

Municipal Revenue Diversity: The Challenge of Local Revenue Administration in Thailand. **

Siwaporn Chaicharoen *

Abstract

The research focuses on examining the diversity in revenue generation among local government organizations at the municipal level in Thailand for the fiscal year 2018. The goal is also to analyze the factors influencing diversity in revenue generation and collection administration. Quantitative research methods were employed, involving a sample of 344 municipalities nationwide. Data on revenue collection and the contextual information of the sample municipalities were gathered from the Department of Local Administration. The study utilized multivariate regression analysis, specifically employing the Generalized Least Square (GLS) method, to analyze the model of diversity in municipal revenue

* Lecturer, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Phitsanulok 65000, Thailand. Email: siwapornc@nu.ac.th

** This article is part of the research project “Revenue Diversity: The Reflection of Fiscal Stability or Volatility of Local Government in Thailand? Funded by the Revenue Budget of the Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Fiscal Year 2021.

*** Received October 18, 2022; Revised December 19, 2023; Accepted December 22, 2022.

generation. Key findings show that the sampled municipalities exhibit an average revenue diversity of 62.10 percent. However, most municipalities collect local revenue, on average, less than 20 percent of the total revenue, and a substantial reliance on subsidies and taxes from the central government persists, ranging from 80-90 percent. Despite some diversity, most municipalities demonstrate limited ability to generate local revenue, indicating high dependence on central government support. Moreover, some factors promoting revenue diversity including municipalities located in urban areas and the southern region, population density and the presence of pawnshops, factories, hotels, and accommodations positively impact revenue diversity. However, the results indicate that factors inhibiting revenue diversity include housing density, the number of commercial shops and services, the municipality's revenue-generating capacity, and lower revenue autonomy, or higher reliance on government subsidies and taxes. The study underscores the local challenge of achieving diversity in revenue generation. Policy development is crucial to managing revenue collection, with a focus on fostering greater fiscal autonomy at the municipal level in the future.

Keywords: Revenue Diversity, Municipality, Local Revenue Administration.

**ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล:
ความท้าทายของการบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่นของไทย****

ศิวาภรณ์ ไชยเจริญ*

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหลากหลายในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลของไทย ในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 และเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของเทศบาล การศึกษาวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณโดยสุ่มตัวอย่างเทศบาลจำนวน 344 แห่งทั่วประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการจัดเก็บรายได้และบริบทพื้นที่ของเทศบาลตัวอย่างจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น งานวิจัยนี้วิเคราะห์ตัวแบบของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลด้วยการวิเคราะห์ถดถอยหลายตัวแปรโดยวิธี Generalized Least Square (GLS) ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตัวอย่างมีค่าเฉลี่ยความหลากหลายดังกล่าวอยู่ที่ร้อยละ 62.10 แต่ส่วนใหญ่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองโดยเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายได้

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร พิษณุโลก 65000 ไทย อีเมล: siwapornc@nu.ac.th

** บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง ความหลากหลายในการจัดหารายได้: ภาพสะท้อนความมีเสถียรภาพหรือความผันผวนทางการคลังของท้องถิ่นไทย? สนับสนุนโดย งบประมาณรายได้อาจารย์พิเศษ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีงบประมาณ 2564

*** ได้รับบทความ 18 ตุลาคม 2565; แก้ไขปรับปรุง 19 ธันวาคม 2566; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 22 ธันวาคม 2566

รวมทั้งหมด และยังคงมีส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีจัดสรรจากรัฐบาล ส่วนกลางต่อรายได้ของเทศบาลอยู่ในระดับสูงมากกว่าร้อยละ 80-90 ข้อค้นพบนี้ยังคงยืนยันว่าการคลังของเทศบาลในภาพรวมยังไม่อยู่ในระดับที่พึ่งพาตนเองหรือไม่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล ได้แก่ ที่ตั้งของเทศบาลในเขตเมืองและในภาคใต้ ความหนาแน่นของประชากร และการเพิ่มขึ้นของสถานธนาถูปาล โรงงาน และโรงแรม และที่พักในเขตเทศบาล และยังพบว่าปัจจัยที่กระตุ้นการเพิ่มความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล ได้แก่ ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย จำนวนร้านค้าพาณิชย์และบริการ ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ของเทศบาล และความเป็นอิสระทางด้านรายได้ที่ลดลงหรือการพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรในสัดส่วนที่สูงขึ้น การศึกษาวิจัยนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าการสร้างความหลากหลายในการจัดหารายได้เป็นความท้าทายของท้องถิ่นในการพัฒนานโยบายการบริหารจัดเก็บรายได้ของเทศบาลและองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นเพื่อนำไปสู่ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้นในอนาคต

คำสำคัญ : ความหลากหลายของการจัดหารายได้ เทศบาล การบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น

บทนำ

ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นเป็นหนึ่งในเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทยนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การพึ่งพาตนเองทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างความเข้มแข็งทางด้านรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินการคลังของตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเอง (Own-source revenues) ทั้งภาษีของท้องถิ่นและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีได้อย่างเพียงพอเพื่อให้มีอิสระในการจัดหาบริการสาธารณะให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุด และลดการพึ่งพารายได้จากรัฐส่วนกลาง ดังนั้น แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นมาจึงมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่าเป้าหมายการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางด้านรายได้ของท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่สามารถบรรลุได้มากกว่าร้อยละ 30 ในทำนองเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวมยังมีข้อจำกัดอย่างมากในการจัดหารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง โดยจะเห็นว่าสัดส่วนของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมของท้องถิ่นอยู่ในไม่เกินร้อยละ 10 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (Krueathep, et al., 2022)

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายสนับสนุนให้ท้องถิ่นพัฒนาขีดความสามารถในการพึ่งพาการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเองมาโดยตลอด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะพบความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างจำกัด สถานการณ์ของการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้

เห็นว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังพึ่งพาการสนับสนุนจากราชการส่วนกลางเป็นหลัก ในขณะเดียวกัน รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองอยู่ในระดับต่ำและความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาและรักษาคุณภาพในบริการต่าง ๆ แก่ประชาชนมีมากขึ้นอย่างต่อเนื่องเพราะท้องถิ่นจำเป็นต้องรับการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ จากรัฐบาล ในขณะที่งบประมาณในการใช้จ่ายมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่รัฐบาลประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจซึ่งเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเสี่ยงต่อการได้รับเงินภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนลดลงจากรัฐบาล ความจำเป็นเหล่านี้เป็นแรงขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับตัวในการพัฒนาหารายได้ให้เพียงพอต่อภาระรายจ่ายที่สูงขึ้นในอนาคต (Krueathep, 2012)

ความหลากหลายในการจัดหารายได้ (Revenue diversity) เป็นแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาและพัฒนาโครงสร้างรายได้ขององค์กรภาครัฐอย่างแพร่หลายในประเทศสหรัฐอเมริกา (การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น Ladd & Weist, (1987), Shannon (1987), Suyderhoud (1994), Hendrick (2002), Jordan & Wagner (2008), Carroll (2005), Carroll (2009), Carroll & Johnson (2010) เป็นต้น) โดยแนวคิดนี้เชื่อว่าโครงสร้างรายได้ของรัฐที่เชื่อมั่นในรายได้ที่มาจากภาษีหลัก เช่น ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) ของรัฐบาลท้องถิ่นระดับเมือง (City government) มีความไม่แน่นอนในการจัดเก็บรายได้ซึ่งอาจจะทำให้รายได้ของรัฐลดลง แนวคิดนี้ เสนอว่าการเพิ่มความหลากหลายของแหล่งรายได้ขององค์กร เช่น การเก็บภาษีจากการขายของท้องถิ่น (Local sales tax) ภาษีรายได้ของท้องถิ่น (Local income taxes) ภาษีโรงแรมในท้องถิ่น (Hotel/motel taxes) จะช่วยให้เกิดความมั่นคงในโครงสร้างรายได้และการเกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐมากขึ้น การสร้างความหลากหลายในแหล่งที่มาของรายได้ (Revenue diversification) จึงเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ถูกนำมาพัฒนาเป็นกลยุทธ์เชิงนโยบายในการเพิ่มเสถียรภาพแก่การคลังภาครัฐ

อย่างไรก็ตาม การศึกษาเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความหลากหลายในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและปัจจัยที่เกี่ยวข้องยังมีค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะการศึกษาสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาเพื่ออธิบายความหลากหลายในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลเพื่ออธิบายความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลทั้งสามระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ผู้วิจัยเลือกศึกษาความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลเนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันทางด้านบริบทของพื้นที่ปกครอง ทรัพยากรทางการบริหาร เศรษฐกิจชุมชน และอำนาจหน้าที่และพันธกิจในการจัดหารายได้สาธารณะที่มีความหลากหลาย ด้วยเหตุนี้จึงต้องการทดสอบสมมติฐานว่าความแตกต่างดังที่กล่าวมาจะมีผลต่อการสร้างความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลหรือไม่และมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาประเด็นนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก่อนที่เทศบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีท้องถิ่นไปสู่การเริ่มจัดเก็บรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยในช่วง 3 ปีแรกของการบังคับใช้กฎหมายนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายลดภาษีประเภทใหม่นี้ให้กับผู้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 90 ด้วยเหตุนี้ ผลการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบันยังไม่สะท้อนขีดความสามารถของการจัดหารายได้ของเทศบาลอย่างแท้จริง ดังนั้น ผู้วิจัยคาดว่า การเลือกศึกษาวิจัยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะสะท้อนพฤติกรรมการจัดหารายได้ของเทศบาลที่เป็นไปตามความเป็นจริงมากที่สุด โดยสรุป การศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นและการพัฒนานโยบายการจัดหารายได้ของท้องถิ่นของเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่นในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหลากหลายในการจัดหารายได้ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของเทศบาล
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ในการบริหารจัดการเก็บรายได้ของเทศบาล

1. แนวคิดและทฤษฎี

1.1 ความหลากหลายในการจัดหารายได้ (Revenue Diversity)

ความหลากหลายในการจัดหารายได้ เป็นแนวคิดและเครื่องมือเชิงนโยบายที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อการพัฒนารายได้ของรัฐ จากการการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาในประเทศ โดยเฉพาะการศึกษาในประเทศนี้อย่างกว้างขวางในประเทศสหรัฐอเมริกา (Carroll & Johnson, 2010; Ladd & Weist, 1987; Shannon, 1987; Snyderhous, 1994) สรุปได้ว่า ความหลากหลายในการจัดหารายได้สามารถมองได้ 2 มิติ มิติแรก เป็นเรื่องของการเพิ่มความหลากหลายในจำนวนแหล่งรายได้ของรัฐ ทั้งที่เป็นรายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการขาย ภาษีรายได้ ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต เป็นต้น ความสามารถในการสร้างความหลากหลายแก่แหล่งรายได้จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถรักษาเสถียรภาพของโครงสร้างรายได้ได้ มิติที่สอง ความหลากหลายในการจัดหารายได้ เป็นการสร้างความสมดุลให้แก่แหล่งที่มาของรายได้ทั้งในทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ ในทางเศรษฐศาสตร์ ความสมดุลทางรายได้ หมายถึง สัดส่วนร้อยละของจำนวนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด อาทิเช่น ในช่วงปี ค.ศ. 1960-1975 โครงสร้างรายได้ที่สมดุล

ของรายได้ของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยรายได้จากภาษีรายได้บุคคล ภาษีการขายและภาษีทรัพย์สินท้องถิ่นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 20-25 ของภาษีแต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด ส่วนในทางรัฐศาสตร์มองว่า ความสมดุลทางรายได้เป็นการเสริมสร้างความเสมอภาคในการจัดเก็บรายได้ (Equity) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ (Efficiency) ความเพียงพอของรายได้ (Revenue Adequacy) และความสะดวกในการบริหารจัดการรายได้ (Administrative ease) (Suyderhoud, 1994)

การศึกษาในเรื่องความหลากหลายในการจัดหารายได้ (Revenue diversity) ของการคลังภาครัฐในระดับรัฐบาลมลรัฐ (State government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local government) เป็นไปอย่างแพร่หลายในประเทศสหรัฐอเมริกาในหลายทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดนี้ถูกพัฒนาขึ้นหลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ทั่วประเทศ (The Great Depression) ที่ส่งผลให้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงอย่างมาก ในประเทศสหรัฐอเมริกาช่วงทศวรรษ 1960-1970 วิกฤตเศรษฐกิจเป็นแรงกดดันให้เกิดการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สินซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีภาระในการเสียภาษีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นในขณะที่รายได้ของประชาชนไม่ได้เพิ่มขึ้น ประชาชนจึงลุกขึ้นมาต่อต้านการเสียภาษีทรัพย์สินที่สูงขึ้น (Property tax revolt) เช่น เหตุการณ์ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียที่ประชาชนลงมติอนุมัติข้อเสนอที่ 13 (California's Proposition 13) ในปี ค.ศ.1978 ที่เสนอให้มีการควบคุมการเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีทรัพย์สินและการจำกัดจำนวนรายได้ต่อปีจากภาษีของรัฐ จึงเป็นผลให้รายได้จากภาษีทรัพย์สินของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง (Carroll, 2009)

1.2 การวัดประเมินความหลากหลายในการจัดหารายได้และความสมดุลของรายได้

ในการศึกษาวิจัยเชิงประจักษ์ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมา งานวิจัยส่วนใหญ่ได้ใช้การวัดประเมินความหลากหลายในการจัดหารายได้และความสมดุลของรายได้ของรัฐ โดยใช้ดัชนี Hirshman-Herfindahl Index หรือ HHI ซึ่งถูกพัฒนามาจากงานวิจัยเชิงปริมาณของ Suyderhoud (1994) ที่ศึกษาความหลากหลายในการจัดหารายได้ ความสมดุลของรายได้และประสิทธิภาพทางการคลังของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นใน 50 มลรัฐ ในปี ค.ศ.1986 ดัชนี HHI มีค่าระหว่าง 0-1 ซึ่งแสดงความสมดุลของรายได้ในระดับต่ำสุดถึงระดับสูงสุด โดยใช้สูตรคำนวณค่าดัชนี ดังนี้ $HHI = \frac{1 - \sum_{i=1}^n R_i^2}{1 - (100\%/n)}$ โดยกำหนดให้ R_i คือ สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด และ n คือ จำนวนแหล่งที่มาของรายได้ทั้งหมด ในงานวิจัยชิ้นนี้ Suyderhoud ได้ใช้ข้อมูลแหล่งรายได้ทั้งรายได้จากภาษี ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการขาย ภาษียาสูบและรายได้นิติบุคคล ภาษีอื่นๆ และรายได้ที่มีใช้ภาษีทุกประเภท ในการคำนวณ HHI จะคำนวณจากสัดส่วนของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อรายได้จากภาษีทั้งหมดและสัดส่วนของรายได้ที่มีใช้ภาษีแต่ละประเภทต่อรายได้ที่มีใช้ภาษีทั้งหมด Suyderhoud พบว่า ค่า HHI ของในการศึกษาครั้งนี้อยู่ระหว่าง 0.79-0.94 และค่าเฉลี่ย HHI เท่ากับ 0.85 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่าง 50 มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น (Municipalities) จำนวนหนึ่งในรัฐอิลลินอยส์มีความหลากหลายในการจัดหารายได้ในระดับที่สูง

การศึกษาวิจัยในระยะต่อมาได้มีการตีความในการวัดดัชนี HHI แตกต่างไปจากการศึกษาของ Suyderhoud (1994) เช่น งานวิจัยของ Hendrick (2002) ศึกษาโครงสร้างรายได้ของ 266 เมือง (Municipality) ในเขตนครชิคาโก มลรัฐอิลลินอยส์

ในช่วงปี ค.ศ. 1993-1997 Hendrick ได้คำนวณค่า HHI จากรายได้จากภาษีทรัพย์สิน ภาษีการขาย และภาษีอื่นๆ รวมทั้งรายได้ที่มีใช้ภาษี โดยใช้สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทนี้ต่อรายได้ทั้งหมดที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง และพบว่าค่าเฉลี่ยของดัชนี ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเมืองต่าง ๆ ในเขตชิคาโก มีค่าเฉลี่ยดัชนี HHI เท่ากับ 0.85 ซึ่งอยู่ในระดับสูง และสอดคล้องกับการศึกษาของ Snyderhoud งานวิจัย ต่อมาของ Carroll (2005) ศึกษาโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลมลรัฐ 50 มลรัฐ ในช่วงปี ค.ศ.1990-2000 Carroll คำนวณค่า HHI จากรายได้ที่ได้มาจากภาษีเท่านั้น ได้แก่ ภาษี ทรัพย์สิน ภาษีการขาย ภาษีรายได้บุคคลและรายได้นิติบุคคล ภาษีน้ำมันและภาษีอื่นๆ โดยคำนวณจากสัดส่วนของรายได้จากภาษีแต่ละประเภทต่อรายได้จากภาษีทั้งหมด พบว่า ค่าเฉลี่ยของดัชนี HHI เท่ากับ 0.80 ซึ่งอยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกับทั้งสองงานวิจัย ข้างต้น

สำหรับในประเทศไทย การศึกษาวิจัยความหลากหลายในการจัดหารายได้ ของท้องถิ่นในเชิงประจักษ์มีอย่างจำกัด งานของวีระศักดิ์ เครือเทพ (Krueathep, 2012) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงิน การคลังของเทศบาล โดยได้พัฒนาตัวแปรความหลากหลายของแหล่งรายได้ในการ ทดสอบความสัมพันธ์กับการตัดสินใจดังกล่าว แม้ว่าผลการวิเคราะห์จะพบว่า ความหลากหลายของแหล่งรายได้ไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 972 แห่งในปีงบประมาณ 2552 แต่ทำให้เห็นว่า ความหลากหลายของแหล่ง รายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเมื่อประมาณ 15 ปีที่แล้ว มีระดับความหลากหลายของ แหล่งรายได้โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 0.37 หรือประมาณร้อยละ 37 ของรายได้ทั้งหมดของ เทศบาล

จากการทบทวนวรรณกรรม ในการศึกษาวิจัยความหลากหลายในการจัดหารายได้ของงานวิจัยนี้ จึงพัฒนาการวัดความหลากหลายในการจัดการรายได้ของเทศบาล จากจำนวนแหล่งรายได้ที่หลากหลายและรวมถึงการเพิ่มสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าใบอนุญาต ค่าเช่าทรัพย์สิน รวมถึงรายได้จากบริการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของท้องถิ่น และศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาความหลากหลายในการหารายได้ของเทศบาลในประเทศไทย

1.3 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดหารายได้ของท้องถิ่นของไทย

การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการเงิน โดยเฉพาะความมีอิสระทางด้านรายได้ที่จะนำไปจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบโต้ของพื้นที่ยิ่งขึ้น (Pianpitak, 2020) ความมีอิสระทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงหมายถึงความสามารถในการกำหนดรายรับของท้องถิ่นได้เองหรือการเข้าถึงแหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่ภาษีของท้องถิ่น (Varanyuwatana, 2011) และหากท้องถิ่นสามารถมีอิสระและมีรายได้จากการจัดเก็บเองมากขึ้น ท้องถิ่นจะพึ่งพาตนเองทางการเงินมากขึ้น หรือลดการพึ่งพาเงินภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางลงได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น (Local revenue strategy) อาทิเช่น 1) การขยายฐานภาษีโดยอาจจะขยายให้ครอบคลุมหน่วยธุรกิจในพื้นที่ให้มากขึ้นหรือเพิ่มให้เกิดความเป็นธรรมต่อการใช้ทรัพยากรร่วมกันของประชาชน เช่น ภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติและจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว หรือการจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น (Krueathep, 2022) 2) การเพิ่มหรือปรับปรุงอัตราภาษีหรือค่าบริการให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจที่เป็นปัจจุบัน 3) การเพิ่มการจัดเก็บรายได้จากแหล่งรายได้ประเภทใหม่ๆ ได้แก่ การจัดเก็บค่าบริการ

หรือค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ค่าบริการน้ำประปา ค่าบริการจัดเก็บขยะหรือบำบัดน้ำเสีย ค่าบริการที่จอดรถสาธารณะ 4) การนำเงินสะสมมาใช้ 5) การหาเงินกู้ระยะสั้นและ/หรือระยะยาวเพื่อนำมาจัดบริการหรือลงทุนและทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการบริการหรือลงทุน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้แม้โดยหลักการจะสามารถเพิ่มขีดความสามารถหรือศักยภาพทางด้านรายได้ให้แก่การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มักจะไม่ได้ถูกยอมรับจากฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนในฐานะผู้เสียประโยชน์โดยตรงจากมาตรการเหล่านี้ (Krueathep, 2012)

ความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นของไทยถูกกำหนดโดยบริบททางด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สภาพสังคมและชุมชน ตลอดจนประสิทธิภาพการบริหารงาน (Krueathep, 2008; Pattamasiriwat, 2016) อำนาจในการจัดหารายได้ (Revenue authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดรายรับของท้องถิ่น (Revenue assignment) ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง รวมถึงระเบียบข้อบังคับต่างๆ อาทิเช่น เทศบาลทั้งระดับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลจะมีอำนาจจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และมาตรา 23 หมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (Pattamasiriwat, 2016) ให้ความเห็นว่า ฐานภาษีของท้องถิ่นยังมีขีดจำกัดอันเนื่องมาจากกรอบกฎหมายได้ให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอย่างจำกัดเพียงไม่กี่ประเภทและจำกัดอัตราภาษีหรือค่าธรรมเนียม รวมถึงกำหนดอัตราส่วนแบ่งของภาษีจัดสรรยังไม่เหมาะสม รวมถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า โครงสร้างเชิงสถาบันจะเป็นตัวจำกัดความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่น

ปัจจัยทางเศรษฐกิจเป็นอีกหนึ่งตัวแปรหลักที่มีผลต่อความสามารถในการจัดหารายได้และพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของไทย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (Pattamasirawat, 2016) พบว่าการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจในบางพื้นที่ที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัดและภูมิภาคทำให้ฐานภาษีของท้องถิ่นแตกต่างกันและส่งผลกระทบต่อรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง นอกจากนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (Krueathep, 2008; 2009) พบว่า การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและตัวแปรทางสังคมซึ่งเป็นตัวกำหนดฐานรายได้และฐานภาษีของท้องถิ่นเป็นตัวแปรที่มีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นและรายได้ที่ท้องถิ่นเก็บได้จริง นอกจากนี้ ในการศึกษาเรื่องการปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาวะวิกฤต วีระศักดิ์ เครือเทพ (Krueathep, 2012) ยังพบว่า ความแตกต่างกันของท้องถิ่นในปัจจัยความเป็นเมือง ความหนาแน่นของชุมชน และภูมิภาคเป็นตัวแปรที่สะท้อนว่าสภาพเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้ท้องถิ่นมีการปรับตัวทางการเงินการคลังแตกต่างกันอย่างไร

ปัจจัยที่มีผลต่อความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นยังรวมถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถจัดการแหล่งรายได้ของท้องถิ่น และการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นภายใต้ข้อจำกัดในกระบวนการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Varanyuwatana, 2011; Krueathep, et al., 2022) ข้อจำกัดเหล่านี้รวมถึง การขาดการสำรวจพัฒนาฐานข้อมูลภาษีเพื่อให้ฐานข้อมูลมีความเป็นปัจจุบัน การขาดการใช้เครื่องมือที่ทันสมัยหรือใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกต่อประชาชนผู้เสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น

จากการทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้วิจัยได้พัฒนารอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ความหลากหลายในการหารายได้ของเทศบาลโดยมี

สมมติฐานว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นในระดับเทศบาล ได้แก่ โครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาคที่ตั้ง บริบทเศรษฐกิจชุมชน ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ ประสิทธิภาพของการบริหารงาน ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



ที่มา: พัฒนาโดยผู้วิจัย

2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณโดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลในปีงบประมาณ 2561 และข้อมูลของบริบทพื้นที่ของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจากเว็บไซต์ของเทศบาล

โดยการสุ่มตัวอย่างอย่างศึกษาตัวอย่างเทศบาลจำนวน 344 แห่ง¹ จากจำนวนเทศบาลทั้งหมดจำนวน 2,442 แห่งทั่วประเทศ² ผู้วิจัยได้ออกแบบวิธีการสุ่มตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบแบ่งกลุ่ม โดยผู้วิจัยได้สุ่มตัวอย่างจากเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง และเทศบาลตำบล 2,234 แห่ง ในสัดส่วน 1:7:91 ทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลนคร จำนวน 4 แห่ง กลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง จำนวน 24 แห่ง และกลุ่มตัวอย่างเทศบาลตำบล จำนวน 316 แห่ง และได้ทำการสุ่มอย่างเป็นระบบ โดยเรียงลำดับรายชื่อของเทศบาลแต่ละประเภทตามตัวอักษรของจังหวัดและชื่ออปท. และทำการสุ่มรายชื่อเป็นช่วง ๆ ละ 7 ลำดับที่เท่ากันจากเทศบาลลำดับแรกของแต่ละประเภทไปจนครบตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างของเทศบาลแต่ละประเภทดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างของเทศบาลที่มีความเป็นตัวแทนที่ดีของเทศบาลทั้งหมด นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้เจาะจงเลือกศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาล ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้ 1) การกำหนดโครงสร้างเชิงสถาบันแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล เป็นการกำหนดประเภทตามหลักเกณฑ์ของจำนวนประชากรในพื้นที่ที่แตกต่างกันซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล 2) พื้นที่การปกครองของเทศบาลแต่ละประเภทครอบคลุมทั้งในเขตเมืองและนอกเขตเมืองที่มีบริบทพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันหลายอันเป็นตัวแปรที่ส่งผลต่อฐานภาษีและศักยภาพของการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลที่แตกต่างกัน และ 3) ขอบเขตภารกิจของเทศบาลแต่ละประเภทเป็นตัวแปรใน

¹ การกำหนดขนาดของตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นไปตามหลักการของ Taro Yamane (1973) ซึ่งจากจำนวนตัวอย่าง 344 ของผู้วิจัย โดยระดับความคลาดเคลื่อนจะอยู่ที่ 0.05 % และความเชื่อมั่น 95 %

² จำนวนเทศบาลทั้งหมด ณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การบริหารงานคลังของเทศบาลที่แตกต่างกันซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณและการบริหารจัดการเก็บรายได้ของเทศบาลที่มีความแตกต่างกัน

2.1 สมมติฐานการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบในการวิเคราะห์ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล โดยเชื่อว่าโครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาค บริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงาน ส่งผลต่อความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาล และมีสมมติฐานตามกรอบแนวคิด ดังนี้ 1) ตัวแปรโครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาค และความเป็นเมืองที่แตกต่างกันของเทศบาลส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ที่แตกต่างกัน 2) ตัวแปรบริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้เพิ่มขึ้น

การศึกษาเชิงปริมาณของงานวิจัยนี้ได้วิเคราะห์ข้อมูลการจัดเก็บรายได้และระดับของความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาล และตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาตัวแบบของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลด้วยการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) และวิเคราะห์ตัวแบบของความสัมพันธ์ของตัวแปรโครงสร้างเชิงสถาบัน บริบทของเศรษฐกิจชุมชน ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลที่มีผลต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล ด้วยวิธีการวิเคราะห์พหุถดถอยเชิงเส้นกำลังสองน้อยที่สุดแบบทั่วไป

(Generalized Least Square: GLS)³ ซึ่งเป็นวิธีการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เหมาะสมกับตัวแปรที่ไม่สามารถเป็นไปตามข้อสมมติฐานเบื้องต้นของตัวแปรประมาณการถดถอยเชิงเส้นด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) ตามหลักการ BLUE (Best Linear Unbiased Estimates) เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลของงานวิจัยนี้ที่ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาทั้งตัวแปรข้อมูลการคลังของเทศบาลและตัวแปรบริบทเศรษฐกิจชุมชนมีความแปรปรวนของข้อมูลตามสภาวะของเศรษฐกิจจึงทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลด้วย OLS เกิดปัญหาของความแปรปรวนของความคลาดเคลื่อนที่ไม่คงที่ (Heteroscedasticity) และความคลาดเคลื่อนที่มีสหสัมพันธ์กัน (Autocorrelation)⁴ วิธีการวิเคราะห์ตัวแบบความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลด้วย GLS จึงถูกนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อลดความแปรปรวนของข้อมูลในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเส้นของข้อมูลตัวแปรอิสระและตัวแปรตามดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

³ ศึกษา GLS เพิ่มเติมใน Greene (2008) และ Woodridge (2013)

⁴ ผู้วิจัยได้ทำการทดสอบ White's test for heteroskedasticity ของ ตัวแบบ OLS พบว่า Test statistic: $TR^2 = 299.456061$, with p-value = $P(\text{Chi-square}(117) > 299.456061) = 0.000$ สรุปได้ว่า ตัวแบบ OLS มีค่าความคลาดเคลื่อนที่มีค่าความแปรปรวนไม่คงที่ หรือ เกิด heteroskedasticity และจากการทดสอบ LM Test for autocorrelation พบว่า Test statistic: $LM = 228.205234$, with p-value = $P(\text{Chi-square}(14) > 228.205234) = 0.000$ สรุปได้ว่า ตัวแบบ OLS มีค่าความคลาดเคลื่อนที่มีสหสัมพันธ์กัน หรือมี autocorrelation โดยสรุปคือตัวแบบ OLS ไม่เหมาะสมในการวิเคราะห์สมการประมาณค่าของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล และเลือกใช้วิธี GLS ที่สามารถแก้ไขปัญหา heteroskedasticity และ autocorrelation ของตัวแบบ OLS ได้

การสร้างสมการพหุคูณเชิงเส้นด้วยวิธี GLS โดยปกติจะกำหนดสมการเชิงเส้น ดังนี้

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1(X)_{i1} + \beta_2(X)_{i2} + \beta_k(X)_{ik} + \varepsilon_i$$

โดยที่ Y_i คือ ตัวแปรตาม

$(X)_{ik}$ คือ ตัวแปรต้นตัวที่ k ; $k = 1, 2, 3, \dots$

β_0 คือ ค่าคงที่

β_k คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของการแปรผันตัวที่ k ; $k = 1, 2, 3, \dots$

ε_i คือ ค่าความคลาดเคลื่อนที่มีค่าความแปรปรวนไม่คงที่

(heteroscedasticity)

$$\text{สมการประมาณค่า } \hat{y}_i = \beta_0 + \beta_1(X)_{i1} + \beta_2(X)_{i2} + \beta_k(X)_{ik}$$

จากรูปแบบของสมการพหุคูณเชิงเส้นด้วยวิธี GLS ข้างต้น ผู้วิจัยได้พัฒนาสมการของตัวแบบวิเคราะห์การประมาณค่าของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลด้วยตัวแปรอิสระดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

$$\begin{aligned} HHI_i^{\wedge} = & \beta_0 + \beta_1(\text{type})_{i1} + \beta_2(\text{reg})_i + \beta_3(\text{ur})_i + \beta_4(\text{popden})_i + \beta_5(\text{hsden})_i + \\ & \beta_6(\text{nopsh})_i + \beta_7(\text{nofac})_i + \beta_8(\text{nohottour})_i + \beta_9(\text{noshsv})_i + \beta_{10}(\text{RRC})_i \\ & + \beta_{11}(\text{shtorev})_i + \beta_{12}(\text{igrtorev})_i + \beta_{13}(\text{expperacp})_i + \beta_{14}(\text{lpa})_i \end{aligned}$$

โดยที่ HHI คือ ค่าความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาล

type คือ ประเภทของเทศบาล, reg คือ ภูมิภาค, ur คือ ความเป็นเมือง, popden คือ ความหนาแน่นของประชากร, husden คือ ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย, nopsh คือ จำนวนสถานขนานูบาล, nofac คือ จำนวนโรงงาน, nohottour คือ

จำนวนโรงแรมธุรกิจท่องเที่ยว, noshsv จำนวนร้านค้าพาณิชย์และร้านบริการ, RRC คือ ชัดความสามารถของการจัดหารายได้, shtorev คือ อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรร, igtorev คือ อัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุน, exppercac คือ รายจ่ายต่อประชากร, lpa คือ คะแนนประเมินประสิทธิภาพ

2.2 วิธีการวัดตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

1) ตัวแปรตาม ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล ใช้สูตรการคำนวณดัชนีชี้วัด ความหลากหลาย Hirshman-Herfindahl Index หรือ HHI และคำนวณค่า $HHI = \frac{1 - \sum_{i=1}^n R_i^2}{1 - (1/n)}$ โดยกำหนดให้ R_i คือ สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด และ n คือ จำนวนแหล่งที่มาของรายได้ทั้งหมดที่ถูกพัฒนามาใช้กับการวัดความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นในงานวิจัยของ Suyderhoud (1994) ทั้งนี้ ผู้วิจัยนำมาปรับใช้คำนวณค่า HHI ในงานวิจัยนี้ โดยการคำนวณจากสัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อจำนวนรายได้ทั้งหมดของเทศบาลที่จัดเก็บได้จริงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต 2) รายได้จากภาษีอากร 3) รายได้จากทรัพย์สิน 4) รายได้จากการลงทุน 5) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ 6) รายได้เบ็ดเตล็ด 7) รายได้จากภาษีจัดสรรจากรัฐบาล และ 8) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมทั้งหมดจำนวน 8 แหล่งรายได้ โดยรายได้ลำดับ 1) - 6) เป็นรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองที่เป็นรายได้จากภาษีกรในข้อ 1) และที่ไม่ใช่ภาษีอากรในข้อ 3) - 6) และคำนวณดัชนีชี้วัดความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาล (HHI) ในหน่วยร้อยละ

2) ตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยโครงสร้างเชิงสถาบันของเทศบาล ภูมิภาค บริบทของเศรษฐกิจชุมชน (ได้แก่ ความเป็นเมือง ความหนาแน่นของประชากร ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย จำนวนโรงงาน จำนวนสถานธนาณูปถัมภ์ จำนวนโรงงาน จำนวนโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว จำนวนร้านค้าพาณิชยกรรมและบริการ) ชีตความสามารถ ในการจัดหารายได้ของเทศบาล ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของเทศบาล (ได้แก่ อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรร และอัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุน) และประสิทธิภาพการ ทำงานของเทศบาล (ได้แก่ รายจ่ายเทศบาลต่อหัวประชากร และคะแนนประสิทธิภาพ ของเทศบาล)⁵

3. สรุปผลการศึกษา

3.1 ลักษณะของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง

งานวิจัยนี้ศึกษาเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 344 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาล นคร จำนวน 4 แห่ง หรือร้อยละ 1.16 ของทั้งหมด เทศบาลเมือง จำนวน 24 แห่ง หรือ ร้อยละ 6.98 ของทั้งหมด และเทศบาลตำบล จำนวน 316 หรือร้อยละ 91.86 ของ ทั้งหมด ลักษณะของเทศบาลตัวอย่างจะกระจายตามภูมิภาคและเขตของความเป็น เมืองและชนบท โดยตั้งอยู่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือภาค ตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ จำนวน 52 แห่ง 127 แห่ง 63 แห่ง 29 แห่ง 21 แห่ง 52 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 15.1 ร้อยละ 36.9 ร้อยละ 18.3 ร้อยละ 8.4 ร้อยละ 6.1 ร้อยละ 15.1 ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด ตามลำดับ และยังพบว่า เทศบาล

⁵ รายละเอียดของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาและวิธีการวัดข้อมูลของตัวแปรทั้งหมดสามารถอ่านเพิ่มเติม ได้ในภาคผนวก

ตัวอย่างจำนวน 158 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 45.9 ตั้งอยู่ในเขตเมือง และจำนวน 186 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 54.1 ตั้งอยู่ในเขตชนบท ดังแสดงในตารางที่ 1

ผลการวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ร้อยละของค่าชี้วัดความหลากหลายของการจัดหารายได้โครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาค ความเป็นเมืองและชนบท ความหนาแน่นของประชากร ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย จำนวนสถานธนาถนุบาล จำนวนโรงงาน จำนวนโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว จำนวนร้านค้า พาณิชยกรรมและการบริการ ชัดความสามารถในการจัดหารายได้ซึ่งวัดจากรายได้ทั้งหมดของเทศบาลต่อประชากร ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ที่วัดจากอัตราการจัดเก็บภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลซึ่งวัดจากรายจ่ายของเทศบาลต่อประชากร และคะแนนประเมินประสิทธิภาพของเทศบาล แสดงรายละเอียดในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ลักษณะของเทศบาลตัวอย่าง

ลักษณะของเทศบาล			เทศบาล			รวม
			นคร	เมือง	ตำบล	
ภูมิภาค	เหนือ	จำนวน	0	1	51	52
		% ทั้งหมด	0.0%	0.3%	14.8%	15.1%
	กลาง	จำนวน	1	5	121	127
		% ทั้งหมด	0.3%	1.5%	35.2%	36.9%
	ตะวันออกเฉียงเหนือ	จำนวน	1	6	56	63
		% ทั้งหมด	0.3%	1.7%	16.3%	18.3%

ลักษณะของเทศบาล			เทศบาล			รวม	
			นคร	เมือง	ตำบล		
	ตะวันออก	จำนวน	0	3	26	29	
		% ทั้งหมด	0.0%	0.9%	7.6%	8.4%	
	ตะวันตก	จำนวน	1	2	18	21	
		% ทั้งหมด	0.3%	0.6%	5.2%	6.1%	
	ใต้	จำนวน	1	7	44	52	
		% ทั้งหมด	0.3%	2.0%	12.8%	15.1%	
	รวมทั้งหมด		จำนวน	4	24	316	344
			% ทั้งหมด	1.2%	7.0%	91.9%	100.0%
	บริบทเศรษฐกิจชุมชน	เขตชนบท	จำนวน	0	0	186	186
			% ทั้งหมด	0.0%	0.0%	54.1%	54.1%
	เขตเมือง	จำนวน	4	24	130	158	
		% ทั้งหมด	1.2%	7.0%	37.8%	45.9%	
รวมทั้งหมด		จำนวน	4	24	316	344	
		% ทั้งหมด	1.2%	7.0%	91.9%	100.0%	

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 2 ค่าสถิติเชิงพรรณนาสำหรับตัวแปรหลักที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปร	กลุ่มตัวอย่าง	Mea n	S.D.	Mini mum	Maxi mum
ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล (ร้อยละ)	344	62.10 276	5.567 426	44.61 989	79.52 557
โครงสร้างเชิงสถาบัน					

ตัวแปร	กลุ่ม ตัวอย่าง	Mean	S.D.	Minimum	Maximum
เทศบาลนคร	4	1.16 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
เทศบาลเมือง	24	6.98 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
เทศบาลตำบล	316	91.86 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภูมิภาค					
ภาคเหนือ	52	15.12 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	127	36.92 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภาคกลาง	63	18.31 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภาคตะวันออก	29	8.43 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภาคตะวันตก	21	6.1 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
ภาคใต้	52	15.12 % ของกลุ่มตัวอย่าง			
บริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน					
เขตเมือง		เขตเมือง = 158 เทศบาล, 45.93% 			

ตัวแปร	กลุ่ม ตัวอย่าง	Mean	S.D.	Minimum	Maximum
จำนวนโรงงาน (แห่ง)	344	2.186 047	9.105 167	0	105
จำนวนโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว (แห่ง)	344	5.720 93	12.03 847	0	109
จำนวนร้านค้าพาณิชย์และบริการ (แห่ง)	344	52.14 535	86.77 562	0	629
ขีดความสามารถในการจัดหารายได้					
รายได้ทั้งหมดของเทศบาลต่อ ประชากร (บาทต่อพันคน)	344	8.042 932	3.911 424	2.941 575	41.63 773
ความเป็นอิสระทางด้านรายได้					
อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรร (ร้อยละ)	344	44.40 381	7.875 12	19.47 327	75.68 797
อัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุน (ร้อยละ)	344	48.63 818	10.18 169	10.37 496	74.84 953
ประสิทธิภาพของการบริหารงาน					
รายจ่ายเทศบาลต่อประชากร (บาท ต่อพันคน)	344	6.177 468	3.211 341	0.656 737	38.98 893
คะแนนประสิทธิภาพของเทศบาล (LPA) (ร้อยละ)	344	81.44 916	6.971 292	50.1	96.19

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

3.2 รายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลค่าเฉลี่ยของรายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด และแยกรายประเภทของเทศบาลแสดงรายละเอียดในตารางที่ 3 จากการวิเคราะห์ ค่าเฉลี่ยของผลการจัดเก็บรายได้จริงของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2561 พบว่า โดยภาพรวมเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจัดเก็บรายได้ทั้งหมดในปีนี้มีค่าเฉลี่ยเป็น จำนวน 72.1 ล้านบาท โดยมีค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นจำนวน 7.4 ล้านบาท หากพิจารณารายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองรายประเภททั้ง 6 ประเภทหลัก จะพบว่า ค่าเฉลี่ยของรายได้จากภาษีอากรท้องถิ่นมีจำนวนสูงที่สุดอยู่ที่ 4.8 ล้านบาท จำนวน รายได้ที่จัดเก็บได้ลำดับรองลงมาจะเป็นรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ ตามลำดับ และค่าเฉลี่ยของรายได้จากการลงทุนจำนวนต่ำที่สุดอยู่ที่ ประมาณ 6,147 บาท นอกจากนี้ จะเห็นว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมีรายได้จากภาษีจัดสรรโดยรัฐบาล เฉลี่ยเป็นจำนวน 31 ล้านบาท และมีค่าเฉลี่ยของเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลเป็น จำนวน 33 ล้านบาท

โดยสรุป จะเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของรายได้ของเทศบาลจาก ทั้งหมด 3 ประเภทหลัก เทศบาลส่วนใหญ่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากที่สุด รองลงมาเป็น ภาษีจัดสรรและรายได้จัดเก็บเองของเทศบาล ตามลำดับ

ตารางที่ 3 ค่าเฉลี่ยของจำนวนรายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ประเภทรายได้	ค่าเฉลี่ย (บาท)			ค่าเฉลี่ยรวม (บาท)
	เทศบาลนคร (4)	เทศบาลเมือง (24)	เทศบาลตำบล (316)	
1. รายได้จัดเก็บเอง	03,000,000.00	5,900,000.00	4,025,974.00	7,403,963.00
1.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	15,700,000.00	6,185,916.00	576,740.90	1,144,139.00
1.2 ภาษีอากร ท้องถิ่น	74,700,000.00	22,000,000.00	2,634,517.00	4,826,228.00
1.3 รายได้จาก ทรัพย์สิน	11,300,000.00	5,800,107.00	499,044.50	994,390.80
1.4 รายได้จาก การลงทุน	91,122.50	24,098.33	3,707.52	6,146.59
1.5 รายได้จาก สาธารณูปโภคและ การพาณิชย์	-	763,954.40	176,439.00	215,376.80
1.6 รายได้ เบ็ดเตล็ด	1,439,613.00	1,095,751.00	135,524.70	217,681.10
2. ภาษีจัดสรร	284,000,000.00	115,000,000.00	22,200,000.00	31,700,000.00
3. เงินอุดหนุน	250,000,000.00	125,000,000.00	23,300,000.00	33,000,000.00
รายได้รวมของ เทศบาล	638,000,000.00	276,000,000.00	49,500,000.00	72,100,000.00

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

หากพิจารณากลุ่มตัวอย่างรายเทศบาล จะพบว่า เทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยของรายได้รวมสูงที่สุดอยู่ที่ 638 ล้านบาท รองลงมา คือ เทศบาลเมืองจำนวน 276 ล้านบาท และ เทศบาลตำบลจำนวน 49.5 ล้านบาท สำหรับเทศบาลนครกลุ่มตัวอย่าง เงินภาษีจัดสรรมีค่าเฉลี่ยสูงสุดเป็นจำนวน 284 ล้านบาทรองลงมา ได้แก่ เงินอุดหนุนจำนวนเฉลี่ย 250 ล้านบาท และรายได้จัดเก็บเอง จำนวนเฉลี่ย 103 ล้านบาท กรณีของเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่าง ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองมีค่าเฉลี่ยของเงินอุดหนุนมากที่สุดเป็นจำนวน 125 ล้านบาท รองลงมา ได้แก่ เงินภาษีจัดสรรจากรัฐเป็นจำนวน 115 ล้านบาท และรายได้จัดเก็บเองของเทศบาลเป็นจำนวน 35.9 ล้านบาท เช่นเดียวกันกับกรณีของเทศบาลตำบล พบว่า เทศบาลตำบลมีค่าเฉลี่ยของเงินอุดหนุนจากรัฐมากที่สุดเป็นจำนวน 23.3 ล้านบาท รองลงมา คือ เงินภาษีจัดสรรจากรัฐเป็นจำนวน 22.2 ล้านบาท และรายได้จัดเก็บเองของเทศบาลเป็นจำนวน 4 ล้านบาท

นอกจากนี้ การประเมินค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมดของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในตารางที่ 4 สะท้อนให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยแล้วเทศบาลพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐร้อยละ 48.64 ของรายได้ทั้งหมด ได้รับเงินภาษีจัดสรรจากรัฐเฉลี่ยร้อยละ 44.4 และสามารถจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเองได้เฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.96 ของรายได้ทั้งหมด สำหรับเงินอุดหนุน พบว่า เทศบาลตำบลพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางโดยเฉลี่ยร้อยละ 48.64 ของรายได้ทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ร้อยละ 45.82 และร้อยละ 41.28 ตามลำดับ กรณีของภาษีจัดสรร พบว่า เทศบาลตำบล ได้รับจัดสรรเงินภาษีจากส่วนกลางเฉลี่ยเป็นจำนวนมากที่สุดที่ร้อยละ 44.62 รองลงมา ได้แก่ เทศบาลนคร และ เทศบาลเมือง ร้อยละ 43.12 และร้อยละ 41.82 ตามลำดับ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า ในส่วนของการจัดเก็บ

รายได้เองของเทศบาล เทศบาลนครสามารถจัดเก็บรายได้เองได้มากที่สุดโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 15.60 รองลงมา ได้แก่ เทศบาลเมืองจัดเก็บรายได้เองโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 12.3 และเทศบาลตำบลสามารถจัดเก็บรายได้ได้น้อยที่สุดโดยเฉลี่ยที่ร้อยละ 6.44

ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยของร้อยละของสัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมดของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

ประเภทรายได้	ค่าเฉลี่ย (ร้อยละ)			ค่าเฉลี่ยรวม
	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (24 แห่ง)	เทศบาลตำบล (316 แห่ง)	
1. รายได้จัดเก็บเอง	15.60	12.36	6.44	6.96
1.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	2.56	2.16	1.05	1.14
1.2 ภาษีอากรท้องถิ่น	11.22	7.16	3.76	4.09
1.3 รายได้จากทรัพย์สิน	1.58	2.18	0.95	1.05
1.4 รายได้จากการลงทุน	0.01	0.01	0.01	0.01
1.5 รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์	-	0.46	0.40	0.40
1.6 รายได้เบ็ดเตล็ด	0.24	0.38	0.27	0.27
2. ภาษีจัดสรร	43.12	41.82	44.62	44.40
3. เงินอุดหนุน	41.28	45.82	48.95	48.64

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

โดยสรุป ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า รายได้หลักของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างมาจากเงินอุดหนุนและภาษีจัดสรร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับของเทศบาลตำบล ในขณะที่เทศบาลทั้งสามระดับมีความสามารถในการหารายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองได้ไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมดในปีงบประมาณ ดังนั้น การศึกษาความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลในการศึกษาวิจัยนี้จะช่วยอธิบายความสามารถในการพัฒนาจัดเก็บรายได้ของเทศบาลด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.3 ความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง

การประเมินความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลโดยการคำนวณค่า HHI ของเทศบาลดังที่ได้ให้รายละเอียดไว้ในตารางที่ 5 พบว่า ค่าเฉลี่ยของค่าตัวชี้วัดความหลากหลายในการจัดหารายได้ หรือ HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง 344 แห่ง อยู่ที่ร้อยละ 62.10 และพบว่าค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของเปอร์เซ็นต์ HHI อยู่ที่ร้อยละ 44.62 และร้อยละ 79.53 ตามลำดับ การประเมินค่า HHI รายประเภทของเทศบาลพบว่า เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีค่าเฉลี่ยของค่า HHI อยู่ที่ร้อยละ 69.91 ร้อยละ 66.89 และร้อยละ 61.64 ตามลำดับ จากค่าเฉลี่ยดังกล่าว ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความแปรปรวน (Analysis of Variance: ANOVA) ของข้อมูลเพื่อทดสอบความแตกต่างค่าเฉลี่ย HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 ระดับ ผลการวิเคราะห์พบว่า ค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลมีความแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่เทียบของประเภทของเทศบาลอย่างมี

นัยสำคัญทางสถิติ⁶

ผลการประเมินค่าเฉลี่ยของค่า HHI ตามภูมิภาคที่ตั้งของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในตารางที่ 5 พบว่า เทศบาลในภาคใต้มีค่าเฉลี่ยของค่า HHI สูงที่สุดที่ร้อยละ 64.91 รองลงมา ได้แก่ เทศบาลในภาคตะวันตก ภาคตะวันออก ภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีค่าเฉลี่ยของค่า HHI ที่ร้อยละ 64.08 ร้อยละ 63.43 ร้อยละ 61.57 ร้อยละ 62.67 และร้อยละ 60.26 ตามลำดับ และเมื่อวิเคราะห์ ANOVA เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย HHI ของเทศบาลในแต่ละภูมิภาค ผลการวิเคราะห์พบว่า ค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของเทศบาลในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่เทียบของภูมิภาคต่างๆ ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ⁷ นอกจากนี้ การประเมินค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างตามบริบทของเศรษฐกิจชุมชนพบว่า เทศบาลในเขตเมืองมีค่าเฉลี่ยของค่า HHI ที่ร้อยละ 64.35 ในขณะที่เทศบาลในเขตชนบทมีค่าเฉลี่ยของค่า HHI ที่ร้อยละ 60.19 เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยนี้ของเทศบาลในสองบริบทโดยการวิเคราะห์ Independent T-test ผลการวิเคราะห์พบว่า ค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของ

⁶ ผลการวิเคราะห์ ANOVA เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างระหว่างเทศบาลทั้ง 3 ประเภท พบว่า ค่า $F\text{-test} = 15.034$ $P\text{-value} = 0.000$ ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของเทศบาลทั้ง 3 กลุ่มตัวอย่างแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

⁷ ผลการวิเคราะห์ ANOVA เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในภูมิภาคทั้ง 6 ภูมิภาค พบว่า ค่า $F\text{-test} = 7.104$ $P\text{-value} = 0.000$ ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ค่าเฉลี่ยของค่า HHI ของเทศบาลใน 6 ภูมิภาคแตกต่างกันอย่างน้อย 1 คู่อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เทศบาลในเขตเมืองและเขตชนบทมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ⁸

ตารางที่ 5 ค่าเฉลี่ยร้อยละของค่าดัชนีชี้วัดความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลรายประเภทของเทศบาล ภูมิภาค และบริบทเศรษฐกิจชุมชน

ประเภท	กลุ่ม ตัว อย่าง	%HHI			
		ค่า เฉลี่ย	ค่าส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่า ต่ำสุด	ค่าสูง สุด
ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของ เทศบาล (%HHI)	344	62.1 02	5.567	44.6 19	79.52 5
โครงสร้างเชิงสถาบัน					
เทศบาลนคร	4	69.9 09	2.190	68.1 54	73.09 6
เทศบาลเมือง	24	66.8 91	4.399	60.8 72	75.03 3
เทศบาลตำบล	316	61.6 40	5.437	44.6 20	79.52 6

⁸ ผลการวิเคราะห์ Independent T-test เพื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ย HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในเขตเมืองและเขตชนบท พบว่า ความแปรปรวนของค่าเฉลี่ย HHI ของทั้งสองกลุ่มเทศบาลมีความแปรปรวนเท่ากัน ($F=0.220$, $P\text{-value} = 0.639$) และพบว่า ค่า $t = 7.447$, $df = 342$, $P\text{-value} = 0.000$ ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05 จึงสรุปได้ว่า ค่าเฉลี่ยของ HHI ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในเขตเมืองและเขตชนบทมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ประเภท	กลุ่ม ตัว อย่าง	%HHI			
		ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
ภูมิภาค					
ภาคเหนือ	52	61.5 73	3.887	53.0 98	72.95 6
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	127	60.2 59	4.887	44.6 20	75.65 8
ภาคกลาง	63	62.6 66	6.313	45.7 38	79.52 6
ภาคตะวันออก	29	63.4 26	6.428	46.3 14	74.59 4
ภาคตะวันตก	21	64.0 86	4.219	58.3 90	75.02 5
ภาคใต้	52	64.9 15	6.036	55.0 91	76.33 6
บริบทเศรษฐกิจชุมชน					
เขตเมือง	158	64.3 56	4.940	48.2 54	76.33 6

ประเภท	กลุ่ม ตัว อย่าง	%HHI			
		ค่าเฉลี่ย	ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
เขตชนบท	186	60.1	5.361	44.6	79.52
		89		20	6

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

3.4 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความหลากหลายในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล
ตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ตัวแบบความหลากหลายในการจัดหารายได้ของ
เทศบาล โดยวิธีการถดถอยเชิงเส้นกำลังสองน้อยที่สุดแบบทั่วไป (Generalize
Least Square Regression)

ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล (ร้อยละ)		
	Coefficient	S.E.
โครงสร้างเชิงสถาบัน		
เทศบาลนคร	--- กลุ่มอ้างอิง ---	
เทศบาลเมือง	1.428***	(0.382)
เทศบาลตำบล	0.338	(0.321)
ภูมิภาค		
ภาคเหนือ	--- กลุ่มอ้างอิง ---	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-0.890***	(0.0399)
ภาคกลาง	-1.174***	(0.0645)
ภาคตะวันออก	-1.561***	(0.0669)

ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล (ร้อยละ)		
	Coefficient	S.E.
ภาคตะวันตก	-0.109	(0.170)
ภาคใต้	0.254***	(0.0493)
บริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน		
เขตเมือง	1.894***	(0.0641)
ความหนาแน่นประชากร (จำนวนคน ต่อ 1 ตร.กม.)	0.000691***	(0.000102)
ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย (จำนวนหลัง ต่อ 1 ตร.กม.)	-0.00136***	(0.000227)
จำนวนสถานธนาทุน (แห่ง)	0.000181***	(0.0000189)
จำนวนโรงงาน (แห่ง)	0.0280***	(0.00408)
จำนวนโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว (แห่ง)	0.0210***	(0.00280)
จำนวนร้านค้าพาณิชย์และบริการ (แห่ง)	-0.00131***	(0.000221)
ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ (RRC)		
รายได้ทั้งหมดของเทศบาลต่อประชากร (บาทต่อพันคน)	-0.817***	(0.0265)
ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (LRA)		
อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรร (ร้อยละ)	-0.606***	(0.00808)
อัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุน (ร้อยละ)	-0.689***	(0.00738)
ประสิทธิภาพของการบริหารงาน (LP)		
รายจ่ายเทศบาลต่อหัวประชากร (บาทต่อพันคน)	0.856***	(0.0287)
คะแนนประสิทธิภาพของเทศบาล (LPA) (ร้อยละ)	0.0122***	(0.00269)
ค่าคงที่	122.1***	(0.823)

จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง) 344, Number of groups 344, Wald chi2 (20) 8875268.5, Prob > chi2 0.0000

Standard errors in parentheses, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติของตัวแบบประมาณค่าความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลโดยวิธี GLS (Wald chi2 (20) 8875268.5, Prob > chi2 0.0000) ในตารางที่ 6 ตามกรอบแนวคิดในการศึกษาที่อธิบายข้างต้น ในภาพรวมพบว่า โครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาค บริบทของเศรษฐกิจชุมชน ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลมีอิทธิพลต่อความหลากหลายในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จากการทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ของแต่ละปัจจัยต่อร้อยละของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 และส่วนใหญ่เป็นไปตามสมมติฐาน ยกเว้นความสัมพันธ์ของบางปัจจัยกับตัวแปรตาม โดยสามารถสร้างสมการประมาณค่าความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลได้ ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{HHI}_i^* = & 1.43 + \beta_1 * (\text{type})_i + \beta_2 * (\text{reg})_i + 1.89 * (\text{ur})_i + 0.000691 * (\text{popden})_i - \\ & 0.00136 * (\text{hsden})_i + 0.000181 * (\text{nopsh})_i + 0.0280 * (\text{nofac})_i + \\ & 0.0210 * (\text{nohottour})_i - 0.00131 * (\text{noshsv})_i - 0.817 * (\text{RRC})_i - \\ & 0.606 * (\text{shtorev})_i - 0.689 * (\text{igrtorev})_i + 0.856 * (\text{expperacp})_i + \\ & 0.0122 * (\text{lpa})_i \end{aligned}$$

ผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ กับความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล พบว่า

- 1) โครงสร้างเชิงสถาบัน ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลเมืองมีความหลากหลาย

ในการจัดหารายได้สูงกว่าเทศบาลนครอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า เทศบาลเมืองมีความหลากหลายในการจัดหารายได้สูงกว่าเทศบาลนครเฉลี่ยร้อยละ 1.43 ในขณะที่ยังพบว่า ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลตำบลและเทศบาลนครไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น จะเห็นว่าผลการวิเคราะห์เป็นไปตามสมมติฐานในกรณีของเทศบาลเมือง แต่ยกเว้นในกรณีของเทศบาลตำบล

2) ภูมิภาคที่ตั้งของเทศบาล ผลการวิเคราะห์พบว่า เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกมีแนวโน้มในการจัดหารายได้ที่มีความหลากหลายต่ำกว่าเทศบาลในภาคเหนืออย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ต่ำกว่าเทศบาลในภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 0.89 เทศบาลในภาคกลางจะมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ต่ำกว่าเทศบาลในภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 1.17 และเทศบาลในภาคตะวันออกจะมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ต่ำกว่าเทศบาลในภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 1.56 ตามลำดับ ในทางตรงกันข้าม พบว่า เฉพาะเทศบาลในภาคใต้จะมีความหลากหลายในการจัดหารายได้สูงกว่าเทศบาลในภาคเหนือเฉลี่ยร้อยละ 0.25 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ดังนั้น จะเห็นว่าผลการวิเคราะห์เป็นไปตามสมมติฐานที่เชื่อว่าภูมิภาคที่ตั้งมีผลต่อความหลากหลายในการหารายได้ของเทศบาล และทำให้เห็นว่าเทศบาลในภาคใต้มีการพัฒนารายได้โดยการสร้างความหลากหลายในการจัดหารายได้มากกว่าเทศบาลในภาคอื่น อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษายังพบว่าเทศบาลในภาคตะวันตกและเทศบาลในภาคเหนือมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลไม่แตกต่างกัน

3) บริบทของเศรษฐกิจชุมชน โดยภาพรวม พบว่า ความเป็นเมือง ความหนาแน่นของประชากรและของที่อยู่อาศัย ตลอดจนแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจซึ่ง

เป็นฐานภาษีที่สำคัญของเทศบาลไม่ว่าจะเป็นสถานธนานุบาล โรงงาน โรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว รวมถึงร้านค้าพาณิชย์และร้านบริการในเขตเทศบาล มีความสัมพันธ์กับความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการวิเคราะห์พบว่า เทศบาลในเขตเมืองมีความหลากหลายในการจัดหารายได้สูงกว่าเทศบาลในเขตชนบทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า เทศบาลในเขตเมืองมีความหลากหลายในการจัดหารายได้สูงกว่าเทศบาลในเขตชนบทร้อยละ 1.89 และยังพบว่า หากความหนาแน่นของประชากรในเขตเทศบาลสูงขึ้นจะส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า เทศบาลที่มีประชากรต่อพื้นที่ 1 ตร.กม. เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้เทศบาลจัดหารายได้ได้หลากหลายเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 0.07 ในทางตรงกันข้าม พบว่า หากความหนาแน่นของที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลเพิ่มสูงขึ้นจะส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลลดลงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า เทศบาลที่มีจำนวนที่อยู่อาศัยของคนในเขตเทศบาลต่อพื้นที่ 1 ตร.กม. เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะส่งผลให้เทศบาลนั้นจัดหารายได้หลากหลายลดลงประมาณร้อยละ 1.36

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่าบริบทของเศรษฐกิจชุมชนที่วัดจากจำนวนแหล่งรายได้ทางเศรษฐกิจของซึ่งเป็นฐานภาษีที่สำคัญของเทศบาล ได้แก่ สถานธนานุบาล โรงงาน โรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว ในเขตเทศบาลมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า การเพิ่มขึ้นของจำนวนสถานธนานุบาล โรงงาน โรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยวในเขตเทศบาล 100 แห่ง ส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นได้เพียงเล็กน้อยที่ร้อยละ 0.02 ร้อยละ 2.8 และร้อยละ 2.1

ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบนี้ยกเว้นในกรณีของร้านค้าพาณิชย์และร้านบริการ ผลการวิเคราะห์พบว่า เทศบาลที่มีร้านค้าพาณิชย์และร้านบริการเพิ่มขึ้น 100 แห่ง มีผลให้ความหลากหลายของการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลลดลงร้อยละ 0.13

4) *ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของเทศบาล* ผลการวิเคราะห์พบว่า ความสามารถในการจัดหารายได้ต่อประชากรในพื้นที่ของเทศบาลมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อความหลากหลายในการหารายได้ของเทศบาลซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน โดยเมื่อรายได้ของเทศบาลต่อประชากรพันคน เพิ่มขึ้น 1 บาทจะส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลลดลงร้อยละ 0.82 ในทำนองเดียวกัน หากรายได้ของเทศบาลต่อประชากรพันคนเพิ่มขึ้น 100 บาท เทศบาลจะมีความหลากหลายของการจัดหารายได้ลดลงร้อยละ 82

5) *ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของเทศบาล* ผลการวิเคราะห์พบว่า ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ของเทศบาลซึ่งวัดจากอัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางมีความสัมพันธ์เชิงลบกับความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรรของเทศบาลที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลลดลงร้อยละ 0.61 ในทำนองเดียวกัน อัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐของเทศบาลที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลลดลงร้อยละ 0.69

6) *ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล* ผลการวิเคราะห์พบว่า ประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาลมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลซึ่งเป็นไปตามสมมติฐาน โดยพบว่า เมื่อรายจ่ายของเทศบาลต่อประชากรพันคนเพิ่มขึ้น 1 บาท จะส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหา

รายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.86 ในทำนองเดียวกัน หากรายได้ของเทศบาลต่อประชากรพันคนเพิ่มขึ้น 100 บาท เทศบาลจะมีความหลากหลายของการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 86 ในทำนองเดียวกันพบว่า คะแนนการประเมินประสิทธิภาพของเทศบาลที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ส่งผลให้ความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.01

4. อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้มุ่งอธิบายระดับความหลากหลายในการหารายได้ท้องถิ่นในระดับเทศบาลและมุ่งทดสอบว่ามีปัจจัยใดบ้างที่จะส่งผลต่อการสร้างความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล โดยทดสอบสมมติฐานตามกรอบแนวคิดของงานวิจัยนี้ที่เชื่อว่าโครงสร้างเชิงสถาบัน ภูมิภาค และความเป็นเมืองที่แตกต่างกันของเทศบาลส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังเชื่อว่าบริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน ชีตความสามารถในการจัดหารายได้ ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ และประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้เพิ่มขึ้น

ผลการวิจัยนำไปสู่ข้อสรุปที่สำคัญ 4 ประการ คือ ประการแรก เทศบาลส่วนใหญ่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ในส่วนของภาษีท้องถิ่นและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีโดยเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายได้รวมทั้งหมด และรายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ยังคงมีส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลางต่อรายได้ของเทศบาลอยู่ในระดับสูงมากกว่าร้อยละ 80-90 ของรายได้ทั้งหมดของเทศบาล ผลการศึกษานี้ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ชัดว่า เทศบาลยังคงพึ่งพารายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ข้อค้นพบนี้ยังคงยืนยันว่า

การคลังของเทศบาลในภาพรวมยังไม่อยู่ในระดับที่พึ่งพาตนเองหรือไม่มีความเป็นอิสระทางด้านรายได้ หากเทศบาลมีความเป็นอิสระในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง จะต้องเห็นว่าสัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองเทียบต่อรายได้ทั้งหมดควรอยู่ในระดับที่สูงจึงจะมีอิสระในการตอบสนองต่อความต้องการในบริการสาธารณะของประชาชนได้เพิ่มขึ้น (Varanyuwatana, 2011; Pianpitak, 2020; Ladner et al, 2019)

ประการที่สอง ความหลากหลายของการจัดหารายได้ของเทศบาลในปีงบประมาณ 2561 โดยเฉลี่ยอยู่ร้อยละ 62.10 ซึ่งจัดว่าอยู่ในระดับที่มีความหลากหลายในระดับปานกลาง และเมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาในงานวิจัยของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (Krueathep, 2012) ที่พบว่า ในปีงบประมาณ 2552 ค่าเฉลี่ยของระดับความหลากหลายของแหล่งรายได้ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 972 แห่ง โดยเฉลี่ยอยู่ที่ 0.37 หรือร้อยละ 37 ผลการศึกษาของงานวิจัยของปีงบประมาณ 2561 สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา เทศบาลของไทยมีความสามารถในการพัฒนาแหล่งรายได้ที่มีความหลากหลายมากขึ้น

ประการที่สาม ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่หลากหลายของเทศบาลจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาล ภูมิภาคที่ตั้ง และบริบทของเศรษฐกิจชุมชนของเทศบาล โดยพบว่า 1) เทศบาลในเขตเมืองมีความหลากหลายในการจัดหารายได้มากกว่าเทศบาลในชนบท 2) เทศบาลในภาคใต้มีระดับความหลากหลายในการหารายได้สูงกว่าเทศบาลในภาคอื่นๆ 3) การเพิ่มขึ้นสถานประกอบการในท้องถิ่น เช่น สถานธนาบาล โรงงาน โรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยว เป็นต้น ทำให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากสามารถขยายฐานรายได้ที่จัดเก็บเองไปสู่รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรมากขึ้น 4) ความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นที่มากขึ้นส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการจัดหารายได้

เพิ่มขึ้น และนอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนที่จะช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนในการยกระดับความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาล เทศบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองและเศรษฐกิจชุมชนควบคู่ไปกับการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านอื่น ๆ ในการดูแลชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กลยุทธ์ในการสร้างความหลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงของการขาดแคลนรายได้ของเทศบาลในอนาคตจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจและการยอมรับในการพัฒนาจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ แก่ประชาชน มิเช่นนั้นกลยุทธ์ทางรายได้นี้จะนำไปสู่การต่อต้านและความไม่เต็มใจจ่ายภาษีของประชาชน และทำให้เทศบาลเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บรายได้ได้อย่างจำกัด

ประการที่สี่ ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการสร้างความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย จำนวนร้านค้าพาณิชยกรรมและบริการ ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของเทศบาลหรือรายได้ของเทศบาลต่อหัวประชากร จะเห็นว่าปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองประเภทภาษีอากรเป็นหลัก เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย หากเทศบาลเผชิญกับการขาดแคลนรายได้ (Revenue shortfall) จากภาษีหลักเหล่านี้ ในช่วงสถานการณ์ความผันผวนทางเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐ เช่น การลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562-2564 จะส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงเป็นจำนวนมาก และส่งผลต่อการจัดหาบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ในทำนองเดียวกัน ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ที่ลดลงหรือการพึ่งพาเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรในสัดส่วนที่สูงขึ้นยังส่งผลให้เทศบาลมีความหลากหลายในการ

จัดหารายได้ลดลงด้วย เนื่องจากเทศบาลจะไม่มีค่าธรรมเนียมหรือรันในการหารายได้จากแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ที่จะป้องกันความเสี่ยงต่อการขาดแคลนรายได้ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการความหลากหลายในการจัดหารายได้เพื่อพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะบางประการ ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยความหลากหลายในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเทศบาลและรูปแบบอื่น ๆ ในอนาคต นักวิจัยควรจะต้องเก็บข้อมูลรายได้ท้องถิ่นที่ไม่ใช่รายได้จากภาษีอากรตามประเภทย่อย ๆ เพื่ออธิบายความหลากหลายของแหล่งรายได้ท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น และควรศึกษาวิเคราะห์จากข้อมูลรายได้ท้องถิ่นมากกว่า 1 ปีงบประมาณเพื่อให้สามารถอธิบายแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงระดับความหลากหลายในการจัดหารายได้ของเทศบาลและ อปท. ประเภทอื่นได้ชัดเจนขึ้น

2. การศึกษาวิจัยในอนาคตควรศึกษาความหลากหลายในการหารายได้ของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเทศบาลทั้งสองประเภทนี้มีความเป็นเมืองสูง อาจจะมีตัวชี้วัดเศรษฐกิจชุมชนที่แตกต่างจากงานวิจัยนี้ และควรการออกแบบวิธีการสุ่มตัวอย่างให้ได้กลุ่มตัวอย่างความเป็นตัวแทนที่ดีของเทศบาลทั้งสองประเภทนี้มากขึ้นหรืออาจจะศึกษาจากจำนวนเทศบาลนครและเทศบาลเมืองทั้งหมดทั่วประเทศ

