

บทความที่ : **27**
Article :



**ปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพการคลังของเทศบาล
ในประเทศไทย**

*Factors Affecting Municipal Fiscal Capacity
in Thailand*

วิสุทธิณี ธานีรัตน์* และ มนต์รี โสคติยานุรักษ์*

Wisuttinee Taneerat and Montree Socratayanurak

*คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์[Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration] ;
E-mail : twisuttinee@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลในประเทศไทย สำหรับวิธีในการศึกษาผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์อัตราส่วนการดำเนินงาน(Operating ratio) และการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกแบบระดับ (Ordinal Logistic Regression Analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ข้อมูลรายปี จำนวน 4 ปี (พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2558) ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพการคลังของเทศบาล คือ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม และปัจจัยด้านประเพณีของเทศบาล ส่วนปัจจัยที่ไม่ส่งผล คือ ปัจจัยด้านการเมือง และปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง

คำสำคัญ: ศักยภาพการคลัง; เทศบาล; การวิเคราะห์ถดถอยโลจิสติกแบบระดับ

Abstract

This research aimed to study the relationship of factors affecting municipal fiscal capacity in Thailand. For the study method, researcher used the quantitative method. The study employed the Operating Ratio Analysis technique and the Ordinal Logistic Regression Analysis from fiscal years 2012 to 2015. The finding indicated that factors affecting municipal fiscal capacity were economic factors, social factors and the type of the municipality. In addition, the factors which did not affect were the political factors and the relationship between the federal and local government factors.

Keywords: Fiscal Capacity; Municipal; Ordinal Logistic Regression Analysis

บทนำ

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญที่มีการนำแนวคิด “การกระจายอำนาจ” มาสู่การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายหลักที่สำคัญ คือ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหลังจากที่ประเทศประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจครั้งสำคัญในครั้งนั้น ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องกลับมาพิจารณาถึงผลการดำเนินงานและประสิทธิภาพการทำงานที่ผ่านมา (โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543) ในกรณีของประเทศไทย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังสะท้อนภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ 2549 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จากข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) พบว่า ในปัจจุบันมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,853 แห่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของ การกระจายอำนาจลงไปสู่การปฏิบัติในระดับชุมชนฐานล่างได้เป็นอย่างดี ในส่วนของเทศบาลนั้นถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นมานาน ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต้องมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งยังมีหน้าที่ในการบริหารจัดการรายรับภายในท้องถิ่น ทั้งที่เป็นภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (local levied tax) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (surcharged taxes) หรือภาษีเสริม/เก็บเพิ่มและภาษีที่ได้จากการแบ่งหรือได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลางอีกด้วย (เดชะพัช คลายไศภัก, 2560; พรชัย ลิขิตธรรม-โรจน์, 2550 และอัชกรณ วังศ์ปริดี, 2554)

ดังนั้น ศักยภาพทางการคลังจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ เพราะนอกจากหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะแล้ว การรักษาศักยภาพทางการคลังก็เป็นอีกหน้าที่หนึ่ง สำหรับคำว่า “ศักยภาพทางการคลัง” (fiscal capacity) นั้น US. Advisory

Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) (1971) ได้ให้ความหมายว่า คือ วิธีการวัดเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์ว่าความสามารถในการหารายได้จากทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นมีเพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะ ส่วน Government Finance Officers Association (GFOA) (1993) ได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากแหล่งอื่นๆ จากทรัพยากรที่มีอยู่ซึ่งจำกัดความของศักยภาพทางการคลังมักนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการหารายได้ มีความหมายใกล้เคียงกับการให้อิสระทางการคลัง (Chapman, 1999) สอดคล้องกับ Honadle, Casta,& Cigler (2004) ได้อธิบายความหมายของคำว่า ศักยภาพทางการคลัง หมายถึง ขีดความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับความต้องการในการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่งๆ

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าปริมาณการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับทรัพยากรที่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นสามารถจัดหาได้ นั่นคือหากรัฐบาลท้องถิ่นนั้นสามารถหารายได้มาได้มากก็จะมีแนวโน้มสูงที่ทำให้รายจ่ายเกิดขึ้นมากตามไปด้วย นอกจากนั้น แรงกดดันด้านรายจ่ายยังมีความสัมพันธ์กับ “ความจำเป็นและความต้องการ” ของชุมชนในท้องถิ่นดังกล่าว (Ladd & Yinger, 1989) ดังนั้น การวัดศักยภาพทางการคลังจึงเป็นลักษณะของการวัดความแตกต่างระหว่างแรงกดดันด้านรายจ่ายกับทรัพยากรที่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นสามารถจัดหาได้นั่นเอง ซึ่งหากรัฐบาลท้องถิ่นใดต้องเผชิญกับแรงกดดันด้านรายจ่ายที่ไม่มากและมีขีดความสามารถในการหารายได้ก็จะทำให้มีศักยภาพทางการคลังที่ดี แต่หากเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม ก็จะมีส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวมีศักยภาพทางการคลังที่ไม่ดีไปด้วย (Berne and Schramm, 1986 : 71) ด้วยเหตุผลดังกล่าว การศึกษาเกี่ยวกับศักยภาพทางการคลังของเทศบาลจึงมีความสำคัญ เพื่อจะได้ทราบสถานะของเทศบาล เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้เลือกเทศบาลเป็นหน่วยในการวิเคราะห์ เนื่องจากเป็นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งมานาน จึงมีขอบเขตภารกิจที่ชัดเจนและต่อเนื่องพอสมควร ประกอบกับมีการจัดทำงานการเงินที่ค่อนข้างเป็นระบบ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2551: 4)

วัตถุประสงค์

ในการวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลในประเทศไทย

สมมติฐาน

สำหรับสมมติฐานในการวิจัย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การวิจัยในแต่ละข้อ ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัย ดังนี้คือ

ข้อที่ 1 : ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP) ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index : CPI) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม จำนวนเงินทุน อัตราการว่างงาน สัดส่วนคนจน และสัมประสิทธิ์จีนิมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ข้อที่ 2 : ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร พื้นที่การปกครอง อัตราการพึ่งพิงรวม และอัตราการครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย มีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ข้อที่ 3 : ปัจจัยด้านการเมือง ได้แก่ ปีที่มีการเลือกตั้ง และความต่อเนื่องทางการเมืองมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ข้อที่ 4 : ปัจจัยด้านประเภทของเทศบาล ได้แก่ ลักษณะของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ข้อที่ 5 : ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

วิธีดำเนินการวิจัย

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลงบประมาณประจำปีของเทศบาลที่ผ่านการรับรองจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับจังหวัดจำนวน 7,934 ข้อมูล ที่ได้รวบรวมโดยสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อมูลสถิติแบบผสม (pooled-cross sections data) ระหว่างข้อมูลตัดขวางและข้อมูลอนุกรมเวลา (time series data) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2558 ระยะเวลารวม 4 ปี

การวิเคราะห์ข้อมูล ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research) โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating ratio) เพื่อนำมาใช้ในการวัดศักยภาพทางการคลังในภาพรวมที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ และเมื่อได้ระดับศักยภาพทางการคลังของเทศบาลที่มีลักษณะการเรียงลำดับแล้ว (ordinal) ผู้วิจัยจึงได้ใช้การวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกแบบระดับ (Ordinal Logistic Regression Analysis) เพื่อทำการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระหลายตัวแปรกับตัวแปรตามว่าปัจจัยใดที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล รวมทั้งใช้ค่าความถี่ และค่าร้อยละในการอธิบายผล

แบบจำลองทางคณิตศาสตร์ที่ใช้ในการวิจัย ในการศึกษาครั้งนี้กำหนดกรอบแนวคิดการศึกษาโดยใช้เครื่องมือ คือ การสร้างตัวแบบการถดถอยโลจิสติกแบบลำดับ (Ordinal Logistic Regression) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระต่างๆ กับตัวแปรตามที่ใช้ศึกษา โดยที่ตัวแปรตาม Y มีระดับการวัดแบบมาตรการเรียงลำดับ มีการแจกแจงแบบมัลติโนเมียลที่เป็นอิสระกัน จะได้ logit model ดังนี้ (กัลยา วานิชย์บัญชา, 2554)

