

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาลในจังหวัดกาฬสินธุ์
FACTORS THAT INFLUENCING LOAN MANAGEMENT
IN KALASIN MUNICIPALITY

กรอภา วงศ์เกษม

KORNARPHA WONGKASEM

ประสิทธิ์ คุณรัตน์

PRASIT KUNURAT

เศกสรรค์ ยงวนิชย์

SEKSON YONGVANIT

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

KHON KAEN UNIVERSITY

จังหวัดขอนแก่น

KHON KAEN PROVINCE

รับบทความ : 7 กุมภาพันธ์ 2563 / ปรับแก้ไข : 24 มีนาคม 2563 / ตอบรับบทความ : 27 มีนาคม 2563

Received : 7 February 2020 /Revised : 24 March 2020 /Accepted : 27 March 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาลในจังหวัดกาฬสินธุ์ ใช้รูปแบบการวิจัยแบบผสมวิธี โดยมีการดำเนินการสองระยะ ในระยะแรกใช้วิธีการเชิงปริมาณ กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการสังกัดเทศบาล 5 แห่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 284 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิอย่างเป็นระบบ (Stratified systematic sampling) ใช้แบบสอบถามการบริหารเงินกู้ของเทศบาลเป็นเครื่องมือ โดยมีค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาช 0.984 และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติวิเคราะห์ถดถอยพหุ แล้วนำประเด็นสำคัญจากเชิงปริมาณ มาศึกษาในระยะที่สองใช้วิธีการเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง คือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินกู้ของเทศบาลที่มีการกู้เงินมากที่สุด 5 เทศบาล จำนวน 25 คน ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์และผ่านการรับรองจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 1 ท่าน ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า เพื่อช่วยอธิบายประเด็นสำคัญ ผลการศึกษา พบว่า มี 4 ปัจจัย ที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้แก่ 1) เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น 2) ทศนคติและประสบการณ์การกู้เงิน 3) โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล และ 4) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาการบริหารเงินกู้ของเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

คำสำคัญ : การบริหารเงินกู้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบล

ABSTRACT

This purpose of this article is to analyze the influencing factors toward the loan management of Kalasin Municipality using mix method research by dividing into two phases. In the first phase, consuming quantitative approach with representative officers sampling from 5 municipalities within Kalasin Province in total of 284 persons. The research method is stratified systematic sampling by using the loan management questionnaire as an instrument, which display the Coefficient Cronbach's alpha value at 0.984 and analyze the data by Multiple Regression Analysis (MRA) Statistics. After that, taking the quantitative keynote for the second phase by using the qualitative approach-collecting the data by selecting specific samples from the top five highest loan municipalities with 25 relevant loan managerial officers by using the in-depth interview, a semi-structure interview pattern as an instrument for interview certified by the expert with the triangular device inspection methods for explanation of the keynote. The result shows that 4 factors which influencing to the loan management of Kalasin municipality are 1) the local economy and sociology, 2) attitude and experience in loaning, 3) loan management-structure of the municipality, and (4) transparency and responsibility. The research demonstrates the influencing factors toward the loan management of municipality in the efficiency, effectiveness, and value as the good practice of loan management-development to another municipalities.

Keywords : Loan management, Local government, Town municipality, Sub-district municipality

บทนำ

การบริหารเงินกู้ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า ถือเป็นความท้าทายใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากนโยบายกระจายอำนาจทางการคลังมาสู่ท้องถิ่นทำให้รัฐบาลกลางมีการถ่ายโอนภารกิจ 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย การวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์กรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมภารกิจถ่ายโอนทั้งหมด 244 เรื่อง ซึ่งล้วนแต่เป็นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ภารกิจส่วนใหญ่คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ขยายเขตไฟฟ้า ขยายเขตประปา เป็นต้น ในขณะที่ท้องถิ่นเองกลับมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ แม้ว่าจะมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณได้เอง ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังในระดับต่ำ แต่ในขณะเดียวกันต้องบริหารงบประมาณให้บรรลุตามภารกิจและวัตถุประสงค์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ ดำเนินการตามนโยบายการลงทุนจัดการบริการสาธารณะ และนโยบายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Kherthep, Nudam, & Temtaveevut, 2015, p. 52) ดังนั้น การกู้เงิน (Loans) เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ เพื่อนำเงินมาใช้พัฒนาท้องถิ่นและสร้างความมั่นคงทางการเงินให้กับองค์กร ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 7,853 แห่ง ในจำนวนนี้มีองค์กรที่กู้เงินทั้งสิ้น 673 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 38 แห่ง และเทศบาล 633 แห่ง วัตถุประสงค์หลัก ๆ ของการกู้เงิน มี 2 ประการคือ 1) กู้เพื่อใช้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และ 2) กู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล มียอดเงินกู้

รวมทั้งหมด 42,470.89 ล้านบาท (Klinpo, 2013, p. 60) ส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการลงทุนสาธารณะ ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สร้างอาคาร ซื้อที่ดิน และลงทุนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน ถึงแม้การกู้เงินเหล่านี้ เป็นการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง แต่ก็สามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางอ้อมได้ ยิ่งไปกว่านั้น ยังกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาถบาลเพื่อก่อให้เกิดรายได้ให้กับองค์กรในอีกทางหนึ่งด้วย (Sittiyot et al., 2015, p. 8)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการบริหารเงินกู้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเกิดปัญหานี้ขึ้นคั่งค้างจากการกู้เงิน ผลการศึกษาหนึ่งคั่งค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้หลัก พบว่า ณ วันที่ 30 กันยายน 2556 มีจำนวน 5,468,987.28 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.81 ของ GDP นอกจากนี้ เมื่อแบ่งสถานะหนี้คั่งค้างเป็นรายภาคพบว่า ในปี พ.ศ. 2554 ภาคกลางมีหนี้คั่งค้างมากที่สุด 12,328,685,628 บาท รองลงมา ได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหนี้คั่งค้าง 11,361,633,291 บาท ส่วนภาคเหนือ มีหนี้คั่งค้าง 6,649,443,415 บาท และภาคใต้มีหนี้คั่งค้าง 6,299,327,092 บาท (Gruoyasawat, 2014, p. 86) ผลการศึกษายังพบว่า ปัญหาที่พบมากในการบริหารเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ปัญหาการจัดทำแผนบริการสาธารณะ ปัญหาการจัดทำแผนการใช้ประโยชน์ และการลงทุน รวมถึงรายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม การตรวจสอบการบริหารจัดการเงินกู้ให้มีประสิทธิภาพ (Capacity) (Kherthep, Nudam, & Temtaveevut, 2015, p. 51) ปัญหาด้านศักยภาพผู้นำและทักษะของบุคลากรในด้านการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์ เช่น การวิเคราะห์ทางการเงิน (Patmasirawat, 2014, p. 21) และการจัดการข้อมูลสารสนเทศ ระบบฐานข้อมูลการจัดการระบบงบประมาณและบัญชี และการติดตามตรวจสอบ (Singsee, 2015, p. 176) ซึ่งปัญหาเหล่านี้ก่อให้เกิดความสูญเปล่าของงบประมาณท้องถิ่นที่สุดท้ายแล้ว ภาระการชำระหนี้ทั้งหมดเป็นของประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องแบกรับภาระเงินต้นและดอกเบี้ยร่วมกัน โดยการจ่ายภาษีนั่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ก่อหนี้จำนวน 30 แห่ง รวมเป็นเงินกู้ทั้งหมด 867,252,519.86 บาท สำหรับวัตถุประสงค์การกู้เงินพบว่า เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล มีวัตถุประสงค์ในการกู้เงินที่แตกต่างกัน บางแห่งกู้เงินเพื่อใช้ในการบริหารงาน และบางแห่งกู้มาลงทุนเพื่อก่อให้เกิดรายได้กลับคืนมา นอกจากนี้ ในบางเทศบาลกู้มาเพื่อทำการปรับโครงสร้างหนี้ (Refinance) (Kalasin Province Office for Local Administration, 2015, p. 11)

เทศบาลบางแห่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถบริหารเงินกู้ให้ประสบความสำเร็จด้วยการปิดหนี้ได้ก่อนกำหนด สามารถบริหารเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ในขณะที่เดียวกันกลับมีบางเทศบาลที่ได้รับการหักทวงจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในด้านความคุ้มค่าของการกู้เงิน ลักษณะการบริหารเงินกู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของงบประมาณ การติดตามและรายงานผลการใช้จ่ายเงินกู้ของเทศบาลที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และเทศบาลหลายแห่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนด มีปัญหานี้คั่งค้างส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณด้านอื่น ๆ สุดท้ายแล้วผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ประชาชนผู้เสียภาษีในพื้นที่นั่นเอง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในแต่ละเทศบาลน่าจะมีปัญหา หรือข้อจำกัดในการบริหารเงินกู้ที่แตกต่างกัน จึงนำมาสู่คำถามการวิจัยว่า มีปัจจัยอะไรที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งผู้วิจัยเชื่อว่าปัจจัยภายนอกองค์กร และภายในองค์กรน่าจะมีส่งผลกระทบต่อการบริหารเงินกู้เทศบาล ซึ่งการตรวจสอบปัจจัยเชิงสาเหตุเหล่านี้ นอกจากจะก่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่แล้ว ยังสามารถนำข้อค้นพบไปใช้เป็นฐานในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการบริหารเงินกู้ให้สอดคล้องกับปัญหาและบริบทของเทศบาลต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์การวิจัย

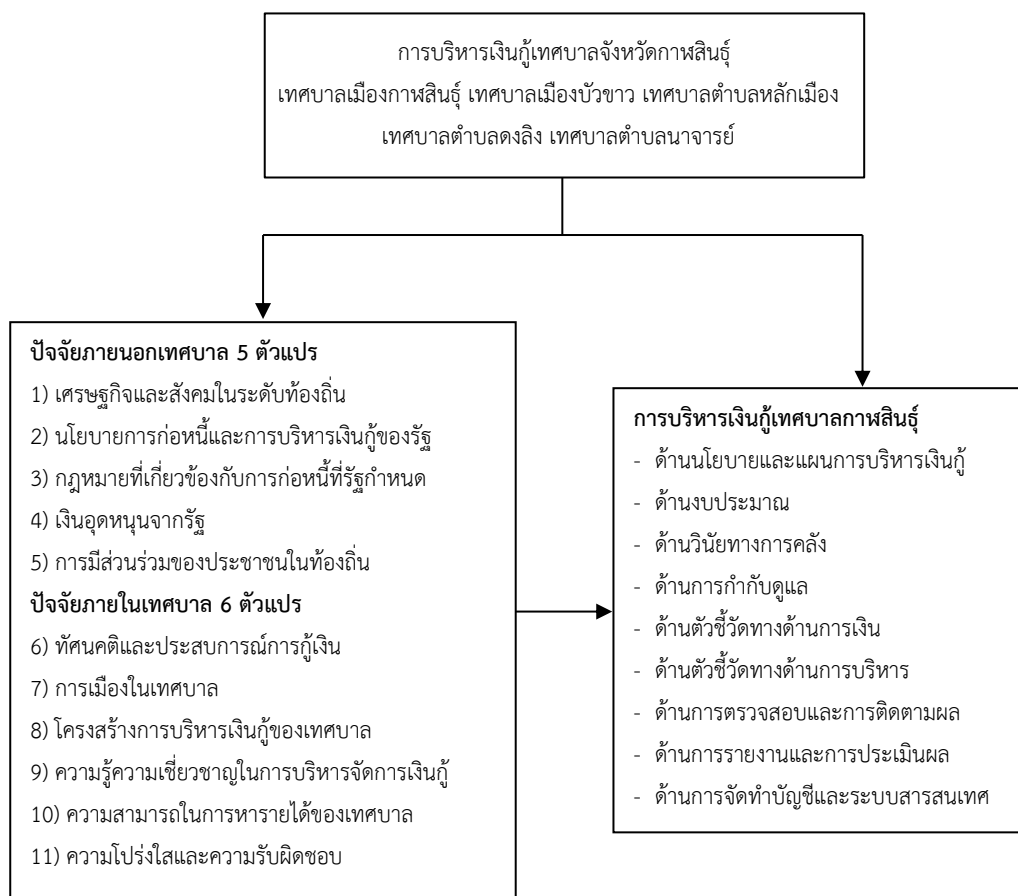
1. สามารถนำข้อมูลและสารสนเทศไปใช้เพื่อประกอบการกำหนดนโยบาย วางแผน เสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการของเทศบาลในการบริหารเงินกู้
2. ได้ความจริงหรือความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่มีส่งผลต่อหรือมีผลต่อการบริหารเงินกู้
3. สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการบริหารเงินกู้ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับเทศบาล ซึ่งเทศบาลทั้ง 5 แห่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารเงินกู้ให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าต่อไป
4. นักวิชาการสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลและสารสนเทศเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายวางแผน เสริมสร้างศักยภาพการบริหารจัดการของเทศบาลในการบริหารเงินกู้
5. ในเชิงปฏิบัติการ เทศบาล หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำมาประยุกต์ในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มศักยภาพการบริหารเงินกู้ เทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่ต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้แนวคิดการบริหารจัดการหนี้ท้องถิ่น (Local debt management concept) และการบริหารการคลังท้องถิ่น (Local fiscal management concept) เป็นแนวคิดหลักในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย แนวคิดการบริหารจัดการหนี้ท้องถิ่นเป็นการให้ความสำคัญกับการบริหารเงินในอนาคตที่ท้องถิ่นนำมาใช้ก่อน โดยเสียดอกเบี้ยให้กับแหล่งเงินทุนคือ เงินกู้ยืมเอง หากท้องถิ่นสามารถบริหารเงินกู้ หรือลงทุนในโครงการที่จำเป็น หรือก่อให้เกิดรายได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า และชำระหนี้ได้ตามเวลาที่กำหนด ย่อมเป็นผลดีในการลดต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากอัตราเงินเพื่อหรือเงินลงทุนในโครงการที่จำเป็นต่าง ๆ ที่จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต หากต้องรองบประมาณให้เพียงพอ และผู้ได้รับประโยชน์คือ ประชาชนในพื้นที่นั้นเอง โดยมีหลัก 6 ประการ ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินกู้อย่างไร 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินเมื่อไหร่ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของตนเองอย่างไร 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้เงินกู้ในรูปแบบใด 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดประเด็นเงินกู้อย่างไร และ 6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการกับหนี้ที่มีอยู่อย่างไร ส่วนแนวคิดการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นแนวคิดในการจัดการงบประมาณในการวางแผนจัดทำงบดุล รายรับ รายจ่าย เพื่อประเมินความสามารถในการก่อหนี้ และวางแผนการดำเนินโครงการ การตรวจสอบ การติดตามผล การรายงาน และการประเมินผล เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่ามากที่สุด จากการทบทวนแนวคิดดังกล่าว และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดองค์ประกอบตัวแปร (Dependent variable) ตาม 9 องค์ประกอบดังนี้

ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย 1) นโยบายและแผนการบริหารเงินกู้ 2) งบประมาณ 3) วินัยทางการคลัง 4) การกำกับดูแลเงินกู้ 5) ตัวชี้วัดทางด้านการเงิน 6) ตัวชี้วัดทางด้านการบริหาร 7) การตรวจสอบและการติดตามผล 8) การรายงานและการประเมินผล และ 10) การจัดทำบัญชีตามมาตรฐานทางการคลังและระบบสารสนเทศทางการคลัง และตัวแปรอิสระ (Independent variables) ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ 11 ตัวแปร แบ่งเป็น ปัจจัยภายนอกเทศบาล 5 ตัวแปร ประกอบด้วย 1) เศรษฐกิจและสังคม

ในระดับท้องถิ่น 2) นโยบายการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของรัฐ 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ที่รัฐกำหนด 4) เงินอุดหนุนจากรัฐ และ 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และปัจจัยภายในเทศบาล 6 ตัวแปร ดังนี้ 1) ทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงิน 2) การเมืองภายในเทศบาล 3) โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล 4) ความรู้ความเชี่ยวชาญในการหารายได้ของเทศบาล 5) ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล และ 6) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนาระบบการบริหารเงินกู้ในระดับเทศบาล กรณีศึกษา เทศบาล ในจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นการวิจัยเชิงอธิบายลำดับ (Explanatory sequential design) ดำเนินการวิจัยเป็น 2 ระยะ (Two phase) แบบผสมวิธี (Mixed Methods research) การวิจัยระยะแรกใช้วิธีการเชิงปริมาณ (Quantitative approach) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณเพื่อตอบคำถามเกี่ยวกับลักษณะการบริหารเงินกู้ ลักษณะปัจจัยต่อการบริหารเงินกู้ และการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหาร จากนั้นหาประเด็นสำคัญจากผลการศึกษา เชิงปริมาณ ระยะที่สอง ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) ช่วยอธิบายประเด็นสำคัญที่เกิดจากผลลัพธ์ เชิงปริมาณ ซึ่งจะต้องค้นคว้าความรู้ที่กว้างขวางและลุ่มลึกมากยิ่งขึ้น (Teddle & Tashakkori, 2009, p. 59) ดังนี้

การวิจัยระยะที่หนึ่ง วิธีเชิงปริมาณ

1. โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการใช้แบบสอบถามปลายปิด ใช้การวัดตัวแปรทั้งตัวแปรอิสระและตัวแปรตามรวมทั้งหมด 20 ตัวแปร วัดด้วยมาตราวัดแบบจัดอันดับ (Ordinal scale) 4 ระดับ คือ มากที่สุด มาก น้อย และน้อยที่สุด แต่ละตัวแปรมีข้อคำถาม จำนวน 7-10 ข้อ จากนั้นนำผลการวิเคราะห์ทางสถิติและสรุปผลเชิงปริมาณมากำหนดประเด็นสำคัญ นำสรุปประเด็นสำคัญที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการเก็บตัวอย่าง รวมถึงการดำเนินการเชิงคุณภาพต่อไป ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์การบริหารเงินกู้ได้อย่างรอบด้านและลุ่มลึกมากขึ้น

1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย

1.1.1 ประชากรในการวิจัย ได้แก่ ข้าราชการทุกคนที่ปฏิบัติงานในเทศบาล 5 แห่ง โดยคัดเลือกเทศบาลที่มีการกู้เงินมากที่สุด 5 อันดับแรก จากรายงานข้อมูลการกู้เงินและสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2559 ได้แก่ เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ เทศบาลเมืองบัวขาว เทศบาลตำบลนาจารย์ เทศบาลตำบลหลักเมือง และเทศบาลตำบลดงลิง (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์) ผู้วิจัยสามารถเก็บแบบสอบถามได้จำนวน 284 คน

1.1.2 กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ ใช้ตัวอย่างในการวิจัย โดยการคำนวณขนาดตัวอย่าง (Sample size) ได้ยึดหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไป (Rule of thumb) ของสถิติวิเคราะห์การถดถอยพหุ โดยคำนวณขนาดตัวอย่าง (Sample size) จากสูตรของทาโรยามาเน่ (Taro Yamane) (Thaveerat, 2000, pp. 96-97) ผลการคำนวณได้ขนาดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 309 คน แบ่งตามตำแหน่งในองค์กรได้ดังนี้ กลุ่มประชากร นายกเทศมนตรี 5 คน รองนายกเทศมนตรี 12 คน สมาชิกสภาเทศบาล 71 คน และ กลุ่มตัวอย่างข้าราชการ 221 คน

1.1.3 การสุ่มตัวอย่าง (Sampling method) ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างเป็นระบบ (Stratified systematic sampling) แบบที่เรียกว่า การสุ่มแบบชั้นภูมิอย่างเป็นระบบ (Stratified systematic sampling) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทางสถิติ คือ ช่วยให้การประมาณพารามิเตอร์ได้แม่นยำขึ้น (Suwathee, 2009, p. 41) และใช้วิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบ (Systematic sampling) โดยการคำนวณเพื่อกำหนดช่วงการสุ่ม (Sample interval) และจับสลากเพื่อหาหมายเลขการสุ่มเริ่มต้น (Random starting point) จากนั้นนับประชากรเรียงไปตามจำนวนช่วงการสุ่มเพื่อให้ได้ตัวอย่างและนับต่อไปจนกว่าจะได้ตัวอย่างคนถัดไปจนครบตามขนาดตัวอย่างที่กำหนดไว้

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณ สำหรับเครื่องมือวิจัย ได้แก่ แบบสอบถามการบริหารเงินกู้เทศบาลของเทศบาล ซึ่งได้สร้างขึ้นจากกรอบแนวคิด และนิยามการวัดตัวแปร จากนั้นได้ตรวจสอบคุณภาพด้านความตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 1 ท่าน ได้ค่าความตรงเชิงเนื้อหา (IOC) อยู่ในช่วง 0.67-1.0 ซึ่งมีค่ามากกว่า 0.5 ขึ้นไป (Ritjaroon, 2013, p. 72) หลังจากนั้นจึงได้นำไปทดลองใช้ (Try-out) เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือ (Reliability) และวิเคราะห์ความสอดคล้องภายในด้วยสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาช (Cronbach's Alpha Coefficient) ได้ค่าเท่ากับ 0.984 แสดงให้เห็นว่า มีความน่าเชื่อถือในระดับสูง (Prasitratasin, 2012, p. 46)

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยตนเองจากเทศบาลทั้ง 5 แห่ง โดยให้กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ตอบแบบสอบถามด้วยตนเอง แจกแบบสอบถามและอุปกรณ์การเขียนให้กับกลุ่มตัวอย่าง ก่อนการเก็บรวบรวมแบบสอบถามได้ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของการตอบข้อคำถามอีกครั้งหนึ่ง แบบสอบถามของผู้วิจัยได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น วันที่ 14 ธันวาคม 2561

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้ใช้สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานในการบรรยายข้อมูลทั่วไป และระดับการบริหารเงินกู้ โดยมีเกณฑ์การแปลระดับการบริหารหนี้ของเทศบาล 4 ระดับ (Srisa-ard, 2012, p. 81) สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ ได้ใช้สถิติวิเคราะห์การถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis: MRA) ด้วยวิธีการแบบ Enter กล่าวคือนำตัวแปรทุกตัวเข้าสู่การวิเคราะห์พร้อมกันครั้งเดียว โดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์ทางสถิติเข้าช่วย

การวิจัยระยะที่ 2 วิธีการคุณภาพ

นำประเด็นสำคัญจากผลการศึกษาเชิงปริมาณมากำหนดข้อคำถามเพื่อสร้างแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi structure) ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เพื่อช่วยอธิบายประเด็นสำคัญ

1. หน่วยในการวิเคราะห์ คือ ระดับองค์กร (Organization unit)

1.1 กลุ่มตัวอย่าง เป็นการเลือกตัวอย่างเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) เป็นผู้มีบทบาทหน้าที่การบริหารเงินกู้ของเทศบาลโดยตรง (Key informants) โดยเลือกให้ครอบคลุมทั้ง 5 เทศบาล และมาจากทุกตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง ข้าราชการระดับปฏิบัติ 1 ท่าน (นักวิชาการวิเคราะห์นโยบายและแผน หรือผู้ปฏิบัติงานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน) และตัวแทนประชาชน คือ ประธานสภา 1 คน รวมกลุ่มตัวอย่างเทศบาลละ 5 คน รวมเป็นจำนวน 25 คน

1.2 เครื่องมือในการวิจัย ใช้การสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการทบทวนแนวคิดการจัดการหนี้ท้องถิ่น การบริหารการคลังท้องถิ่น และประเด็นที่น่าสนใจจากผลสถิติของแบบสอบถามเชิงปริมาณ มาใช้เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้างของผู้วิจัยได้รับการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น วันที่ 14 ธันวาคม 2561

1.3 การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการสัมภาษณ์ และการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมกับกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ โดยแบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง และใช้คำถามช่วยถาม WH-questions เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและเข้าใจเงื่อนไข ปัจจัย บริบท และแนวทางการพัฒนาการบริหารเงินกู้ได้ลึกมากขึ้น ผู้วิจัยได้จัดบันทึก ประเด็นย่อยที่สำคัญเพื่อถามซ้ำ (Probe) เพื่อขอทราบรายละเอียดในประเด็นนั้น ๆ เพิ่มเติม

1.4 การตรวจสอบความถูกต้อง และความน่าเชื่อถือของข้อมูล ผู้วิจัยให้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) โดยใช้วิธีการตรวจสอบด้านบุคคล ด้านเวลา และด้านสถานที่

1.5 การวิเคราะห์เนื้อหาและการตีความ (Content analysis) ผู้วิจัยจัดกลุ่มคำสัมภาษณ์ตามประเด็นคำถามทำความเข้าใจและเชื่อมโยงไปยังผลการศึกษาเชิงปริมาณและเลือกข้อความหรือเหตุการณ์ที่ช่วยสนับสนุนให้เข้าใจปรากฏการณ์บริหารเงินกู้ของเทศบาลให้มีความลุ่มลึกและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น จากนั้นจึงตีความปรากฏการณ์การบริหารเงินกู้ของเทศบาลทั้งในแง่ของทฤษฎีและการปฏิบัติที่เหมาะสมและมีความสอดคล้อง เพื่อให้เป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษา

ผลการวิจัย

1. การบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์

ทำการศึกษการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ในภาพรวม โดยแสดงผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1 ค่าเฉลี่ย และการแปลผลการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

การบริหารเงินกู้เทศบาล	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน(SD)	แปลผล
- ด้านนโยบายและแผนการบริหารเงินกู้	2.93	0.45	มาก
- ด้านงบประมาณ	3.03	0.54	มาก
- ด้านวินัยทางการคลัง	2.93	0.52	มาก
- ด้านการกำกับดูแล	3.03	0.52	มาก
- ด้านตัวชี้วัดทางด้านการเงิน	2.83	0.53	มาก
- ด้านตัวชี้วัดทางด้านการบริหาร	2.98	0.54	มาก
- ด้านการตรวจสอบและการติดตามผล	2.78	0.63	มาก
- ด้านการรายงานและการประเมินผล	2.90	0.59	มาก
- ด้านการจัดทำบัญชีและระบบสารสนเทศ	3.04	0.60	มาก
รวม	2.94	0.41	มาก

ตารางที่ 1 พบว่า เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ทั้ง 5 แห่ง มีระดับการบริหารเงินกู้ในระดับมาก ($\bar{X}$ =2.94) นอกจากนี้เมื่อพิจารณาการบริหารเงินกู้เป็นรายด้าน พบว่า การบริหารเงินกู้อยู่ในระดับมากทุกด้าน ได้แก่ ด้านนโยบายและแผนการบริหารเงินกู้ ($\bar{X}$ =2.93) ด้านงบประมาณ ($\bar{X}$ =3.03) ด้านวินัยทางการคลัง ($\bar{X}$ =2.93) ด้านการกำกับดูแล ($\bar{X}$ =3.03) ด้านตัวชี้วัดทางด้านการเงิน ($\bar{X}$ =2.83) ด้านตัวชี้วัดทางด้านการบริหาร ($\bar{X}$ =2.98) ด้านการตรวจสอบและการติดตามผล ($\bar{X}$ =2.78) ด้านการรายงานและการประเมินผล ($\bar{X}$ =2.90) ด้านการจัดทำบัญชีและระบบสารสนเทศ ($\bar{X}$ =3.04)

2. ลักษณะปัจจัยต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์

2.1 ปัจจัยภายนอกในภาพรวมทุกปัจจัย ทำการวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของปัจจัยภายนอกในการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยแสดงผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของตัวแปร ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจัยภายนอก	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D)	แปลผล
1. สภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น	2.83	0.59	มาก
2. การกำหนดนโยบายการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ที่รัฐบาลกลางกำหนด	2.95	0.53	มาก
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล	3.03	0.53	มาก
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	2.91	0.52	มาก
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น	2.94	0.57	มาก
รวม	2.93	0.44	มาก

ตารางที่ 2 พบว่า ปัจจัยภายนอกในภาพรวมที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.93$) เมื่อพิจารณาเป็นรายปัจจัย พบว่า ปัจจัยด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ และการบริหารเงินกู้ที่รัฐบาลกลางกำหนด อยู่ในระดับสูง ($\bar{X}=3.03$) รองลงมาคือ ปัจจัยด้านการกำหนดนโยบาย การก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ($\bar{X}=2.95$) ส่วนปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยมาก แต่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ปัจจัย ด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น ($\bar{X}=2.83$)

2.2 ปัจจัยภายในในภาพรวมทุกปัจจัย ทำการวิเคราะห์ปัจจัยภายในการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยแสดงผลการวิเคราะห์ในตารางที่ 3 ดังนี้

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ย ปัจจัยภายในเทศบาลในภาพรวมทุกปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินกู้ เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจัยภายใน	ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (SD)	แปลผล
1. ทศนคติและประสบการณ์การกู้เงิน	3.03	0.51	มาก
2. การเมืองภายในเทศบาล	2.96	0.51	มาก
3. โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล	2.90	0.57	มาก
4. ความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเงินกู้ของผู้บริหารและบุคลากร	3.05	0.51	มาก
5. ความรู้ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล	2.98	0.57	มาก
6. ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ	2.95	0.58	มาก
รวม	2.98	0.43	มาก

จากตารางที่ 3 พบว่า พบว่า ปัจจัยภายในในภาพรวมส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=2.98$) เมื่อพิจารณาเป็นรายปัจจัย พบว่า ปัจจัยความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเงินกู้ของผู้บริหารและบุคลากรอยู่ในระดับมาก ($\bar{X}=3.05$) ในระดับสูงที่สุด รองลงมาคือ ปัจจัยทัศนคติ และประสบการณ์การกู้เงิน ($\bar{X}=3.03$) ส่วนปัจจัยที่มีค่าเฉลี่ยระดับมาก แต่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุด คือ ปัจจัยโครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ($\bar{X}=2.90$)

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ 11 ปัจจัย ได้แสดงผลในตารางที่ 4 ดังนี้

ตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาล	โมเดล (Model)	
	B	Beta
1) เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น	0.110**	0.159**
2) นโยบายการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล	0.017	0.022
3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล	0.057	0.074
4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	0.077	0.098
5) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น	0.063	0.087
6) ทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงิน	0.143**	0.178**
7) การเมืองในเทศบาล	0.041	0.051
8) โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล	0.098*	0.137*
9) ความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเงินกู้	0.045	0.057
10) ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล	0.018	0.025
11) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ	0.093*	0.132*
เกณฑ์ค่าคงที่สำหรับการใช้ในการวิเคราะห์ผล		
ค่าคงที่ (Constant)	0.687	
R ² (%)	59.2	
R ² -Adj. (%)	57.6	
Sig. of F.	0.000	
SEE.	0.266	

** Sig.<0.01, * Sig.<0.05

จากตารางที่ 4 พบว่า มีเพียง 4 ปัจจัย ที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ 1) เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น 2) ทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงิน 3) โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล และ 4) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ มีดังนี้

3.1 เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น ผลการทดสอบสมมุติฐานปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นน่าจะส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ค่า Sig.<0.05 ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมุติฐานหลัก ยอมรับสมมุติฐานรอง กล่าวคือ ปัจจัยปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยส่งผลในทิศทางบวกหมายความว่าเมื่อคะแนนเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 1 หน่วยส่งผลให้คะแนนการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์เพิ่มขึ้นเท่ากับ 0.159 หน่วย

