

ความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี*

Fiscal Sustainability of Surat Thani Provincial

Administration Organization

¹สมภาพร จันทร์ภูงค์ และ สมิหรา จิตตลดากร

¹Samaphorn Chanphoochong and Samila Chitaladakorn

¹มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

¹Western University, Thailand.

¹Corresponding Author's Email: s.janpuchong@gmail.com



บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพการดำเนินงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 3) ศึกษาแนวทางการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ทำการศึกษาจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก แบ่งเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้ง 27 คน ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาแล้วเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า 1) สภาพการดำเนินงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยจะดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการประมาณการรายรับเท่ากับประมาณการรายจ่าย 2) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย 2.1 ความสามารถในการจัดหารายได้ 2.2 ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย 2.3 สถานะดุลการคลัง และ 2.4 สถานะการก่อหนี้และหนี้คงค้าง 3) แนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย 3.1 ด้านการประมาณการรายรับแนวทางในการวิเคราะห์หรือคาดคะเนงบประมาณ ควรจะมีการแยกรายการออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ และมีการเปรียบเทียบระหว่างเวลาของแต่ละรายการด้วย 3.2 ด้านการประเมินรายจ่าย จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประเมินความเหมาะสมของโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ และ 3.3 ด้านการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ควรมีการทบทวนข้อระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้มีความสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการ เพื่อเพิ่มสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บให้สูงขึ้น ควรมีการพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมีการติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

คำสำคัญ: ความยั่งยืนทางการคลัง; การจัดหารายได้; ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย

*Received December 16, 2020; Revised May19, 2022; Accepted May 24, 2022



Abstract

This dissertation consisted of three objectives, namely: (1) to study the financial management status of Surat Thani Provincial Administrative Organization, (2) to study the factors affecting the fiscal sustainability of Surat Thani Provincial Administrative Organization, (3) to study the guidelines for fiscal sustainability enhancement of Surat Thani Provincial Administrative Organization. It is qualitative research by studying the document and in-depth interviews. The sampling group was divided into 4 groups: regulators, executive, legislative, and staff responsible for a total of 27 people. Use content analysis and write a descriptive narrative.

The results of the research were as follows: 1) State of the treasury management of Surat Thani Provincial Administrative Organization, there is a balanced budget. It will develop a draft ordinance for the annual expenditure budget that estimates income equal to the estimated payroll. 2) Factors affecting the fiscal sustainability of Surat Thani Provincial Administrative Organization consisted of 2.1 Capabilities in the Procurement of Income, 2.2 Efficiency in Managing Expenditures, 2.3 Fiscal Balance Status, and 2.4 Debt and Outstanding Debt Status. 3) Fiscal sustainability approach of Surat Thani Provincial Administrative Organization, comprising: 3.1 Revenue estimation, Analysis Guidelines or Estimate the Budget. There should be a separate list of topics. There is a comparison between the time of each item as well. 3.2 Evaluation of Expenses. Local Government Organization's spending analysis is needed to assess the appropriateness of various spending projects and 3.3 Development of Revenue Collection. Local government Organizations must seek New Sources of Income. Regulations, Legislation, and Fee Collection should be reviewed to be in line with the Cost of Service, to Increase the Proportion of Revenue collected to a higher. There should be an increase in the potential of income collection to be efficient, systematically and continuously monitored and accelerated tax collection.

Keywords: Fiscal sustainability; Income procurement; Expense management efficiency

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยประสบผลกระทบจากเรื่องสถานะเศรษฐกิจที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากและรวดเร็ว ทำให้การจัดการภาครัฐต้องมีการปรับตัวและปรับระดับปกครองเศรษฐกิจของประเทศ ที่ผ่านมารัฐบาลได้กำหนดนโยบายหรือใช้นโยบายด้านการเงินการคลังในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและมีแนวโน้มขาดดุลแบบต่อเนื่องเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลต่อฐานะทางการเงินการคลังและผูกพันกับภาระงบประมาณ

รายจ่ายในอนาคต และหากเศรษฐกิจของไทยยังคงทรงตัวในระยะยาว อาจส่งผลกระทบต่อรายรับของรัฐบาลที่มีแนวโน้มลดลง และด้วยเหตุผลข้อจำกัดงบประมาณ ทำให้งบประมาณรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลก็จะลดลงตามไปด้วย แต่ภารกิจการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปริมาณเพิ่มขึ้น ตามแนวคิดการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจที่รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นตามลำดับและต่อเนื่อง (Shah, 2007)

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางด้านการคลังเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ต้องอาศัยงบประมาณ การเงินการคลัง เพื่อผลิตบริการสาธารณะให้ครอบคลุมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่ผ่านมาก็ประสบปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังหรือความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างหลากหลายของสภาพเศรษฐกิจ รายได้ของประชากร ความพร้อมด้านการคลัง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจึงแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่ท้องถิ่นมีปัญหาด้านการจัดหารายได้ ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณจากรัฐบาลแนวทางที่รัฐบาลใช้ช่วยเหลือ คือ การสนับสนุนงบประมาณหรือการให้เงินอุดหนุน เพื่อแก้ไขความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นของท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นที่ด้อยศักยภาพสามารถนำไปจัดบริการได้เท่าเทียมกันมากขึ้น (Varunyawattana, 2008) ซึ่งในทางปฏิบัติแนวทางดังกล่าวไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระยะยาว ประกอบกับจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจทางการคลังไม่ใช่แค่ทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อจัดบริการสาธารณะเท่านั้น แต่รวมถึงการบริหารจัดการงบประมาณ ทางด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาขีดความสามารถทางการเงินการคลังของท้องถิ่น การพัฒนาเครื่องมือการบริหารการเงินการคลัง ซึ่งมีความสำคัญ ต่อการให้บริการสาธารณะในระยะยาวของท้องถิ่นทุกระดับ และการที่จะสามารถสร้างกลไกในการพัฒนาดังกล่าวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังของตนเองก่อน เพื่อให้ทราบความสามารถการบริหารงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความเข้าใจสภาพปัญหา และช่วยในการกำหนดแนวทางความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น (Folscher, 2007)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (Ordinary Local Government) มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ โดยแหล่งรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง และส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ดังนั้น การนำเงินงบประมาณไปจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ให้ความครอบคลุม เพียงพอ และเกิดประสิทธิภาพ นั้น ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นสำคัญ ซึ่งในปัจจุบันความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง



ขณะที่รายได้ของท้องถิ่นเอง มีอยู่อย่างจำกัด และต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ แล้วเราจะทราบได้อย่างไรว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จะมีการบริหารจัดการทางการคลังที่ดี มีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนทางการคลัง ในการดำเนินงานภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างครอบคลุมเพียงพอในระยะยาวนั้น (Miller, and Hildreth, 2007)

เนื่องจากปัจจุบันการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งรายได้ของท้องถิ่น ความรู้ความสามารถ ประสิทธิภาพของบุคลากรในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลังอย่างเพียงพอ และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตั้งงบประมาณแบบสมดุล ให้รายรับกำหนดรายจ่ายนั้น อาจมิได้หมายความว่า จะมีประสิทธิภาพในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนเสมอไปหรือมีการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องเพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งระเบียบ กฎหมายด้านการเงินการคลังที่ออกโดยรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย ยังไม่สนับสนุนให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจดำเนินกิจกรรมโดยอิสระและในการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มักจะเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้แก่ท้องถิ่นด้านเดียวการประเมินความยั่งยืนทางการคลังที่เป็นรูปธรรมยังมีอยู่อย่างจำกัด แม้ว่าปัจจุบัน ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวินัยการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 ที่กล่าวถึงวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่ใหม่ในทางปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องที่สำคัญมาก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาขาดความยั่งยืนทางการคลังย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในอนาคต และไม่เป็นไปตามความคาดหวังหรือเป้าหมายในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งหวังให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ และสามารถพึ่งตนเองได้ และที่สำคัญย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับบริการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มศักยภาพ

ถ้าท้องถิ่นขาดความยั่งยืนทางการคลัง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องบริหารการเงินการคลังในภาพรวมของประเทศให้มีเสถียรภาพ โดยใช้นโยบาย หรือมาตรการด้านการเงินการคลังต่าง ๆ ในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ รวมถึงรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งในที่นี้รวมถึงรายจ่ายของรัฐบาลระดับท้องถิ่น ฉะนั้นการบริหารจัดการงบประมาณการคลังท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในภาพรวม และหากท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานคลัง อาจนำไปสู่การผลักภาระให้กับรัฐบาลกลางที่จะต้องให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และยังคงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอื่นทั่วประเทศ (Anunchaipattana, 2009)

ดังนั้น การศึกษาความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งในระบบงบประมาณ สนใจที่จะศึกษาการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนทางการคลัง ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลัง และเป็นการเตรียมความพร้อมตั้งรับกับสถานการณ์การคลังที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจ ที่มีความผันผวน และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานคลัง และ

การจัดบริการสาธารณะที่ยั่งยืน ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยศึกษาในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2562

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. เพื่อศึกษาแนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และนำข้อมูลมาสังเคราะห์ วิเคราะห์ มี 6 ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ทำการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ ทฤษฎีการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่น ทฤษฎีการจัดการรัฐแนวใหม่ นโยบายการคลัง แนวคิดการจัดทำงบประมาณ แนวคิดการก่อหนี้สาธารณะ ศึกษาบริบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Babbie, 2013)

ขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้เทคนิคในการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการเก็บรวบรวมเช่น แบบสัมภาษณ์เชิงลึก, อุปกรณ์บันทึกภาพและเสียง (Chantawanit, 2000; Chantawanit, 2011)

ขั้นตอนที่ 3 ผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive Sampling) และทำการศึกษาโดยสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 1 ได้แก่ ฝ่ายกำกับ ดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ท้องถิ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี คลังจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 3 คน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 2 ได้แก่ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 3 ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอละ 1 คน จาก 19 อำเภอ จำนวน 19 คน

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ 4 ได้แก่ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำงบประมาณและการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ จำนวน 3 คน



ขั้นตอนที่ 4 การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ โดยการตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) หรือความสอดคล้องระหว่างข้อความที่เขียนขึ้นในแบบสัมภาษณ์กับนิยามศัพท์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 5 การตรวจสอบข้อมูล ผู้วิจัยได้ตรวจสอบข้อมูลแบบการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความแม่นยำ น่าเชื่อถือ และป้องกันความผิดพลาด จะต้องมีการตรวจสอบความสอดคล้องของข้อมูล ซึ่งในการวิจัยเชิงคุณภาพในครั้งนี้ “การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)” ซึ่งมีวิธีการดังนี้ การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulate) เป็นการใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลที่หลากหลายเพื่อรวบรวมข้อมูลเดียวกัน ในกรณีที่ไม่แน่ใจในคุณภาพของ ข้อมูลควรกำหนดให้ผู้วิจัยหลายคนในการรวบรวมข้อมูล และใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลในเรื่องเดียวกัน

ขั้นตอนที่ 6 กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย 1. การจัดระเบียบข้อมูล ประกอบด้วย การสรุปผลจากการวิจัยเชิงเอกสารและจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การอ่านข้อมูล และวิเคราะห์โครงสร้างของข้อมูล 2. การลดทอนข้อมูล ประกอบด้วย การแยกแยะและจัดส่งข้อมูล 3. การกำหนดประเด็นหลัก เปรียบเทียบความเหมือนความต่างกันของข้อมูล และจัดหมวดหมู่ 4. การสร้างแบบแผนของข้อมูล ทำความเข้าใจ หาความเชื่อมโยง และให้ความหมายจากการเชื่อมโยงข้อมูล 5. การแปลความหมาย และวางแนวทางในการบรรยาย 6. การสร้างข้อสรุป ตรวจสอบความเหมาะสมของทฤษฎี และพัฒนาข้อค้นพบ

ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1 สภาพการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากการวิเคราะห์เชิงเอกสารพบว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543 กำหนดไว้ ข้อ 5 งบประมาณ หมายความว่า แผนงาน หรืองานสำหรับการประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลข จำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือการแสดงผลแผนดำเนินการออกมาเป็นตัวเลขจำนวนเงิน ดังนี้

1.1 การประมาณการรายรับ การจัดทำงบประมาณ คือแผนงานหรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่ายซึ่งแสดงในรูปของตัวเลขการประมาณการรายรับ ในภาพรวมตั้งรับไว้เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา การประมาณการรายได้จัดเก็บเอง ภาพรวมตั้งรับเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา แหล่งรายได้จากรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจัดเก็บเอง จะให้ความสำคัญกับรายได้จากหมวดภาษีอากร รองลงมาคือหมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด และหมวดรายได้จากทุน ตามลำดับ ส่วนในหมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ ยังไม่มีการประมาณการรายรับไว้ การประมาณการรายรับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ ภาพรวมมีแนวโน้มตั้งรับเพิ่มขึ้น ส่วนค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และภาษีจัดสรรอื่น ๆ ไม่มีการประมาณการรายรับไว้

1.2 การประมาณการรายจ่าย การประมาณการรายจ่าย ทุกปีงบประมาณ งบลงทุนมีสัดส่วนต่อรายจ่ายรวมมากที่สุด รองลงมา คือ งบดำเนินงาน งบบุคลากร งบกลาง งบเงินอุดหนุน และงบรายจ่ายอื่นมีสัดส่วนน้อยที่สุด การประมาณการรายจ่ายแยกตามแผนงานเป็น 10 แผนงาน โดยทุกปีงบประมาณแผนการอุตสาหกรรมและการโยธา จะมีการประมาณการรายจ่ายเฉลี่ยสูงกว่าแผนงานอื่น ๆ และทุกปีงบประมาณแผนงานการรักษาความสงบภายในมีสัดส่วนต่อรายจ่ายน้อยที่สุด การประมาณการรายจ่ายแผนงานการอุตสาหกรรมและการโยธา ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม การจัดบริการสาธารณะซึ่งต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด

เปรียบเทียบการประมาณการรายรับกับประมาณการรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ปี 2558-2560 มีการตั้งงบประมาณแบบสมดุล คือ ตั้งประมาณการรายรับเท่ากับรายจ่าย ส่วนปี 2561-2562 เปรียบเทียบตัวเลขประมาณการรายจ่ายน้อยกว่ารายรับ สืบเนื่องมาจากสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีการแปรรูปลดงบประมาณรายจ่าย ในปี 2561 แปรรูปลด 20,000,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.56 ของประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ ส่วนปี 2561 มีการแปรรูปลด 20,800,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 1.54 ของประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

วัตถุประสงค์ที่ 2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากการวิเคราะห์เชิงเอกสารพบว่า

2.1 ด้านความสามารถในการจัดหารายได้ ซึ่งรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกอบด้วย แหล่งรายรับต่าง ๆ มาจากภาษีจัดสรรจากรัฐบาล ได้แก่ 1) ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน 2) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตาม พรบ.กำหนดแผน 3) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตาม พรบ.อบจ. 5% 4) ค่าภาคหลวงแร่ รองลงมา คือ เงินอุดหนุน ส่วนแหล่งรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีเอง ภาษีที่สำคัญ ได้แก่ 1) ภาษีบำรุง อบจ.จากยาสูบ 2) ภาษีบำรุง อบจ.จากน้ำมัน 3) อากรรั้งนกอีแอ่น 4) ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ.จากผู้เข้าพักโรงแรม สัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีแนวโน้มเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปี

2.2 ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดทำงบประมาณแบบสมดุล รายรับกำหนดรายจ่าย แสดงรูปแบบเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบแผนงานโครงการกระบวนการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายรับจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ โดยใช้ฐานรายได้ปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์เบื้องต้น เมื่อได้ตัวเลขเบื้องต้นก็จะทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปี โดยให้หน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำประมาณการรายจ่ายประจำปีให้กับสำนักปลัด กองแผนและงบประมาณก็จะพิจารณาการรายจ่ายประจำปีในหมวด รายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์พื้นฐาน เช่น รายจ่ายงบกลาง เงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดรายจ่ายอื่น และโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งนี้ ยอดประมาณการรายจ่ายจะต้องไม่เกินประมาณการรายรับ ระบบการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีในปัจจุบันเป็นการพิจารณาที่ละรายการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนกอง โครงสร้างรายจ่ายและความสามารถในการบริหารรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี แบ่งเป็นหมวดรายจ่าย แยกตามแต่ละหน่วยงาน จึงยากที่จะแสดงว่ารายจ่ายใดเป็นรายจ่ายเพื่อ



การบริหารจัดการหรือรายจ่ายใดเป็นรายจ่ายเพื่อการจัดบริการพื้นฐานให้แก่ประชาชน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาวิเคราะห์จำแนกโครงสร้างรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายรวมเฉลี่ยจำนวน 350,093,334.41 บาท ซึ่งเป็นรายจ่ายประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น ๆ สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายรวมเฉลี่ย จำนวน 52,244,205.60 บาท เป็นรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนโดยตรงเกือบทั้งหมดมีรายจ่ายลงทุนเพื่อการบริหารจัดการ เช่น การก่อสร้างถนน สาธารณูปโภคต่าง ๆ

2.3 สถานะดุลการคลัง ในปีงบประมาณ 2558 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีงบประมาณเกินดุลรวมทั้งสิ้น จำนวน 44,744,705.91 บาท คิดเป็นร้อยละ 128.21 ของรายจ่ายทั้งหมด

2.4 สถานะการก่อหนี้และหนี้ค้าง จากงบหนี้สิน พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2562 องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มียอหนี้ค้าง จำนวน 98,518,400.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 6.58 ของรายจ่ายตามงบประมาณ และภาระหนี้สิน จำนวน 14,857,110.00 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.99 ของรายจ่ายตามงบประมาณ สำหรับรายละเอียดหนี้สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เงินกู้จากกองทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี (กสอ.) มีจำนวน 13 โครงการ

วัตถุประสงค์ที่ 3 แนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จากการวิเคราะห์เชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า

3.1 ด้านการประมาณการรายรับ แนวทางในการวิเคราะห์หรือคาดคะเนงบประมาณ ควรจะมีการแยกรายการออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ เช่น รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม ภาษีจัดสรร เงินอุดหนุน และการกู้ยืม เป็นต้น และควรมีการเปรียบเทียบระหว่างเวลาของแต่ละรายการด้วย เช่น การเปรียบเทียบรายรับที่ได้ในปีงบประมาณปัจจุบันกับปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งผู้ให้ข้อมูลฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวว่า “ท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีการจัดเก็บภาษีแบบตั้งรับมากกว่าเชิงรุก คือจะใช้วิธีการเสียภาษีด้วยวิธีที่ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมาแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินเอง ไม่ค่อยเปิดกว้างเรื่องจุดบริการและสถานที่ให้บริการเสียภาษี”

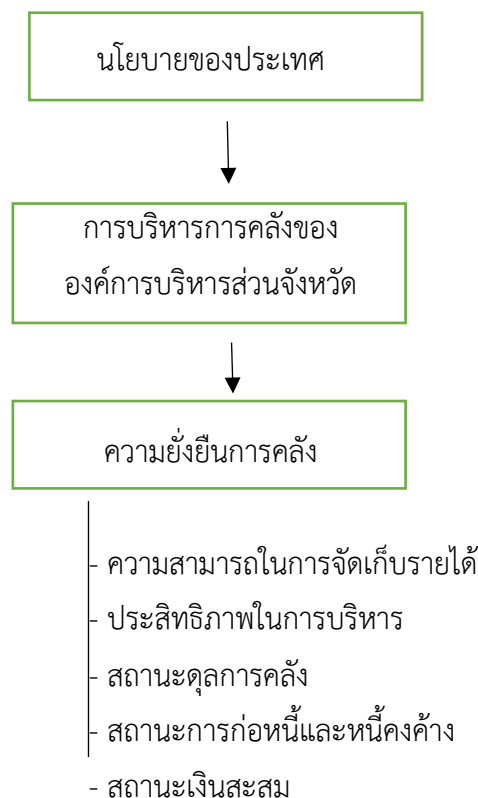
3.2 ด้านการประเมินรายจ่าย ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะเผชิญกับปัญหาด้านการขาดดุลที่คล้ายๆ กัน กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่รายได้กลับเพิ่มช้า จึงเป็นเหตุให้เกิดการขาดดุลทางการคลังและทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดการขาดดุล จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการประเมินความเหมาะสมของโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ โดยอาจเปรียบเทียบโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อพิจารณาว่าจะมีการใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง

3.3 ด้านการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ควรมีการทบทวนข้อระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้มีความสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการ เพื่อเพิ่มสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บให้สูงขึ้น โดยในส่วนของรายได้จากภาษีควรมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ควรเพิ่มช่องทางการยื่นแบบแสดงรายการภาษี การให้บริการชำระภาษีผ่านธนาคารอย่างต่อเนื่อง หรือผ่านทางอินเทอร์เน็ต ควรมีการพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมีการติดตามเร่งรัด

การจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ในส่วนของการประเมิน ควรมีการออกสำรวจภาคสนาม เพื่อให้ได้ผู้ชำระค่าธรรมเนียมครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งผู้ให้ข้อมูลฝ่ายบริหาร กล่าวว่า “ทางรัฐบาลควรจะกระจายอำนาจทางการคลังให้มากกว่าในปัจจุบัน การจัดเก็บรายได้ควรให้ท้องถิ่น สามารถจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นในรายการการจัดเก็บภาษี เช่น การกำหนดการจัดเก็บภาษีตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้บังคับยังไม่ครบถ้วน โดยไม่มีการออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีจากก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสูญเสียรายได้บางส่วนไป”

องค์ความรู้ใหม่

งานวิจัยเรื่องความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้น ผลการวิจัยมีได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์เฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเท่านั้น แต่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ในการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจังหวัดอื่น ๆ ได้ด้วย ทั้งนี้ ย่อมขึ้นกับสถานการณ์ในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนนโยบายการบริหารทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ดังแผนภูมิประกอบดังนี้



แผนภาพที่ 1 องค์ความรู้จากการวิจัย



อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง ความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ 3 ข้อ ซึ่งค้นพบผลวิจัย มีประเด็นที่น่านำมาอภิปรายผล ดังนี้

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า สภาพการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานียังคงจัดทำงบประมาณแบบสมดุล คือ รายจ่ายกำหนดรายรับ การประมาณการรายรับในภาพรวมประมาณการรายรับเพิ่มขึ้น โดยประมาณการเทียบเคียงกับรายรับจริงในปีที่ผ่านมา สัดส่วนการตั้งงบประมาณรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จะตั้งรับจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ ในสัดส่วนที่มากที่สุด ซึ่งเป็นไปตามความสำคัญของการคลังท้องถิ่นเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายรับ กระบวนการงบประมาณ และรูปแบบของการใช้จ่าย การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการรายได้และการกำหนดการใช้จ่ายในการบริหารงาน และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ladbuakhaw (2018) ศึกษาเรื่อง การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นที่มีลักษณะพึ่งพิง รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดการรายได้ที่ต่ำ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Srirungruang (2018) ศึกษาเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงราย ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 แห่ง ยังคงต้องพึ่งพาภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า 2.1 ด้านความสามารถในการจัดการรายได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีแหล่งรายได้หลักมาจากภาษีจัดสรรจากรัฐบาล โดยรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 717,802, 635.52 บาท คิดเป็นร้อยละ 63.45 ของรายได้รวม รองลงมา คือ เงินอุดหนุน มีรายได้เฉลี่ย 249,166,934.63 บาท คิดเป็นร้อยละ 22.02 ส่วนแหล่งรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีเอง มีรายได้เฉลี่ย 115,583,027.83 บาท คิดเป็นร้อยละ 10.22 ของรายได้รวมทั้งหมด สัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีแนวโน้มเฉลี่ยเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งในปี 2562 มีรายได้ไม่รวมเงินสะสมและเงินกู้ จำนวน 1,497,297,337.54 บาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2558 คิดเป็นร้อยละ 94.75 ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Saengsaumporn, and Adiwattasith (2013) ศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาลที่ศึกษามีลักษณะพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูง 2.2 ด้านประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดทำงบประมาณแบบสมดุล รายรับกำหนดรายจ่าย แสดงรูปแบบเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบแผนงานโครงการกระบวนการจัดทำงบประมาณ เริ่มต้นด้วยการประมาณการรายรับจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ โดยใช้ฐานรายได้ปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์เบื้องต้น เมื่อได้ตัวเลขเบื้องต้นก็จะทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้หน่วยงานภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ กับสำนักปลัด กองแผนและงบประมาณก็จะพิจารณารายจ่ายประจำปีในหมวด รายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์พื้นฐาน เช่น รายจ่ายงบกลาง เงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น รวมทั้ง

พิจารณาหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดรายจ่ายอื่น และโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งนี้ ยอดประมาณการรายจ่ายจะต้องไม่เกินประมาณการรายรับ ระบบการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในปัจจุบันเป็นการพิจารณาที่ละรายการค่าใช้จ่ายของแต่ละส่วนกอง ซึ่งเป็นไปตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นนั้น และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Saengamporn, and Adiwattasith (2013) ศึกษาเรื่อง รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ผลการวิจัยพบว่า เทศบาลมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้มีรายจ่ายสำหรับการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในเทศบาลต่ำ

จากการวิเคราะห์จำแนกโครงสร้างรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีสัดส่วนรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายรวมเฉลี่ยมากที่สุด ซึ่งเป็นรายจ่ายประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น ๆ สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายรวมเฉลี่ย เป็นรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการให้แก่ประชาชนโดยตรงเกือบทั้งหมด มีรายจ่ายลงทุนเพื่อการบริหารจัดการ เช่น การก่อสร้างถนน สาธารณูปโภคต่าง ๆ

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 พบว่า การศึกษาความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ในส่วนนี้จะขอกกล่าวถึงแนวทางการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น ดังนี้ ด้านการประมาณการรายรับแนวทางในการวิเคราะห์หรือคาดคะเนงบประมาณ ควรจะมีการแยกรายการออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ เช่น รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียม ภาษีจัดสรร เงินอุดหนุน และการกู้ยืม และควรมีการเปรียบเทียบระหว่างเวลาของแต่ละรายการด้วย เช่น การเปรียบเทียบรายรับที่ได้ในปีงบประมาณปัจจุบันกับปี งบประมาณที่ผ่านมา ด้านการประเมินรายจ่าย ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะเผชิญกับปัญหาด้านการขาดดุลที่คล้ายๆ กัน กล่าวคือ รายจ่ายสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่รายได้กลับเพิ่มช้า จึงเป็นเหตุให้เกิดการขาดดุลทางการคลังและทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและลดการขาดดุล จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการประเมินความเหมาะสมของโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ โดยอาจเปรียบเทียบโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เพื่อพิจารณาว่าจะมีการใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง ด้านการพัฒนาการจัดเก็บรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ควรมีการทบทวนข้อระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้มีความสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการ เพื่อเพิ่มสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บให้สูงขึ้น โดยในส่วนของรายได้จากภาษี ควรมีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ควรเพิ่มช่องทางการยื่นแบบแสดงรายการภาษี การให้บริการชำระภาษีผ่านธนาคารอย่างต่อเนื่อง หรือผ่านทางอินเทอร์เน็ต ควรมีการพัฒนาเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ มีการติดตามเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ในส่วนของค่าธรรมเนียม ควรมีการออกสำรวจภาคสนาม เพื่อให้ได้ผู้ชำระค่าธรรมเนียมครอบคลุมและทั่วถึง ซึ่งการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายบริหารต้องนำเสนอขอความเป็นชอบจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ตามหลักรัฐศาสตร์และการบริหารราชการแผ่นดิน

ว่าด้วยการคานอำนาจ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Ladbuakhaw (2018) ศึกษาเรื่อง การคลังท้องถิ่น : สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข ผลการวิจัยพบว่า แนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ การพัฒนาแหล่งรายได้ รวมถึงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการจัดเก็บรายได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เป็นฐานองค์ความรู้ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งผลักดันข้อเสนอแนะทั้งเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการคลังท้องถิ่นต่อไป และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Koedmee, and Wongthanavas (2013) ศึกษาเรื่อง แนวทางพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลควนกาหลง ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนารายได้มีแนวทางดังนี้ 1) การเพิ่มรายได้การลงทุนเชิงพาณิชย์ โดยเปิดประมูลให้เอกชนดำเนินการจากการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศโดยจัดทำที่พักแบบโฮมสเตย์ สถานที่จัดแสดงสินค้า ล่องแก่ง และการจัดทำศูนย์อาหารตลาดสดซอยสิบ เป็นศูนย์บริการอาหารและเครื่องดื่ม ศูนย์จำหน่ายผลิตภัณฑ์พื้นบ้าน ศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร ศูนย์บริการทางการเงินชุมชน ผู้ประกอบการขนส่ง อินเทอร์เน็ตและไอทีพาร์ค 2) การบริหารเงินในระบบคลังที่ไม่ความเคลื่อนไหวในการรับ-จ่าย โดยนำฝากธนาคารเป็นเงินฝากประจำเพื่อให้เกิดรายได้ในรูปของดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น 3) การลดรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้ โดยปรับให้องค์กรมีขนาดเล็กลงโดยนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อลดค่าใช้จ่ายประเภทค่าใช้จ่ายประจำด้านการบริหารจัดการเรื่องขยะและจ้างเอกชนดำเนินการ 4) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ปรับปรุงฐานข้อมูลภาษีเป็นประจำทุกปี ขยายฐานภาษีเพื่อให้มีรายได้แหล่งใหม่นำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาช่วยในการปฏิบัติงาน เพิ่มการประชาสัมพันธ์ผ่านหลายช่องทาง การเพิ่มช่องทางการชำระภาษี เช่น การรับชำระภาษีทางไปรษณีย์และชำระผ่านธนาคาร เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และปรับปรุงการให้บริการจัดเก็บ ทั้งในส่วนของบริษัทและสถานที่ให้เหมาะสมเป็นระเบียบ

สรุป

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี การบริหารงานคลังยังคงจัดทำงบประมาณแบบสมดุล คือ รายจ่ายกำหนดรายรับ ในภาพรวมการประมาณการรายรับเพิ่มขึ้น โดยเทียบเคียงกับรายรับจริงในปีที่ผ่านมา ส่วนปัจจัยที่ส่งผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง ประกอบด้วย ด้านความสามารถในการจัดหารายได้ และด้านประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย โดยมีแนวทางการเสริมสร้างความยั่งยืนทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี คือ ด้านการประเมินรายรับ ด้านการประเมินรายจ่าย และด้านการพัฒนาการจัดเก็บรายได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการบริหารงานคลังที่ยั่งยืนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี 3 ประการ คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการคลัง ต้องแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ ควรมีการทบทวน ข้อระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้มีความสอดคล้องกับต้นทุนของการให้บริการ

2. การพัฒนารายได้ ควรเพิ่มช่องทางการยื่นแบบแสดงรายการภาษี การให้บริการชำระภาษีผ่านธนาคารอย่างต่อเนื่อง หรือผ่านทางอินเทอร์เน็ต

3. การพัฒนาประสิทธิภาพด้านการบริหารรายจ่าย โดยอาจเปรียบเทียบโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สำหรับประเด็นในการวิจัยครั้งต่อไปควรทำวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับ

2.1 เพื่อให้การศึกษามีการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมมากขึ้น ในการวิจัยครั้งต่อไปควรมีการศึกษาความยั่งยืนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งนำมาศึกษาเพื่อเปรียบเทียบกัน

References

- Anunchaipattana, P. (2009). *Analyzing the Path to Success for Teachers with Disabilities: A Multiple Case Study*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Babbie, E. (2013). *The Practice of Social Research*. (13th ed.). California: Wadsworth, Cengage Learning.
- Chantawanit, S. (2000). *Qualitative research methods*. (9th ed.). Bangkok: Press of Chulalongkorn University.
- Chantawanit, S. (2011). *Qualitative research methods*. (19th ed.). Bangkok: Dan Sutta Printing.
- Fölscher, A. (2007). *Local fiscal discipline: Fiscal prudence, transparency, and accountability*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Koedmee, S., & Wongthanavas, S. (2013). Developmental Guidelines for Revenue of Khuan Kalong Administrative Organization, Khuan Kalong District, Satun Province. *The 4th Hat Yai Academic Conference*. (pp. 25-32). Songkhla: Hat Yai University.
- Ladbuakhaw, S. (2018). Local Elections: Limitation of Process Democracy. *Romphruek Journal*, 36(2), 169-196.
- Miller, G J., & Hildreth, W. B. (2007). *Local debt management*. In *Local Public Financial Management*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Saengamporn, A., & Adiwattasith, J. (2013). Municipal Finance Management Models Affecting Development Efficiency of local finance operations in the lower northeastern region. *Eastern Asia University Academic Journal*, 3(2), 139-150
- Shah, A. (2007). *Local Public Financial Management*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Srirungruang, P. (2018). Fiscal Strength of Local Administration Organization in Chiang Rai Province. *The 1st National Conference on Humanities and Social Sciences*. (pp. 115-124). Songkhla: Songkhla Rajabhat University.
- Varunyawattana, S. (2008). *Treasury management of local government organizations*. Bangkok: Expertnet.