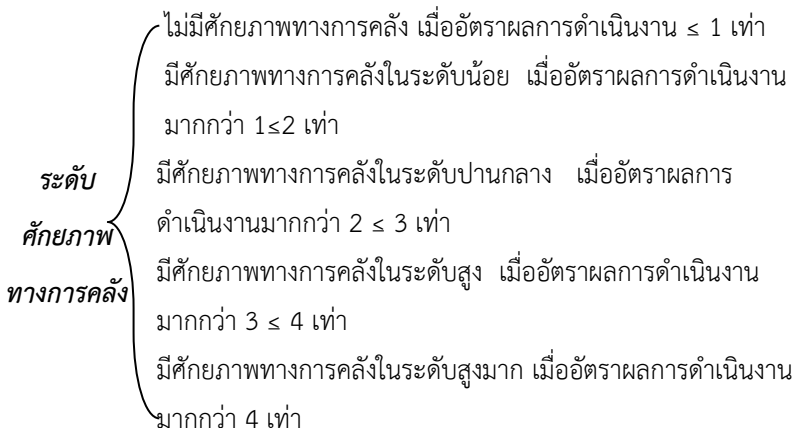
$$\text{Link}(\hat{Y}_j) = \beta_{0j} + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_n X_n$$

เมื่อ $\text{link}(\dots\hat{Y}_j)$ คือ Link Function

$\hat{Y}_j$ คือ ความน่าจะเป็นสะสมของกลุ่มที่ j

j คือ จำนวนระดับของตัวแปรตาม

สำหรับแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลกำหนดเหตุการณ์สนใจคือ ระดับการมีศักยภาพทางการคลังของเทศบาล ในกรณีนี้แบ่งออกเป็น 5 ระดับ โดยมีการกำหนดเกณฑ์ระดับศักยภาพทางการคลัง คือ (Carmeli, A. : 2002)



โดยสามารถนำเสนอแบบจำลองได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{Link}(\hat{Y}_5) = & \beta_0 + \beta_1 \text{GPP_W} + \beta_2 \text{CPI} + \beta_3 \text{AVM_INC} + \beta_4 \text{AVM_EXP} + \beta_5 \text{FAC} + \beta_6 \text{CAPITAL} + \beta_7 \text{UNEMP} + \\ & \beta_8 \text{POVERTY} + \beta_9 \text{GINI} + \beta_{10} \text{POP} + \beta_{11} \text{DENS} + \beta_{12} \text{AREA} + \beta_{13} \text{DEPR} + \beta_{14} \text{HOUSE} + \\ & \beta_{15} \text{ELECT} + \beta_{16} \text{PCON} + \beta_{17} \text{TESSABAN} + \beta_{18} \text{GRANT} + \beta_{19} \text{SPEGR} \end{aligned}$$

เมื่อ

GPP_W	=	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด
CPI	=	ดัชนีราคาผู้บริโภค
AVM_INC	=	รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน
AVM_EXP	=	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน
FAC	=	จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม
CAPITAL	=	จำนวนเงินทุน
POVERTY	=	สัดส่วนคนจน
UNEMP	=	อัตราการว่างงาน
GINI	=	สัมประสิทธิ์จีนิ
POP	=	จำนวนประชากร
DENS	=	ความหนาแน่นของประชากร
AREA	=	พื้นที่การปกครอง
DEPR	=	อัตราการพังพัง
HOUSE	=	อัตรารั้วเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย
ELECT	=	ปีที่มีการเลือกตั้ง
PCON	=	ความต่อเนื่องทางการเมือง
TESSABAN	=	เทศบาล
GRANT	=	เงินอุดหนุนทั่วไป
SPEGR	=	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

สรุปและอภิปรายผล

ในการวิเคราะห์ศักยภาพทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลจำนวน 7,934 ข้อมูล จำแนกเป็นเทศบาลนครจำนวน 106 ข้อมูล เทศบาลเมืองจำนวน 576 ข้อมูล และเทศบาลตำบลจำนวน 7,252 ข้อมูล ซึ่งถือเป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนมากที่สุด

คิดเป็นร้อยละ 91.4 จากการศึกษา พบว่าในภาพรวมเทศบาลมีศักยภาพทางการคลังในระดับน้อยถึงจำนวน 4,822 ข้อมูล หรือคิดเป็นร้อยละ 60.8 เมื่อเทียบกับกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลทั้งหมด โดยเทศบาลนครมีสัดส่วนสูงที่สุด รองลงมาคือ เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล อีกทั้งเมื่อพิจารณาในส่วนของเทศบาลที่ไม่มีศักยภาพทางการคลังพบว่าเทศบาลเมืองมีปัญหามากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 8.2 ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบเทศบาลที่มีระดับศักยภาพทางการคลังในระดับสูงและสูงมากกลับพบว่าเทศบาลตำบลมีสัดส่วนมากที่สุด (ร้อยละ 6.9) เทศบาลเมือง (ร้อยละ 6.3) และเทศบาลนคร (ร้อยละ 5.7) ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่ายิ่งเทศบาลมีขนาดใหญ่ยิ่งมีระดับของศักยภาพทางการคลังค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ในระดับสูง ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ระดับศักยภาพทางการคลัง จำแนกตามประเภทเทศบาล

เทศบาล	ระดับศักยภาพทางการคลัง				
	ไม่มีศักยภาพ	น้อย	ปานกลาง	สูง	สูงมาก
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
เทศบาลนคร	7.5	68.9	17.9	1.9	3.8
เทศบาลเมือง	8.2	65.6	20.0	4.0	2.3
เทศบาลตำบล	6.4	60.3	26.4	4.7	2.2
รวม	6.6	60.8	25.8	4.6	2.3

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัยด้วยกัน ได้แก่

1) **ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ** สำหรับปัจจัยด้านเศรษฐกิจนี้สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดทฤษฎีด้านทรัพยากรองค์การ กล่าวคือ ในมิติของมุมมองด้านทรัพยากรนั้น จะให้ความสำคัญกับทรัพยากรภายในที่เทศบาลสามารถหาได้ที่ช่วยทำให้เกิดศักยภาพ หรือเป็นทรัพยากรที่ช่วยส่งเสริมให้เทศบาลเกิดความได้เปรียบกว่าเทศบาลอื่นๆ นั่นเอง ส่วนทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรจะให้ความสำคัญกับทรัพยากร

โดยเน้นทรัพยากรที่มาจากภายนอกเทศบาล ซึ่งก็มีส่วนสำคัญให้เกิดศักยภาพทางการคลังด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น เนื่องจากเทศบาลมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่มาบริหารจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นทรัพยากร ทั้งที่เป็นทรัพยากรภายในและภายนอกเทศบาลจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับศักยภาพทางการคลัง เพราะเทศบาลมีความจำเป็นต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่มาบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่า ดัชนีราคาผู้บริโภคมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นดัชนีที่กำหนดขึ้นเพื่อศึกษาชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัวและวัดระดับการครองชีพของประชาชน จึงมักจะเป็นดัชนีหนึ่งที่น่ามาใช้วัดระดับในการพัฒนาและกำหนดนโยบายการเงินการคลัง จึงมีส่วนเกี่ยวข้องต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลด้วย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของจรัส สุวรรณมาลา (2541) และ Craig & Deller (2011)

2) ปัจจัยด้านสังคม ตามมุมมองด้านทรัพยากรและทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากรนั้น หากเทศบาลมีทรัพยากรมากก็จะส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ยิ่งเทศบาลมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นก็ยิ่งทำให้ศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นยิ่งดีขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับจำนวนเงินโอนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่จะโอนตามเกณฑ์จำนวนประชากรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ในส่วนของพื้นที่การปกครอง กลับพบว่าส่งผลในเชิงลบ กล่าวคือ ยิ่งเทศบาลมีขนาดพื้นที่การปกครองมากเท่าไร ก็ยิ่งมีความรับผิดชอบในการดูแลเพื่อการจัดบริการสาธารณะมากเท่านั้น จึงส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังที่ลดลงซึ่งสอดคล้องกับ DeSantis & Renner (1994) Helpap (2012) แต่ไม่สอดคล้องกับ Gordon (2004) และ Soojin (2013) ทั้งนี้ เนื่องจากถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางจะจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมในบางประเภทให้แก่เทศบาลใด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)

ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสุราและสรรพสามิต เป็นต้น ก็จะคำนึงถึงเกณฑ์ประชากรเป็นหลัก

3) ปัจจัยด้านประเภทของเทศบาล จากแนวคิดทฤษฎีสถาบันสามารถอธิบายได้ว่าลักษณะของเทศบาลแต่ละประเภท ทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีลักษณะของความเป็นสถาบัน เพราะเทศบาลต่างมีพระราชบัญญัติเทศบาลที่เข้ามามีส่วนสำคัญในการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่เทศบาลแต่ละประเภทขึ้น รวมทั้งมีกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ซึ่งลักษณะดังกล่าวถือเป็นสิ่งแวดล้อมของสถาบันที่จะเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดโครงสร้างและการจัดการภายในเทศบาล จากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่ายิ่งเทศบาลมีขนาดใหญ่ยิ่งมีโอกาสมักมีศักยภาพทางการคลังในระดับลดลง เนื่องจากการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ นั้น มักจะมีต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะในสัดส่วนที่สูง อีกทั้งประชาชนในพื้นที่ก็มีความต้องการด้านบริการสาธารณะที่สูงตามไปด้วย แต่ในขณะที่เทศบาลเองก็มีขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่ค่อนข้างจำกัด จึงส่งผลให้เทศบาลขนาดใหญ่มักประสบกับปัญหาแรงกดดันทางการคลังที่สูงขึ้น และถึงแม้เทศบาลดังกล่าวจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้สูงขึ้นก็ตาม (Badu & Li, 1994) แต่ก็ยังไม่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ดังนั้นการเป็นเทศบาลขนาดใหญ่อาจไม่ได้หมายความว่ามีความมั่งคั่งทางศักยภาพทางการคลังที่ดีกว่าเทศบาลขนาดเล็กเสมอไป

ส่วนปัจจัยที่ไม่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล คือ 1) ปัจจัยด้านการเมือง จากการศึกษาไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างปีที่มีการเลือกตั้งและความต่อเนื่องทางการเมืองที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลัง ซึ่งไม่สอดคล้องตามแนวคิดทฤษฎีการเมืองของวัฏจักรธุรกิจที่พยายามอธิบายว่ารัฐได้มีความพยายามในการใช้เครื่องมือทางการคลัง ในการหวังผลทางการเมือง เพื่อวางแผนให้ตนเองนั้นได้กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับ Hibbs(1977) และ Alesina & Roubini (1990) Wang(2011) แต่สอดคล้องกับการศึกษาของพรทิพย์ กาญจนา-

นนท์ (2553) พลภัทร บุราคม (2554) และ Park (2011) ทั้งนี้ เนื่องจากทฤษฎีดังกล่าวเป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นในฝั่งตะวันตก แต่ในกรณีของประเทศไทย จากกระแสของการกระจายอำนาจที่แพร่กระจายไปทั่วโลกทั้งในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น ในส่วนของการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่ากับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับในการดำเนินงานของแต่ละเทศบาลก็มีการแข่งขันกัน เพื่อเพิ่มความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ จึงส่งผลให้เกิดการใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดผลในระยะยาวมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในส่วนของประชาชนในปัจจุบันต่างให้ความสนใจกับการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น มุ่งพิจารณาจากผลการดำเนินงานของนักการเมืองเป็นสำคัญ โดยไม่ได้ยึดติดเพียงระดับบุคคลดังเช่นในอดีตเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างที่ผู้วิจัยได้ศึกษานั้น เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาความเรียบร้อยภายในชาติ รวมทั้งการใช้จ่ายทางการคลังและงบประมาณด้วย ซึ่งอาจจะเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งซึ่งส่งผลทำให้เทศบาลต้องมีการรัดเข็มขัด ไม่เบิกจ่ายงบประมาณที่เกินความจำเป็น คำนึงถึงความประหยัดและมุ่งให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

2) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง โดยการโอนเงินระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการช่วยปิดช่องว่างทางการคลังและยังช่วยสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น โดยเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจที่จะช่วยในการก่อให้เกิดความเท่าเทียมขึ้นระหว่างภูมิภาคและท้องถิ่นต่างๆ ที่มีศักยภาพทางการคลังแตกต่างกัน จากการศึกษาไม่พบความสัมพันธ์ระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล ซึ่งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ว่า เนื่องจากเทศบาลทั้ง

เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลต่างยังต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนในระดับสูง เฉลี่ยร้อยละ 46.05 นั้นหมายความว่า รายได้เกือบครึ่งหนึ่งของเทศบาลมาจากเงินอุดหนุนนั่นเอง ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกลางใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือสำคัญในการกระตุ้นให้เทศบาลดำเนินกิจกรรมตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เทศบาลจึงต้องดำเนินนโยบายหรือโครงการต่างๆ ตามเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินอย่างแน่นนอนตายตัวและชัดเจน จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก ส่วนในกรณีของเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น ถึงแม้จะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันในการใช้จ่าย ซึ่งเทศบาลสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้เต็มที่ แต่รัฐบาลกลางก็ไม่ค่อยนิยมให้เงินอุดหนุนทั่วไปมากนัก เพราะทำให้ไม่สามารถควบคุมทิศทางหรือผลการดำเนินงานได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลการศึกษา Groves, Godsey & Shulman(2001)Bandyopadhyay (2013) และ Zhang (2013) แต่ไม่สอดคล้องกับ Melo (2002) เพราะพบว่าผลจากเงินอุดหนุนจากภาครัฐทำให้เกิดสัดส่วนการใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นจนทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดศักยภาพทางการคลังอย่างต่อเนื่อง ด้วยเหตุดังกล่าว เงินอุดหนุนจึงเป็นเพียงแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลได้ให้แก่เทศบาลเพื่อเสริมรายได้ทางการคลังให้แก่เทศบาลเท่านั้นเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการคลังในเชิงพื้นที่ และเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลความเจริญออกไปจะได้รับการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เพียงพอและเหมาะสมได้ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2553) อย่างไรก็ตาม สามารถแสดงผลการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกแบบลำดับปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลได้ดังแสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ผลการวิเคราะห์การถดถอยโลจิสติกแบบลำดับปัจจัยที่ส่งผลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาล

ปัจจัย	Estimate	S.E.	Wald	df	Sig.
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด(GPP_W)	4.727	3.181	2.208	1	.137
ดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI)	.032	.008	15.070	1	.000***
รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน (AVM_INC)	-5.432	7.492	.526	1	.468
ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อครัวเรือน (AVM_EXP)	1.126	1.149	.010	1	.922
จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม (FAC)	.000	.000	1.282	1	.257
จำนวนเงินทุน (CAPITAL)	-1.803	2.034	.008	1	.929
อัตราการว่างงาน (UNEMP)	.141	.074	3.668	1	.055
สัดส่วนคนจน (POVERTY)	.005	.005	1.286	1	.257
สัมประสิทธิ์จีนิ (GINI)	.176	.338	.271	1	.602
จำนวนประชากร(POP)	1.029	2.786	13.625	1	.000***
ความหนาแน่นของประชากร (DENS)	-3.355	2.244	2.235	1	.135
พื้นที่การปกครอง (AREA)	-.002	.000	31.122	1	.000***
อัตราการพังพัง (DEPR)	-.006	.009	.380	1	.538
อัตราครัวเรือนที่เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย (HOUSE)	.004	.005	.545	1	.460
ปีที่มีการเลือกตั้ง(ELECT)	.477	.248	3.699	1	.054
ความต่อเนื่องทางการเมือง(PCON)	.333	.243	1.878	1	.171
เทศบาลนคร (Tessaban=1)	-1.427	.316	20.453	1	.000***
เทศบาลเมือง (Tessaban=2)	-.609	.107	32.671	1	.000***
เงินอุดหนุนทั่วไป (GRANT)	5.560	6.353	.766	1	.381
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SPGR)	-4.433	6.038	.539	1	.463
-2Log likelihood=16486.652, Chi-Square=214.94, Pearson .086, Cox & Snell R square= .27, Nagelkerke R Square= .31					

หมายเหตุ : *มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 **มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ***มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .001

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับบริบทการพัฒนาในเชิงพื้นที่ เพื่อเป็นการช่วยลดความตึงเครียดทางการคลังในเชิงโครงสร้าง อันเป็นปัญหาพื้นฐานที่เกิดจากลักษณะสภาพพื้นฐานของชุมชนเอง รวมทั้งควรส่งเสริมให้เทศบาลเน้นการทำงานเชิงรุกมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเทศบาลตำบล ในประเด็นเกี่ยวกับการจัดเก็บและการหารายได้เข้าเทศบาล เพื่อเป็นการลดการพึ่งพาเงินรายได้จากรัฐจัดสรรให้และรายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียว รวมทั้งปรับปรุงการบริหารรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยในครั้งต่อไป ควรศึกษาโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เพื่อสามารถพิจารณาศักยภาพทางการคลังได้ในหลายมิติ รวมทั้งควรใช้ข้อมูลในระยะยาว เพื่อจะได้เห็นพัฒนาการของศักยภาพทางการคลังของเทศบาลและเพิ่มตัวแปรอื่นๆ เช่น กลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน เพื่อเห็นถึงอิทธิพลต่างๆ ได้ชัดเจนขึ้น

เอกสารอ้างอิง

กัลยา วานิชย์บัญชา. (2554). *การวิเคราะห์สถิติขั้นสูงด้วย SPSS for Windows*.

พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2559). “ข้อมูลองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2558.

จาก <http://www.dla.go.th>.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2552). *การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการ*

กระจาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. (2543).

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: หจก.
นํ้ากึ่งการพิมพ์.

จรัส สุวรรณมาลา. (2541). **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.**

สถาบันนโยบายศึกษา. กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด.

เดชทัช คลายโสภัก. (2560). การวิเคราะห์พลวัตงบประมาณรายจ่ายองค์การบริหาร
ส่วนตำบล, **วารสารการบริหารปกครอง** 6 (2)

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2556). **ทฤษฎีองค์การ : มุมมองต่างกระบวนทัศน์ =**
Organization theory : multi-paradigm perspectives.

กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). **การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น**
(Government finance and Local finance). พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

พรทิพย์ กาญจนานนท์. (2553). **โครงสร้างรายได้ รายจ่ายและปัจจัยที่มีอิทธิพล**
ต่อการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล. (งานวิจัยรัฐประศาสนศาสตร์
ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2553).

พลภัทร บุราคม. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายจ่าย**
สาธารณะและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะใน
ประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ดี.เค.ปรี้นติ้งเวิลด์.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การวิเคราะห์ความ**

เข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (*Measuring Municipal Fiscal Health in Thailand*). ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2553). **วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี. (2554). **การคลังท้องถิ่น (*Local Public Finance*)**. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทีพีเอ็น เพรส.

Alesina, A. & Roubini, N. (1990). “Political Cycles in OECD Economies”. ***Reviews of Economics Studies***. 59(4): 663-688.

Badu, Y. A. & Li, S. Y. (1994). “Fiscal stress in local government: A case study of the tri-cities in the Commonwealth of Virginia”. ***The Review of Black Political Economy***. 22(3): 5-18.

Bandyopadhyay, S. (2013). “A Framework for Assessing the Fiscal Health of Cities: Some Evidence from India”. ***Urban Public Economics Review***. 19(2): 12-43.

Berne, R. & Schramm, R. (1986). ***The financial analysis of governments***. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J.

Carmeli, A. (2002). “A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel”. ***Local Government Studies***. 28 (1): 21–36.

Chapman, J. (1999). ***Local government, fiscal autonomy and fiscal stress : The case of California***. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper.

- Craig S. M. & Steven C. D. (2011). “Measuring Municipal Fiscal Condition : Do Objective Measures of Fiscal Health relate to Subjective Measures?”. *Journal of Public budgeting, Accounting & Financial management*. 23(3): 427-450.
- DeSantis, V. S. & Renner, T. (1994). “The Impact of Political Structures on Public Policies in American Counties”. *Public Administration Review*. 54(3): 291-295.
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”. *American Sociological Review*. 48(2):147-160.
- Gordon, V. M. (2004). *Home rule and local government autonomy : The determinants of fiscal health of Illinois municipalities*. University of Illinois at Springfield, ProQuest Dissertations Publishing, 2004. 3134214.
- Government Finance Officers Association. (1993). *Practical exercise in local government finance : Concepts and practices*. Chicago, IL: Government Finance Officers Association.
- Helpap, D. J. (2012). “The importance and complexity of assessing urban fiscal health”. *State and Local Government Review*. 48(3): 208-216.
- Hibbs, D. (1997). “Political Parties and Macroeconomics Policy”. *The American Political Science Review*. 71(4): 1467-1487.
- Honadle, B. W., James M. C. & Beverly A. C. (2004). *Fiscal Health for*

- Local Governments : An introduction to concepts, Practical Analysis, and Strategies.*** California : Elsevier Academic Press.
- Ladd, H., & Yinger, J. (1989). ***America's ailing cities : Fiscal Health and the Design of Urban Policy.*** Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Melo, Ligia. (2002). The Flypaper Effect under Different Institutional Contexts: The Colombian Case. *Public Choice*. **111(3)**: 317-345.
- Park, Jang-Ho. (2011). "The Economy and Elections in Korea: An Analysis of the Political Business Cycle. *International Review of Public Administration*. 16(2): 117-142.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). ***The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective.*** Standford, CA: Standford University.
- Sanford M. G, Godsey, W. M. & Shulman M. (2001). "Financial Indicators for Local Government". *Public Budgeting & Finance*. 1(2): 5-19.
- Soojin, K. (2013). "How to manage fiscal health of suburban municipal governments". *State and Local Government Review*. 45(2): 131-136.
- US. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1971). ***Measuring the fiscal capacity and effort of state and local areas.*** Washington, DC : ACIR.
- Wagner, R. E. (2009). "Boom and Bust: The Political Economy of Economic Disorder". *The Theory of Public Choice-II*. 22(9): 238-272.

- Wang, D. (2011). “A Hypothesis on China's Political Business Cycles: Theory Model and Empirical Investigation”. *The Journal of Development Studies*. 52(7): 917-932.
- Zhang, G. (2013). “The Impacts of Intergovernmental Transfers on Local Governments' Fiscal Behavior in China: A Cross-County Analysis”. *Australian Journal of Public Administration*. 72(3): 264-277.

Translated Thai References

- Buracom, P. (2011). *Factors influencing the change of public expenditure and distribution of public expenditure in Thailand*. 1st edition. Bangkok: DK Printing world.
- Department of Local Administration, Ministry of the Interior. (2016). *Information of local government organizations in Thailand*. (Online) retrieved from <http://www.dla.go.th>.
- Good Governance Promotion Project by decentralization to local. (2000). *Development of Local Government in Thailand*. 1st edition. Bangkok: Namkang Printing.
- Kanjananan, P. (2010). *Revenue structure, expenditure structure, and factors affecting municipal budget allocation*. Doctoral dissertation, Graduate School of Public Administration. National Institute of Development Administration.
- Khlaisokk, T. (2017). Dynamic Analysis on Expenditure Budget of Sub-district Administration Organization, *Governance Journal* 6 (2)
- Krueathep, W. (2008). *Final report : Measuring Municipal Fiscal*

- Health in Thailand*. Department of Public Administration,
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University.
- Likitthamroot, P. (2007). *Government Finance and Local Finance*. 1st
edition. Bangkok: Odeon Store Publishing.
- Lorsuwannarat, T. (2013). *Organization theory : multi-paradigm
perspectives*. Bangkok: Graduate School of Public
Administration. National Institute of Development
Administration.
- Phiphatseritham, K. (2009). *Finance for Allocation and Distribution*.
9th edition. Bangkok: Thammasat University Press.
- Suwanmala, J. (1998). *Fiscal Potential of Subdistrict Administration
Organization*. Institute of Public Policy Studies. Bangkok:
Sukhum and Son.
- Waranyuwattana, S. (2010). *New way to develop Thai local income*.
Nontaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Wanichbancha, K. (2011). *Advanced Statistical Analysis with SPSS for
Windows*. 9th edition. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Wongpredee, A. (2011). *Local Public Finance*. Graduate School of
Public Administration. National Institute of Development
Administration. 1st edition. Bangkok:TPN Press