3.2 การกำหนดรายจ่าย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงาน จะมีจุดเด่นในการวางแผนระยะยาว ตลอดจนการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง และสามารถมีการจัดเตรียมงบต่อเนื่องที่ใช้ในการบริหารจัดการระยะยาวอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับ Walaipon Shinnasri (2013) ที่ได้สรุปว่า การกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น นอกจากจะจำแนกรายจ่ายตามลักษณะประเภทรายจ่าย และจำแนกรายจ่ายตามภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ยังสามารถจำแนกรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามระบบจำแนกงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย งบประมาณรายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และสอดคล้องกับ Derek Pattamasiriwa (2010) ที่ได้สรุปว่า การจำแนกรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นหมวดหมู่นั้นมีเหตุผลหลายประการด้วยกัน ยกตัวอย่างเช่น เป็นการกำกับดูแลไม่ให้รายจ่ายในหมวดหนึ่งหมวดใดสูงเกินไปหรือต่ำเกินไป

สรุปผลการวิจัย

1. การกำหนดนโยบายการคลัง ด้านนโยบายงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดนโยบายงบประมาณ ในด้านงบประมาณสมดุล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่าย ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล สำหรับด้านนโยบายกระจายอำนาจการเงินการคลัง ประเด็นการกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจและ

หน้าที่จากส่วนกลางในระดับหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมลักษณะการกระจายอำนาจและหน้าที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่นทั้งหมด

2. การวางแผนการคลัง ด้านการจัดเก็บภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีหลัก ๆ อยู่ 3 ประเภท ได้แก่ (1) ภาษีบำรุงท้องที่ (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ (3) ภาษีป้าย ซึ่งในปัจจุบัน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการดำเนินงานด้านการจัดเก็บภาษีได้ทั้งเชิงรับและเชิงรุก สำหรับด้านหนี้สาธารณะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถก่อหนี้สาธารณะได้ก็เฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเท่านั้น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ยังไม่มีข้อระเบียบและกฎหมายให้สามารถดำเนินการก่อหนี้สาธารณะได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในจังหวัดระยองไม่มีหนี้สาธารณะ และสำหรับด้านเงินคงคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมาย หรือระเบียบที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเงินคงคลัง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสม ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่คงเหลือจากการเบิกจ่ายของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดทั้งปีงบประมาณนั้น ๆ สำหรับปัญหาและอุปสรรค คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินสะสมหรือเงินทุนสำรองสะสมมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ได้ เนื่องจาก กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดวิธีการนำเงินสะสม และเงินทุนสำรองสะสมไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ไว้อย่างจำกัด

3. การจัดการการคลัง ด้านการจัดหารายได้ สำหรับปัญหาและอุปสรรค คือ การที่ผู้ประกอบการที่มาตั้งโรงงานซึ่งเป็นสาขาย่อยอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดระยอง แต่ตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเสียภาษีให้กับกรุงเทพมหานคร รวมไปถึงปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน สำหรับด้านการกำหนดรายจ่ายนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำโครงการ และครุภัณฑ์ต่าง ๆ ที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นไปกำหนดเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในรูปแบบของข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ขั้นตอนและกระบวนการเพิ่มเติมโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาท้องถิ่นมีความยุ่งยาก จนบางครั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที

ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยครั้งนี้สามารถสรุปได้ว่า นอกจากระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ และเพื่อให้การบริหารการเงินการคลังมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง ควรดำเนินการดังนี้

1. ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

1.1 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดการแก้ไขปัญหาโดยจัดให้มีช่องทางการให้บริการทางโทรศัพท์ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องโทรสาร และระบบการสื่อสารต่าง ๆ บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้วยโปรแกรมแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน Local Taxation Call Center (LTAX Call Center)

1.2 กระทรวงมหาดไทยควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้มีความรู้เกี่ยวกับหน้าที่พลเมืองในมิติของความรับผิดชอบในการเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง

1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนทางการเงินการคลังในประเด็นของการจัดการเงินสะสมโดยวิธีการที่น่าเชื่อถือเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร และประเด็นของการใช้เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมของจังหวัดระยอง

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังของเทศบาลนครในภาคต่าง ๆ และขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคต่าง ๆ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน จะมีอำนาจหน้าที่และบริบทที่แตกต่างกัน

2.2 ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นเกี่ยวกับ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ (2) มีการโอนรายได้จากรัฐบาลสำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือ การใช้จ่ายทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

References

Charat Suwanmala. (2002). *Local Financial and fiscal Administration.* Nonthaburi: Prapokklao Institute. (In Thai)

Department of Local Administration. (2017). *I*nformation about Local Finance. Retrieved June 24, 2017, from http://www.dla.go.th /work/money/index.jsp. (In Thai)

Department of Local Administration, Rayong Province. (2017). *5 Years Statistical Review of the Revenue from Local Administrative Organization Centers in Rayong*. [Data file]. (In Thai)

Derek Pattamasiriwat. (2010). *Local Finance: The Collection of Research for Local Reinforcement.* (4th ed.). Bangkok: P.A. Living. (In Thai)

Jira Prateep. (2003). *Public Finance and Budgeting 1-7 items.* Nonthaburi: Sukhothai thammathirat University publisher. (In Thai)

Kerkkiat Piphatseritham. (2009). *Finance on Allocation and Distribution Basis.* (9th ed.). Bangkok: Thammasat University. (In Thai)

Manit Phewkao. (2015). Local Finance Policies in the Future. Retrieved June 25, 2015, from http://www2.nkc.kku.ac.th /manit.p/document/962322/962322_ch10_local_finance_ disclipline.doc. (In Thai)

Ponchai Likhitthammarot. (2007). *Public Finance and Local Finance.* Bangkok: Odian Store. (In Thai)

Prathan Kongritsuksakorn. (1992). *Local Government.* Bangkok: Bunditpatanasuksasart institute. (In Thai)

Rondinelli, Dennis A. (1981). *Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries.* International Review of Administrative Science. 47(2): 133-45.

Sakon Wanyuwatthana. (2008). *Fiscal Managements of Local Administrative Organization Centers.* Bangkok: Expernet. (In Thai)

Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy. 64(5): 416-424.*

Walaipon Shinnasri. (2013). *Finance and Budget Administration.* Pathum Thani: Learning Center for Digital Printing Business' Production and Management. (In Thai)