

รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

Model of Fiscal Managerial Capability City Municipality in

Prachuabkirikhan Province

วรสิทธิ์ เจริญพุด

Vorsit Charernpudh

อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี วิทยาเขตวังไกลกังวล

E-mail: Worasit@yahoo.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ (2) อธิบายทัศนคติของผู้บริหารที่มีต่อการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง (3) เปรียบเทียบทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะประชากรและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง (4) สร้างรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลัง การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยแบบผสมวิธี การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 28 คน ที่เลือกแบบเจาะจงจากผู้บริหารระดับสูง เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์และเทศบาลเมืองหัวหิน นักการเมืองท้องถิ่น สื่อมวลชนท้องถิ่น พนักงานราชการส่วนท้องถิ่น โดยใช้เครื่องมือรวบรวมข้อมูลคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาและการตีความ ส่วนการวิจัยเชิงปริมาณประชากรได้แก่ พนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดเทศบาลเมืองขนาดกลุ่มตัวอย่าง 270 คนรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม ทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้สถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ส่วนการทดสอบสมมติฐานใช้สถิติที่ การวิเคราะห์ความแปรปรวน และสถิติถดถอยเชิงพหุ

ผลการวิจัยพบว่า 1) สมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง มีปัญหาด้านโครงสร้างทางการคลัง ไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลัง ขาดความเข้มแข็งทางการเงิน 2) ผู้บริหารระดับสูงมีทัศนคติการบริหารงานคลังแบบประชานิยมสมัยใหม่ 3) มีความแตกต่างระหว่างทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมรรถนะการจัดการการคลังอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 สามารถอธิบายความผันแปรของความสามารถบริหารงานคลังได้ร้อยละ 51.4 4) รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะในการบริหารงานคลัง ประกอบด้วย 4.1) การปรับเปลี่ยนทัศนคติการบริหารงานคลัง 4.2) การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องหน้าที่พลเมืองที่ต้องชำระภาษี 4.3) การลดบรรยากาศและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น จากการแก่งแย่งชิงดีกันไปสู่บรรยากาศและวัฒนธรรมการเมืองแบบสโมสร 4.4) ปรับปรุงการบริหารงานจัดเก็บรายได้ 4.5) ปรับปรุงเนื้อหา ขอกฎหมาย ระเบียบ ปฏิบัติ

คำสำคัญ: รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลัง, เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์, จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

Abstract

The objectives of this study were to (1) assess the fiscal managerial capacities of City municipalities Prachuabkirikhan Province. (2) Explain executives' attitudes toward fiscal managerial capabilities. (3) Compare opinions of sample toward fiscal managerial capabilities verified by demographic factors and explain the relationship between affecting factors and fiscal managerial capabilities, and (4) construct model of fiscal managerial capacity development. This study employed a mixed-methods design. Qualitative data were collected through in-depth interviews and non-participant observations. Key informants' factors were, 28 City municipalities' executives, local politicians and local media and officers. Content analysis and interpretation

were data analytical tools. Quantitative approach, 270 officers attached to City municipalities were sample. Statistical software was employed to analyze the data using percentage, mean and standard deviation, t test ANOVA F, Pearson correlation and multiple Regression.

The findings were revealed that: 1) there were problems of fiscal managerial capabilities, firstly fiscal managerial structure. Secondly, the municipalities were not fiscal self-reliant, depend on government subsidies and less fiscal strength. 2) Mayors and executives deeply concern on modern fiscal populism fiscal management. 3) There was a statistically significant difference among respondents' attitude toward fiscal managerial capacities define by demographic factors at .05 statistically level and positive statistical correlations between affecting factors with fiscal managerial capabilities at statistically significant levels of .01 and could forecasted fiscal managerial capabilities at the 51.4%. 4) The fiscal managerial capacities model from research was as follows: 4.1) Change the fiscal managerial attitudes of the majors and executives. 4.2) provided an understanding of rights and citizen duties to communities. 4.3) Changed local political culture from the highly competitive culture to compromise culture with service mind. 4.4) Revised revenue system with pro-active management focus on tax and duty management. 4.5) Revised laws and regulations, enhancing people participation.

Keyword: Fiscal Managerial Capability, City Municipality, Prachuabkirikhan Province.