3. ในงานวิจัยนี้ยังขาดการศึกษาปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางด้านกฎหมาย และปัจจัยทางการบริหารอื่น ๆ ที่อาจจะมีผลต่อการสร้างความหลากหลายในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นช่องว่างของการศึกษาวิจัยสำหรับผู้สนใจศึกษาวิจัยต่อยอดในประเด็นนี้

4. การทำวิจัยต่อไปควรต่อยอดโดยการศึกษาผลลัพธ์ของความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่น เพื่อพิสูจน์ว่าความหลากหลายในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นจะช่วยขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น และทำให้เกิดความมั่นคงและยืดหยุ่นในการบริหารทรัพยากรทางการเงิน และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลังท้องถิ่นให้ดีขึ้น (Bartle et. al, 2003) ช่วยเพิ่มความมั่นคงทางรายได้ให้แก่ท้องถิ่นและสามารถลดการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลได้ (Hendrick, 2002) รวมถึงช่วยบรรเทาภาระรายจ่ายของท้องถิ่นที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง Sjoquist et al. (2004) ได้หรือไม่และมากน้อยเพียงใดในบริบทของการคลังท้องถิ่นของไทย

บรรณานุกรม

- Bartle, J. R., Carol, E., & Dale, K. (2003). "Beyond the property tax: Local government revenue diversification. " **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, 15(4): 622-648.
- Carroll, D. A. (2005). "Are state governments prepared for fiscal crises? A look at revenue diversification during the 1990s." **Public Finance Review**, 33(5): 603-633.
- Carroll, D. A. (2009). "Diversifying municipal government revenue structures: Fiscal illusion or instability?." **Public Budgeting & Finance**, 29(1): 27-48.

- Carroll, D. A., & Johnson, T. (2010). "Examining small town revenues: To what extent are they diversified?." **Public Administration Review**, 70(2): 223-235.
- Green, W. H. (2008). **Econometric analysis**. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Hendrick, R. (2002). "Revenue diversification: Fiscal illusion or flexible financial management." **Public Budgeting & Finance**, 22(4): 52-72.
- Jordan, M. M., & Wagner, G. A. (2008). "Revenue diversification in Arkansas cities: The budgetary and tax effort impacts." **Public Budgeting & Finance**, 28(3): 68-82.
- Krueathep, W. (2008). "khī khwāmsāmāṭ nai kān hā raīdai khōṅg 'ongkōṅ pokkhōṅg sūan thōṅgthin : krōp wikhroṅ būāṅton. [Revenue raising capacity of local government organizations: Preliminary analysis framework]" **King Prajadhipok's Institute Journal**, 6(1): 78-104.
- Krueathep, W. (2009). "sukkhaphāp thāṅkān khlāṅ khōṅg theṭsabān : krōp nāōkhīt lāe phon kānwīchāi choēṅ prāchak. [Municipal fiscal health: Framework and the empirical research findings]" **King Prajadhipok's Institute Journal**, 7(2): 60-83.
- Krueathep, W. (2012). **konlayut kān prap tuā thāṅg kānngōēn kānkhlāṅ khōṅg 'ongkōṅ pokkhōṅg sūan thōṅgthin phāitai phāwa wīkrit**. [Retrenchment strategies for Thai local governments under the crisis] Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

Krueathep, W. et al. (2022). **kānphatthanārabop bōrihān c̄hat kep rāidai thōngthin (raya thī 2).** [Enhancing Capabilities of local revenue administration in Thailand (Phase II Study)] (Research Report) Bangkok: National Research Council of Thailand and Knowledge Network Institute of Thailand.

Ladbuakhaw, S. (2020). “kānkhlang thōngthin : saphāp panhālæ næōthāng kækhai. [Local Finance: Problems and the resolutions]” **Journal of Political Science and Public Administration**, 11(1): 189-214.

Ladd, H. F., & Weist, D. R. (1987). “State and local tax systems: Balance among taxes vs. balance among policy goals.” In Stocker, F. D. (Ed.), **The Quest for Balance in State-Local Revenue Structures** (pp. 39-70). Cambridge, MA: Lincoln Institution of Land Policy.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K. & Navarro, C. (2019). **Patterns of Local Autonomy in Europe.** London: Palgrave Macmillian.

Pattamasirawat, D. (2016). **kānkhlang thōngthin : kān khayaī thān rāidai læ māttrakān lot khwām luāmlam.** [Local finance: The expansion of revenue base and disparity reduction strategy] Bangkok: King Prajadhipok’s Institute.

Pianpitak, K. (2020). “khwām ‘itsara khōng ‘ongkōn pokkhrōng suān thōngthin kap panhā kān kamkap dūlæ khōng rat. [The autonomy of local government organizations and the problem of the central

government supervision] ” **King Prajadhipok’ s Institute Journal**, 18(3): 5-16.

Shannon, J. (1987). “State revenue diversification-the search for balance.”

In Stocker, F. D. (Ed.), **The Quest for Balance in State-Local Revenue Structures** (pp. 9-38). Cambridge, MA: Lincoln Institution of Land Policy.

Sjoquist, D. L., Wallace, S. & Edwards, B. (2004). “What a tangled web:

Local property, income, and sales taxes.” In Schwartz, A. (Ed.), **Urban Issues and Public Finance: Collected Essays in Honor of Dick Netzer** (pp. 42-70). Edward Elgar Publishing.

Suyderhoud, J. P. (1994). “State-local revenue diversification, balance, and fiscal performance.” **Public Finance Quarterly**, 22(2): 168-194.

Varanyuwatana, S. (2011). **wit̄i mai k̄anphatthanā r̄airap th̄ongthin Thai**. [New normal of local revenue generation in Thailand] Nonthaburi: The College of Local Government Development, King Prajadhipok’ s Institute.

Woodridge, J. M. (2013). **Introductory Econometrics: A Modern Approach**. Mason, OH: South-Western, Cengage Learning.

ภาคผนวก

ตารางที่ ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาและวิธีการวัดข้อมูลของตัวแปร

ตัวแปรที่ศึกษา	วิธีวัดข้อมูลของตัวแปร	ทิศทาง ของ สมมติฐาน
ความหลากหลายในการจัดหารายได้ (%) (HHI) รายได้ของเทศบาล 8 ประเภท ได้แก่ ⁹ 1) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต (fees) 2) ภาษีอากร (taxes) 3) รายได้จากทรัพย์สิน (props) 4) รายได้จากการลงทุน (caps) 5) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ (infras) 6) รายได้เบ็ดเตล็ด (etc) 7) ภาษีจัดสรร (shtaxes) 8) เงินอุดหนุน (igrs)	$HHI = \frac{1 - ((fees^2) + (taxes^2) + @ (props^2) + (caps^2) + @ (infra^2) + (etc^2) + (shtaxes^2) + (igrs^2))}{1 - (1/8)}$ ค่าของตัวแปร fees, taxes, props, caps, infra, etc, shataxes, และ igrs ในสมการนี้คือ สัดส่วนจำนวนรายได้แต่ละประเภทในตารางด้านซ้ายหารด้วยรายได้ทั้งหมดของเทศบาล	
ภูมิภาค (reg)⁹ 1) ภาคเหนือ 2) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1 = ภาคเหนือ 2 = ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	

⁹ การแบ่งภูมิภาคของประเทศไทยเป็น 6 ภูมิภาค อ้างอิงตามการแบ่งของคณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2520

ตัวแปรที่ศึกษา	วิธีวัดข้อมูลของตัวแปร	ทิศทาง ของ สมมติฐาน
3) ภาคกลาง 4) ภาคตะวันออก 5) ภาคตะวันตก 6) ภาคใต้	3 = ภาคกลาง 4 = ภาคตะวันออก 5 = ภาคตะวันตก 6 = ภาคใต้	N/A
บริบทด้านเศรษฐกิจชุมชน (LE) เขตเมือง (ur) ¹⁰ ความหนาแน่นประชากร (คน ต่อ 1 ตร.กม.) (popden) ความหนาแน่นของที่อยู่อาศัย (หลัง ต่อ 1 ตร.กม.) (hsden) จำนวนโรงรับจำนำ (แห่ง) (nopsh) จำนวนโรงงาน (แห่ง) (nofac) จำนวนโรงแรมและแหล่งท่องเที่ยว (แห่ง) (nohottour) จำนวนร้านค้าพาณิชย์และบริการ (แห่ง) (noshsv)	1 = เขตเมือง, 0 = เขตชนบท ประชากร/พื้นที่ จำนวนบ้าน/พื้นที่ จำนวนโรงรับจำนำ จำนวนโรงงาน จำนวนโรงแรมและแหล่งท่องเที่ยว จำนวนร้านค้าพาณิชย์และบริการ	1 ≥ 0 + + + + + +

¹⁰ คำจำกัดความของเขตเมืองและเขตชนบท เขตเมือง คือ เขตเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะมาจากสุขาภิบาล และ เขตชนบท คือ เขตเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล อ้างอิงการนิยามนี้จาก รายงานการศึกษาแนวทางการพัฒนาคำนิยามเมืองและชนบทของประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. <https://statstd.nso.go.th/classification/downloadccfile.aspx?id=114>

ตัวแปรที่ศึกษา	วิธีวัดข้อมูลของตัวแปร	ทิศทาง ของ สมมติฐาน	
ขีดความสามารถในการจัดหา รายได้ (RRC) รายได้ทั้งหมดของเทศบาลต่อ ประชากร (พันคน)	$RRC = \text{รายได้จริง} / \text{ประชากร} / 1,000$	+	
ความเป็นอิสระทางด้านรายได้ (LRA) อัตราการพึ่งพาภาษีจัดสรร (%) (shtorev) อัตราการพึ่งพาเงินอุดหนุน (%) (igrtorev)	(ภาษีจัดสรร/ประชากร)/(รายได้จริง/ ประชากร)*100 (เงินอุดหนุน/ประชากร)/(รายได้จริง/ ประชากร)*100	- -	
ประสิทธิภาพของการบริหารงาน (LP) รายจ่ายเทศบาลต่อหัวประชากร (พันคน) (exppercap) ผลการประเมินประสิทธิภาพการ ดำเนินงาน (%) (lpa)	รายจ่ายจริง/ประชากร/1,000 คะแนน LPA ของเทศบาล	+	+

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย