

การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต Fiscal management of local government in Phuket Province

นพดล จันระวัง¹ วราภรณ์ เทพสัมฤทธิ์พร²

Noppadol Chanrawang¹ Waraporn Thepsamrittiporn²

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต และเพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Study) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในจังหวัดภูเก็ตโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ จำนวน 6 แห่ง เพื่อทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อสร้างแนวทางการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันยังคงใช้การบริหารการคลังแบบสมดุลงหรือเกินดุล ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายที่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ได้แก่

¹ นักศึกษาปริญญาเอก รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

² อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต

ปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษีและฐานภาษี การขาดฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่ ปัญหาเกี่ยวกับการทำแผนงบประมาณรายจ่าย ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารรายจ่าย ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติและความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับความคาดหวังต่อการตอบสนองของการพัฒนาท้องถิ่น แนวทางการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต มีอยู่ 2 มิติ ได้แก่ 1) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการการคลัง ประกอบด้วย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและกระบวนการจัดเก็บภาษีการพัฒนาด้านรายได้ของท้องถิ่นการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านรายจ่าย และการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลางและระยะยาว และ 2) การปรับบทบาทเชิงสถาบันและนโยบาย ประกอบด้วย การสร้างมาตรการทางการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมือง เพื่อลดแรงต้านทางภาษีการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเมืองภูเก็ต การทบทวนเกณฑ์การจัดประเภทภาษีอากรต่างๆ ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงพื้นที่ และการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

คำสำคัญ : การบริหารการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The purposes of this study were to study the fiscal management of local government organizations in Phuket, to study the fiscal management problems of local government organizations in Phuket and to study the appropriate approaches to fiscal management for local government organizations in Phuket.

This research was a qualitative research. By study of the document and in-depth interviews. The samples were representative of each local government organization in Phuket, especially local government organizations with 6 major tourist sites to analyze and synthesize data to create a fiscal management guideline of the local government organization in Phuket.

The research found that The fiscal management of local government organizations in Phuket was using balanced or surplus fiscal management. This affected the policy implementation that may not be appropriate or fully exploit the local development because it did not have the efficient use of financial resources. The problems and obstacles to fiscal management of local government organizations in Phuket were problems with tax rates and tax bases. The lack of local tax databases. Problems related to personnel of local administrative organizations. Insufficient revenue collection. Problems with budget planning, problems with administration, problems with attitudes and understanding of local taxation. And problems with expectations for local development responses. There are two appropriate approaches to fiscal management for local administration in Phuket. 1) Enhancing fiscal management capacity, including the development of database and taxation processes, local revenue development, improving the efficiency of expenditure. And strengthening the capacity to provide public services in the medium and long term. And 2) Institutional and Policy Adjustment. It consists of creating appropriate fiscal measures that are consistent with the political climate to reduce tax resistance. Phuket City Development Network, review the tax classification criteria. To ensure that fiscal management is appropriate for the organization, taking into account each area. And improving the proportion of local government revenue to net government revenue.

Keywords : Fiscal management , Local Government

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาส่วนท้องถิ่นที่นำมาซึ่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งปัจจุบันเรื่องการปกครองท้องถิ่นได้รับความสนใจยิ่ง ความสนใจของสังคมไทยที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทัศนะของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553, 1-3) ว่ามาจากสาเหตุ 4 ประการได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างมากในการบริการประชาชน ซึ่งเป็นผลจากนโยบายการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการส่วนกลางมายังท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 กำหนดนโยบายพื้นฐานของรัฐให้มีการสนับสนุนการกระจายอำนาจให้มีความระดมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกต.) เพื่อกำกับดูแลการถ่ายโอนภารกิจ กำหนดเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม กำหนดให้หน่วยราชการมีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน 245 ภารกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขยายภารกิจและบทบาทการให้บริการประชาชนเพิ่มขึ้น มีบุคลากรและงบประมาณเพิ่มขึ้น มีการทำงานร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในลักษณะภาคีหรือกิจกรรมเชิงบูรณาการเพิ่มขึ้น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของภาคีรัฐที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน โครงการพัฒนาและกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในแทบทุกด้าน ตั้งแต่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการศึกษาสาธารณสุข ด้านการจัดระเบียบสังคม ด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้านเศรษฐกิจพาณิชย์และส่งเสริมการท่องเที่ยว ด้านจัดการสิ่งแวดล้อม ด้านส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมในท้องถิ่น 3) การทำงานยุคใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หลักประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม

ทำให้บริการสาธารณะท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว หลากหลายตามสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น 4) มีความคิดสร้างสรรค์ และนวัตกรรมของบริการสาธารณะท้องถิ่นเกิดขึ้นมากมาย นักการเมืองรุ่นใหม่ มีคุณวุฒิการศึกษาสูงขึ้น หลายคนผ่านประสบการณ์ทำงานในภาคธุรกิจและภาครัฐ มาก่อน ฝ่ายข้าราชการประจำจบการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโทมี จำนวนมาก มีความคิดในการทำงานเชิงรุก การลดขั้นตอนการทำงาน การออกไปเยี่ยม พบประชาชน การตั้งศูนย์บริการให้ประชาชนติดต่อกับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ในลักษณะ One-stop service center

การที่ท้องถิ่นจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน สามารถแก้ไข ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้น จำเป็นต้องมีทรัพยากรที่เพียงพอต่อการดำเนิน กิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆ ในชุมชนได้ต่อเนื่อง การที่ท้องถิ่นจะมีทรัพยากรที่เพียงพอ นั้นจำเป็นต้องมีการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ การบริหารการคลังท้องถิ่นถือเป็น ปัจจัยสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น ยังจะสามารถใช้เป็นเครื่องบอกถึงความเป็น อิสระของการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 กระบวนการกระจายอำนาจ ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2551 และแผนการกระจาย อำนาจ พ.ศ. 2551 มีจุดประสงค์สี่ประการคือ หนึ่ง ถ่ายโอนภารกิจในระดับท้องถิ่นไป ยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอง เพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาม ถ่ายโอนอัตรากำลังไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประการสุดท้าย แก้ไขหรือตรา กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมและเร่งกระบวนการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ จากจุดประสงค์ข้างต้น

มุมมองต่อการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพโดยพิจารณาจากจำนวนเงิน สะสมของท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นพยายามใช้จ่ายให้น้อยกว่ารายรับเพื่อสร้างเงิน สะสมให้เพิ่มจำนวนขึ้น ซึ่งอาจไม่ใช่เป็นการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพเสมอไป เนื่องจากเงินสะสมที่เพิ่มขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น เป็นการดึงเอาเงิน จากมือของประชาชน ทำให้ประชาชนสูญเสียโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ดังกล่าว และทรัพยากรดังกล่าวที่ถูกดึงออกจากมือของประชาชนก็ไม่ได้ถูกใช้เพื่อ

ประโยชน์ของตนเองที่จ่ายออกไป การสร้างเงินสะสมที่มากเกินไปจนควรจึงไม่ใช่หน้าที่ที่พึงประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่สถาบันการเงินที่จะทำหน้าที่การรักษาเงินฝากการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมุ่งที่การมีงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุล ซึ่งเรียกได้ว่าเป็นความเข้มแข็งทางงบประมาณ การมีงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลอาจเกิดจากการลดทอน ปรับลดแผนการใช้จ่ายให้อยู่ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณรายได้ วิธีคิดในการบริหารการคลังแบบเดิมนั้น มุ่งที่ให้มีการบริหารงบประมาณในลักษณะของรายได้กำหนดรายจ่าย (Supply-side perspective) โดยใช้รายได้เป็นตัวตั้งในการกำหนดแผนการใช้จ่ายโดยอาจมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่าขนาดของงบประมาณที่เพิ่มขึ้นโดยอิงกับรายได้ที่ประเมินอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นอาจมีความต้องการมากกว่าหรือน้อยกว่ากับรายได้ของท้องถิ่นที่สามารถหาได้ ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังนั้น นอกจากการทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อการจัดการบริการสาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลังให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่น

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตเป็นพื้นที่ในการวิจัยเนื่องจากจังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดที่แม้ว่าจะมีขนาดเล็กเพียง 570.034 ตารางกิโลเมตรก็ตาม แต่ภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจต่อประเทศภูเก็ตเป็นจังหวัดที่มีชื่อเสียงด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก เป็นเมืองที่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเจริญเติบโตอย่างเต็มที่ ปริมาณนักท่องเที่ยวต่อปีมีจำนวนที่เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งจากอัตราการเติบโตที่มากขึ้นทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสินค้าที่ไม่สามารถพัฒนาตามจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มขึ้นได้ อาทิ สนามบิน และการบินเข้าสู่ภูเก็ตประมาณ 300 เที่ยวบินต่อวัน ซึ่งทำให้เกิดความแออัดในพื้นที่รวมทั้งปัญหาด้านต่างๆ ทั้งสภาวะความต้องการในการบริการสาธารณะต่างๆ ค่อนข้างมาก ทำให้ท้องถิ่นจำเป็นต้องเผชิญกับการตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้บริบทความเป็นเมืองท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตค่อนข้างสูง ขณะที่ข้อมูลด้าน

ประชากร (สำนักงานจังหวัดภูเก็ต, 2560) พบว่า จังหวัดภูเก็ตมีประชากรจำนวนเพียง 392,011 คน และมีประชากรแฝงอีกจำนวนมาก สภาพของการเป็นท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตที่สำคัญของประเทศทำให้จังหวัดภูเก็ตมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่มีเผชิญกับแรงกดดันทางสังคมวัฒนธรรม เผชิญกับความคาดหวังของนักท่องเที่ยวต่อการบริการสาธารณะต่างๆ ที่จะตอบสนองได้ ในความเป็นเมืองเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศของจังหวัดภูเก็ตมาตรฐานการดำรงชีวิต (Standard of living) จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและนักท่องเที่ยว บทบาทสำคัญนี้จึงเป็นบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตไม่สามารถปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีและเครื่องมือสำคัญของการจัดบริการสาธารณะคือการบริหารการคลังของท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความน่าสนใจศึกษาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่การท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ตมีการบริหารการคลังอย่างไร มีปัจจัยสนับสนุนและปัจจัยอุปสรรคอะไรบ้าง พร้อมทั้งควรมีแนวทางการบริหารการคลังท้องถิ่นอย่างไร เพื่อให้การบริหารการคลังท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตสามารถตอบสนองความต้องการของทุกภาคส่วนทั้งประชาชนและนักท่องเที่ยว

การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจในการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้อย่างเป็นทางการ มีตัวบทกฎหมายและแนวทางการมอบอำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความสามารถในการบริหารจัดการระดับหนึ่ง มีความสามารถในการมีทรัพย์สินงบประมาณ บุคลากร ทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย โดยการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในรับอิทธิพลของการปฏิรูปการปกครอง ตามแนวทางกระแสการปฏิรูประบบราชการร่วมกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service: NPS) ที่มีการผนวกเอาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดการบริหารจัดการ มาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น เกณฑ์ในการประเมินวัตถุประสงค์ของการบริหารการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดในการวัดการกระจายอำนาจการคลังของรอย และโจฮานเนส (Roy W. Bahl & Johannes F. Linn, 1992) และมัสเกรฟส์ (Musgrave, 1959) นั้นสามารถวัดได้ทั้งในส่วนแบ่งด้านรายรับ และส่วนแบ่งด้านรายจ่ายที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับ โดยการวัดในด้านรายรับจะช่วยอธิบายถึงขอบเขตอำนาจที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรสาธารณะโดยใช้ระบบภาษีและค่าบริการจากการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ถึงสิทธิของท้องถิ่นที่มีต่อรายได้ของประเทศโดยรวม และใช้การวัดส่วนแบ่งในด้านการใช้จ่ายซึ่งมีข้อจำกัด เช่น การไม่ได้สะท้อนถึงการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง การวัดการกระจายอำนาจทางการคลังจึงต้องมีเครื่องมือการวัดที่ดีที่มีการอธิบายรายละเอียดให้เห็นถึงระบบการคลัง ระบบการบริหารและงบประมาณ

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งจะเป็นหลักประกันถึงความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในระดับฐานราก และทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าท้องถิ่นจะสามารถชำระหนี้และรับผิดชอบภาระรายจ่ายต่าง ๆ เพื่อการจัดบริการด้านต่างๆ ได้ในอนาคต ในประเด็นนี้ โชนาเดิล (Honadle et al., 2004) และแวง (Wang, 2006) ให้ความสำคัญกับการมีฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ทราบถึงแนวโน้มของปัญหาในการบริหารการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นการล่วงหน้า และสามารถกำหนดมาตรการรับมือก่อนที่จะเกิดปัญหาทางการเงินการคลังลุกลามใหญ่โตตามมาได้อย่างทันการณ์

การบริหารการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจในการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้อย่างเป็นทางการ มีตัวบทกฎหมายและแนวทางการมอบอำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจ มีความสามารถใน

การบริหารจัดการระดับหนึ่ง มีความสามารถในการมีทรัพย์สิน งบประมาณ บุคลากร ทั้งทางด้านรายได้และรายจ่าย โดยการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นในรับอิทธิพลของการปฏิรูปการปกครองตามแนวทางกระแสการปฏิรูประบบราชการร่วมกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New public service: NPS) ที่มีการผนวกเอาแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดการบริหารจัดการ มาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น ตามแนวคิดของ Hood (1991) สรุปหลักในการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะ ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐไปจากเดิมที่ไม่ใช่การบริการสาธารณะ การแสดงบัญชีงบประมาณของรัฐบาลเท่านั้น แต่รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างของการบริหารปกครองที่เอารูปแบบ หรือวิธีการ ต่างๆ ของภาคธุรกิจ เอกชนมาปรับใช้ให้เหมาะสม กับบริบทภาคของรัฐ การบริหารแบบมืออาชีพ มีมาตรฐานในการวัดผลงานที่ชัดเจน มีการควบคุมผลงาน ให้มากยิ่งขึ้น มีการกระจายส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานย่อยเพื่อให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้วยวิธีการจ้างเหมา การจัดให้มีความยืดหยุ่นในการจ้างงานและการให้ค่าตอบแทน และ องค์กรควรส่งเสริมให้มีวินัยในการใช้จ่ายมากขึ้น เช่นเดียวกันการปกครองท้องถิ่นในทัศนะของ เฟินวิกค์ (Fenwick, 1995) มองว่าการปกครองท้องถิ่นควรสนใจในการปรับบทบาทของตนเองให้สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ต้องก้าวข้ามความหมายของการปกครองท้องถิ่นเฉพาะอาณาเขตพื้นที่ ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและหน้าที่ตายตัว หรือการมีกฎหมายที่แข็งทื่อไม่มีความยืดหยุ่นให้ได้ การ์เบอร์ (Garber, 1997) มีความเห็นในทางเดียวกัน มองว่าท้องถิ่นในปัจจุบันต่างเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมโดยมีภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญมากกว่าภาครัฐ ที่ต้องสร้างพื้นที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น บทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นต้องสร้างความ เป็นพลเมืองและดึงเอาศักยภาพของภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร

จัดการ ที่สำคัญยิ่งคือ ท้องถิ่นสมัยใหม่ต้องมีอำนาจ และความสามารถในการจัดเก็บภาษี (Power Ability of Taxation) อย่างชัดเจน เพราะภาษีเป็นแหล่งรายได้สำคัญของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นปราศจากอำนาจและความสามารถในการจัดเก็บภาษีแล้ว ท้องถิ่นก็ไม่มีเงินมาใช้จ่ายให้บริการประชาชน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจึงเป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับท้องถิ่น

แนวทางการบริหารการคลังภายใต้การบริหารรัฐแนวใหม่ใน ทัศนวิสัย รักชาติ เจริญ (2557) เสนอแนวทางว่าพื้นฐานการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ และสร้างประสิทธิผลต่องานทางด้านกรคลัง หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดประเด็นสำคัญทางด้านกรคลัง ให้แยกออกเป็นขอบข่ายที่สำคัญ 4 ขอบข่าย ดังต่อไปนี้ หนึ่ง การจัดการและการคัดเลือกผู้นำ (Organizational Alignment and Leadership) เพื่อเป็นผู้กำหนดทิศทางกรคลังในทุกภาคส่วน จะต้องมีการบริหารงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับหน่วยงาน สอดคล้องกับความต้องการในด้านประโยชน์ และสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของแผนงาน หรือแผนกลยุทธ์) สอง การจัดการนโยบายและการวางแผน (Policies and Processes) จะต้องใช้หลักการเชิงกลยุทธ์เข้ามาเป็นพื้นเพองในการขับเคลื่อน มีการประเมินผลกระทบภายในองค์การในการจัดสรรงบประมาณ และต้องมีการประเมินผลกระทบภายนอกควบคู่ด้วยเช่นกัน เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพ กรคลังจะต้องสร้างความร่วมมือกับทุกองค์การ และทุกหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน สาม การจัดการส่วนบุคคล (Personnel Management) การสั่งสมทุนมนุษย์ การสร้างวัฒนธรรมในองค์การมีแต่ความซื่อสัตย์และมีกระบวนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพมีการควบคุมอย่างชัดเจน สนับสนุนการสร้างพฤติกรรมที่มีจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และ สี่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาจัดการข้อมูล มีการติดตามผลการวางแผนข้อมูลทางการเงินและระบบนั้นจะต้องให้ถ่ายทอดความเข้าใจในระดับผู้บริหาร มีระบบป้องกัน และการจัดการให้ข้อมูลเป็นความลับ การบริหารภาคการคลัง จะต้องมีการกำหนดมาตรการ การควบคุมและการดำเนินการครอบคลุมในทุกมิติ การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการ

บริหาร จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีรูปแบบตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อมและปัญหา การศึกษาเอกสารและผลการดำเนินการที่ผ่านมา รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดการดำเนินการ เพราะการดำเนินการภายใต้โครงการต่าง ๆ ต้องลดปัญหาแม้ว่าจะถูกจำกัดด้วยสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่มีอยู่ ปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนประสบปัญหา คือ การที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบริหารได้ตามที่แถลง จุดอ่อนปัญหาการบริหารการคลังที่ไม่มีคุณภาพ ขาดการวางแผน ขาดการศึกษาในเชิงลึก และการวางรากฐานนโยบายสาธารณะเพื่อประชาชน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นองค์การขนาดใหญ่ทำให้การจัดการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามแบบแผนเดียวกันเป็นเรื่องที่ยาก การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนเป็นขั้นตอนที่สำคัญ โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน แนวทางการดำเนินงานที่แน่นอน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ดำเนินการตามแนวทางเดียวกัน ข้อเสนอแนะ การบริหารการคลังของไทยควรมีการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อการบริหารการคลัง โดยต้องมีการศึกษาทบทวนการจัดการภาครัฐแนวใหม่ก่อนการตัดสินใจดำเนินนโยบายหรือมาตรการใด ๆ การจัดการภาครัฐแนวใหม่เสนอให้มีการทบทวนหลักการบริหารก่อน เพื่อวิเคราะห์ แนวทาง การดำเนินการและผลกระทบ ร่วมกับการประเมินผลผลการดำเนินการมาตรการหรือนโยบายดังกล่าว ทั้งในระหว่างดำเนินการและหลังการดำเนินการ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารงานครั้งต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต
2. เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต

3. เพื่อศึกษาแนวทางการบริหารการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในจังหวัดภูเก็ต

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

1) กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต จำนวน 19 แห่ง ซึ่งประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนครจำนวน 1 แห่ง เทศบาลเมืองจำนวน 2 แห่ง เทศบาลตำบลจำนวน 8 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 7 แห่ง

2) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา เพื่อให้เป็นตัวแทนของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่ถูกต้อง และเหมาะสมในการศึกษาวิจัย ใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบในจังหวัดภูเก็ตโดยเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ จำนวน 6 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลตำบลราไวย์ องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว และองค์การบริหารส่วนตำบลกมลา โดยทั้ง 6 แห่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ซึ่งได้แก่ เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว และขนาดกลาง ได้แก่ เทศบาลตำบลราไวย์ และองค์การบริหารส่วนตำบลกมลา

2. แหล่งข้อมูลในการทำวิจัย แยกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ คือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วยกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม รวม 33 คน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 คือ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลุ่มนิติบัญญัติ ได้แก่ นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น นายกเทศมนตรี/รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาล และ/หรือ ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล

กลุ่มที่ 2 คือ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี และหรือเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มที่ 3 คือ ประชาชนในพื้นที่ ผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ชาวบ้าน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการ และ/หรือ ตัวแทนกลุ่มประชาคมในพื้นที่ท่องเที่ยว เป็นต้น

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากวารสาร บทความ และผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทสัมภาษณ์ สื่อมวลชน อินเทอร์เน็ต และข้อมูลจากการสำรวจโครงการต่างๆ ในพื้นที่จริง ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก

3.ขอบเขตการวิจัย

3.1 ด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษา คือ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต จำนวนทั้งสิ้น 6 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลตำบลราไวย์ องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว และองค์การบริหารส่วนตำบลกมลา

3.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาครอบคลุมเนื้อหาเกี่ยวกับ สภาพการบริหารการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ปัญหาการบริหารการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ตลอดจนศึกษาเพื่อวิเคราะห์แนวทางการบริหารการคลังท้องถิ่นสำหรับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

3.3 ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) ใช้วิธีการเลือกสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) ได้แก่ กลุ่มผู้บริหารองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น กลุ่มนิติบัญญัติ ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น และประชาชนในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต จำนวนทั้งสิ้น 33 คน

4. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีดังต่อไปนี้

1) เอกสารข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการศึกษาจากเอกสาร รายงาน ประจำปี ข้อความข่าวสาร สถิติ บทความต่าง ๆ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตและการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ด้วยตนเอง

2) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้ออกแบบการสนทนา แบบเจาะลึก รายบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง ที่มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เพื่อศึกษาสภาพการบริหารการคลัง ปัญหาการบริหารการคลัง และค้นหาแนวทางการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต โดยประเด็นที่สัมภาษณ์ดังนี้

2.1) ข้อคิดเห็นต่อสภาพการบริหารการคลังด้านรายได้ รายจ่าย งบประมาณ และปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรค

2.2) ปัญหาการบริหารการคลัง

2.3) ความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงาน และต่อการบริหารงาน

2.4) ข้อคิดเห็นและแนวทางตลอดจนข้อเสนอแนะในการบริหารทางการคลัง ในจังหวัดภูเก็ต

3) แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยผู้วิจัยได้ออกแบบการสนทนา และมีการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเพื่อขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญในการแก้ไขรูปแบบ เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือ โดยประเด็นที่ถามมีความสอดคล้องกับประเด็นที่สำคัญในแบบคำถาม

4) การรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้วางแผนวิธีการและขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

4.1) ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคลหาประเด็นที่สำคัญเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น นายกเทศมนตรี/รองนายกเทศมนตรี

ประธานสภาฯ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานเทศบาล และ/หรือ ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล จำนวน 13 คน และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง ได้แก่ ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี และ/หรือ เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องฯ จำนวน 12 คน สำหรับเหตุผลที่ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้ ประสบการณ์ มีบทบาทและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการการเงินการคลัง และการบริหารการคลัง ถือว่าเป็นบทบาทสำคัญมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ ทำให้มีแนวโน้มที่ทราบและเข้าใจการบริหารการคลังเป็นอย่างดี ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีคุณภาพและน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ทำการสัมภาษณ์ ตัวแทนกลุ่มชาวบ้าน ตัวแทนกลุ่มนักธุรกิจผู้ประกอบการ และ/หรือ ตัวแทนกลุ่มประชาคมในพื้นที่ เป็นต้น จำนวน 8 คน เพื่อค้นหาประเด็นที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความต้องการในการบริการสาธารณะหรือปัญหาที่เกิดขึ้นความพึงพอใจที่มีต่อการปฏิบัติงาน และข้อคิดเห็น แนวทางในการบริหารทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ในอนาคต

4.2) ข้อมูลทุติยภูมิเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพทั่วไป และการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ท่องเที่ยวจังหวัดภูเก็ต สรุปสาระสำคัญบันทึกลงแบบฟอร์มที่จัดทำขึ้นไว้เป็นระบบฐานข้อมูลทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการสร้างแบบสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล เนื่องจากในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีกระบวนการในการวิเคราะห์ข้อมูลและประมวลผล โดยผู้วิจัยนำข้อมูลเบื้องต้นจากการสัมภาษณ์ นำมาแยกประเด็นสาระสำคัญ ๆ ตามข้อคำถาม บันทึกข้อมูล และสรุปจัดกลุ่มข้อมูลที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันเพื่อหาความสัมพันธ์นำมาเชื่อมโยงเหตุผลกำหนดเป็นรหัส ตรวจสอบความถูกต้อง โดยยึดความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบและจรรยาบรรณของนักวิจัยเป็นหลักการสำคัญ

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผลได้ ดังนี้

1. สภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 **สถานะด้านรายรับ** พบว่า ในปีงบประมาณ 2559 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต มีรายได้ที่เป็นภาษีที่จัดเก็บเองโดยรวมเพียงร้อยละ 17.80 เทียบกับรายได้ที่มาจากภาษีจัดสรรมีถึงร้อยละ 42.3 และมีสัดส่วนของเงินอุดหนุนอยู่ที่ร้อยละ 22.59 ปีงบประมาณ 2558 และปีงบประมาณ 2559 (ในภาพรวม) เพิ่มสูงขึ้นในทุกองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการเติบโตของรายรับมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 9.63 แต่รายรับจากภาษีจัดสรรจากส่วนกลาง (ในภาพรวม) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ลดลงร้อยละ 8.99 และพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวติดชายหาดซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวหลักของจังหวัดภูเก็ตที่เป็นที่ตั้งของโรงแรมและธุรกิจที่แออัดมีสัดส่วนรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งจังหวัด ค่อนข้างสูงโดยเฉพาะเทศบาลเมืองป่าตองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 38.51 ซึ่งมากกว่าร้อยละ 90 เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและเทศบาลนครภูเก็ตมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 15.09 และ 6.24 ตามลำดับ

1.2 **สถานะด้านรายจ่าย** พบว่า การบริหารด้านรายจ่ายในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต มีภาพรวมของรายจ่ายในปีงบประมาณ 2559 คือ งบดำเนินการร้อยละ 39.62 งบบุคลากรร้อยละ 22.85 งบลงทุน ร้อยละ 23.84 งบกลางร้อยละ 8.47 และเงินอุดหนุน ร้อยละ 5.23 โดยมีรายจ่ายที่สำคัญคือ งบการลงทุนและงบบุคลากร ซึ่งเป็นงบประมาณที่สำคัญที่มีผลต่อการบริหารการคลัง พบว่า ในส่วนงบลงทุนนั้นยังมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น มีสัดส่วนที่ไม่แตกต่างจากงบบุคลากร ที่โดยหลักการบริหารการคลังมีการจำกัดสัดส่วนไว้ไม่ให้มีสัดส่วนที่สูง องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตและเทศบาลนครเมืองภูเก็ตมีสัดส่วนงบลงทุนต่ำกว่าค่าเฉลี่ย คือร้อยละ 20.78 และร้อยละ 15.09 ในส่วนของ

รายจ่ายด้านบุคลากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายจ่ายต่ำกว่าภาพรวมของจังหวัด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ร้อยละ 15.48 เทศบาลเมืองป่าตอง ร้อยละ 20.96 องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว ร้อยละ 20.02 ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้พยายามที่จะไม่เพิ่มค่าใช้จ่ายหมวดนี้โดยการใช้การจัดจ้างบุคคลภายนอก (Outsourcing) มาดำเนินการแทนการจ้างบุคลากรมาประจำ

เมื่อพิจารณาดุลการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตต่างมีการบริหารการคลังแบบเกินดุล ซึ่งโดยหลักการบริหารการคลังแล้ว การบริหารการคลังแบบสมดุลอาจไม่ใช่คำตอบสำหรับการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์พบว่า ยังไม่พึงพอใจต่อการบริหารการคลัง ไม่ว่าจะในด้านรายได้ ด้านรายจ่าย โดยเห็นว่า จำเป็นต้องการพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการคลังอย่างจริงจัง ในหลากหลายมิติเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตทำหน้าที่ในการสนับสนุนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ชุมชน หน่วยงานธุรกิจต่างๆ และนักท่องเที่ยวให้สอดคล้องกับความเป็นเมืองท่องเที่ยว

2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลัง

จากการศึกษาวิจัย การบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตที่ศึกษามีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลัง จากการสัมภาษณ์สามารถจำแนกกลุ่มปัญหาที่พบในพื้นที่ที่ศึกษา 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการจัดหารายได้ ปัญหาด้านการบริหารรายจ่าย และทัศนคติและความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นและความคาดหวังของประชาชนต่อการตอบสนองการพัฒนาท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านการจัดหารายได้ ปัญหาด้านการจัดหารายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีทั้งปัญหาที่เป็นปัญหาร่วมเช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ปัญหาความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไม่ได้ตามเป้าหมาย แต่ปัญหาสำคัญยิ่งสำหรับทุกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตเผชิญคืออัตราภาษีและฐานภาษีที่จัดเก็บในจังหวัดภูเก็ตนั้นไม่สะท้อนให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดภูเก็ต สภาพทางสังคมของจังหวัดภูเก็ตมีประชากรแฝงที่มีสัดส่วนสูงเป็นจำนวนมาก ประชากรแฝงไม่ต้องเสียภาษีเพราะไม่มีตัวตนที่ชัดเจน ไม่มีแหล่งทำกินที่จะไปเก็บภาษี แต่ประชากรแฝงก็เป็นผู้ใช้ทรัพยากร ใช้สิ่งแวดลอม

ใช้บริการสาธารณะ ที่เป็นภาระในด้านต้นทุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตต้องเป็นผู้จัดหาบริการสาธารณะต่างๆ เหล่านี้มาตอบสนอง ความคิดเห็นนี้เกิดขึ้นไม่เว้นแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายได้จากการเก็บภาษีเองสูงสุด เช่น เทศบาลเมืองป่าตองที่แม้ว่าจะมีสัดส่วนของการจัดเก็บภาษีเองเป็นสัดส่วนที่มากกว่าทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ร้อยละ 38.51 ในปีงบประมาณ 2559 ค่าเฉลี่ยทุก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตอยู่ที่ร้อยละ 17.80 ก็ตาม

ปัญหาอีกประการหนึ่งของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต คือการขาดฐานข้อมูลภาษีที่สามารถนำมาใช้ในการเป็นฐานข้อมูลที่สำคัญในการจัดเก็บ โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดกลาง เช่น เทศบาลตำบลราไวย์ องค์การบริหารส่วนตำบลกมลา ต่างเห็นว่าในการใช้ฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตโดยส่วนใหญ่แล้วยังไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ โดยส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการพัฒนาหรือสร้างฐานข้อมูล และจำเป็นต้องมีการลงทุนและการมีบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่อยู่เขตการท่องเที่ยวที่เป็นนิยม เช่น เทศบาลป่าตอง องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว ต่างเห็นว่าข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของภาคประชาชนและภาคธุรกิจมีประเด็นที่น่าสนใจในแง่ของการเป็นพลวัตที่มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

ในส่วนของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ปัญหาที่มักพบประจำมี ประเด็นสำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงบุคลากร ปัญหาของบุคลากรที่พบในฝ่ายจัดเก็บรายได้ คือ การขาดบุคลากรที่ทำงานต่อเนื่อง มีการปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ในลักษณะของการโอนย้าย ทำให้ขาดพนักงานที่ทำงานประจำและต่อเนื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้บุคลากรที่เป็นลูกจ้างชั่วคราวมาทำงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดความต่อเนื่องในการทำงาน จากการเป็นเมืองท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ตที่มีแรงกดดันจากค่าครองชีพที่สูงและความต้องการแรงงานของภาคเอกชนมีมากและให้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าเงินเดือนที่พนักงานเหล่านี้ได้รับ พนักงานเหล่านี้ต่างมีทางเลือกในการเลือกงานและพร้อมที่จะเป็นเปลี่ยนงานอยู่ตลอดเวลาเมื่อเห็นโอกาสที่ดีกว่า

นำไปสู่ปัญหาการขาดความชำนาญงาน ขาดความรู้ความเข้าใจต่องานจัดเก็บภาษี
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขาดแคลนบุคลากรที่ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้
ปัญหานี้ไม่ได้แตกต่างจากผู้ประกอบการของภาคเอกชนขนาดกลางและขนาดเล็กใน
ท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานอาชีพที่ลักษณะแบบเดียวกัน

ความเป็นเมืองเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตเป็นดังเช่นห่านทองคำที่ทำให้
บรรยากาศการแข่งขันทางการเมืองมีสูง การจัดเก็บภาษีจึงมีความอ่อนไหวทาง
การเมือง (Political sensitive) อย่างมีนัยสำคัญต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นและ
ระดับประเทศ ประเด็นนี้ได้ถูกสะท้อนจากมุมมองของประชาชนและข้าราชการประจำ
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เหตุนี้เป็นเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารฝ่าย
การเมืองมีความระมัดระวังในการสร้างประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เพราะ
ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้กลับจะเป็นผลลบต่อความพอใจของประชาชนที่มีต่อ
ทีมบริหารที่จะเป็นคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้แล้วพบว่า องค์กร
บริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บภาษี
ท้องถิ่นนั้นส่วนหนึ่งมาจากปัญหาในเชิงกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี
อำนาจอย่างเต็มที่ในการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้เสียภาษี รวมถึงปัญหาเชิงระบบ
โครงสร้างทางสังคมที่ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีกับท้องถิ่นเองมีความสัมพันธ์
เชิงซ้อนกับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทำให้เกิดข้อยุ่งยากในการจัดเก็บภาษีอากรแก่
เจ้าพนักงานที่ทำงานด้านนี้

2.2 ปัญหาด้านการบริหารรายจ่าย การบริหารรายจ่ายขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตในทุก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างพบปัญหาความ
ยุ่งยากในการเบิกจ่ายว่าสิ่งใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ สิ่งใดที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้ และหลายภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย
ประเภทไม่มีกฎระเบียบรองรับแต่เป็นภารกิจหรือหน้าที่ที่ท้องถิ่นต้องทำ เช่น ประเด็น
ของการสนับสนุนเทศกาลกินเจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เทศกาล
กินเจซึ่งเป็นประเพณีที่สำคัญและมีชื่อเสียงของจังหวัดภูเก็ต เป็นประเด็นที่ถูกหยิบ
ขึ้นมาอภิปรายถึงทุกครั้งที่มมีปัญหาการเบิกจ่าย ขณะที่ผู้ตีความตามกฎหมายมองว่า

ไม่ใช่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกินเจถูกตีความในมิติว่าเป็นลัทธิความเชื่อไม่ใช่งานทำนุบำรุงศาสนา ประเด็นนี้เป็นเพียงประเด็นตัวอย่างของปัญหาการตีความตามข้อกฎหมาย ที่ทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและขาดความสามารถในการตอบสนองได้ทันความต้องการของประชาชน การเน้นการกำกับโดยรัฐมากเกินไป จนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ๆ และขาดประสิทธิภาพจนท้ายที่สุด

ในการทำแผนงบประมาณรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตยังคงเผชิญหน้ากับแผนงานที่จัดทำมีความไม่แน่นอน ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามแผนที่สะท้อนจากงบประมาณที่ไม่ได้เบิกจ่ายตามแผน และบางแผนงานอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือไม่ใช่สิ่งที่ประชาชนต้องการเป็นลำดับต้นๆ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีข้อจำกัดในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดโครงการต่างๆ แม้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในจังหวัดภูเก็ตต่างมีนโยบายที่ชัดเจนในการสร้างการมีส่วนร่วมก็ตาม การจัดทำแผนงบประมาณจึงเป็นแผนงบประมาณที่ใช้กลไกและกระบวนการการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวกำหนดแผนรายจ่ายเป็นสำคัญ ในส่วนของงบประมาณที่จ่ายไปนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตต่างมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรที่ค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระค่าใช้จ่ายตรงนี้ค่อนข้างมาก มีผลกระทบต่อการจัดทำแผนงบประมาณที่จะทำแผนงานด้านอื่นๆ ที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพียงพอ งบประมาณในส่วนของการลงทุนยังมีสัดส่วนที่น้อย งบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นงบดำเนินการมากกว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เลือกว่าจะควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ในขอบเขตของรายได้ เพื่อที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการรักษาวินัยทางการคลัง และไม่เกิดปัญหาเรื่องหนี้สินในภายหลัง แต่ทั้งนี้ก็อาจทำให้เกิดผลเสียต่อท้องถิ่นในการไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่จะสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงและการเจริญเติบโตของท้องถิ่น ความสามารถในการตอบสนองต่อ

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่เพียงพอ ท้องถิ่นเองไม่แน่ใจที่จะสามารถหารายได้เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ และบทเรียนสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบความยุ่งยากในการบริหารจัดการทางการเงินการคลังที่ประสบอยู่จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะลงทุนที่มีความเสี่ยงและยากลำบากในการบริหารจัดการ เช่นกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่พบความยุ่งยากและปัญหาการบริหารการเงินการคลังการจัดซื้อจัดจ้างกรณีการจัดตั้งโรงพยาบาลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแม้ว่าโครงการนี้จะเป็นโครงการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากก็ตาม

2.3 ทักษะและความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นและความคาดหวังของประชาชนต่อการตอบสนองการพัฒนาท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีทัศนคติและความเข้าใจต่อภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บนั้นด้วยความรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมกันได้ เนื่องจาก มีความสามารถในการอุทธรณ์ภาษีที่แตกต่างกัน ทำให้รู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในการจ่ายภาษี ประชาชนโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงหน้าที่ในการเข้ามาชำระภาษีให้กับภาครัฐ เนื่องจากมองว่าการจัดเก็บภาษีไม่มีความเป็นธรรม ไม่ชัดเจนและโปร่งใส เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่ม และชำระไปแล้วไม่ได้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงและไม่เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการบริการสาธารณะของท้องถิ่นเท่าที่ควร

ขณะเดียวกันภาคประชาชนโดยเฉพาะตัวแทนจากภาคเอกชนมีความคาดหวังต่อความสามารถในการตอบสนองของท้องถิ่นต่อความต้องการการบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรที่ดำเนินงาน จะมีความสำคัญอย่างมากในสิ่งที่ทำให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนามากน้อยเพียงใด ปัจจุบันด้วยข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน ทำให้การพัฒนาด้านการท่องเที่ยวโดยภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการเติบโตด้านการท่องเที่ยวได้มากนัก หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตซึ่งจัดเก็บภาษีโดยตรงเพื่อการพัฒนาด้านการท่องเที่ยว งบประมาณที่นำมาใช้จ่ายที่เห็นเป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากขึ้น และภาคเอกชนต่างมีความคาดหวังต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตในการทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่อยู่ในเขตการท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยม เช่น เทศบาลเมืองป่าตอง เทศบาลตำบลราไวย์ ในการจัดเทศกาลส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นอีกภารกิจหนึ่งที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตต้องให้ความสำคัญและจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพื่อดำเนินโดยเฉพาะ

ภาคประชาชนมีความเห็นว่า การบริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ดีนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความเชื่อมโยง (Net Work) ระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานอื่นๆ กับชุมชน กับสังคม เพื่อที่จะสานประโยชน์ในเรื่องงบประมาณ ฐานข้อมูล และองค์ความรู้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารงบประมาณ บริหารการคลัง ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้การสร้างความเข้มแข็งในการบริการจัดการท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเกิดการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของประชาชนในพื้นที่ด้วยการให้อำนาจในการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จในท้องถิ่น มีการกำหนดสัดส่วนการแบ่งสรรงบประมาณระหว่างท้องถิ่นที่จัดเก็บภาษีกับภาครัฐส่วนกลางอย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาแบบกระจายทั่วทุกพื้นที่ จะเป็นการสร้างประโยชน์จากภาษีเพื่อการพัฒนาประเทศได้อย่างดีที่สุด

3. แนวทางการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละกลุ่มให้แนวทางในการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 กลุ่มผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มนิติบัญญัติ การบริหารจัดการการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ควรจะมีระบบฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ที่จะช่วยในการบริหารจัดการทั้งทางด้านรายได้และรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรมของท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรในการพัฒนาระบบฐานข้อมูล ครบทุกมิติทั้งการพัฒนาระบบงาน การพัฒนาระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

บุคลากรเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาฐานข้อมูลจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตต้องมีการ

พัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับการเพิ่มสมรรถนะพฤติกรรมของบุคลากรเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างระหว่างเทคโนโลยีกับบุคคลที่ทำงาน (Technology gap)

แนวทางในการพัฒนาการสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตที่สำคัญคือ การพัฒนาปรับปรุงระบบข้อมูลภาวะอากาศที่เป็นปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน สอดคล้องกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลจะทำให้การปรับปรุงระบบข้อมูลภาวะอากาศทำได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อีกทางหนึ่ง

พร้อมๆ กับที่ท้องถิ่นเองต้องมีแผนพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจน มีรายละเอียดถึงแผนงานในการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจน พร้อมกับการกำกับติดตามการจัดเก็บภาษีด้วย

ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่า การจ้างเหมาองค์กรภาคเอกชนหรือหน่วยงานอื่นๆ ทำงานแทน (Contracting out) ในภารกิจที่ท้องถิ่นไม่ถนัดนั้น เช่น การจัดอู่รถทำงานต่าง ๆ ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการ และยังช่วยประหยัดงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา

การสร้างเครือข่ายในการทำงานและการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เป็นอีกหนึ่งแนวทางการช่วยยกระดับศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะและการบริหารจัดการของท้องถิ่นในระยะเวลาที่แสนสั้น ที่จะสร้างนวัตกรรมและเรียนรู้การทำงานที่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต จำเป็นต้องมีประเภทของภาวะอากาศที่เหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งความยั่งยืนของการบริหารคลังระยะยาว จำเป็นต้องทบทวนเกณฑ์การจัดประเภทภาวะอากาศต่างๆ ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยคำนึงถึงภารกิจ ระดับความเป็นเมือง ลักษณะทางสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งหรือดูแลอยู่ ให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาวะอากาศที่แตกต่างกันบนฐานรายได้ที่ชัดเจนภาพสะท้อนได้จากภารกิจที่ต่างกันต่าง ๆ ที่ตั้งในพื้นที่ ที่มีผลกระทบต่อการใช้บริการสินค้าและสาธารณะของท้องถิ่น และยังมีผลกระทบภายนอก (Externality) ต่อท้องถิ่น เช่น

ปัญหาอดีต ปัญหาความแออัด ต่างๆ เหล่านี้กลายเป็นภาระให้กับท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้สร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นเท่าที่ควร

3.2 กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง กลุ่มนี้ได้เสนอแนวทางในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต ดังนี้

กลุ่มนี้เห็นว่าการพัฒนาฐานข้อมูลภาษีจะสำเร็จได้ต้องสร้างความตระหนักของผู้บริหารท้องถิ่นในการให้ความสำคัญกับการพัฒนาฐานข้อมูลภาษี ผู้บริหารท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นผู้การสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณในการพัฒนาด้านนี้และการจัดสรรบุคลากร การพัฒนาบุคลากร ข้าราชการประจำไม่สามารถผลักดันให้การพัฒนาฐานข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เพียงลำพัง

ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรจากประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ในท้องถิ่น ต้องให้ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ยอมรับและเข้าใจการเสียภาษีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องภาษีอากรเพื่อสร้างทัศนคติที่เป็นบวกต่อการเสียภาษีและพร้อมๆ ไปกับการสร้างความพลเมืองที่มีการตระหนักรู้และตื่นตัวต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น

การพัฒนารายได้ของท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีบุคลากรมืออาชีพให้กับท้องถิ่น ที่เป็นกลไกสำคัญในการสร้างรายได้ บุคลากรต้องมีสมรรถนะที่จำเป็นและสอดคล้องกับงาน ที่มีทั้งความชำนาญ ความรู้ความเข้าใจในงานของตนเองพร้อมกับการมีจิตใจในการให้บริการ มีความเสมอภาค สม่ำเสมอ ยึดถือผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การบริหารการคลังท้องถิ่นจะดีได้นั้นต้องมีการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการแรกคือ การปรับทัศนคติของผู้บริหารงานให้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น ที่เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ช่วยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงาน ประการที่สองคือ การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในเชิงการบริหารจัดการควบคู่กับการเรียนรู้เรื่องกฎระเบียบของทางราชการ

3.3 กลุ่มประชาชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เสนอแนวทางการบริหารการคลังท้องถิ่น ดังนี้

บุคลากรที่ทำหน้าที่ด้านการจัดเก็บรายได้ต้องเป็นมืออาชีพและความชำนาญแล้วยังต้องเป็นผู้มีจิตใจในการให้บริการ มีความเสมอภาค สม่ำเสมอ ไม่ต่างจากผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการต่างๆ ที่สามารถสร้างบุคลากรที่เป็นมืออาชีพได้ และที่สำคัญยิ่งคือการยึดถือผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ สามารถเป็นอิสระจากอิทธิพลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตต้องหาวิธีการในการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงบประมาณ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ด้วยสร้างการมีส่วนร่วมในทุกระดับชั้น ตั้งแต่การรับรู้ คิด การสื่อสารความต้องการของประชาชน ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมตรวจสอบ

อีกทางเลือกหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตคือ การแสวงหาการลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นและภาคส่วนต่าง ๆ เช่น สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคมต่างๆ รวมถึงภาคเอกชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตต้องมีการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลางและระยะยาว ไม่ใช่สนใจแต่การแก้ปัญหาระยะสั้นเท่านั้น การจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลางและระยะยาว เป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตได้แสดงถึงการให้ความสำคัญแก่นาคตของท้องถิ่น การลงทุนในทรัพยากรสินถาวร การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมีความจำเป็นในรองรับการเจริญเติบโตของเมืองและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดภูเก็ตที่เติบโตอย่างรวดเร็ว การลงทุนระยะปานกลางและระยะยาวจึงเป็นภารกิจอีกภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักถึงมากกว่าการตอบสนองความต้องการของประชาชนในระยะสั้น การจัดบริการสาธารณะในระยะ

ปานกลางและระยะยาวเป็นเรื่องที่ต้องมีการวางแผน ต้องมีการสร้างความร่วมมือในหลากหลายมิติ

ปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือกันในการพัฒนาไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน มีการเชื่อมโยงและต่อยอดซึ่งกันและกัน และเป็นเครือข่ายการพัฒนาที่ร่วมมือกับประชาคมในจังหวัด โดยอาศัยพลังความร่วมมือของภาคธุรกิจ ภาคท้องถิ่น ภาครัฐ สถาบันการศึกษา และประชาคมต่างๆ ในจังหวัดภูเก็ต โดยขนาดพื้นที่ของจังหวัดภูเก็ตที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ไม่มากนัก มีพื้นที่การท่องเที่ยวที่ไม่ได้ใหญ่มาก จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 19 แห่งจึงถือว่าไม่มีขนาดใหญ่โตมากที่จะสามารถสร้างความร่วมมือในภาคส่วนต่างๆ ในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นได้ จนเกิดเป็นโมเดลการพัฒนาท้องถิ่นขึ้นได้

การให้จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดสามารถจัดการตัวเอง เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่ท้องถิ่นในจัดการพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จ โดยมีโครงสร้างทางการเมืองการบริหาร ระบบบริหารงานบุคคลและระบบการเงินการคลังในรูปแบบใหม่ เพิ่มความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง มีการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เนื่องจากจังหวัดภูเก็ตมีลักษณะเฉพาะในบริบทสิ่งแวดล้อมและความเป็นเมืองเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ การมีรายได้ไม่เพียงพอเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น “จังหวัดจัดการตนเอง” เป็นข้อเสนอว่า ถ้ารัฐบาลสามารถกระจายอำนาจลงมาในระดับจังหวัดให้มากขึ้นเพื่อให้จังหวัดสามารถจัดการตนเองได้ จังหวัดภูเก็ตสามารถพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถโดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ

อภิปรายผล

1. การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตยังคงใช้การบริหารการคลังแบบสมดุลหรือเกินดุลตามแนวการคลังแบบอนุรักษ (Conservative) ตามแนวที่เคยปฏิบัติกันมา เนื่องจากในทางปฏิบัติยังไม่มีความพร้อมที่จะลงทุนขนาด

ใหญ่ที่มีความเสี่ยง และองค์กรเองก็ยังไม่แน่ใจว่า จะสามารถบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะมีผลดีในแง่การรักษาวินัยทางการคลังแต่ก็เกิดผลเสียในแง่ที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน สอดคล้องกับผลการศึกษาของโกรฟและวาเลนเต (Grove and Valente, 1994) มีความเห็นว่าที่ที่มีความเห็นว่าการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีมิติการประเมิน (Dimension) ใน 4 ด้าน ได้แก่ ความยั่งยืนทางการเงินในระยะสั้น (Cash Solvency) ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budgetary Solvency) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-run Solvency) และความเพียงพอของการเงินให้บริการ (Service-Level Solvency) โดยที่ถ้าหากมิได้วิเคราะห์ผลทางการเงินให้ครบทุกด้านแล้ว อาจมีความเป็นไปได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปรับแต่งตัวเลขนฐานะทางการเงินในระยะสั้นให้ดูดีขึ้นโดยการปรับลดปริมาณและ/หรือคุณภาพของการบริการลง ในกรณีเช่นนี้ฐานะทางการเงินที่ดูดีย่อมไม่มีประโยชน์อันใดต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึงและเพียงพอ มีหน้าซ้ำยังก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนในการขาดโอกาสที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพ และ/หรือในปริมาณที่เป็นที่ต้องการ ซึ่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตส่วนใหญ่ก็เข้าใจถึงความต้องการนี้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดทำและวางแผนในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณด้วยวิธีต่างๆ ที่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมและสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสามารถชำระหนี้ของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดเครื่องมือด้านการเงินการคลังที่จะเลือกใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อสถานะด้านการเงินท้องถิ่น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น และการพิจารณาว่ามีเงื่อนไขหรือปัจจัยใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลได้ การขาดดุลควรจะเป็นเท่าใด นโยบายบริหารการขาดดุลและขนาดของการขาดดุลของแต่ละท้องถิ่นควรจะเป็นอย่างไร ในกรณีวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Financial Position Analysis)

2. ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลัง

จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดเศรษฐกิจที่มีรายได้ต่อหัวสูงของประเทศ แม้ว่าจะมีขีดความสามารถในการหารายได้จากการจัดเก็บภาษีสูงกว่าจังหวัดอื่น ๆ แต่ขณะเดียวกันความเป็นเมืองเศรษฐกิจที่มีรายได้หลักจากการท่องเที่ยวก็ต้องเผชิญกับแรงกดดันกับความต้องการในรับบริการของประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการในการใช้สาธารณูปโภคพื้นฐานของประชาชน ยังต้องบวกเพิ่มความต้องการของนักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดภูเก็ตปีละ 10 ล้านคน ภูเก็ตยังต้องเผชิญกับปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาความแออัด ปัญหาการจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาการขาดแคลนน้ำ ซึ่งเป็นแรงดันทางการคลังต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต สอดคล้องกับการศึกษาของ งานวิจัยของทานเนนวอลด์ (Tannenwald, 1998) วิจัยเรื่อง สุขภาพทางการคลังของรัฐบาลระดับมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ที่พบว่ามลรัฐที่มีฐานภาษีขนาดใหญ่ เช่นฐานภาษีรายได้ ฐานภาษีทรัพย์สินและฐานภาษีการขายจะส่งผลให้มลรัฐดังกล่าวมีขีดความสามารถในการหารายได้ที่สูงขึ้นเป็นสัดส่วนเดียวกันแต่การมีความสามารถในการหารายได้ที่สูงนั้นมิได้ส่งผลให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลมลรัฐมีความเข้มแข็งเสมอไปโดยเฉพาะในกรณีที่มีมลรัฐนั้น ๆ ประกอบไปด้วยประชากรกลุ่มยากจนในสัดส่วนที่สูงซึ่งจะส่งผลทำให้ความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มสูงขึ้นและส่งผลให้สถานะทางการคลังของรัฐบาลในมลรัฐดังกล่าวมีความอ่อนแอลงตามไปด้วย

ปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ 1) ด้านรายได้ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดภูเก็ต เช่น ภูเก็ตอาจจำเป็นต้องมีภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อนำภาษีมาจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมจากการเติบโตของเมืองและการท่องเที่ยว การขาดฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่นที่ต้องมีความเป็นปัจจุบันสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของจังหวัดภูเก็ต ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับผู้บริหารไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานที่ต้องได้รับการจัดสรรและการพัฒนาควบคู่กับการพัฒนาในทุกๆด้าน การจัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่จากปัญหาของประสิทธิภาพในการจัดเก็บและปัญหาของการมีผลกระทบต่อฐานคะแนน

ของผู้บริหารฝ่ายการเมือง 2) ด้านรายจ่าย ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการทำแผนงบประมาณรายจ่ายที่ต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารรายจ่ายที่ไม่สามารถเบิกจ่ายตามแผนงบประมาณที่ตั้งไว้ 3) ด้านทัศนคติและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติและความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นที่ประชาชนยังมีทัศนคติและความเข้าใจต่อการเสียภาษีที่เป็นลบส่งผลให้ประชาชนเพิกเฉยต่อการเสียภาษีให้กับท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับความคาดหวังต่อการตอบสนองการพัฒนาท้องถิ่น เป็นช่องว่างระหว่างความคาดหวังของประชาชนกับความสามารถในการตอบสนองความต้องการในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สมมาตรกัน

3.แนวทางการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

แนวทางการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต มีอยู่ 2 มิติ ได้แก่ 1) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการการคลัง และ 2) การปรับบทบาทเชิงสถาบันและนโยบาย ดังนี้

1) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการการคลัง ประกอบด้วย การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและกระบวนการจัดเก็บภาษี การพัฒนาด้านรายได้ของท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพด้านรายจ่าย และการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลางและระยะยาว ที่ต้องมีการพัฒนานวัตกรรมและผู้บริหารควบคู่ไปด้วย สอดคล้องกับการศึกษาของสำนักงานบริหารงานทั่วไปของสหรัฐอเมริกา (U.S. General Accountability Office: GAO) (2005) ได้นำเสนอกรอบการจัดระเบียบการบริหารการคลังไว้ โดยมีการกำหนดประเด็นสำคัญๆ ที่จะทำให้การบริหารการคลังภาครัฐประสบความสำเร็จ ได้ด้านการจัดการและความเป็นผู้นำ มีปัจจัยกำหนดความสำเร็จที่สำคัญด้านภาวะผู้นำคือ ภาวะผู้นำที่มีความเข้มแข็งและสามารถดำเนินนโยบายและขั้นตอน ปัจจัยกำหนดความสำเร็จคือการสร้างความร่วมมือกับองค์กรอื่น ด้านการจัดการบุคลากร ปัจจัยกำหนดความสำเร็จคือ การคัดเลือกพนักงานที่เหมาะสมตามความต้องการขององค์กร และด้านสารสนเทศ ข้อมูลและเทคโนโลยี เพื่อสนับสนุน ปัจจัยกำหนดความสำเร็จคือการติดตามข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง รูปแบบ

ข้อมูลการเงินที่สะดวกต่อการใช้งานและการวิเคราะห์รายจ่าย และสอดคล้องกับการศึกษาของ กฤษณ์ รักษาติเจริญ (2557) ที่นำเสนอการบริหารการคลังภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ พื้นฐานการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพและสร้างประสิทธิผลต่องานทางด้านกรคลัง หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดประเด็นสำคัญในการบริหาร ให้แยกออกเป็นขอบข่ายที่สำคัญ 4 ขอบข่าย ดังต่อไปนี้

- 1.การจัดการและการคัดเลือกผู้นำ (Organizational Alignment and Leadership) เพื่อเป็นผู้กำหนดทิศทางกรคลังในทุกภาคส่วน ผู้นำจะต้องมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์ และสามารถประสานงานได้ดีทุกภาคส่วนของหน่วยงานภาครัฐ
- 2.การจัดการนโยบายและการวางแผน (Policies and Processes) จะต้องให้หลักการเชิงกลยุทธ์เข้ามาเป็นพื้นฐานเพื่อการขับเคลื่อน การคลังจะต้องสร้างความร่วมมือกับทุกองค์การ และทุกหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาคเอกชน มีการจัดการผู้จัดจำหน่าย (Supplier) ลดการผูกขาด (Reduce Monopoly)
- 3.การจัดการส่วนบุคคล (Personnel Management) การจัดการงานบุคคล การส่งเสริมมนุษย การสร้างวัฒนธรรมในองค์การมีแต่ความซื่อสัตย์และมีกระบวนการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพมีการควบคุมอย่างชัดเจนสนับสนุนการสร้างพฤติกรรมที่มีจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ข้อมูลข่าวสาร และ
- 4.ข้อมูลข่าวสาร (Information).การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาจัดการข้อมูล มีการติดตามผล การวางฐานข้อมูลทางการเงินและระบบนั้นจะต้องให้ง่ายต่อความเข้าใจในระดับผู้บริหาร มีระบบป้องกัน และการจัดการให้ข้อมูลเป็นความลับ

2) การปรับบทบาทเชิงสถาบันและนโยบาย ประกอบด้วย การสร้างมาตรการทางการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมืองเพื่อลดแรงต้านทางภาษี การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเมืองภูเก็ต การทบทวนเกณฑ์การจัดประเภทภาษีอากรต่างๆ ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองโดยคำนึงถึงพื้นที่ และการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เพื่อนำไปสู่การเป็นจังหวัดจัดการตนเอง สอดคล้องกับการศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) ได้นำเสนอปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพทางการคลังท้องถิ่น

โดยแบ่งหน่วยวิเคราะห์ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น (political leaders' attitudes) ระดับกลุ่มผลประโยชน์ (organized interest groups) และวัฒนธรรมทางการเมืองในระดับชุมชน (communal political cultures) ปัจจัยการเมืองทั้งสามระดับมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดและมีอิทธิพลต่อกันและกัน และต่างส่งผลกระทบต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น โดยได้อธิบายว่าทำไมปัจจัยการเมืองต่างๆ เหล่านี้จึงส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การบริหารงานคลังท้องถิ่นในแง่มุมหนึ่งเป็นเรื่องการเมือง เป็นเรื่องของการแบ่งปันภาระค่าใช้จ่ายและการกระจายผลประโยชน์ของบริการสาธารณะในระดับชุมชน การจัดเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจในการปกครองตนเองของชุมชน ท้องถิ่นกับภาคประชาชน หากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้การยอมรับต่อการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และหากผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีทัศนคติในเรื่องดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกันแล้ว ย่อมเกื้อหนุนให้มีการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยเพิ่มความเข้มแข็งทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามไปด้วย ในทางกลับกัน หากวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น ความพยายามของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และทัศนคติทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารการเงินการคลังอย่างยั่งยืนแล้วนั้น ปัจจัยทางการเมืองในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่น ดังนี้เป็นต้น การเข้าใจถึงคุณลักษณะของปัจจัยทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังท้องถิ่นน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างน้อย 2 ประการ 1.ความเข้าใจในคุณลักษณะทางการเมืองว่าด้วยการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น (politics of local fiscal reform) ทำให้มองเห็นทางเลือกหรือมาตรการที่เหมาะสมในการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังที่สอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมือง อันจะเป็นผลดีต่อการสร้างการยอมรับของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และช่วยลดการต่อต้านการจัดเก็บภาษี (tax revolt) ในท้องถิ่น ดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทยและต่างประเทศมาแล้วก่อนหน้านี้ 2.ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำตระหนักว่าการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ

ระบบการคลังท้องถิ่นมิใช่เรื่องในทางเทคนิคที่ดำเนินการกันเองภายในหน่วยงาน หากเป็นเรื่องที่ควรดำเนินอย่างเปิดเผยโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ในชุมชนได้ร่วมคิดและตัดสินใจตามความเหมาะสม อันเป็นวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะต่อสถานภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต

1.1 การบริหารการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตควรมีการปรับเปลี่ยนหลักคิดการบริหารการคลังท้องถิ่น จากเดิมที่ใช้รายได้กำหนดรายจ่าย ที่เน้นการบริหารการคลังแบบเกินดุล เปลี่ยนมาเป็นกำหนดรายจ่าย (ทำแผนโครงการ) แล้วมากำหนดรายได้ ซึ่งจะช่วยให้เห็นภาพความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น ว่าเพียงพอ หรือ มีความตึงเครียดทางการเงินที่มีรายได้ไม่เพียงพอ นำไปสู่การบริหารการคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของจังหวัดภูเก็ตต่อไป

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้และความเข้าใจในลงทุนขนาดใหญ่ และการกอบกู้สาธารณะ การจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลางและระยะยาว เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ ที่อาจจะมีการกอบกู้สาธารณะขึ้น และเป็นการเพิ่มสัดส่วนของร้อยละของการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอก

2. ข้อเสนอแนะต่อปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต

2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีแผนงานการพัฒนาระบบฐานข้อมูลในแผนงานของหน่วยงานทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว โดยมีการจัดทำแผนที่ภาษี มีการสรรหาและพัฒนาบุคลากรด้านนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความตระหนักรู้และความเข้าใจต่อการพัฒนาระบบฐานข้อมูล ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารการคลัง

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีแผนงานการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่มีเป้าหมายชัดเจน มีแผนงานจัดเก็บภาษี สร้างระบบและกลไกในการพัฒนาการจัดเก็บภาษี ที่ต้องมีขบวนการขั้นตอนที่ชัดเจน มีระเบียบ กฎเกณฑ์ เครื่องชี้วัดความสำเร็จของงาน และการกำกับติดตามในองค์กร

2.3 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตควรมีตั้งคณะกรรมการทางการคลังที่เข้ามาเป็นอนุกรรมการพิจารณาและร่วมแสดงความคิดเห็นในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง โดยเฉพาะ ที่เป็นคณะกรรมการที่มาจากภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาสังคมที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีพลังต่อการขับเคลื่อนท้องถิ่นและมีอำนาจในการต่อรองสูง เข้ามาเป็นหน่วยร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ต้องมีความถ่วงดุลของภาคส่วนต่างๆ เพื่อสร้างมาตรการทางการคลังที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมืองเพื่อลดแรงต้านทางภาษีในท้องถิ่น

3. ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ที่มีการพัฒนาและยกระดับองค์กรที่สามารถรับการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวความเป็นพลวัตของเมืองภูเก็ตที่มีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและเติบโตอยู่ตลอดเวลา การริเริ่มพัฒนานั้นอาจมาจากตัวบุคคล หรือการตื่นตัวของชุมชน การเพิ่มสมรรถนะการบริหารการคลังต้องเริ่มจากการสร้างบรรยากาศของการริเริ่มสร้างสรรค์ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บรรยากาศของการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ที่มุ่งการสร้างสรรค์ มุ่งที่จะเปิดโอกาส เปิดพื้นที่ให้กับทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการคลังในหลายระดับชั้นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นต่อการบริหารพัฒนาในยุคใหม่

3.2 สร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเมืองภูเก็ตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสร้างความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการเพื่อเป็นเครือข่ายการพัฒนาเมืองภูเก็ต สร้างข้อตกลงร่วมกันในการจัดการการบริหารการคลังท้องถิ่นนั้น เช่น การจัดการปัญหาการจัดการขยะ การจัดการทรัพยากรชายฝั่ง การบริการขนส่งมวลชน

การป้องกันภัยพิบัติ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นที่จะใช้ร่วมกัน โดยเฉพาะทรัพยากรต่างๆ ที่ไม่สามารถแยกเป็นเอกเทศให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ตรับผิดชอบเพียงลำพังได้

3.3 รัฐบาลต้องใช้เกณฑ์พื้นที่ในการจัดประเภทภาษีอากรต่างๆ ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต เช่น การอนุญาตให้จังหวัดภูเก็ตเก็บค่าธรรมเนียมนักท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมแรงงานต่างด้าว เป็นต้น เพื่อสอดคล้องกับสภาพความเป็นเมืองท่องเที่ยวของจังหวัดภูเก็ต

3.4 รัฐบาลต้องส่งเสริมอำนาจในการจัดการตนเองได้ของจังหวัดภูเก็ต การส่งเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของจังหวัด หมายถึง การให้กระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นอิสระและมีความคล่องตัว ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณ หรือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งรัฐอาจต้องมีการถ่ายโอนอำนาจการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้มากขึ้น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม หรือ มีการแบ่งสรรสัดส่วนภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น มีข้อเรียกร้องให้มีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่ท้องถิ่นจะได้รับจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 50 เป็นต้น

4. ข้อเสนอแนะเพื่องานวิจัย

4.1 ควรมีการศึกษาถึงฐานภาษีและอัตราภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตนั้นควรเป็นอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อเสนอต่อภาคีรัฐในการปรับภาษีและอัตราภาษีที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต

4.2 ควรมีการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะมีงานศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้มากกว่า ทั้งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้

4.3 ควรมีการศึกษานวัตกรรมการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตเพื่อใช้เป็นกรณีศึกษาและ นำไปปรับปรุงพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือในการบริหารการคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับจังหวัดภูเก็ต

4.4 ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตภายใต้การปฏิรูปควรจะออกมาเป็นอย่างไร เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแก่ภาครัฐในการปฏิรูปการบริหารการคลังสำหรับจังหวัดภูเก็ต

บรรณานุกรม

กฤษณ์ รัชชาติเจริญ. (2557). การบริหารการคลังภายใต้แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่. **วารสารนักบริหาร**, 34(1), น. 8-19.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). **นโยบายการคลังสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: แปลนพริ้นติ้ง.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). **การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2556). **การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและการปฏิบัติกรณีศึกษาประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานพาณิชย์จังหวัดภูเก็ต ศูนย์ข้อมูลการค้าจังหวัด. (2560). **สรุปภาวะเศรษฐกิจการค้าจังหวัดภูเก็ต ปี 2560**. [Online] Available: <http://pcocmartsch.moc.go.th/index.aspx>

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นภูเก็ต (2560). **แผนพัฒนาจังหวัดภูเก็ต 4 ปี (พ.ศ.2561-2564)**. [Online] Available:<http://www.phuket.go.th/webpk/contents.php?str=plan> (2555, 20 ตุลาคม)

สำนักบริหารคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560) ข้อมูลด้านการเงิน การคลังท้องถิ่น. [Online] Available: <http://www.dla.go.th/work/money/index.jsp>

Bahl, R., Johannes F. L., & Johannes F. (1992). **Urban public finance in developing countries**. Washington, DC: Oxford University Press.

- Christopher Hood, A public management for all seasons,(Public Administration, (69), 1991), pp. 3-19.
- Fenwick, J. (1995) . **Managing local government**. Retrieved from <http://nrl.northumbria.ac.uk/3320/>.
- Garber, J.A. (1997) . **Reinventing what?: The uncertain context of local government in Austria, Germany and Switzerland**. New York: Stage.
- Groves, S. M., & Valente, M. G. (1994) . **Evaluating financial condition: A handbook for local government**. Washington, DC: City Management Association.
- Honadle, B. W., Costa, J. M., & Cigler, B. A. (2004). **Fiscal health for local governments: an introduction to concepts, practical analysis, and strategies**. California: Elsevier Academic Press.
- Musgrave, R. A. (1959). **Theory of public finance; A study in public economy**. New York: McGraw-Hill.
- Tannenwald, R. (1998). Come the devolution: Will States be able to respond?. **New England Economic Review**. (2), 53-73.
- Wang, S. (2006). Money and autonomy: Patterns of civil society finance and their implications. **Studies in Comparative International Development**, 40(4), 3-29.
- U.S.Government Accountability Office (GAO). (2005).**Assessing the acquisition function at federal agencies**. Retrieved September 8, 2013, <http://www.gao.gov/assets/80/76901.pdf>