บทนำ

จากการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความเป็นโลกาภิวัตน์ ส่งผลเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ในหลายมิติ สังคมมีการวิวัฒนาการซับซ้อนเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจ เกิดขึ้นเพราะความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รัฐบาลเกิดการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาจากแบบปิดไปสู่แบบเปิด มีการลงทุนข้ามชาติ ส่งผลกระทบต่อสภาพการณ์ พัฒนามนุษย์และชุมชนในท้องถิ่น เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางการเมืองภายในประเทศ ประชาชนเรียกร้องสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหาร เนื่องจากประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น ทำให้รัฐต้องกระจายอำนาจการบริหารงานสาธารณะจากส่วนกลางสู่ชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และยอมรับในหลักการบริหารงานสาธารณะที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางทางการพัฒนาในหลายภาคส่วนของประเทศ

ประเทศไทย มีประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาสู่ระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน จนนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต, 2550, หน้า 13)

วัตถุประสงค์สำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารงานสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ภายใต้กรอบความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550, หน้า 17) การบริหารดังกล่าว จะมีประสิทธิผล เมื่อได้รับปัจจัยนำเข้าที่สำคัญได้แก่ เงินงบประมาณ ซึ่งเป็นปัจจัยหลักการขับเคลื่อนกระบวนการบริหาร เพื่อกระเปลี่ยนจากปัจจัยนำเข้า ได้แก่ เงิน คน การจัดการ วัสดุอุปกรณ์ไปสู่ผลผลิตและผลลัพธ์ (David Easton, 1965)

การได้มาซึ่งเม็ดเงิน สำหรับการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีรายรับจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการตามกฎหมายที่รองรับ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549) ซึ่งไม่เพียงพอสำหรับการบริหารรายจ่ายเพื่อการจัดการบริหารสาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลกลางมีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (อุดม ทุมโฆสิต, 2545ข, วรพิทย์ มีมาก, 2546)

ผลของการจัดสรรเงินอุดหนุน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความเข้มแข็งทางการเงิน ขาดความสามารถพึ่งตนเองทางการเงิน คลัง มีโครงสร้างทางการเงินคลังที่ขาดดุลรายรับและรายจ่าย เนื่องจากต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ทำให้การกระจายอำนาจทางการเงินคลังไร้ประสิทธิภาพ และผิดหลักการบริหารงานคลังของท้องถิ่น (Ladd & Yinger, 1989, วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) ส่งผลให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง (Moak & HilHouse, 1975) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินคลัง ดังที่มุ่งหวังไว้ในการกระจายอำนาจทางการเงินคลัง และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปตลอด ผิดหลักการความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Berne & Schramm, 1986)

การพัฒนาสมรรถนะการบริหารการคลังจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นบรรลุประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อประเมินสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. เพื่ออธิบายทัศนะของผู้บริหารที่มีต่อการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
3. เพื่อเปรียบเทียบทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมรรถนะการจัดการการคลังของเทศบาลเมืองทั้งสองจำแนกตามลักษณะประชากรของกลุ่มตัวอย่าง และอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะกับการจัดการการคลังของเทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กับการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลัง
4. สร้างรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลัง

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่ ทำการศึกษาในพื้นที่บริการของเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์เทศบาลเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาเฉพาะโครงสร้างทางการเงินคลัง ความสามารถพึ่งตนเองทางการเงินคลัง ความเข้มแข็งทางการเงินของเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่าง ทัศนคติในการจัดการการคลังของผู้บริหารระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองกับ การพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ขอบเขตด้านประชากร ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ของนายกเทศมนตรีที่รับผิดชอบด้านการคลัง ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล ข้าราชการ พนักงานเทศบาล ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง นักการเมืองท้องถิ่น และสื่อมวลชนท้องถิ่นในพื้นที่เทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวนสองเทศบาล ได้แก่ เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ เทศบาลเมืองหัวหิน ประชากรข้างต้นที่กล่าวมา จำนวน 28 คน เพื่อทำการสัมภาษณ์เชิงลึก และสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม การวิจัยเชิงปริมาณประชากรได้แก่ พนักงานเทศบาลของเทศบาลทั้งสอง ทำการสุ่มตามหลักของยามาเน่ (Yamane) ได้กลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 270 คน ทำการสุ่มตามชั้นภูมิ (Stratified Random Sampling) โดยแบ่งประชากรออกตามตำแหน่งต่างๆ คือ กลุ่มนักการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จำนวน 28 คน ส่วนข้าราชการ พนักงานเทศบาลแบ่งเป็นหน่วยงานบริหาร หน่วยงานสังคม หน่วยงานเศรษฐกิจ จำนวนประชากรทั้งสิ้น 745 คน ทำการสุ่มได้ตัวอย่างทั้งสิ้น 302 คน เก็บข้อมูลได้ 270 คน คิดเป็น 89 เปอร์เซ็นต์

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษานี้ ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถาม แบบมีโครงสร้างสำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และแบบสอบถามแบบปลายปิด สำหรับการวิจัยเชิงสำรวจ อนึ่งผู้วิจัยใช้การศึกษาเอกสารเป็นเครื่องมือในการทำงานวิจัยในลำดับแรก โดยใช้เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2549-2552 เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างทางการเงินคลังของเทศบาลเมือง นอกจากนั้นยังวิเคราะห์ความสามารถพึ่งตนเองทางการเงินคลัง จากการศึกษาสมรรถนะการบริหารงาน

พัฒนา และสมรรถนะการบริหารงานประจำของเทศบาล (วรพิทย์ มีมาก, 2548) นอกจากนั้น ยังวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการเงินของเทศบาลโดยใช้ดัชนีอัตราส่วนน้อยของการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของงบประมาณเป็นรายหมวด ทั้งด้านรายรับและรายจ่าย (Percentage Change Index) ของแต่ละปีงบประมาณ (อุดม ทุมโฆสิต, 2545) จากการวิเคราะห์เอกสาร ผู้วิจัยนำผลลัพธ์จากการวิเคราะห์เอกสารมาสร้างข้อคำถาม สำหรับการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยใช้แนวคิดทฤษฎีเชิงระบบของ David Easton (1965) ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของสตีเฟน เค. เบนลีย์ (Stephen K Bailey) มาสร้างข้อคำถาม ผลลัพธ์จากการสัมภาษณ์เจาะลึกและแนวคิดทฤษฎีการบริหารงานคลังท้องถิ่นของ Ladd & Yinger (1989) รวมถึง แนวคิด การประเมินความสามารถการบริหารงานคลังของ Honadle, Berne & Schramm, Moak & Hilhouse, (1975) มาบูรณาการสร้างกรอบความคิดการวิจัย และนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

การสร้างแบบสอบถาม

แบบสอบถาม เป็นคำถามปลายปิดที่สร้างขึ้นจากการนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ แล้วนำไปทดสอบเครื่องมือ โดยแบบสอบถามดังกล่าวแบ่งออกเป็นสามตอน ได้แก่

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ตำแหน่งราชการ รายได้ ระดับการศึกษา และ สถานภาพของพนักงาน เทศบาลต้นสังกัด ส่วนแบบสอบถามของนักการเมืองจะไม่มีสถานภาพของพนักงาน

ตอนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับสมรรถนะการจัดการการคลังท้องถิ่นของเทศบาลเมืองในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามแนวคิดของ Moak & HillHouse ; Berne & Schramm (1986)

ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

การสร้างและการหาคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการทดลอง

ผู้วิจัยทำการทดสอบหาความตรงของเนื้อหา (Validity test) โดยนำเสนออาจารย์ที่ปรึกษา แล้วนำไปพิจารณาร่วมกับ ปลัดเทศบาลเมือง ทำการปรับข้อความบางส่วนจนเรียบร้อย แล้วนำไปทดสอบหาความแม่นยำ จากการนำแบบสอบถามไปทดสอบใช้กับพนักงานเทศบาลเมืองราชบุรี จำนวน 30 คน ตามหลักการของ Cronbach' alpha (บุญเรียง ขจรศิลป์, 2542, หน้า 183-191) ได้ความเชื่อมั่นที่ .89

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ทำหนังสือขอความอนุเคราะห์จากวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ขอเข้าเก็บข้อมูลจากเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ และเทศบาลเมืองหัวหิน

2. ประสานงานกับผู้บริหาร เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขอความอนุเคราะห์ถ่ายเอกสาร เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ขอเข้าสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในเชิงลึก และทำการแจกแบบสอบถามเพื่อเก็บข้อมูล โดยเก็บเอกสารด้วยตนเอง

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. การวิเคราะห์ข้อมูลทางเทศบัญญัติ ใช้การสร้างตารางเปรียบเทียบ การพล็อตกราฟ การคำนวณหาอัตราร้อยละ การเปลี่ยนแปลง (Percentage Change Index) ของงบประมาณรายรับและรายจ่ายเปรียบเทียบปีต่อปี

