

บทคัดย่อ

Abstract

Objectives and Scope of Study This research project limits its scope of study on the revenue management of local administrative organizations in Thailand and covers 145 local units in our case study: these include 29 Provincial Administrative Organizations; 10 Metropolitan Municipalities, 30 City Municipalities; and 76 Tambon Municipalities. Our objectives: First, to collect empirical data and evidences on the subject revenue management with the focus of “own-revenue collection” which comprises 4 type of revenue: i) these are local taxes, ii) fees, iii) revenue from property, and iv) local enterprises. Secondly, to develop local financial database in the form of panel data to facilitate in-depth research on local finance, and, to apply econometric model (SF=stochastic frontier) to estimate inefficiency scores as tool to identify the best practice (in other words, the “frontier units”). Thirdly, to supplement the quantitative study by qualitative inquiry, through site visit and documentation of local initiatives and the past experiences that led to a success in those local administrative units. The lesson learns from these best practices are documented and arranged into topics for ease of understanding with an expectation that these knowledge can be shared with other local administrative units.

Methodology This project follows the mixed method approach which comprises the quantitative technique and qualitative study. First, our team compiles data from 145 local units over the period 2010-2015—our data include local financial variables especially the “own-revenue collection” and also the variables that represent “local environments” or the “local tax base” such as housing stock, hotel, gas station, number of tourist ,etc. Second, data analysis with an application of econometric model (SF = stochastic frontier) to estimate the relationship between revenue per capita and the set of explanatory variables and from which ‘inefficiency

scores’ are estimated and grouped in 3 levels, namely, the most efficient group; the reasonably efficient group; and the rest which are below the norm.

The next step follows the qualitative approach by the combination of site-visit by the researchers or further inquiry of data and information regarding the initiatives and effort to raise revenue or to expand activities which led to enhanced public services and simultaneously increased revenue. The lessons learnt from the qualitative investigation may be summarized as follows: First, some local units did expand their services or engage ‘extraordinary’ activities for instances creation of pier (to facilitate tourist to visit islands of sightseeing), local public hospital, incineration waste treatment plant, expansion of pipe-water supply outside its own boundary, etc. These expanded services have proved to be beneficial to local people, and moreover, generate more revenue to the local treasury. Second, an effort and determination to raise revenue through local law amendment regarding the levy of gasoline sale tax, waste collection fee, hotel accommodation tax, establishing the tourist and commercial center to promote local merchant and also revenue generation from local enterprises. Third, the effort to improve local database as means for the executive to monitor the progress of revenue collection and the financial returns from the “local accumulated fund”. Fourth, the networking effort that links communities, business enterprises, and temples in organizing “tourism events”, “traditional customs / festivals” that helped promoting tourists or visitors and directly promoting local economy, and indirectly local government revenue. Fifth, the local persuasive efforts to reward the top taxpayers or those who are very well collaborated with local units in payment of tax or user fees. For instances, paying the waste collection fee on the yearly basis, instead of the monthly basis—this has proved to be beneficial on both sides.

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์และขอบเขต โครงการวิจัยนี้ศึกษาประสิทธิภาพการบริหารรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ครอบคลุมกรณีศึกษา 145 แห่งจากทุกภูมิภาค ประกอบด้วย อบจ. 29 แห่ง เทศบาลนคร 10 แห่ง เทศบาลเมือง 30 แห่ง และเทศบาลตำบล 76 แห่ง เพื่อวัตถุประสงค์ หนึ่ง เข้าใจสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและการบริหารรายได้ โดยไม่รวมภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เก็บข้อมูลระหว่าง ปีงบประมาณ 2553-2558 สอง การพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นในลักษณะข้อมูลต่อเนื่อง panel data และนำมาวัด ประสิทธิภาพการบริหารรายได้ การค้นคว้าหน่วยงานที่ปฏิบัติดีหรือชั้นแนวหน้า โดยประยุกต์แบบจำลองเศรษฐ มิติ (SF=stochastic frontier) เพื่อวัดประสิทธิภาพ สาม เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพและคุณลักษณะที่สนับสนุน ให้หน่วยงานท้องถิ่นประสบความสำเร็จในการบริหารหรือเป็น “ระดับแนวหน้า” การสรุปบทเรียนจากกรณี ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีหรือหน่วยงานชั้นนำท้องถิ่นเพื่อการเรียนรู้ทางวิชาการหรือเป็นแหล่งศึกษาดูงาน

วิธีการวิจัย โครงการนี้ผสมผสานวิธีการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ (หรือนิยมเรียกว่า mixed method) โดย ประมวลข้อมูลเชิงปริมาณเกี่ยวกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จาก วิสาหกิจท้องถิ่น) และข้อมูลที่สะท้อนสภาวะแวดล้อม อีกนัยหนึ่งฐานภาษี เช่น บ้าน สถานประกอบการ โรงแรม สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง จำนวนนักท่องเที่ยว ฯลฯ นำมาวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ (SF=stochastic frontier) จำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ผลการประมาณการแสดงความด้อยประสิทธิภาพ (inefficiency score ซึ่งมี ค่าสูงสุดคือ 0 และ <0) นำมาจำแนกกลุ่ม 3 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่มีประสิทธิภาพสูง กลุ่มที่มีประสิทธิภาพปานกลาง แต่สูงกว่าเกณฑ์ทั่วไป และกลุ่มที่ต่ำกว่าเกณฑ์

การศึกษาขั้นต่อไปใช้วิธีการเชิงคุณภาพ ด้วยการตรวจเยี่ยมหน่วยงานชั้นนำหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อเข้าใจความริเริ่มและความตั้งใจขยายรายได้และปรับปรุงประสิทธิภาพของแต่ละท้องถิ่น ประมวลเป็นบทเรียน ซึ่งสรุปใจความสำคัญได้ว่า ก) สาเหตุประการหนึ่งคือได้พัฒนากิจการหรือบริการสาธารณะในลักษณะพิเศษ เช่น การพัฒนาท่าเทียบเรือ โรงพยาบาล บริการกำจัดขยะ (เตาเผา) กิจการประปานอกพื้นที่ ฯลฯ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ ช่วยเพิ่มรายได้ให้หน่วยงาน ข) การพยายามจัดเก็บภาษีด้วยการออกข้อบัญญัติ (ภาษีผู้เข้าพักโรงแรม ภาษี จำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง การปรับค่าธรรมเนียมจัดเก็บขยะมิให้อัตราต่ำเกินไปและเพื่อการคืนทุนบางส่วน การ

พัฒนาศูนย์บริการการท่องเที่ยวซึ่งเป็นการส่งเสริมผู้ค้าขายและขณะเดียวกันเกิดรายได้เข้าวิสาหกิจท้องถิ่น ค) การปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยเพื่อการติดตาม วัดประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และการบริหารเงินสะสมเพื่อได้รับผลตอบแทนทางการเงินและไม่สูญเสียเงินไป ง) การร่วมมือกับประชาคม ภาคธุรกิจ วัด ในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวหรือแหล่งศึกษาดูงาน หรือจัดเทศกาลและงานประเพณี (event for tourism เช่น เทศกาลกินเจ งานลอยกระทง เทศกาลอาหารอร่อย ตลาดนัดประจำเมืองที่สะท้อนอัตลักษณ์ของพื้นที่ ฯลฯ) จนเป็นที่รู้จักหรือติดตลาด การนำ “ของดีประจำเมือง” เป็นสัญลักษณ์ เช่น วัด ที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์หรือมีความสำคัญระดับชาติ มีผู้มากราบไหว้เป็นประจำรวมทั้งนักท่องเที่ยวต่างประเทศ จ) การให้รางวัลหรือยกย่องผู้เสียภาษีหรือร่วมมือชำระค่าธรรมเนียม (เป็นรายปีแทนที่จะเป็นรายเดือน ช่วยลดค่าใช้จ่ายการจัดเก็บและลดต้นทุนบุคลากรได้ส่วนหนึ่ง

การบันทึกความรู้และเผยแพร่ นอกจากเป้าหมายพัฒนาความรู้ท้องถิ่น โครงการนี้ต้องการบันทึกข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความคิดริเริ่มและความตั้งใจพัฒนารายได้ของท้องถิ่น อย่างเป็นลายลักษณ์ ส่วนหนึ่งเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นไทย อีกส่วนหนึ่งพัฒนานโยบายสาธารณะโดยอิงหลักการที่ว่า การเผยแพร่และประกาศให้สาธารณชนรับรู้ว่ามียุทธศาสตร์ท้องถิ่นชั้นแนวหน้า เป็นมาตรการที่ส่งเสริมกำลังใจให้ผู้ทำความดี ยังเป็นแหล่งเรียนรู้ใหม่เกี่ยวกับการบริหารองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ ในประเทศไทย

คำสำคัญ การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ประสิทธิภาพการบริหารรายได้ แบบจำลองวัดประสิทธิภาพ บันทึกข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับความริเริ่มและความพยายามจัดเก็บรายได้ กรณีศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย