

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้และประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Factors Affecting Revenue Collection Capability and Public Services Effectiveness of Local Government

◆ วิภาวัลย์ วรวรรณปรีชา

นักศึกษาระดับปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

Wipawan Vorravanpreecha

Doctor of Philosophy in Management Program's Student, North Bangkok University,

Email: wipawan_v@yahoo.com

◆ พิศมัย จารุจิตติพันธ์

รองศาสตราจารย์ ดร. ผู้อำนวยการหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ

มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ

Pisamai Jarujittipant

Associate Professor, Ph.D., Director of Doctor of Philosophy in Management Program,

North Bangkok University, Email: jarupis@gmail.com

Abstract

This article is a part of the research subject, Fiscal disparity and Factors Affecting Effectiveness in Local Government", which analyzed data from the factors that affecting local government's revenue and its effectiveness in delivering public services. These include physical variables in size and population and the management effectiveness variables, including the effectiveness of management, the effectiveness of personnel management and council affairs, and the effectiveness of monetary and financial administration which collected from the secondary data from a Local Performance Assessment (LPA) Report assessed by Department of Local Administration for the year 2015. The note forms had been used for data collection. In data analysis, the content analysis as well as the regression analysis has been conducted to examine the relationship between variables. The results showed that the ability of the local government to collect tax revenue depends on the population and the effectiveness of the monetary and financial management. Where as the effectiveness of management and the effectiveness of

personnel management and council affairs has effect on the effectiveness of public services of the local government.

Key words: Revenue Collection, Effectiveness, Local Government

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลงานวิจัยเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังและปัจจัยด้านการบริหารที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่ส่งผลต่อรายได้ และประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรด้านคุณลักษณะของจังหวัด ได้แก่ ขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร และตัวแปรประสิทธิภาพของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา และประสิทธิภาพด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากรายงานผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ประจำปี พ.ศ. 2558 ซึ่งประเมินโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ข้อมูลกระทำด้วยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหา การใช้สถิติพรรณนา และการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณ ผลการวิจัยสรุปได้ว่าจำนวนประชากรและประสิทธิภาพด้านการบริหารงานการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อภาษีที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ : ประสิทธิภาพ รายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

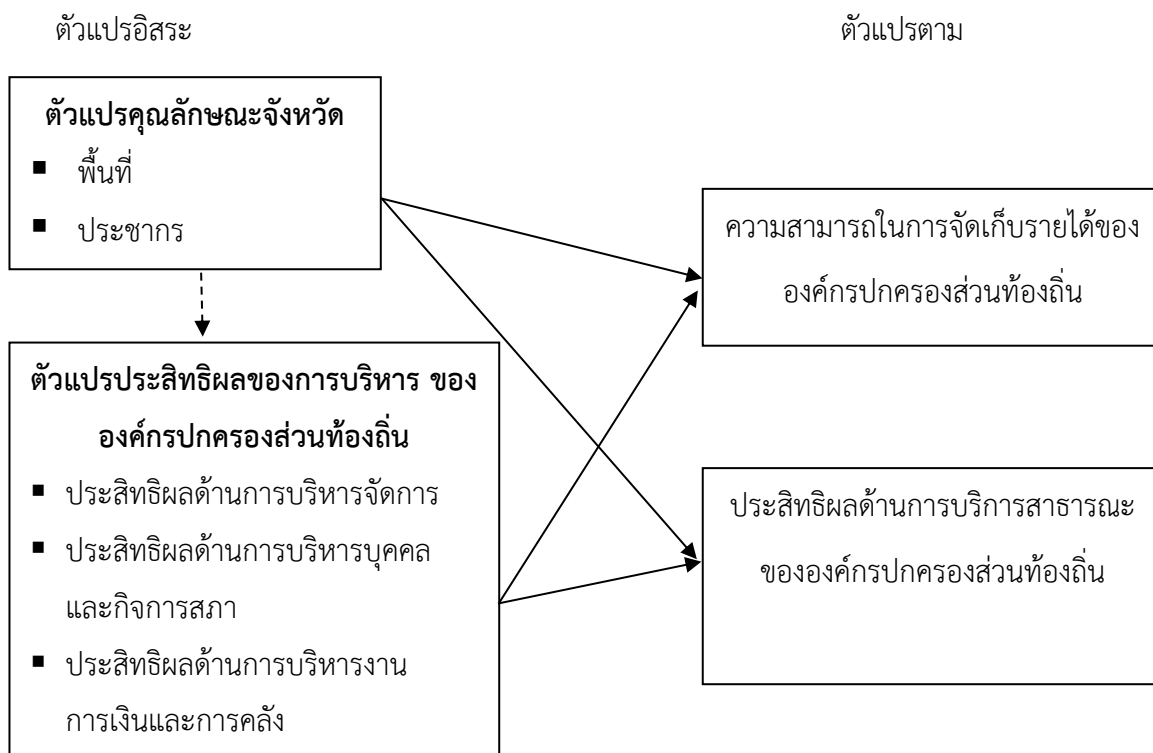
การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจรัฐให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและบริหารจัดการนโยบายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณในการบริหารงานมาจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีที่มา 3 ส่วนได้แก่ 1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ภาษียาสูบ เป็นต้น 2) ภาษีที่รัฐจัดสรรให้ ซึ่งได้แก่ ภาษีล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรให้ 1 ใน 9 ของภาษีที่เก็บได้ในพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ภาษีสุราและสรรพสามิต และ 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดุขฎิ สุวัฒนิตยการ: 2551) ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามแม้ว่าโดยองค์รวมการเพิ่มขึ้นของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น แต่ในส่วนที่เป็นรายละเอียดนั้นจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ โดยพบว่ารายได้ที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาได้เองนั้น คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 9 ของรายได้ทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา (ชนะ บุญยรัตพันธุ์, 2516; สีเลิต กุลประสิทธิ์, 2527; และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552 อ้างในปิยะลักษณ์ พุทวงศ์, 2557) ทำให้ต้องรอรับเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ไปใช้ในการบริหารงาน ซึ่งภาษีอากรและเงินอุดหนุนซึ่งเป็นรายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยังมีปัญหภายใน อันเกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แม้ว่าจะมีการพัฒนาการดีขึ้นเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่สัมพันธ์กับหน้าที่และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ถึงแม้ว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเพียงร้อยละ 0.7 จากที่เก็บจากประชาชนร้อยละ 7 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.1 และทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการขยายบริการสาธารณะให้มีนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล ราชะนาคร, 2552) ทำให้ประชาชนตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นมากขึ้น รวมทั้งสถาบันการศึกษาในท้องถิ่นเองก็เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับท้องถิ่น จนนำไปสู่การได้รับรางวัลเพื่อเป็นการสร้างขวัญและแรงจูงใจให้แก่ท้องถิ่นในการแข่งขันกันทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน แต่ก็ยังพบปัญหาด้านกฎระเบียบข้อบังคับทางด้านการเงินการคลังท้องถิ่น การบริหารงานภายในที่ขึ้นกับความรู้ความสามารถของผู้บริหาร ความไม่ชำนาญงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการขาดความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่ในการเสียภาษีซึ่งมีส่วนสำคัญที่ทำให้การเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ การที่จะปรับปรุงหรือพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องทราบปัญหาและปัจจัยที่ทำให้การจัดเก็บรายได้เกิดประสิทธิผล ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ทำให้การจัดเก็บรายได้เกิดประสิทธิผล ซึ่งได้แก่ ตัวแปรคุณลักษณะทางกายภาพ และตัวแปรประสิทธิผลของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ โดยมีสมมติฐานว่าตัวแปรคุณลักษณะทางกายภาพและตัวแปรประสิทธิผลของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรดังกล่าวยังส่งผลต่อประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาตัวแปรด้านคุณลักษณะของจังหวัดและด้านประสิทธิผลของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาตัวแปรด้านคุณลักษณะของจังหวัดและด้านประสิทธิผลของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะ

กรอบแนวคิดการวิจัย



การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่สำคัญที่นำมาใช้ในการกำหนดกรอบในการวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมาจากแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล รายนาคกร (2552) สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554) ประกอบ คูปรัตน์ (2555) พิทยา บวรวัฒนา (2541) และเซอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (1960)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล รายนาคกร (2552: 3-5) ได้กล่าวถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญด้านการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน กระบวนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการมาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในมาตรา 283 วรรคสาม และวรรคสี่ บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อปท. โดยคำนึงถึงความจำเป็นของ อปท. ที่ต้องมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายในการดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ของตน Bahl & Linn (1992) อ้างโดย สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554: 11) ได้กล่าวถึงหลักความมีประสิทธิภาพที่อาศัยแนวคิดที่ว่า “การเงินต้องตามภารกิจ (Finance Follow Functions)” ทำให้ต้องกำหนดภาระหน้าที่ที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในการหารายได้ โดยได้เสนอแนวคิดในการกำหนดหลักเกณฑ์

ของการกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) รายได้หรือภาษีที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อความเป็นธรรมหรือส่งเสริมการกระจายรายได้ ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล 2) รายได้หรือภาษีที่มุ่งหวังเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล 3) ฐานภาษีที่มีการกระจายตัวอย่างไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการบริหารจัดการ 4) รายได้หรือภาษีที่จัดเก็บกับฐานที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย ควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาล 5) รายได้หรือภาษีที่จัดเก็บจากฐานที่ตั้งอยู่กับที่หรือเคลื่อนย้ายยาก ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6) รายได้หรือภาษีที่สะท้อนผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เช่น ค่าธรรมเนียมในการให้บริการต่าง ๆ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าการกำหนดรายรับสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังและระดับการกระจายอำนาจได้ ในบทความนี้มุ่งศึกษาถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดเป็นหลัก ซึ่งรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น **หมายรวมถึง**

ประกอบ คุปรัตน์ (2555: 1) ให้คำจำกัดความ “ประสิทธิภาพ” ว่าหมายถึง ชีตความสามารถในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมาย ประสิทธิภาพไม่ได้เน้นเพียงการใช้ทรัพยากรน้อย การลดต้นทุน การลดเวลา และความยุ่งยากในการทำงาน งานทุกอย่างที่ทำอย่างมีประสิทธิภาพอาจไม่ได้หมายความว่าจะมีประสิทธิภาพ การวัดประสิทธิภาพมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นหลายมิติทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ในขณะที่ พิทยา บวรวัฒนา (2541: 176) ระบุว่า ประสิทธิภาพขององค์กรมีความหมายที่แตกต่างจากคำว่าประสิทธิภาพขององค์กร โดยองค์กรที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการบรรลุเป้าหมาย (Goals) ที่ตั้งใจไว้ ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของความสำเร็จขององค์กรในการกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ส่วนคำว่าประสิทธิภาพเป็นการพิจารณาค่าใช้จ่าย (Cost) ที่องค์กรใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ องค์กรที่มีประสิทธิภาพหมายถึง องค์กรที่ใช้ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากร อันมีอยู่จำกัดได้อย่างประหยัดที่สุด และสามารถทำให้การผลิตสินค้าหรือบริการได้มากที่สุด ในอดีตนั้นประสิทธิภาพขององค์กรจะประเมินจากความสามารถในการแข่งขันขององค์กรและความสามารถในการทำธุรกิจขององค์กร นั่นคือ ประเมินในรูปของยอดขายหรือกำไรที่เป็นตัวเงิน เฮอร์เบิร์ต เอ. ไชมอน (Herbert A. Simon. 1960: 180-181) กล่าวว่า ถ้างานใดมีประสิทธิภาพสูงสุด ให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลิตผล(Output) ที่ได้รับออกมา ซึ่งสรุปได้ว่าประสิทธิภาพเท่ากับผลผลิต แต่ถ้าเป็นหน่วยงานราชการของรัฐจะบอกความพึงพอใจของผู้รับบริการเข้าไปด้วย โดยสามารถเขียนเป็นสูตรได้ดังนี้

$$E = (O + I) + S$$

E : ประสิทธิภาพของงาน (Efficient)

O : ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับออกมา (Output)

I : ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)

S : ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

แต่ในปัจจุบันรูปแบบการประเมินประสิทธิผลนั้นจะประเมินแบบองค์รวมระยะยาว (Holistic Long-term Perspective) นั่นคือ จะประเมินจากความสำเร็จอย่างยั่งยืนมากกว่า ในกรณีของการวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีแนวคิดที่เกิดขึ้นในสังคมไทยช่วงวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเชื่อว่าสาเหตุสำคัญมาจากความบกพร่อง อ่อนแอ หย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการภาครัฐ จึงต้องวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่และมีการนำเอา “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” มากำหนดเป็นวาระแห่งชาติเพื่อให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ ทั้งนี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยในมาตรา 52 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นหน่วยดำเนินการซึ่งทำหน้าที่แทนรัฐในการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการภารกิจต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นประการสำคัญ โดยกำหนดเป้าหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 7 ประการ ดังนี้ 1) มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน 2) มุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ 4) ลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น 5) ปรับปรุงภารกิจให้ทันต่อสถานการณ์ 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ โดยในขั้นตอน “การประเมินผลการปฏิบัติงาน” นั้น ถือเป็นกระบวนการวัดผลการบริหารและการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายภารกิจ/วิสัยทัศน์ขององค์กรหรือไม่ เพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไข ส่งเสริม พัฒนาหรือยุติการดำเนินการ โดยจะดำเนินการประเมินใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารจัดการ ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง และด้านการบริการสาธารณะ และทำการประเมินใน 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด โดยต้องมีตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพื่อเป็นเกณฑ์ในการวัดผลสัมฤทธิ์ของงาน มิติที่ 2 ประเมินคุณภาพการบริการเป็นการประเมินทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยการวัดใน 3 ระดับคือ ระดับกระบวนการ (Process) ระดับปัจจัยนำเข้า (Output) ระดับผลลัพธ์ที่บังเกิด (Outcome) มิติที่ 3 ประเมินความคุ้มค่าของภารกิจ โดยประเมินการดำเนินการของหน่วยงานเพื่อให้ได้ผลผลิต/ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ สมดุลกับทรัพยากรที่ใช้ และ มิติที่ 4 ประเมินความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริการสาธารณะเป็นการวัดระดับความพอใจของผู้รับบริการ เช่น พอใจมาก พอใจ พอใจน้อย ไม่พอใจ ไม่พอใจมาก เป็นต้น (คู่มือหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2555: 1-71) นอกจากนี้ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกอบกุล ราชะนาคร (2552: 43-45) เสนอว่า การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ดีนั้น ควรต้องมีการปฏิรูปการคลังระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้สมดุลและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ระเบียบวิธีการวิจัย

1. ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ จังหวัด จำนวน 76 จังหวัด
2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่

ตัวแปรต้น หมายถึง คุณลักษณะของจังหวัด ซึ่งประกอบด้วย ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.) จำนวนประชากร (คน) ซึ่งเป็นข้อมูลประจำปี พ.ศ. 2558 และประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ประสิทธิผลในด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา และประสิทธิผลด้านการบริหารการเงินและการคลัง

ตัวแปรตาม หมายถึง รายได้ที่จัดเก็บได้เอง และประสิทธิผลในด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้อมูลทุติยภูมิจากการประเมินมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสำรวจในปี 2558 โดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ แบบสำรวจข้อมูล

5. การจัดการและวิเคราะห์ข้อมูล

5.1 ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทุติยภูมิ จัดระบบข้อมูลให้สอดคล้องกับนิยามศัพท์ วิธีการและสถิติที่จะใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละวัตถุประสงค์และประมวลข้อมูลเพื่อหาค่าสถิติพรรณนา

5.2 วิเคราะห์คุณลักษณะของจังหวัด ได้แก่ ขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร ที่ส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เองแยกตามภาค และหาค่าสถิติพรรณนา ได้แก่ จำนวน ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเฉลี่ย

5.3 วิเคราะห์ประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เองแยกตามภาค และหาค่าสถิติพรรณนา ได้แก่ จำนวน ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเฉลี่ย

5.4 วิเคราะห์ความถดถอยแบบพหุคูณ สำหรับการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เอง และประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม

ผลการวิจัย

1. คุณลักษณะจังหวัดและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เอง

1.1 วิเคราะห์คุณลักษณะจังหวัดด้านพื้นที่ ที่ส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เอง

ตารางที่ 1 วิเคราะห์รายได้ที่จัดเก็บได้เอง (ล้านบาท) ต่อพื้นที่ (ตร.กม.) แบ่งตามภาค

ภาค	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้ ต่อ พื้นที่ ¹	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้ ต่อ พื้นที่	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้ ต่อ พื้นที่	พื้นที่ (ตร.กม.)	รายได้ ต่อ พื้นที่
1	11,700.99	0.04436	19,565.80	0.01978	6,824.95	0.04903	4,975.33	0.09363
2	18,887.25	0.06656	8,240.69	0.03383	10,259.36	0.08659	6,791.00	0.04904
3	15,343.79	0.01502	5,684.44	0.05812	11,757.61	0.02540	5,051.46	0.08592
4	12,061.63	0.01226	4,908.03	0.14486	5,401.49	0.03821	9,641.66	0.06590
5	5,657.75	0.02848	4,628.79	0.64164	20,871.23	0.06134	5,127.85	0.03045
6	6,118.22	0.02700	2,439.92	0.07429	4,384.20	0.03396	1,987.43	0.07215
7	12,789.01	0.00580	2,854.87	0.05716	10,335.02	0.04085	3,623.58	0.08202
8	13,315.69	0.02693	1,974.23	0.06478	5,446.29	0.04886	3,264.37	0.07772
9	4,566.31	0.05237	2,124.43	0.45756	3,653.74	0.03258	565.57	3.01621
10	8,216.39	0.02856	10,414.10	0.04597	4,145.12	0.03782	4,452.01	0.03742
11			645.62	2.64027	7,793.16	0.07459	2,970.16	0.03252
12			1,490.93	1.06134	10,358.39	0.02111	6,698.14	0.17944
13			6,051.31	0.08816	8,187.15	0.04171	2,307.72	0.05931
14			5,141.32	0.06555	9,293.27	0.03336	14,410.28	0.07340
15			2,317.96	0.44170	9,376.96	0.03548		
16			4,472.95	0.04214	3,517.44	0.06062		
17			10,437.97	0.04418	4,143.00	0.03243		
18			5,740.25	0.06319	3,473.06	0.03007		
19			10,988.75	0.02555	11,130.23	0.05389		
20			3,817.42	0.40729	15,647.86	0.04034		
21			5,710.43	0.08372				
22			6,427.53	0.05983				
23			966.16	2.71750				
24			383.49	0.31226				

25			879.56	1.04105				
26			7,042.17	0.03151				
27			3,359.12	0.19065				
28			858.40	0.13192				
29			6,527.88	0.03829				
30			5,357.48	0.07652				
31			943.12	0.16434				
32			6,959.78	0.01581				
ค่าเฉลี่ย	10,865.70	0.03073	4,979.84	0.35440	8,299.98	0.04391	5,133.33	0.28251
ค่าสูงสุด	18,887.25	0.06656	19,565.80	2.71750	20,871.23	0.07459	14,410.28	3.01621
ค่าต่ำสุด	4,566.31	0.00580	383.49	0.01581	3,473.06	0.02111	565.57	0.03045

¹รายได้ที่จัดเก็บได้เอง(ล้านบาท) ต่อพื้นที่(ตร.กม.) คำนวณโดยการนำรายได้ที่จัดเก็บได้เองแล้วเฉลี่ยด้วยพื้นที่ โดยมีค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อพื้นที่รวมเท่ากับ 0.21686 ล้านบาท/ตร.กม. หรือ 216,860 บาท/ตร.กม.

จากตารางที่ 1 พบว่า ภาคเหนือและภาคอีสานมีค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บได้เองน้อยกว่าระดับค่าเฉลี่ยรวม โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 30,730 บาท/ตร.กม. และ 43,910 บาท/ตร.กม. ตามลำดับ โดยภาคเหนือเป็นภาคที่มีค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บได้ต่อพื้นที่น้อยที่สุด ในขณะที่มีค่าเฉลี่ยของพื้นที่จังหวัดเป็น ตร.กม. มากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าภาคเหนือมีจังหวัดที่เก็บรายได้ได้น้อยที่สุดเพียง 5,800 บาท/ตร.กม. ในขณะที่ภาคกลางและภาคใต้มีค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บได้เองมากกว่าค่าเฉลี่ยรวมเท่ากับ 354,400 บาท/ตร.กม. และ 282,510 บาท/ตร.กม. ภาคกลางเป็นภาคที่มีค่าเฉลี่ยพื้นที่ต่อจังหวัดเป็น ตร.กม. น้อยที่สุด ในขณะที่สามารถเก็บรายได้เฉลี่ยมากที่สุด แสดงให้เห็นว่ายิ่งพื้นที่น้อยรายได้ที่เก็บได้ยิ่งมาก ในทางตรงกันข้ามยังมีพื้นที่มาก รายได้ที่เก็บได้ยิ่งน้อยลง

1.2 วิเคราะห์คุณลักษณะจังหวัดด้านประชากร ที่ส่งผลต่อเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เอง

ตารางที่ 2 วิเคราะห์รายได้ที่จัดเก็บได้เอง (บาท) ต่อประชากร (คน) แบ่งตามภาค

ภาค จังหวัดที่	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้	
	ประชากร (คน)	รายได้ต่อ ประชากร ¹	ประชากร (คน)	รายได้ต่อ ประชากร	ประชากร (คน)	รายได้ต่อ ประชากร	ประชากร (คน)	รายได้ต่อ ประชากร
1	1,203,698	431.23	826,816	468.13	983,373	340.30	455,280	1,023.19
2	1,674,384	750.83	721,832	386.21	1,782,236	498.45	497,568	669.32
3	576,077	399.96	524,615	629.76	1,129,560	264.44	637,910	680.41
4	478,038	309.33	692,375	1,026.86	711,989	289.88	1,541,676	412.11
5	483,758	333.08	1,299,673	2,285.20	2,607,732	490.97	766,995	203.56
6	454,052	363.81	329,974	549.35	416,318	357.66	698,792	205.21
7	234,017	317.03	222,808	732.38	1,567,305	269.36	260,546	1,140.64

8	750,288	477.91	257,519	496.62	980,863	271.28	518,782	489.07
9	404,731	590.86	887,882	1,094.80	345,901	344.14	375,551	4,542.34
10	459,462	510.75	1,058,107	452.43	540,054	290.25	507,527	328.26
11			1,162,305	1,466.58	1,305,891	445.13	175,044	551.80
12			1,608,508	1,480.92	631,714	346.09	1,393,366	862.58
13			522,875	1,020.26	1,457,330	234.34	311,408	439.49
14			478,923	703.64	1,132,695	273.69	1,036,978	1,019.97
15			798,683	1,281.91	1,374,823	242.02		
16			547,878	344.02	513,072	415.61		
17			855,935	538.79	506,204	265.45		
18			471,367	769.51	375,980	277.75		
19			994,295	282.37	1,568,945	382.32		
20			668,105	2,327.15	1,842,356	342.62		
21			850,918	561.85				
22			749,953	512.75				
23			1,251,382	2,098.11				
24			194,113	616.91				
25			519,540	1,762.46				
26			542,698	408.92				
27			630,380	1,015.90				
28			210,648	537.58				
29			598,926	417.30				
30			845,743	484.73				
31			282,021	549.57				
32			327,548	336.01				
ค่าเฉลี่ย	671,850	448.48	668,573	863.72	1,088,717	332.09	655,530	897.71
ค่าสูงสุด	1,674,384	750.83	1,608,508	2,327.15	2,607,732	498.45	1,541,676	4,542.34
ค่าต่ำสุด	234,017	309.33	222,808	282.37	375,980	234.34	260,546	203.56

¹รายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อจำนวนประชากร คำนวณโดยการนำรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บได้เองของทั้งจังหวัดแล้วเฉลี่ยด้วยจำนวนประชากร โดยมีค่าเฉลี่ยการจัดเก็บรายได้ต่อประชากรเท่ากับ 662.22 บาท/คน ซึ่งอ้างอิงจากข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2558

จากตารางที่ 2 พบว่า ค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อประชากรของภาคเหนือและภาคอีสานเท่ากับ 448.48 บาท/คน และ 332.09 บาท/คน ตามลำดับ ซึ่งพบน้อยกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อประชากรของ ทั้งประเทศซึ่งเท่ากับ 662.22 บาท/คน ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บได้เองต่อประชากรของภาค

กลางและภาคใต้เท่ากับ 863.72 บาท/คน และ 897.71 บาท/คน ตามลำดับ ซึ่งมากกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ เมื่อพิจารณาเป็นรายภาค จะพบว่า ภาคเหนือ มีเพียงจังหวัดเดียวเท่านั้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้มากกว่าค่าเฉลี่ย คิดเป็นร้อยละ 10 ในขณะที่มีจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้น้อยกว่าค่าเฉลี่ยถึงร้อยละ 90 ภาคกลางมีจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้มากกว่าค่าเฉลี่ยสูงที่สุดถึง 14 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 43.75 เมื่อพิจารณาภาคอีสานพบว่าไม่มีจังหวัดใดเลยที่สามารถจัดเก็บรายได้เกินค่าเฉลี่ย ในขณะที่ ภาคใต้ มีจังหวัดที่สามารถเก็บรายได้เองมากกว่าค่าเฉลี่ย 7 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 50 นอกจากนี้ยังพบว่า ภาคใต้ มีจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้เองมากที่สุดถึง 4,542.34 บาท/คน ในขณะที่เดียวกันก็เป็นภาคที่มีจังหวัดที่สามารถจัดเก็บรายได้เองต่ำที่สุดเพียง 203.56 บาท/คน ด้วย

1.3 วิเคราะห์คุณลักษณะจังหวัดและประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อเงินรายได้ที่จัดเก็บได้เอง

ตารางที่ 3 การวิเคราะห์ตัวแปรที่ส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ล้านบาท)

ตัวแปร	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	P
	B	Std. Error	Beta			
(Constant)	-438.412	1030.297			-0.426	.672
พื้นที่	-.060	.014	-.500		-4.281**	.000
ประชากร	.001	.000	.789		6.476**	.000
LPA1 ¹	-6.251	17.799	-.045		-0.351	.727
LPA2 ²	-8.337	12.598	-.089		-0.662	.510
LPA3 ³	26.102	14.443	.194		1.807*	.075

Adjusted R² = 0.361 F = 9.462 Prob.F = 0.000 **P<0.01, *P<0.10

¹ LPA1 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² LPA2 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³ LPA3 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3 แสดงผลการวิเคราะห์ตัวแปรคุณลักษณะจังหวัดและตัวแปรประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าตัวแปรอิสระทั้ง 5 ตัวแปร สามารถร่วมกันอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ร้อยละ 36.10 เมื่อพิจารณาแต่ละด้านพบว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรคุณลักษณะจังหวัด ได้แก่ พื้นที่และประชากร มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และพบว่า ตัวแปรประสิทธิผลในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ที่จัดเก็บได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ 0.10 และพบว่าตัวแปรประสิทธิผลใน

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10

2. คุณลักษณะจังหวัดและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4 การวิเคราะห์ตัวแปรที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปร	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients		t	P
	B	Std. Error	Beta			
(Constant)	1.228	8.997			.137	.892
พื้นที่	.001	.001	-.199		-1.927*	.058
ประชากร	1.363E-6	.000	.118		1.097	.276
LPA1 ¹	.590	.155	.435		3.797**	.000
LPA2 ²	.261	.110	.281		2.369**	.021
LPA3 ³	.116	.126	.088		.922	.360

Adjusted R² = 0.499 F = 15.947 Prob.F = 0.000 **P<0.05, *P<0.10

¹ LPA1 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² LPA2 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³ LPA3 หมายถึง ประสิทธิภาพด้านการบริหารงานการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4 แสดงผลการวิเคราะห์ตัวแปรคุณลักษณะจังหวัดและตัวแปรประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 5 ตัวแปร สามารถร่วมกันอธิบายการเปลี่ยนแปลงของประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะได้ร้อยละ 49.90 เมื่อพิจารณาแต่ละด้านพบว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรคุณลักษณะจังหวัด ได้แก่ พื้นที่ของจังหวัด ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10 และพบว่าตัวแปรประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในทางตรงกันข้าม พบว่า ตัวแปรคุณลักษณะจังหวัด ได้แก่ ประชากร และตัวแปรประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประสิทธิภาพด้านการบริหารการเงินและการคลัง ไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงประสิทธิภาพด้านการบริการสาธารณะ

สรุปและอภิปรายผล

1. จากผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า รายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแปรผกผันกับขนาดพื้นที่ของจังหวัด ในทางตรงกันข้ามรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับแปรผันตามจำนวนประชากร เมื่อวิเคราะห์จังหวัดที่มีขนาดใหญ่ (พื้นที่มาก) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดในภาคอีสานและภาคเหนือ พบว่า ส่วนใหญ่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าจังหวัดที่มีขนาดเล็กดังเช่นในภาคกลางและภาคใต้ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าเนื่องจากมีพื้นที่มาก พื้นที่ส่วนใหญ่จึงเป็นพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ที่เหมาะสมแก่การทำการเกษตร ประกอบกับภาษีที่สามารถจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาษีประเภท ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่า สัตว์ ซึ่งภาษีลักษณะนี้มักจะเก็บได้จากพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองมากกว่าพื้นที่ที่เป็นชุมชนเกษตรกรรม ทำให้จังหวัดที่มีพื้นที่มากและประกอบไปด้วยพื้นที่เกษตรกรรม เก็บรายได้เข้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้น้อยกว่า ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของปิยธิดา โคกโพธิ์ (2555: 101) ซึ่งสรุปว่าพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเกษตรกรรมจะทำให้ไม่เกิดการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ถ้าวิเคราะห์อิทธิพลของจำนวนประชากรที่ส่งผลต่อการเก็บรายได้พบว่า ยิ่งในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีจำนวนประชากรมาก ย่อมหมายถึงจำนวนครัวเรือนและขนาดเศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น ภาษีที่เก็บได้จึงมีจำนวนมากขึ้นตามไปด้วยงานวิจัยของ ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์ (2557: 113) ซึ่งศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล สนับสนุนผลการศึกษานี้ โดยพบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และภูมิภาคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. เมื่อศึกษาตัวแปรประสิทธิผลว่าส่งผลต่อรายได้ที่เก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ พบว่าประสิทธิผลด้านการบริหารจัดการและประสิทธิผลด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาไม่ส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ประสิทธิผลด้านการบริหารงานการเงินและการคลังส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บได้เอง ทั้งนี้เนื่องจากในการประเมินประสิทธิผลด้านการบริหารงานการเงินและการคลังซึ่งกระทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้ให้น้ำหนักคะแนนการประเมินในด้านการจัดเก็บรายได้ถึงร้อยละ 60 หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้และผลการจัดเก็บรายได้ดี แสดงว่ามีการเก็บรายได้เข้าท้องถิ่นได้มากส่งผลให้คะแนนประสิทธิผลด้านนี้สูง

3. ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาว่าตัวแปรใดบ้างที่ส่งผลต่อประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ตัวแปรคุณลักษณะพื้นที่ของจังหวัดเท่านั้น ที่ส่งผลต่อประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ตัวแปรประสิทธิผลด้านการบริหารจัดการและประสิทธิผลด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภาส่งผลต่อประสิทธิผลด้านการบริการสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ งานวิจัยของอริสรา ป้องกัน (2559: 323) ก็สนับสนุนผลการศึกษานี้ โดยระบุว่าปัจจัยที่นำมาสู่การบริหารจัดการที่ดีในการจัดบริการสาธารณะนั้นมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมี

ผู้บริหารที่มีความสามารถ มีทีมงานที่เข้มแข็ง รวมทั้งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาทำให้สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิผลในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ประสิทธิภาพในการบริหารงานด้านการเงินและการคลังและจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งประสิทธิผลในการบริหารงานด้านการเงินและการคลัง หมายถึง ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยวัดจากปริมาณเงินภาษีที่จัดเก็บได้ การที่รัฐบาลจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น รวมทั้งสามารถพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณและลดการพึ่งพางบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางนั้น รัฐบาลต้องมาพิจารณาเครื่องมือ และกฎหมายท้องถิ่นว่าเพียงพอแก่การที่จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอหรือไม่ ปัจจุบันรายได้หลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ายเป็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่จะเก็บได้ในพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองมีความหนาแน่นของประชากรสูงและมีเศรษฐกิจที่เจริญเติบโต ท้องถิ่นที่ประกอบไปด้วยพื้นที่เกษตรและป่าไม้หรือชุมชนเกษตรจึงเก็บภาษีได้ไม่มากเท่ากับชุมชนเมือง ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้มีบทบัญญัติถึงแนวทางในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการจัดทำกฎหมายรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก สิ่งสำคัญที่สุดคือ ความชัดเจนในนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดความก้าวหน้าของท้องถิ่นมากขึ้นในหลายมิติ เพื่อขยายฐานรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำถามก็คือท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหารายได้ในระดับใด และการแบ่งสรรอำนาจการหารายรับของท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร เพราะการกำหนดแหล่งรายรับที่ชัดเจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอิสระที่จะพึ่งพาตนเองได้ทางการเงินการคลัง เพื่อมาใช้สนับสนุนการใช้จ่ายตามภารกิจที่มีการถ่ายโอน และต้องไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยรับโอนงบประมาณจากรัฐบาล โดยไม่มีอำนาจควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

References

- Bahl, Roy W., and Johannes Linn. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Bavornwattana, Pittaya. (1998). *Public Organization Theory*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Department of Local Administration. (2015). *Good Governance in Local Government Manual*. Bangkok: The Agricultural Cooperative Federation of Thailand Limited.

- Kogpho, Piyathida. (2012). *Local Fiscal Problems: A Case Study of Nikhom Kham Soi Municipality*. Nida.
- Koobparat, Prakob. (2012). Executive Summary: Decentralized Policy. *Efficiency and Effectiveness in Education Organization*. United Nations Department Program Office in Thailand.
- Pattamasiriwat, Direk & Rayanakorn, Kobkul. (2009). *Driving the Local Government to Optimize the Public Services*. Bangkok: TQP Press.
- Pongkun, Arisara. (2016). Good Governance in Public Service of Subdistrict Administrative Organization (SAO) in the Upper Part of Northern Region. *EAU Heritage Journal*.
- Puttawong, Piyaluk. (2014). Fiscal Inequality of Local Governments in Tambon Level. *Journal of Economics*. Faculty of Economics, CMU.
- Simon H.A. (1960). *Administrative Behavior, a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: The Macmillan Co.
- Suwatwittayakorn, Dusadee. (2008). *Local Government's Revenue in Thailand*. Nonthaburi: King Prajadhipok's Institute.
- Warunyawattana, Sakon. (2011). *New Practice in Developing Local Government's Revenue*. College of Local Administration Development, King Prajadhipok's Institute.



Wipawan Vorravanpreecha, Master of Business Administration, Secretary to President of Nonthaburi Provincial Administrative Organization.



Associate Professor Pisamai Jarujittipant, Ph.D., Director of Doctor of Philosophy in Management Program, North Bangkok University.