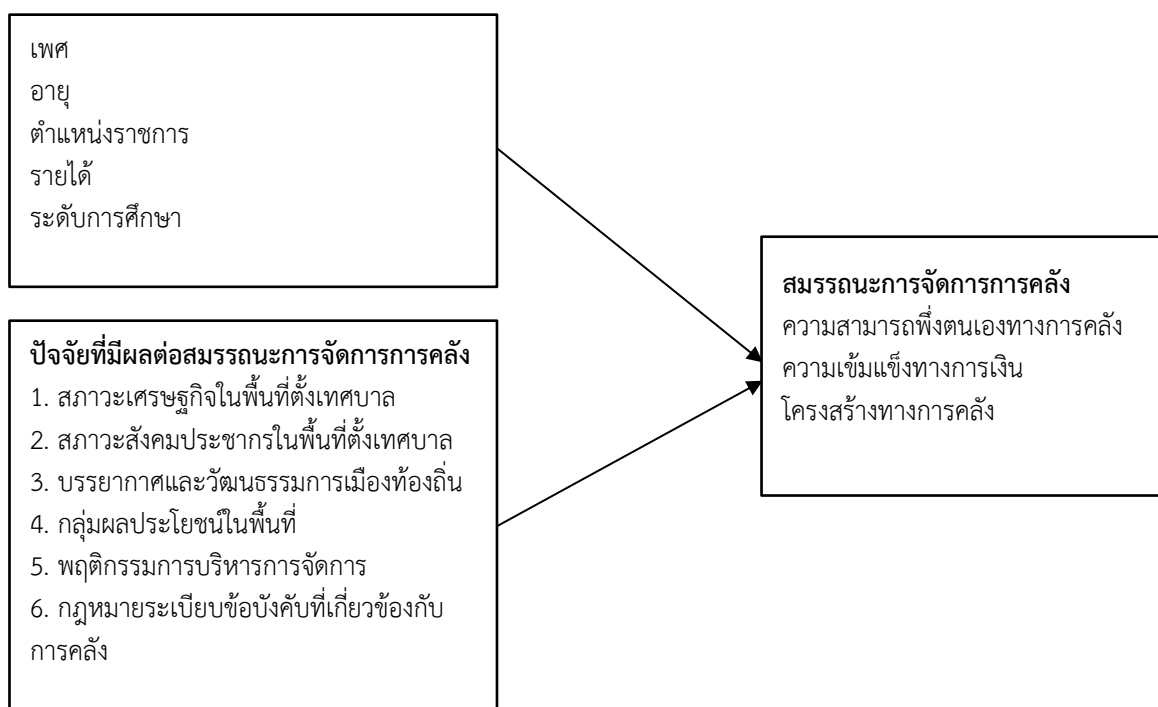
2. ทำการวิเคราะห์เนื้อหา และตีความหาข้อสรุปจากคำตอบที่ได้รับแล้ว ประมวลเพื่อนำไปนำเสนอ

3. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้โปรแกรมสำเร็จรูปทำการวิเคราะห์ โดยหาค่าร้อยละในการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไป ใช้การหาค่าเฉลี่ย เพื่อแปลความหมายของข้อมูลต่างๆ ใช้ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน เพื่อหาการกระจายตัวของข้อมูล

4. ใช้สถิติการทดสอบค่าที่แบบเป็นอิสระต่อกัน (T-test Independent) การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (ANOVA F) เมื่อพบความแตกต่าง จึงทำการเปรียบเทียบรายคู่ โดยวิธีเชฟฟ์ (Schaffe test) และใช้การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ (Multiple Regression) เพื่อหาความสัมพันธ์รูปแบบการพัฒนาศมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

กรอบความคิดการวิจัย

สร้างจากผลลัพธ์จากการสัมภาษณ์เจาะลึกและแนวคิดทฤษฎีการบริหารงานคลังท้องถิ่นของ Ladd & Yinger (1989) รวมถึงแนวคิดการประเมินความสามารถการบริหารงานคลังของ Honadle, Berne & Schramm, Moak & Hilhouse (1975) มาบูรณาการสร้างกรอบความคิด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ผลการวิจัย

การวิจัยผสมวิธี (Mixed Research) สามารถตอบคำถามการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ผลการศึกษาจึงเป็นไปตามการวิเคราะห์ข้อมูลสามมิติดังต่อไปนี้

ผลการวิจัยเอกสาร พบว่า สภาพทั่วไปของการจัดการการคลัง เทศบาลเมืองในกลุ่มตัวอย่างมีโครงสร้างการคลังด้านรายรับจากการเก็บภาษีอากรโดยตรงน้อยมากเพียงร้อยละ 10-15 ของรายรับทั้งหมด ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล สอดคล้องกับงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา (2541, หน้า ก) เปรียบเทียบกับโครงสร้างการคลังด้านรายจ่าย เทศบาลกลุ่มตัวอย่างทุกแห่งมีโครงสร้างรายจ่ายที่เป็นรายจ่ายประจำและเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (ได้แก่ รายจ่ายเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยฯ) สรุปคือ ค่าใช้จ่ายประจำสูงกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน สอดคล้องกับงานวิจัยของอุดม ทุมโฆสิต (2545, บทคัดย่อ) จากการศึกษาสมรรถนะการบริหารงานประจำและสมรรถนะการบริหารงานพัฒนาในด้านการบริหารงานประจำ พบว่า เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ขาดดุลทางด้านการบริหารงาน ประจำ ยกเว้นเทศบาลเมืองหัวหิน ส่วนในด้านสมรรถนะการบริหารงานพัฒนา เทศบาลกลุ่มตัวอย่างขาดดุลทั้งหมดไม่สามารถพึ่งพา

ตนเองทางด้านการคลังได้สอดคล้องกับงานวิจัยของ วรพิทย์ มีมาก (2546, หน้า 27) ค้นพบว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้

ในด้านความเข้มแข็งทางการเงินของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง พบว่า เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์และเทศบาลหัวหินยังคงมีความเข้มแข็งทางการเงิน สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550, หน้า 53) พบว่า เทศบาลขนาดใหญ่มีประชากรอาศัยอย่างหนาแน่น รวมถึงเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ถึงชนบท จะประสบปัญหาความอ่อนแอทางการคลังมากกว่าเทศบาลที่ตั้งอยู่ในหรือติดกับพื้นที่เศรษฐกิจ พื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่

ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง นักการเมืองท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานด้านการคลังของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง สรุปได้โครงสร้างด้านรายรับของ เทศบาลเมืองมีปัญหาในด้านการจัดหารายรับ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสถานการณ์ของนักการเมืองต้องรักษารฐานคะแนนเสียง การเร่งรัดจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมสูงขึ้น จึงมีผลต่อคะแนนเสียง ดังนั้นข้าราชการประจำและนักการเมืองจะมีการบริหารงานคลังแบบประชานิยมยุคใหม่ เน้นการจัดโครงการในลักษณะรัฐสวัสดิการ ที่สำคัญประชาชนในพื้นที่กลุ่มตัวอย่างบางส่วนขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสิทธิและหน้าที่พลเมือง และการขาดแคลนเจ้าหน้าที่บุคลากรด้านการเก็บภาษีที่มีความรู้ ทักษะ ส่งผลให้เทศบาลกลุ่มตัวอย่างขาดความเข้มแข็งทางการเงิน ยกเว้นมีผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีสายสัมพันธ์พิเศษกับกลุ่มการเมืองที่อยู่ในอำนาจจะสามารถจัดสรรหรือถ่ายโอนงบจากรัฐบาลมาดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนเองได้

ผลการศึกษาเชิงปริมาณเรื่อง รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ด้วยการใช้แบบสอบถามจากนักการเมือง ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษพบว่า มีความแตกต่างของค่าเฉลี่ยด้านความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ พนักงานเทศบาลประจวบคีรีขันธ์ เทศบาลเมืองหัวหิน ที่มีลักษณะประชากรแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นต่อสมรรถนะการจัดการการคลังแตกต่างกัน

ผลการศึกษาความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคิดเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมือง เมื่อพิจารณาจากลักษณะประชากร เทศบาลเมืองหัวหิน มีความคิดเห็นต่อสมรรถนะการจัดการการคลังของผู้บริหารไม่แตกต่างกัน ขณะที่เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ที่มีความคิดเห็นต่อสมรรถนะการจัดการการคลัง แตกต่างกัน ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกของปลัดเทศบาลเมืองหัวหิน ที่กล่าวว่า การทำงานระหว่างผู้บริหารที่มาจากการเมืองกับข้าราชการประจำ จะให้เกิดตึงเครียดซึ่งกันและกัน แม้จะมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง แต่ก็รับฟังและปฏิบัติตามหน้าที่ ขอบเขตของกันและกัน ซึ่งสอดคล้องกับการสัมภาษณ์เชิงลึกของปลัดเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ ที่กล่าวว่า การทำงานระหว่างผู้บริหารที่มาจากการเมืองกับข้าราชการประจำ จะให้เกิดตึงเครียดซึ่งกันและกัน แม้จะมีความเห็นแตกต่างกันบ้าง แต่ก็รับฟังและปฏิบัติตามหน้าที่ ขอบเขตของกันและกัน

การวิเคราะห์ความแตกต่างทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสมรรถนะการจัดการการคลังระหว่างเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง

จากการวิเคราะห์ด้วยวิธี t test มีค่า $t=4.349$ และค่า $p\text{ value} .006$ พบว่า สมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และเมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง ด้านสุขภาพทางการเงินของเทศบาล และด้านการตรวจสอบสาธารณะ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากผลการทดสอบพบว่า ชีตความสามารถทางด้านการคลังของเทศบาลเมือง แตกต่างกันจากค่าสถิติ One Way ANOVAs ที่ $F = 4.349$ และมีค่า Sig. 0.006 เมื่อพิจารณาเป็นรายคู่พบว่า เทศบาลเมืองหัวหิน มีสมรรถนะการจัดการการคลัง ชีตความสามารถทางการบริหารงานคลังแตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาเป็นรายเปรียบเทียบในแต่ละด้านพบว่า เทศบาลเมืองหัวหิน มีสมรรถนะการจัดการการคลัง ทางด้านประสิทธิภาพ การบริหารงานแตกต่างจากเทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์ One Way ANOVAs ที่ $F = 3.012$ Sig. = 6.108 ณ ระดับ .05 รวมถึงด้านประสิทธิภาพการบริหารงานและด้านสุขภาพทางการเงิน

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองกับสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมือง

ตารางที่ 1 การวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังกับสมรรถนะการจัดการการคลัง

ปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลัง	สมรรถนะการจัดการการคลัง
1. สภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่ตั้งเทศบาล	0.59*
2. สภาวะสังคมประชากรในพื้นที่ตั้งเทศบาล	0.33*
3. บรรยากาศและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น	0.30*
4. กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่	0.06*
5. พฤติกรรมการบริหารการจัดการ	0.49*
6. กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการคลัง	0.55*

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

จากตารางพบว่า ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สันอาร์ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะการจัดการการคลังกับปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลัง พบว่า สภาวะเศรษฐกิจของพื้นที่ตั้ง เทศบาลเมืองมีความสัมพันธ์กับความสามารถการบริหารงานคลังในระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .01 สภาวะสังคมประชากรในพื้นที่ตั้งเทศบาลเมือง มีความสัมพันธ์กับความสามารถการบริหารงานคลังระดับต่ำอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่บริการเทศบาลเมืองที่มีความสัมพันธ์กับความสามารถการบริหารงานคลังในระดับต่ำ พฤติกรรมการบริหารองค์การของกองคลังเทศบาลเมืองมีความสัมพันธ์กับความสามารถการบริหารงานคลังในระดับปานกลาง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 สุดท้ายกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับทางการคลังมีความสัมพันธ์กับความสามารถการบริหารงานคลังระดับปานกลางอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ผู้วิจัยจึงทำการศึกษา เพื่อหาตัวแบบอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะการจัดการการคลังกับปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลัง ด้วยวิธีการวิเคราะห์การถดถอยเชิงพหุ ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุแบบขั้นตอน ระหว่างสมรรถนะการจัดการการคลังกับปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลัง เทศบาลเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ตัวแปร	แบบจำลอง	
X1 สภาวะเศรษฐกิจของพื้นที่ตั้ง	B	.377
X5 พฤติกรรมการบริหารงานคลัง	T	(3.924)**
X3 บรรยากาศการเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรม	B	-.267
	T	(-4.26)**
X6 กฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลัง	B	.422
	T	(3.643)**
ตัวคงที่		0.871
T		(2.628)**
R ²		0.514
SEE		.394
F		26.430
Sig F		0.000**

B = ค่าสัมประสิทธิ์การถดถอย, ** การมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01, * การมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

จากตารางที่ 2 สามารถนำมาสร้างสมการพยากรณ์การพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังได้ดังต่อไปนี้

$$y = 0.871 + .377X1 + .245X5 - .267X3 + .422X6$$

y = หมายถึง ความสามารถในการจัดการงานการคลัง

X1 = หมายถึง สภาวะเศรษฐกิจของพื้นที่บริการของเทศบาล

X5 = หมายถึง พฤติกรรมการบริหารงานคลังและวัฒนธรรม

X3 = หมายถึง บรรยากาศการเมืองท้องถิ่น

X6 = หมายถึง กฎหมายระเบียบข้อบังคับ

ตัวแปรอิสระสามารถรวมกับพยากรณ์ความสามารถการบริหารงานคลังได้ร้อยละ 51.4

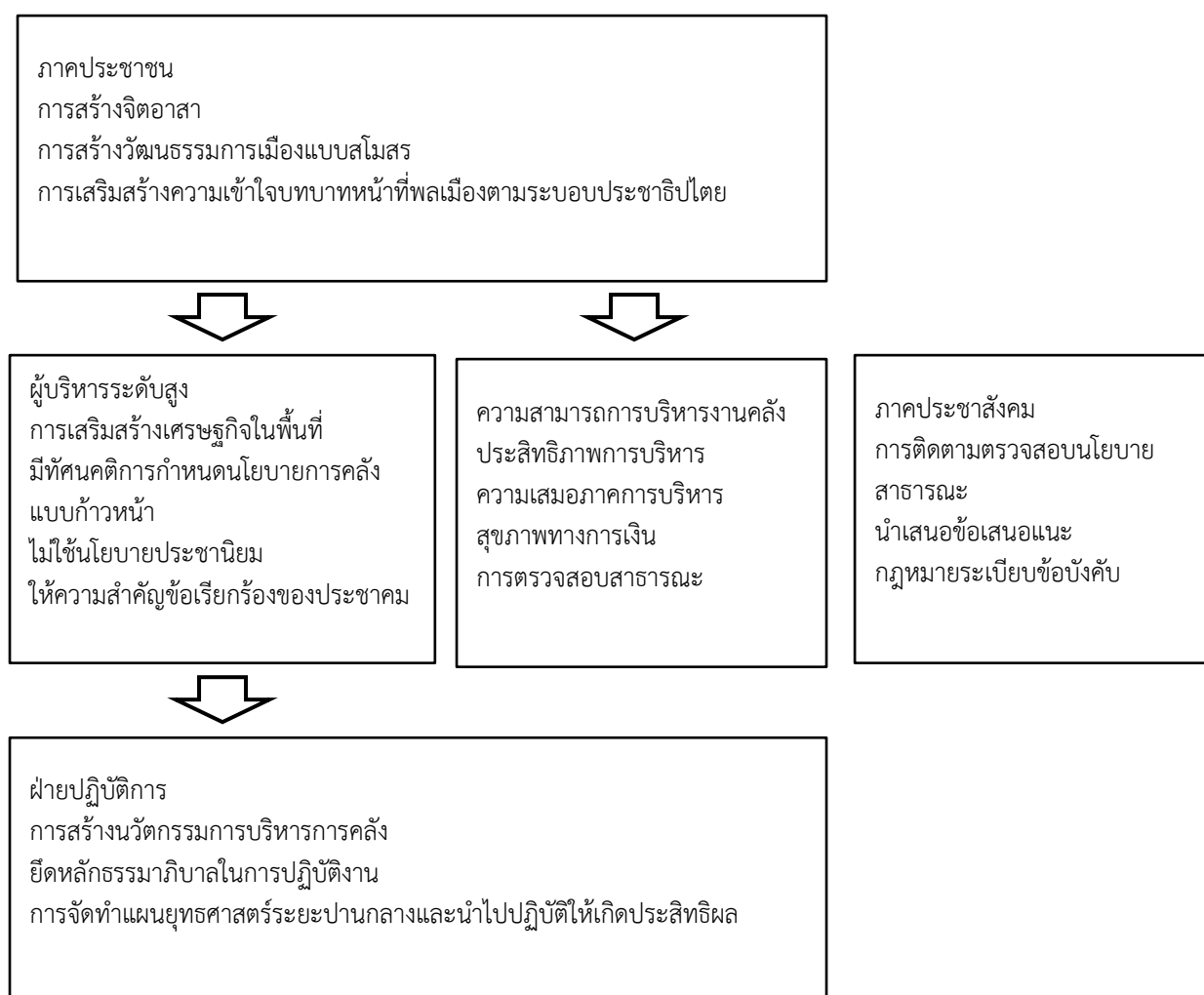
จากสมการพยากรณ์พบว่า รูปแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย การพัฒนาสภาวะเศรษฐกิจของพื้นที่บริการของเทศบาล การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริหารงานคลัง การปรับลดบรรยากาศ การแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้างวัฒนธรรมการเมืองที่มีจิตอาสาเป็นหลัก การพัฒนากฎหมายระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับการบริหารงานคลังให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม

ผลการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้อมูลด้านเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปได้ว่า แม้ว่าข้าราชการ พนักงาน หรือนักการเมือง มีความคิดเห็นในเรื่องสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่มีความเห็นตรงกันในหน่วยงานเทศบาลท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่พลเมือง บรรยากาศในการเมืองทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อฐานเสียงของตน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551, หน้า 112) ขณะที่พฤติกรรมและภาวะผู้นำส่งผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมือง

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยทั้งสามมิติดังกล่าว แสดงถึงสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองมีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่มีผลต่อสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจ ท้องถิ่น และภูมิภาค Ladd and Yinger, 1989 & Honadle et all (1975) ทางด้านพฤติกรรมการบริหารงานคลัง ภูมิหลังของผู้บริหารระดับสูง ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีผลต่อการกำหนดนโยบายท้องถิ่น Clark and Ferguson (1979, p. 67) ส่วนบรรยากาศทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองที่แปรผันในเชิงผกผันกับความสามารถในการบริหารงานคลัง David Easton (1965, p. 125) แสดงให้เห็นบรรยากาศและวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีความแข่งขันสูง และมุ่งบริหารจัดการ เพื่อรักษาฐานเสียงของนักการเมือง อย่างไรก็ตาม กฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของการบริหารการคลัง ส่งผลต่อความคล่องตัวในการบริหารงานคลัง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2549, หน้า 49)

ผู้วิจัยนำผลการศึกษามาสร้างตัวแบบสมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมือง ในเชิงบูรณาการ สรุปได้ดังนี้ สมรรถนะการจัดการการคลังเทศบาลเมืองจะมีประสิทธิผล ต้องเกิดจากการร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ เช่น ภาคประชาชน ที่ต้องมีส่วนร่วมทางสังคมวัฒนธรรมใหม่ ในด้านการรับใช้สังคม ด้วยการทำงานการเมือง เมื่อมีความพร้อมด้านทุนทรัพย์ และเต็มเปี่ยมด้วยจิตอาสา มากกว่าการเข้าสู่การเมือง เพราะหวังในโภคทรัพย์ ประชาชนทั่วไป ต้องเข้าใจในหน้าที่และสิทธิพลเมือง โดยเฉพาะการจ่ายภาษีทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น ภาคการเมือง ผู้บริหารต้องไม่ใช้นโยบายการคลังแบบประชานิยมนานจนเกิน ความพอดี และใช้ในการสร้างบารมีทางการเมืองแก่ตนเอง และ พวกพ้อง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่า การมอมเมาประชาชน ด้วยประชานิยม ภาคประชาคม ต้องมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบนโยบายการคลังท้องถิ่น พร้อมเสนอแนะที่มีเหตุผลและความคิดเห็นบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกัน โดยเฉพาะการนำเสนอกฎหมาย หรือ เทศบัญญัติ สุดท้ายฝ่ายปฏิบัติการ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องยึดหลักการทำงานตามกรอบธรรมาภิบาล พร้อมจิตสำนึกในความเป็นข้าราชการ ผู้ทำงานอย่างมีวินัยธรรม เพื่อประชาชน



ภาพที่ 2 ตัวแบบการพัฒนาสมรรถนะการจัดการการคลัง เทศบาลเมืองประจวบคีรีขันธ์

ข้อเสนอแนะ

งานวิจัย เรื่อง ความสามารถในการบริหารงานคลัง เทศบาลเมืองภาคกลางตอนล่าง นี้มีประโยชน์ต่อการสร้างรูปแบบการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะให้มีการศึกษาเปรียบเทียบความสามารถในการบริหารงานคลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ หรือมีการเปรียบเทียบการบริหารการคลังในองค์กรท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน เพื่อประโยชน์ในการสร้างนวัตกรรมการบริหารการคลังเชิงรุก เพื่อวางระบบการจัดสรรรายได้แก่ท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเท่าเทียมเป็นธรรม เพิ่มความเป็นอิสระทางด้านการคลังให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเสริมสร้างวินัยทางการเงินและการคลังให้เกิดขึ้นด้วยความร่วมมือของท้องถิ่นและประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ พิพิธกุล. (2551). ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในกลุ่มจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). ปฏิรูประบบการคลังไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดำรงค์ วัฒนา. (2553). การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี. [ออนไลน์].

เข้าถึงจาก: <http://pioneer.chula.ac.th/~wdamrong/indexR.htm>. (สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2554).

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2549). การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญเรียง ขจรศิลป์. (2542). สถิติวิจัย 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: ภาควิชาการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- รัฐทิศา รอนอก, อุไรรัตน์ โภชนัง และวนิดา ไกรศรี. (2550). การบริหารการคลังท้องถิ่นศึกษารณิ : งบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดนครราชสีมา. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://Law.ninc.ac.th/index.php?option-content&view=article&id>. (สืบค้นเมื่อ 14 มกราคม 2555).
- วรพิทย์ มีมาก. (2548). “หน่วยที่ 5 การออกแบบการวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์,” เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีวิเคราะห์การเมืองสมัยใหม่ หน่วยที่ 7-15. (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- วรพิทย์ มีมาก. (2546). รายงานการวิจัยเรื่องระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทยศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรพิทย์ มีมาก. (2545). รายงานการวิจัยเรื่องระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน. กรุงเทพฯ: กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วรพิทย์ มีมาก. (2539). การวิเคราะห์โครงสร้างการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่: พีเพรส.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). คู่มือการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2550ก). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: แชนโพร์ พรินติ้ง.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2545ข). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น : กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2545ข). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น : กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Berne, R. & Schramm, R. (1986). *Effective Financial Management in Public Organization* Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.
- Clark, T. N. and Ferguson, L. C. (1983). *City Money : Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment*. New York: Columbia University Press.
- David Easton. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Honadle, Beth W., James M. Costa, and Beverly A. cigler. (2004). *Fiscal Health for Local Government ; An introduction to concepts, Practical Analysis, and strategies*. California: Elsevier Academic Press.
- Ladd, Helen F. and John Yinger. (1989). *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Moak, Lenox & Albert M. Hillhouse. (1975). *Concept and Practices in Local Government Finance*. Chicago: Municipal Finance Officers Association of the United States and Canada.