3.2 ทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงิน ผลการทดสอบสมมุติฐานทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงินน่าจะส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ค่า Sig.<0.05 ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมุติฐานหลัก ยอมรับสมมุติฐานรอง กล่าวคือ ทักษะคิดและประสบการณ์การกู้เงินส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์

อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยส่งผลในทิศทางบวก หมายความว่า เมื่อคะแนนทัศนคติและประสบการณ์ การกู้เงินเพิ่มขึ้น 1 หน่วย ส่งผลให้คะแนนการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์เพิ่มขึ้น เท่ากับ 0.178 หน่วย

3.3 โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ผลการทดสอบสมมติฐานโครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล น่าจะส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ค่า Sig.<0.05 ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมติฐานหลักยอมรับสมมติฐานรอง กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยส่งผลในทิศทางบวก หมายความว่าเมื่อคะแนนโครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล เพิ่มขึ้น 1 หน่วยส่งผลให้คะแนนการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์เพิ่มขึ้น เท่ากับ 0.137 หน่วย

3.4 ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ผลการทดสอบสมมติฐานความโปร่งใสและความรับผิดชอบ น่าจะส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์ พบว่า ค่า Sig.<0.05 ดังนั้นจึงปฏิเสธสมมติฐานหลักยอมรับสมมติฐานรอง กล่าวคือ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบส่งผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 โดยส่งผลในทิศทางบวก หมายความว่า เมื่อคะแนนความโปร่งใสและความรับผิดชอบ เพิ่มขึ้น 1 หน่วยส่งผลให้คะแนนการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์เพิ่มขึ้น เท่ากับ 0.132 หน่วย

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังพบว่า ปัจจัยที่เหลืออีก 7 ปัจจัยไม่มีผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ ได้แก่ 1) นโยบายการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น 5) การเมืองในเทศบาล 6) ความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเงินกู้ และ 7) ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล

อภิปรายผล

การกู้เงินเป็นวิธีการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ประสบความสำเร็จในการกู้เงิน ในขณะที่บางแห่งก็ประสบกับปัญหานี้เช่นกัน งานวิจัยชิ้นนี้ต้องการตอบคำถามว่า มีปัจจัยอะไรที่ส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการทดสอบด้วยสถิติการถดถอยพหุ จากปัจจัยภายในและภายนอกองค์กรทั้ง 11 ปัจจัย สรุปได้ว่ามีเพียง 4 ปัจจัยที่ส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ 1) เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่น 2) ทัศนคติและประสบการณ์การกู้เงิน 3) โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาล และ 4) ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ส่วนที่เหลืออีก 7 ปัจจัยไม่มีผลต่อการบริหารเงินกู้เทศบาลกาฬสินธุ์ ได้แก่ 1) นโยบายการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล 2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น 5) การเมืองในเทศบาล 6) ความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการเงินกู้ และ 7) ความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล ผลการวิจัยที่พบมีประเด็นสำคัญที่นำมาอภิปรายได้ ดังนี้

เศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้เทศบาล ปัจจัยภายนอกนี้สะท้อนถึงความสัมพันธ์ของสภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ เช่น ความหนาแน่นของประชากร จำนวนครัวเรือน อาชีพ รายได้ของคนในชุมชน รวมถึงการขยายตัวของอุตสาหกรรมในพื้นที่ ซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาล โดยเฉพาะการนำข้อมูลเหล่านี้มาใช้วางแผนงาน โครงการที่สอดคล้องกับความจำเป็นเร่งด่วนและความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังช่วยจัดสรรงบประมาณเงินกู้ได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุดด้วย

ปัจจัยทัศนคติและประสบการณ์การกู้เงินของผู้บริหารเทศบาลมีส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นความสำคัญของผู้นำในองค์กร (Leader) ได้แก่ นายกเทศมนตรี ปลัด และผู้อำนวยการกองคลัง ซึ่งผู้นำเหล่านี้ นอกจากต้องมีความสามารถในการวางแผน กำกับ ติดตาม และประเมินผล การดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและตัวชี้วัดแล้ว การเรียนรู้จากประสบการณ์ตรงในการบริหารงานที่ผ่านมา ก็ช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นสิ่งคงค้างขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้อีกด้วย โดยผลการศึกษา ในครั้งนี้ได้สนับสนุนงานของกุลธิดา สิงห์สี (Singsee, 2015, p. 181) ที่พบว่าปัญหาการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจาก ผู้บริหารและบุคลากรยังขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการ วิเคราะห์โครงการ

โครงสร้างการบริหารเงินกู้ของเทศบาลมีส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ปรากฏการณ์ดังกล่าว แสดงถึงความสัมพันธ์ของโครงสร้างการบริหารงานที่มีส่วนช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรเป็นไปตามเป้าหมาย ที่กำหนดโดยหลักการของการบริหารการเงินและการคลังนั้น ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพราะเป็นงานที่ต้องการความถูกต้อง แม่นยำสูงเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ และตัวชี้วัดที่โครงสร้างรัฐ กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันต้องใช้บริหารงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่า ดังนั้นจึงต้องการ บุคลากรที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในแต่ละเทศบาลมีการกำหนดโครงสร้างฝ่ายบริหารงานคลัง ประกอบด้วยหลายฝ่ายเพื่อให้ช่วยในการดำเนินงานบรรลุตามเป้าหมาย เช่น ฝ่ายพัสดุและทรัพย์สิน ฝ่ายการเงิน และบัญชี ฝ่ายงานจัดเก็บรายได้ เป็นต้น

ความโปร่งใสและความรับผิดชอบขององค์กรมีส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแปรใน 2 ประเด็น ประเด็นแรก พัฒนาการของการ ดำเนินงานที่มีความโปร่งใส (Transparency) มากขึ้นซึ่งสะท้อนจากเทศบาลต้องรายงานข้อมูลการใช้จ่าย งบประมาณเงินกู้ และผลการก่อหนี้ทางวารสาร การประชุมสภาเทศบาลประจำปี และทางเว็บไซต์ของเทศบาล ทุกปีงบประมาณ สำหรับ ประเด็นที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ให้มากขึ้น การเปิดให้ ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาเมื่อมีวาระการประชุมเกี่ยวกับการก่อหนี้และการบริหารเงินกู้ของเทศบาล การชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบ และการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านกล่องรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน ก็แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยเศรษฐกิจและสังคมในระดับท้องถิ่นมีส่งผลต่อการบริหารเงินกู้ ดังนั้นก่อนการกู้เงิน เทศบาลควรมีข้อมูลหรือสถิติที่เป็นปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรในพื้นที่ จำนวนประชากรแฝง คร่าวเรือน รายได้ อาชีพ การเคลื่อนย้าย และการย้ายถิ่นในพื้นที่ โรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ช่วยกำหนด เป้าหมายของการกู้เงินให้มีความชัดเจน และสามารถวางแผนการชำระเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทัศนคติและประสบการณ์การกู้เงินของผู้บริหารเทศบาลมีส่งผลทางบวก ต่อการบริหารเงินกู้ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น ควรส่งเสริม ให้ผู้บริหาร เช่น นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล หัวหน้ากองคลัง เป็นต้น ได้เรียนรู้ ฝึกปฏิบัติในการบริหารเงินกู้ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะผู้บริหารที่เข้าสู่ตำแหน่งบริหารเป็นครั้งแรก

3. ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างการบริหารเงินกู้มีส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้ของเทศบาล ดังนั้นเทศบาลควรกำหนดโครงสร้างอัตราค่าสิ่งให้เพียงพอและเหมาะสม โดยกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มีหน้าที่ด้านการเงินการคลังต้องจบการศึกษา หรือมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการคลังโดยตรง

4. ผลการศึกษาพบว่า ความโปร่งใสและความรับผิดชอบมีส่งผลทางบวกต่อการบริหารเงินกู้ ดังนั้นในการบริหารเงินกู้ของเทศบาล เทศบาลควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เช่น การวางแผนการกู้เงิน การแข่งขันประมูลราคา (e-Auction) การติดตามตรวจสอบหนี้สิน และการรับรู้สถานะหนี้ของเทศบาล เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- Gruoysawat, S. (2014). *Guidelines for increasing the local debt generation potential for the performance of fiscal management*. Bangkok : Thailand Research Fund. (In Thai)
- Kalasin Province Office for Local Administration. (2015). *Report of data on loans and outstanding debt of the local administrative organizations in 2015*. Kalasin : Author. (In Thai)
- Kherthep, W., Nudam, J., & Temtaveevut, A. (2015). The practices of local government borrowing in Thailand. *Thammasat Journal*, 34(1), 51-76. (In Thai)
- Klinpo, P. (2013). *The system of local government borrowing : Case study of Uttaradit*. Bangkok : National Institute of Development Administration. (In Thai)
- Patmasiriwat, D. (2014). *Local finance : The collection of research articles for Increasing local power* (5th ed.). Bangkok : P. A. Living. (In Thai)
- Prasitratasin, S. (2012). *Social sciences research methodology* (15th ed.). Bangkok : Samlada. (In Thai)
- Ritjaroon, P. (2013). *Principle of educational measurement and evaluation* (8th ed.). Bangkok : House of Kermyst. (In Thai)
- Singsee, K. (2015). Indebtedness of local government organization in Thailand. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University*, 7(1), 176-186. (In Thai)
- Sittiyot, T., Likittrakoolwong, T., Samlet, P., & Wansuksai, S. (2015). Indebtedness and debt status of local government organization: Implications for fiscal sustainability. *Thammasat Economic Journal*, 33(1), 1-23. (In Thai)
- Srisa-ard, B. (2012). *Curriculum development and research*. Bangkok : Suveeriyasarn.
- Suwathee, P. (2009). *Sample surveys : Sampling designs and analysis*. Bangkok : Research and Development of Academic Document Projects, National Institute of Development Administration. (In Thai)
- Teddlie, C., & Tashakkori, A. (2009). *Foundations of mixed methods research: Integrating quantitative and qualitative approaches in the social and behavioral sciences*. London : Sage.
- Thaveerat, P. (2000). *Research methodology in behavioral sciences and social sciences* (8th ed.). Bangkok : Chulalongkorn University. (In Thai)

ผู้เขียนบทความ

นางสาวกรรอาภา วงศ์เกษม

รองศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ คุณรัตน์
ศาสตราจารย์ ดร.เศกสรรค์ ยงวนิชย์

นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น เลขที่ 123 ถนนมิตรภาพ
ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น 40002
Email : kornarpha@gmail.com
อาจารย์ที่ปรึกษาหลักวิทยานิพนธ์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น