

รายงานการศึกษาเรื่อง
โครงสร้างการคลังของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น :
ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่

โดย
วรพิตย์ มีมาก
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

โครงการเชียงใหม่: จากปัจจุบันสู่อนาคต

เสนอต่อ
สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย(สกว.)
มกราคม 2539

โครงสร้างการคลังของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงใหม่

รัฐที่เป็นอิสระรัฐหนึ่งจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนคือ ส่วนกลาง ซึ่งจะกระทำหน้าที่บริหารงาน เพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคงทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในอาณาเขตของส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

การที่จะให้ท้องถิ่นหนึ่ง ๆ สามารถรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ภายในอาณาเขตของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้แก่ท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นยิ่ง การกระจายอำนาจทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งคือ การกระจายอำนาจทางการคลัง ทั้งนี้เพราะถ้าท้องถิ่นไม่มีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอ ท้องถิ่นก็ย่อมไม่สามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้น การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดการทางการเงินทั้งทางด้านรายรับ รายจ่าย และการก่อหนี้ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาโครงสร้างทางการคลังของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีประโยชน์ต่อการนำไปแก้ไขปัญหเกี่ยวกับโครงสร้างการคลังของท้องถิ่นให้เหมาะสมมากขึ้นต่อไป

ประเด็นที่ต้องการศึกษา ประกอบด้วย

- (1). โครงสร้างรายรับและรายจ่าย
- (2). สถานะทางการคลัง
- (3). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่น
- (4). การเจริญเติบโตทางภาษีอากร และ
- (5). เสถียรภาพของภาษีอากร

ขอบเขตการศึกษา

หน่วยวิเคราะห์ได้แก่ เทศบาลนครเชียงใหม่ และสุขาภิบาลในเขตผังเมืองรวมของจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ สุขาภิบาลสันกำแพง ยางนึ่ง แมริม สันทรายหลวง หางดง ช้างเผือก และตันเปา

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาทางการคลังของส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

แนวความคิดที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของการศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจปรากฏการณ์ได้อย่างถูกต้องและมีหลักเกณฑ์ ทั้งยังชี้แนะทิศทางของการวิจัยและช่วยให้การอธิบายหรือข้อสรุปต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษามีน้ำหนักมากขึ้น

กล่าวเฉพาะการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากแนวความคิดการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตาม การจะบ่งชี้ว่ารัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากจะพิจารณาในแง่ของการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว ยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้เพราะอำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นได้รับจะเป็นสิ่งบ่งชี้ว่า ท้องถิ่นนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากน้อยเพียงใด เพียงเฉพาะการกระจายอำนาจการปกครองแต่อย่างเดียวโดยปราศจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ ท้องถิ่นย่อมไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้มากนัก สำหรับแนวคิดที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

แนวความคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง

ข้อพิจารณาที่สำคัญในการศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นก็คือ ท้องถิ่นควรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณะมากน้อยเพียงใด ท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระทางการคลังมากน้อยเพียงใด และรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการคลังควรเป็นอย่างไร ต่อประเด็นข้างต้นมีแนวคิดสำคัญที่จะนำมาพิจารณาดังนี้

1. การกระจายความรับผิดชอบให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น

Musgrave & Musgrave ได้ให้ความเห็นไว้ว่า " รัฐบาลโดยทั่วไปควรกระทำหน้าที่ในทางเศรษฐกิจที่สำคัญ 3 ประการ การจัดสรรทรัพยากรของสังคม การกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตและความเป็นอยู่ดีขึ้น สำหรับหน่วย

การปกครองท้องถิ่นจะกระทำหน้าที่ประการแรกเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในการที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลควรมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรมากน้อยเพียงใดนั้น มีหลักเกณฑ์ที่สามารถนำมาพิจารณาได้ดังนี้

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบของรัฐกับการปกครองท้องถิ่น รูปแบบของรัฐในที่นี้หมายถึง ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐหรือรัฐเดี่ยว รูปแบบของรัฐจะมีผลต่อโครงสร้างและการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ กล่าวคือ ประเทศที่ปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐ การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จะมีมาก รัฐบาลกลางจะคงไว้เฉพาะอำนาจบางประการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางเท่านั้น ด้วยเหตุนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีอิสระในการดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตน ส่วนประเทศที่ปกครองในรูปรัฐเดียวนั้น รัฐบาลกลางจะเข้าไปควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อความเป็นเอกภาพทางการบริหาร เมื่อเป็นดังนี้ การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะน้อยกว่าประเทศที่ปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในปัจจุบันของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระบอบการปกครองทั้งสองรูปจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น ^{2/}

1.2 ขอบเขตของผลประโยชน์ที่ได้รับ หน้าที่สำคัญของรัฐบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็คือ การผลิต การจัดสรรและการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละอย่างมีขอบเขตของการแผ่กระจายผลประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ไม่เท่ากัน ดังนั้น การจะพิจารณาว่ารัฐบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าและบริการสาธารณะประเภทใดบ้างนั้น อาจพิจารณาได้จากหลักการที่ว่า ถ้าผลประโยชน์ที่ได้รับแผ่กระจายในวงจำกัดแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรรับผิดชอบ แต่ถ้าผลประโยชน์ที่ได้รับแผ่กระจายในวงกว้าง รวมทั้งอาจมีการนำเอาการกระจายรายได้เข้ามาพิจารณาด้วยนั้น รัฐบาลกลางควรเป็นผู้รับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้อาจกล่าวได้ว่า การจะให้ใครเป็นผู้รับผิดชอบนั้นจึงควรพิจารณาจากลักษณะการแผ่กระจายผลประโยชน์ของสินค้าและบริการสาธารณะแต่ละประเภทเป็นสำคัญ ^{3/}

1.3 การประหยัดต่อขนาดทางเศรษฐกิจ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการแบ่งสรรหน้าที่ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้น การประหยัดต่อขนาดเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะบางประการ ถ้าหากขนาดของการผลิตน้อยจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการผลิตสูงจนอาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไป แต่ถ้าขยายขนาดการผลิตออกไปให้ใหญ่ขึ้น ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจะลดลง ด้วยเหตุนี้การลงทุนผลิตสินค้าและบริการสาธารณะใดก็ตามที่สะท้อนให้เห็นถึงการประหยัดต่อขนาด การผลิตนั้นควรเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง แต่ถ้ามีข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการแผ่กระจายของผลประโยชน์ ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจะลดลงได้ ถ้าให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ ⁴

1.4 ขนาดของหน่วยการปกครองที่เหมาะสม ซึ่งจะหมายถึงขอบเขตของการปกครองที่จะก่อให้เกิดความเหมาะสมในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ต้องจำกัดจำนวนผู้บริโภค หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิต ซึ่งนอกจากจะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นแล้ว ยังช่วยส่งผลทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนของตนเองดีขึ้นด้วย ⁵

2. การจัดสรรและการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะ

สินค้าและบริการบางประการเมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนสามารถบริโภคสินค้านั้นได้ในปริมาณเท่า ๆ กัน โดยกลไกราคาและกลไกตลาดไม่อาจแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกันได้ สินค้าและบริการที่มีลักษณะเช่นนี้เรียกว่า สินค้าและบริการสาธารณะ ถ้าเราใช้ปัจจัยสองประการเข้ามาพิจารณา ได้แก่ การแข่งขันในการบริโภคและการแบ่งแยกการบริโภคออกจากกัน เราสามารถจำแนกประเภทของสินค้าและบริการออกได้ดังนี้ ⁶

การบริโภค	การแบ่งแยก	
	แบ่งแยกได้	แบ่งแยกไม่ได้
แข่งขัน	1	2
ไม่แข่งขัน	3	4

กลุ่มที่ 1 ได้แก่ สินค้าและบริการของเอกชน ซึ่งจะมีการแข่งขันในการบริโภคและสามารถแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกันได้

กลุ่มที่ 2 ได้แก่ สินค้าและบริการแบบผสม ซึ่งมีการแข่งขันในการบริโภค แต่ไม่สามารถแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกันได้

กลุ่มที่ 3 ได้แก่ สินค้าและบริการแบบผสม ซึ่งไม่มีการแข่งขันในการบริโภคและแบ่งแยกผู้บริโภคออกจากกันไม่ได้

กลุ่มที่ 4 ได้แก่ สินค้าและบริการสาธารณะที่แท้จริง โดยบุคคลไม่จำเป็นต้องจ่ายก็สามารถบริโภคได้ รวมทั้งเมื่อบริโภคแล้วจะไม่ทำให้ปริมาณที่เหลือสำหรับผู้อื่นลดน้อยลงแต่อย่างใด

สำหรับกลุ่มที่จัดว่าเป็นสินค้าและบริการสาธารณะ ได้แก่ กลุ่มที่ 2, กลุ่มที่ 3 และกลุ่มที่ 4

สินค้าและบริการที่มีการแข่งขันกันในการบริโภคแต่ไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคได้มี เช่น สวนสาธารณะ และถนนสาธารณะ การกีดกันผู้ไม่จ่ายเงินจะทำให้ต้นทุนของการบริโภคสูงเกินไป แต่เนื่องจากการให้บริการดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนได้ใช้บริการประเภนี้ อย่างทั่วถึง ดังนั้น การจัดหาเงินเพื่อมาลงทุน หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถลงทุนโดยอาศัยแหล่งรายได้ทั่วไปของตนเองและคิดอัตราค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุนการดำเนินงานหรือเก็บมาเพื่อเป็นค่าบำรุงรักษา

ส่วนสินค้าที่ไม่มีการแข่งขันแต่สามารถแบ่งแยกการบริโภคได้มี เช่น การจัดหาน้ำสะอาด การกำจัดขยะ การบริการสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ การใช้สินค้าหรือบริการเหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นทั้งต่อปัจเจกชนต่อสังคม ในกรณีเช่นนี้ การกีดกันผู้ไม่จ่ายเงินสามารถกระทำได้แต่ไม่ควรทำ ทั้งนี้เพราะการบริโภคของปัจเจกชน ไม่ได้ลดประโยชน์ที่ผู้อื่นได้รับการแบ่งแยกการบริโภคจะทำให้มีการให้บริการนั้นน้อยลง และทำให้ความพึงพอใจรวมของสังคมน้อยลงกว่าที่ควรจะเป็น อนึ่งเพื่อป้องกันการขาดแคลนสินค้าและบริการ ตลอดจนความเดือดร้อนของประชาชน รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแลและบางครั้งอาจต้องเข้าไปผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริการเหล่านั้นด้วยตนเอง สำหรับการหาเงินเพื่อจัดทำบริการ หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะลงทุนจากรายได้ทั่วไปของท้องถิ่น และคิดค่าบริการให้เหมาะสมกับต้นทุนที่ใช้ไปในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสินค้าและบริการประเภนี้มีผลกระทบ

บทบาทคุณภาพชีวิตและการดำรงชีพของประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ยากจน

ส่วนสินค้าที่ไม่มีการแข่งขัน และไม่สามารถแบ่งแยกการบริโภคออกจากกันได้มี เช่น การป้องกันประเทศ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการควบคุมอาคาร เป็นต้น สินค้าและบริการประเภทนี้ ประชาชนจะใช้ร่วมกันและมีอุปทานร่วมกันโดยที่ต้นทุนต่อหน่วยสุดท้ายในการที่มีผู้ให้บริการเพิ่มขึ้นจะมีค่าเท่ากับศูนย์ ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่สวัสดิการสังคม การคิดค่าบริการจากผู้ใช้อาจไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพราะประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการใช้บริการดังกล่าวเท่าเทียมกัน และต้นทุนของการแบ่งแยกการบริโภคจะสูงมาก การกีดกันการบริโภคจะทำให้สวัสดิการของสังคมลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม สินค้าและบริการสาธารณะบางประเภทเมื่อผลิตขึ้นมาแล้ว แทนที่จะก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่ประชาชน กลับทำให้อรรถประโยชน์หน่วยสุดท้ายลดลงหรือทำให้เกิดต้นทุนทางจิตใจ เช่น การซื้อหรือผลิตอาวุธสงคราม ประชาชนอาจไม่พอใจ แต่ไม่สามารถโต้แย้งหรือคัดค้านได้ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจทางการคลังกับการจัดสรรและการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะก็คือ โดยหลักการของการคลังท้องถิ่นนั้น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นควรมีอิสระในการจัดสรรและการกระจายสินค้าและบริการสาธารณะ โดยที่ค่าใช้จ่ายจะมาจากประชาชนในรูปของภาษีหรือโดยการคิดค่าบริการโดยตรงแก่ผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือผู้ให้บริการ อย่างไรก็ตามปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้มี เช่น

1. อาณาเขตของท้องถิ่นที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานคลังสำหรับจัดสรรและกระจายสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้สนองต่อความต้องการของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นได้อย่างเหมาะสม⁷¹

2. ความแตกต่างของประชาชนในด้านรายได้และรสนิยม^{8/} เช่น ถ้าประชาชนมีรายได้ไม่เท่ากันจะก่อให้เกิดปัญหาการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่เท่ากัน ซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งหรือการแบ่งแยกชนชั้นในสังคม

3. อาณาเขตของท้องถิ่นแต่ละแห่งควรจะได้รับสินค้าและบริการสาธารณะในระดับใดจึงถือว่าเหมาะสมที่สุด หรือจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพสูงสุด และในกรณีที่กำหนดให้สินค้าและบริการสาธารณะมีระดับคงที่ ท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้การประหยัดค่าใช้จ่ายส่วนเพิ่มต่อหัว (marginal savings in per capita service cost) เท่ากับต้นทุนความคับคั่งส่วนเพิ่มต่อหัว (marginal per capita crowding cost) อยู่เสมอ^{9/}

4. สินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตขึ้นโดยท้องถิ่นหนึ่ง อาจก่อให้เกิดผลกระทบภายนอกต่อท้องถิ่นอื่น โดยที่ท้องถิ่นผู้ผลิตไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาประกอบในการตัดสินใจ และผลกระทบดังกล่าวไม่ได้นำไปรวมในราคาสตลาด รวมทั้งไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการเรียกค่าชดเชยความเสียหายหรือเรียกค่าตอบแทนจากผลประโยชน์ที่ได้รับ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผลประโยชน์ของเอกชนไม่เท่ากับผลประโยชน์ของสังคมและต้นทุนของสังคมไม่เท่ากับต้นทุนของเอกชน ดังนั้นการจัดสรรทรัพยากรภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ จึงเป็นการจัดสรรที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด^{10/} ดังนั้นปัญหาที่เกิดจากผลกระทบภายนอกไม่ว่าจะเป็นผลกระทบจากการบริโภค การผลิต เทคนิคหรือกรรมสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่ชัดเจนก็คือ ท้องถิ่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรจะร่วมมือกันจัดการแก้ไขปัญหายังไร และรัฐบาลกลางควรจะไปแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร ในระดับใด

5. ความเจริญเติบโตที่ไม่เท่าเทียมกันของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นที่มีความเจริญสูงกว่าได้ใช้สินค้าและบริการสาธารณะมากกว่าและมีมาตรฐานสูงกว่าท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญกว่า ผลลัพธ์อันเนื่องมาจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรก็คือ จะทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญอยู่เฉพาะแห่ง ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นผลดีต่อการจัดสรรทรัพยากรของสังคมแล้ว ยังอาจทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองแทรกซ้อนขึ้นได้

3. การจัดสรรอำนาจในการหารายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น

อำนาจในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติอยู่จำนวนมาก ดังนั้นท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีรายได้ให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใน

อาณาเขตของตน^{11/} แต่เนื่องจากรายได้ที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นจะจัดเก็บเพื่อนำไปใช้จ่ายนั้นต่างมาจากฐานเดียวกัน ได้แก่ ความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นปัญหาสำคัญก็คือ จะจัดสรรอำนาจในการหารายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นอย่างไร ต่อประเด็นนี้มีหลักการที่พึงพิจารณาได้ดังนี้^{12/}

1. ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้จัดเก็บ

โดยทั่วไปแล้ว ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรจะเป็นผู้จัดเก็บนั้นจะเป็นภาษีอากรที่สามารถหารายได้ให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลกลางจะมีความจำเป็นที่ต้องจ่ายในด้านต่าง ๆ มากมาย ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงตั้งอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่สามารถหารายได้สูงมาไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งโดยหลักการแล้วรัฐบาลกลางจะเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ที่ใช้เป็นรากฐานในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ 3 ประเภทดังนี้

- (1). ภาษีอากรเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการรักษาฐานะของดุลย์การค้าและดุลย์การชำระเงินของประเทศ เช่น ภาษีศุลกากร เป็นต้น
- (2). ภาษีอากรเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจภายในประเทศ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น
- (3). ภาษีอากรที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน และภาษีที่เก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

2. ภาษีอากรที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางควรมอบให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการจัดเก็บอาจพิจารณาได้จากหลักสำคัญ 2 ประการคือ

- (1). หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ กล่าวคือ ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะควรเป็นผู้เสียภาษีเพื่อนำมาใช้ในการผลิต บริการนั้น
- (2). ความพยายามในการจัดเก็บภาษี ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับผู้เสียภาษีและทรัพย์สินที่จะจัดเก็บ ย่อมทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้มากกว่ารัฐบาลกลาง

สำหรับภาษีที่รัฐบาลกลางมอบให้ท้องถิ่นจัดเก็บนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจจัดเก็บแตกต่างกันไปได้ตามความเจริญเติบโตและสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน และจากการที่ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีเอง ย่อมทำให้ผู้เสียภาษีมียุทธวิธีที่จะยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจและลดการหลีกเลี่ยงภาษีลง^{13/}

3. ภาษีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บร่วมกับรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางอาจยินยอมให้ท้องถิ่นเข้ามาร่วมเก็บภาษีบางประเภทที่เรียกว่า ภาษีเสริม ลักษณะของภาษีชนิดนี้ท้องถิ่นจะใช้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วเป็นฐานในการจัดเก็บ ซึ่งอาจจำแนกออกได้ 2 ประเภทคือ

(1). ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเอง โดยใช้หน่วยงานจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ และเลือกใช้อัตราภาษีที่จะเก็บเพิ่มตามความเหมาะสมของท้องถิ่น

(2). ภาษีที่ท้องถิ่นให้รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเพิ่มให้ ภาษีชนิดนี้รัฐบาลจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีสิทธิจัดเก็บภาษีบางชนิดเพิ่มขึ้นตามอัตราที่รัฐบาลกำหนด แต่หน่วยงานของรัฐบาลจะเป็นผู้จัดเก็บเอง

4. รัฐบาลแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น^{14/}

การแบ่งส่วนรายได้ของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นนั้น มีเหตุผลเบื้องหลังอยู่ 2 ประการคือ เหตุผลทางเศรษฐกิจและเหตุผลทางการเมือง เหตุผลทางเศรษฐกิจก็เพื่อเป็นเครื่องมือกระจายความเสมอภาคทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจจำแนกได้ 2 ประการคือ

1). การลดความไม่เท่าเทียมระหว่างท้องถิ่นโดยรัฐบาลจะนำเอาปัจจัยบางประการเข้ามาพิจารณาก่อนแบ่งรายได้ให้ตามความเหมาะสม ปัจจัยดังกล่าวมี เช่น รายได้จำนวนประชากรและความเจริญเติบโต เป็นต้น

2). การลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นให้น้อยลง กรณีนี้รัฐบาลอาจแบ่งรายได้ให้ท้องถิ่นในอัตราคงที่ อย่างไรก็ตามในกรณีนี้อาจทำให้ความแตกต่างทางการคลังระหว่างท้องถิ่นมีมากขึ้น ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่มีรายได้สูงจะได้รับส่วนแบ่งรายได้มากกว่าท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย

ส่วนเหตุผลทางการเมืองนั้น การแบ่งส่วนรายได้จะเป็นการลดการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของรัฐบาลให้น้อยลง และทำให้ความรับผิดชอบของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นมาตรการที่จะนำมาใช้ในการนี้ก็มีเช่น การเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการเผชิญหน้า เป็นต้น

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับแนวคิดของการกระจายอำนาจทางการเมือง คลัง อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปรัฐบาลกลางมักไม่เต็มใจที่จะกระจายอำนาจทางการเมืองให้เท่าใดนัก ดังนั้น ท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปจึงมีขีดจำกัดในการจัดหา และจัดสรรทรัพยากรให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ^{15/}

เนื่องจากรัฐหนึ่ง ๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก และแต่ละแห่งต่างก็มีความเจริญเติบโตไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ยังอาจก่อให้เกิดหรือได้รับผลกระทบภายนอกจากท้องถิ่นอื่น ดังนั้น รัฐบาลกลางยังคงต้องเข้าไปช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาระหว่างท้องถิ่นที่เกิดขึ้น มาตรการสำคัญที่รัฐบาลกลางให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือการให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน

แนวคิดของเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน หมายถึง เงินที่รัฐบาลกลางจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินไปให้แก่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยอาจมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไขก็ได้ และเงินจำนวนนี้เป็นเงินจ่ายขาดที่ไม่ต้องมีภาระผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น ^{16/}

สำหรับการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากนักน้อยเพียงใดนั้น จะขึ้นอยู่กับประเภทของเงินอุดหนุนเป็นสำคัญ King ^{17/} ได้จำแนกประเภทของเงินอุดหนุนตามแผนภูมิ

เงินอุดหนุน

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนทั่วไป

เงินอุดหนุน เฉพาะกิจเหมาจ่าย	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจสมทบ	เงินอุดหนุน ทั่วไปเหมาจ่าย	เงินอุดหนุน ทั่วไปที่มีเงื่อนไข ของความพยายาม
---------------------------------	-----------------------------	-------------------------------	---

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

สมทบแบบปิด

สมทบแบบเปิด

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นเงินที่รัฐบาลกำหนดให้ท้องถิ่นผู้รับเงินช่วยเหลือนำเงินไปใช้เฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งเท่านั้น จะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ทำให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ได้ง่าย แต่อาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น กล่าวได้ว่า ท้องถิ่นไม่มีกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงในวงเงินที่ได้รับ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำแนกออกเป็น 2 ชนิด ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เหมาจ่าย ซึ่งหมายถึง เงินช่วยเหลือที่รัฐบาลกำหนดวงเงินที่แน่นอนจำนวนหนึ่งเพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่ระบุชัดเจน ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบจะหมายถึง เงินช่วยเหลือที่ท้องถิ่นต้องออกเงินสมทบกับรัฐบาลเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขตามค่าใช้จ่ายที่ท้องถิ่นใช้ไปจากรายได้ของตนเอง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบจำแนกออกได้อีก 2 ประการคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบแบบปิด ซึ่งจะกำหนดเพดานของความช่วยเหลือเอาไว้ชัดเจน เช่น ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นที่ต่ำกว่า 1 ล้านบาท และ 5 แสนบาท ในกรณีที่จ่ายเท่ากับหรือมากกว่า 1 ล้านบาท เป็นต้น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบแบบเปิด ซึ่งจะไม่กำหนดเพดานของความช่วยเหลือจากรัฐบาลเหมือนกรณีแรก เช่น ร้อยละ 50 ของค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น เป็นต้น

เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ท้องถิ่นโดยปราศจากเงื่อนไข ท้องถิ่นมีอิสระในการจ่ายเงินจำนวนนี้ตามความต้องการของตน กล่าวได้ว่าท้องถิ่นมีกรรมสิทธิ์ที่แท้

จริงในวงเงินที่ได้รับ เงินอุดหนุนทั่วไปจำแนกออกได้ 2 ชนิดคือ เงินอุดหนุนทั่วไปเหมาจ่าย ซึ่งหมายถึงเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลกำหนดวงเงินที่แน่นอนจำนวนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตามที่ตนเองต้องการ โดยไม่คำนึงถึงฐานะทางการเงินของท้องถิ่น และเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีเงื่อนไขของความพยายาม โดยจำนวนเงินที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นจะผันแปรไปตามความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งแต่ละแห่งจะได้ไม่เท่ากัน ท้องถิ่นที่มีความพยายามในการจัดเก็บรายได้สูงก็จะได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากกว่าท้องถิ่นที่มีความพยายามต่ำ

Drummond ได้จำแนกเงินอุดหนุนออกเป็น 2 ประเภทคือ ^{18/}

1. เงินอุดหนุนทั่วไป ได้แก่ เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่ยากจนหรือมีรายได้ต่ำ เพื่อช่วยเหลือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป หรือกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ ภายใต้ขอบเขตหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างไม่มีเงื่อนไขผูกพันใด ๆ ทั้งสิ้น เงินอุดหนุนทั่วไปนี้ยังแบ่งย่อยได้อีก 2 แบบคือ

1.1 เงินอุดหนุนทั่วไปเหมาจ่าย รัฐบาลจะจัดสรรเงินจำนวนหนึ่งในลักษณะจ่ายขาดเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นกระทำกิจกรรมทั่ว ๆ ไป หรือกิจกรรมบางอย่างได้อย่างอิสระ ซึ่งประเทศต่าง ๆ นิยมจัดสรรตามรายหัวประชากร ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกปีตามจำนวนประชากร

1.2 เงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค ได้แก่ เงินช่วยเหลือที่รัฐบาลให้ เพื่อมุ่งขจัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยจะช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยให้สามารถขยายการจัดบริการสาธารณะขั้นมูลฐานได้ใกล้เคียงกับหน่วยท้องถิ่นที่มีรายได้สูงกว่า เงินช่วยเหลือประเภทนี้รัฐบาลจะใช้วิธีการจัดสรรผูกพันกับรายได้เฉลี่ย คือ ถ้าท้องถิ่นใดมีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ยก็ได้รับเงินอุดหนุนน้อย หรือในทางกลับกันถ้ามีรายได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยก็จะได้รับเงินอุดหนุนมาก

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินช่วยเหลือประเภทนี้ รัฐบาลกำหนดอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งจำแนกออกไปได้อีก 4 แบบคือ

2.1 เงินอุดหนุนเป็นหน่วย (Unit Grant) รัฐบาลกำหนดกิจการที่สมควรจะจัดสรร

เงินช่วยเหลือในจำนวนที่แน่นอนและขึ้นอยู่กับหน่วยบริการที่จัดทำขึ้น เช่น อุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ทุกหลัง หรืออุดหนุนเป็นค่าอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนตามรายหัว หรือค่าอาหารรวมทั้งสิ้น

2.2 เงินอุดหนุนตามสูตรพิเศษ (Special Formula Grant) เป็นการประยุกต์ลักษณะของเงินอุดหนุนหลายประเภทรวมไว้เป็นสูตรสำเร็จในสูตรเดียวกัน เช่น เงินอุดหนุนการศึกษา กำหนดให้คำนวณจากจำนวนเด็กนักเรียนกับ สัดส่วนร้อยละค่าใช้จ่ายที่จะเป็นภาระของรัฐบาล เป็นต้น

2.3 เงินอุดหนุนสมทบ (Matching Grant) หรือเงินอุดหนุนเป็นร้อยละ (Percentage Grant) เป็นเงินอุดหนุนเพื่อกระตุ้นหรือส่งเสริมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดบริการบางประเภทที่มีความสำคัญเร่งด่วน โดยรัฐบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะออกเงินสมทบในสัดส่วนที่แน่นอน รวมทั้งท้องถิ่นจะต้องจัดทำโครงการให้รัฐบาลพิจารณาก่อน

2.4 เงินอุดหนุนตามดุลยพินิจ (Discretionary Grant) รัฐบาลจะจัดสรรเงินตามเหตุการณ์และความจำเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนตายตัว แต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจและการพิจารณาของรัฐบาล

Musgrave & Musgrave ได้ตั้งประเด็นเพื่อกำหนดรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนเอาไว้ 3 ประการคือ^{19/}

1. เงินอุดหนุนที่สมควรเป็นเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นร่วมสมทบด้วยหรือควรเป็นเงินอุดหนุนที่ให้เปล่าแก่ท้องถิ่น
2. การใช้เงินอุดหนุนที่สมควรอยู่ในดุลยพินิจของท้องถิ่นหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐบาล
3. เงินอุดหนุนที่สมควรคำนึงถึงสมรรถนะทางการคลัง และ/ หรือความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เช่น สภาพของพื้นที่หรือต้นทุนการให้บริการ เป็นต้น

จากประเด็นข้างต้นทั้งสามประการ เราสามารถกำหนดรูปแบบของการให้เงินอุดหนุนได้ดังนี้

ประเภทของเงินอุดหนุน	คำนึงถึงสมรรถนะทางการคลัง และ / หรือความต้องการของ ท้องถิ่น	ไม่คำนึงถึงสมรรถนะทางการ คลังและ / หรือความต้องการ ของท้องถิ่น
เงินอุดหนุนทั่วไป		
แบบให้เปล่า	1	5
แบบร่วมสมทบ	2	6
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ		
แบบให้เปล่า	3	7
แบบร่วมสมทบ	4	8

จากตารางข้างต้น หมายเลขแต่ละอันจะบ่งชี้ลักษณะของเงินอุดหนุนแต่ละประเภท ซึ่งรัฐบาลอาจเลือกใช้ให้เหมาะสมตามวัตถุประสงค์เฉพาะหรือตามสมรรถนะทางการ คลังของท้องถิ่น

สำหรับวัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนจะมีดังนี้^{20/}

1. เพื่อชดเชยผลกระทบภายนอกที่ท้องถิ่นหนึ่งก่อให้เกิดแก่ท้องถิ่นอื่น ๆ กรณีนี้ถ้าผลกระทบภายนอกเป็นผลประโยชน์ ถ้าเราใช้แนวคิดของ King ความช่วยเหลือที่ให้อาศัยอยู่ในรูปแบบของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบแบบเปิด และถ้าใช้แนวคิดของมัสเกรฟและมัสเกรฟ เงินอุดหนุนที่ให้อาศัยเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสมทบหรือให้เปล่า (แบบ 7 หรือ 8) ขึ้นอยู่กับโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น

2. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือเพื่อตอบสนองต่อความพึงพอใจของรัฐบาล ในกรณีนี้ถ้ารัฐบาลมุ่งเฉพาะสินค้าและบริการบางอย่าง การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเหมาะสมที่สุด แต่ถ้ารัฐบาลไม่สามารถกำหนดประเภทของสินค้าและบริการสาธารณะได้หรือถือว่าสินค้าและบริการทุกอย่างเป็นเป้าหมาย การให้เงินอุดหนุนทั่วไปที่มีเงื่อนไขของความพยายามจะเหมาะสมกว่าแบบเหมาจ่าย อย่างไรก็ตามถ้ารัฐบาลต้องการประกันมาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการ กรณีนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหมาจ่ายจะเหมาะสมกว่าแบบอื่น และถ้ารัฐบาลต้องการจะกระตุ้นให้

เศรษฐกิจท้องถิ่นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การให้เงินอุดหนุนทั่วไปที่มีเงื่อนไขของความพยายามจะเหมาะสมที่สุด

3. เพื่อขจัดความแตกต่างหรือลดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญเติบโตแตกต่างกัน ซึ่งจะส่งผลให้สมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่นไม่เท่ากัน อันจะมีผลกระทบต่อการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และอาจนำไปสู่การอพยพของประชากรเข้าไปอยู่ในท้องถิ่นที่มีความเจริญกว่า ทำให้ท้องถิ่นที่เจริญอยู่แล้วยิ่งเจริญเติบโตมากขึ้น ส่วนท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญก็ยิ่งคงล้าหลังต่อไป ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังด้อยกว่า เพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้มีผู้ไม่เห็นด้วยและผู้เห็นด้วย เช่น Scott ^{21/} ได้วิจารณ์ว่า การให้เงินอุดหนุนประเภทนี้เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญมักขาดแคลนทรัพยากรโดยธรรมชาติอยู่ แล้ว จึงเท่ากับว่าท้องถิ่นเหล่านี้ไม่มีศักยภาพที่จะพัฒนารายได้ต่อประชากรให้สูงขึ้นได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น วิธีทางที่ดีที่สุดที่จะเพิ่มรายได้ของครัวเรือนก็คือ การอพยพไปสู่พื้นที่ที่มีผลผลิตเพิ่มในอัตราสูงกว่าหรือพื้นที่ที่ยังขาดแคลนแรงงานอยู่

Buchanan ^{22/} ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของสกอตต์ เขาเชื่อว่าพื้นที่ที่ด้อยความเจริญนั้นเป็นเพราะมีรายได้ต่อประชากรต่ำจริง แต่ศักยภาพของทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นเหล่านี้สามารถทำให้รายได้ต่อประชากรเพิ่มสูงขึ้นได้ ถ้ามีการเพิ่มเงินทุนให้เข้าไปหมุนเวียนในพื้นที่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา และทางด้านสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่มีรายได้ต่อประชากรต่ำจะส่งผลทำให้ผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นได้ Buchanan จึงเสนอแนวคิดที่จะบรรลุความเสมอภาคกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ 2 ประการคือ

1. ยอมรับว่าโครงสร้างภาษีรายได้บุคคลในท้องถิ่นแตกต่างกัน ดังนั้นมาตรการแก้ไขคือรัฐบาลกลางควรกำหนดอัตราภาษีรายได้บุคคลในพื้นที่ที่ร่ำรวยให้สูงกว่าในพื้นที่ที่ยากจน โดยให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีได้ด้วยตนเอง

2. เพิ่มสมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่นแต่ละแห่งให้เท่าเทียมกันโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขไปให้กับท้องถิ่นที่ยากจน

Buchanan เห็นด้วยกับแนวทางแรกมากกว่า โดยยกเหตุผล 2 ประการมาสนับสนุนคือ

1. การจัดสรรเงินอุดหนุนไปยังท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญไม่ได้ช่วยเพิ่มรายได้รวมให้กับรัฐบาลกลางแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงช่วยลดความกลัวที่จะถูกต่อต้านจากท้องถิ่นเหล่านั้น
2. ท้องถิ่นยังคงมีอิสระในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ อยู่เช่นเดิม

อย่างไรก็ตาม Scott ได้แย้งว่า ข้อเสนอดังกล่าวจะเลยความจริงที่ว่า ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้จัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษีของประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้น การที่รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงจะทำให้การจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามนโยบายของแต่ละท้องถิ่น

สำหรับ Davey ได้วิจารณ์การให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขว่ามีข้อบกพร่องสำคัญ 2 ประการ คือ ^{23/}

ก). การให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขจะให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นที่มีความเจริญเติบโตสูงมากกว่าท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญ ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นที่เจริญกว่าจะมีความสามารถในการจ่ายเงินร่วมสมทบสำหรับดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ มากกว่า ซึ่งจะไม่ช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในการพัฒนาและการผลิตสินค้าและบริการของท้องถิ่นที่ร่ำรวย และท้องถิ่นที่ยากจนลงเลย

ข). การให้เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข จะส่งผลกระทบต่อแบบแผนการใช้จ่ายของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นอาจต้องนำเงินไปสมทบกับรัฐบาล ทำให้ท้องถิ่นต้องการงดการดำเนินงานในบางโครงการตามแผนงานที่กำหนดไว้ นอกจากนี้โครงการที่กระทำร่วมกับรัฐบาลนั้นท้องถิ่นอาจไม่ต้องการหรือไม่มีความจำเป็นต่อท้องถิ่นเลย

4. เพื่อให้ท้องถิ่นได้จัดทำสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับมาตรฐานขั้นต่ำ เช่น สาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น ไม่ว่าท้องถิ่นจะมีรายได้สูงหรือมีรายได้ต่ำ ประชาชนก็จะได้รับหลักประกันเบื้องต้นเกี่ยวกับมาตรฐานของสินค้าและบริการสาธารณะ ในกรณีนี้ท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาล ไม่ได้ดำเนินการในฐานะองค์กรอิสระ เว้นแต่จะจัดทำบริการในระดับที่สูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ

5. เพื่อก่อให้เกิดดุลยภาพทางการคลังระหว่างรายรับกับรายจ่ายของท้องถิ่น

จากรูปแบบของเงินอุดหนุนที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า รูปแบบของเงินอุดหนุนที่ดีที่สุดสำหรับท้องถิ่นก็คือ เงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นมีกรรมสิทธิในวงเงินที่ได้รับเต็มที่ และสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องมีพันธะผูกพันใด ๆ กับรัฐบาล เช่นเดียวกัน รูปแบบของเงินอุดหนุนที่ดีที่สุดสำหรับรัฐบาลก็ คือ การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ ทั้งนี้เพราะนอกจากจะช่วยให้รัฐบาลสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการแล้วยังช่วยให้รัฐบาลสามารถประหยัดเงินช่วยเหลือได้จำนวนหนึ่ง และยังใช้เป็นเครื่องมือกระจายความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่นได้อีกด้วย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่น่ามาใช้วิเคราะห์เป็นข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ ข้อมูลรายรับและรายจ่ายของเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2524 - 2537 และข้อมูลรายรับและรายจ่ายของสุขาภิบาล 7 แห่ง พ.ศ. 2529 - 2537

การวิเคราะห์ข้อมูล

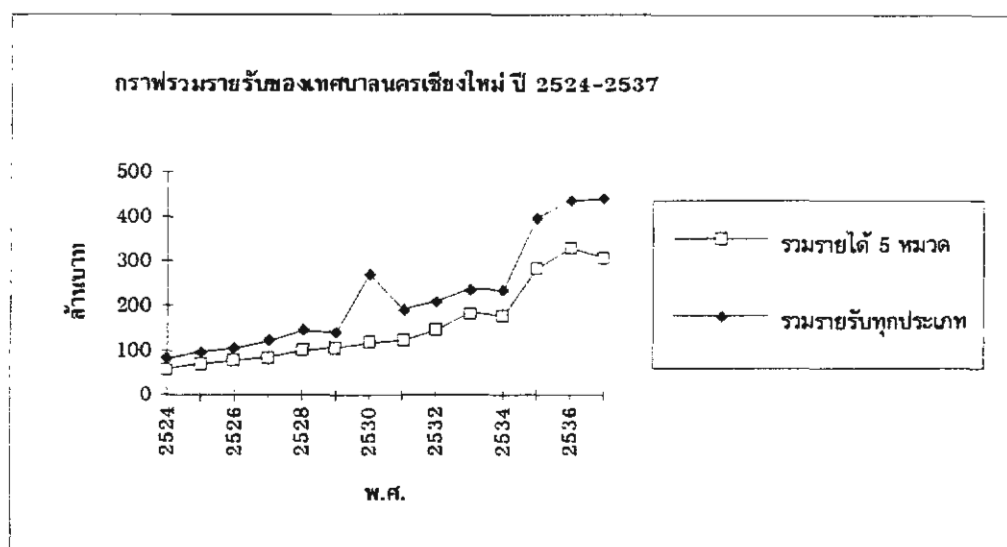
จะใช้ทั้งสถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอ้างอิง สำหรับสถิติเชิงอ้างอิงที่ใช้ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอยพหุ

การวิเคราะห์

1. โครงสร้างรายรับและรายจ่าย นำเสนอในรูปกราฟ ได้ดังนี้

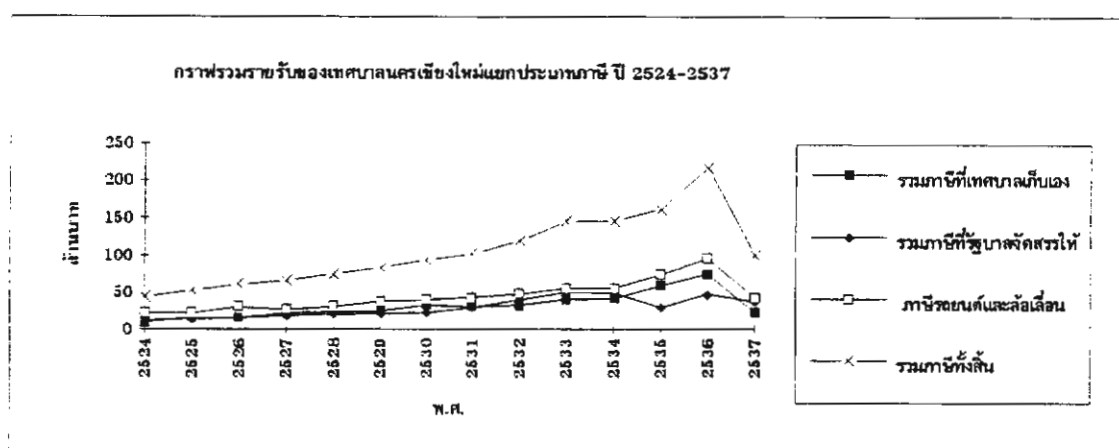
1.1 โครงสร้างรายรับ

1.1.1 เทศบาลนครเชียงใหม่



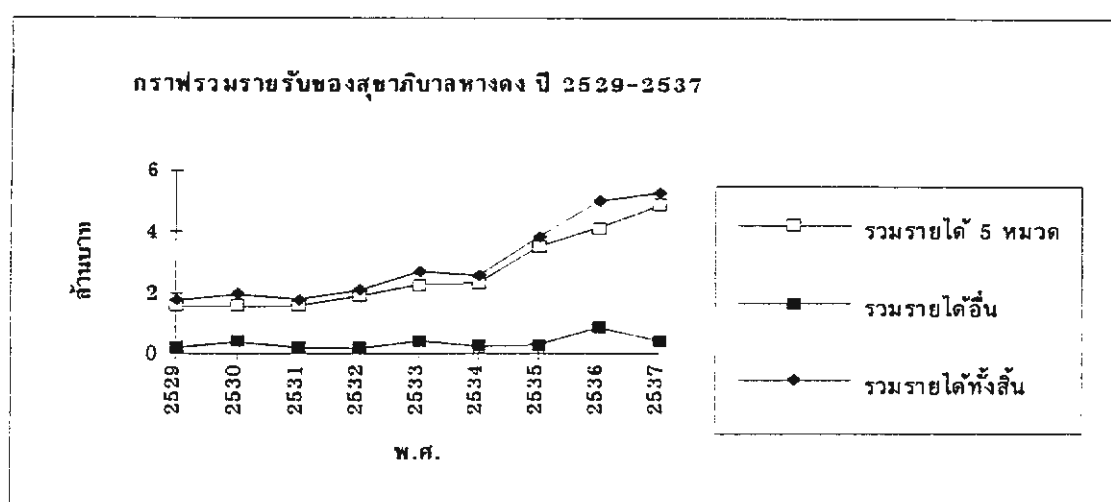
จากกราฟ จะเห็นได้ว่า เส้นรวมรายรับทุกประเภทมีความสัมพันธ์กับเส้นรวมรายได้ 5 หมวด กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีที่น่าสังเกต คือ ในปี 2530 รายรับรวมทุกประเภทมีปริมาณที่สูงผิดปกติ ในขณะที่ รายได้ 5 หมวด มีระดับปกติ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก รายรับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินกู้มีปริมาณที่สูงกว่าปีอื่นๆ เป็นจำนวนเงิน 102.62 ล้านบาทและ 42.82 ล้านบาท ตามลำดับ จึงทำให้รายรับรวมของ ปี 2530 สูงผิดปกติจากปีอื่นๆ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเส้นรวมรายรับทุกประเภทและเส้นรวมรายได้ 5 หมวด แล้วจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในปี 2535-2536 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว



จากกราฟ จะพบว่า ภาษียอดยนต์และล้อเลื่อนจะทำรายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุด ส่วนรายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองมีปริมาณที่ใกล้เคียงกับภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่ในช่วงปี 2535-2536 ภาษียอดยนต์และล้อเลื่อน จะมีปริมาณสูงกว่า ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามลำดับ ดังนั้นจึงทำให้เส้นรวมภาษีทั้งสิ้นในช่วงปี 2535-2536 สูงขึ้นอย่างมาก โดยภาพรวมแล้วเส้นรวมภาษีทั้งสิ้นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

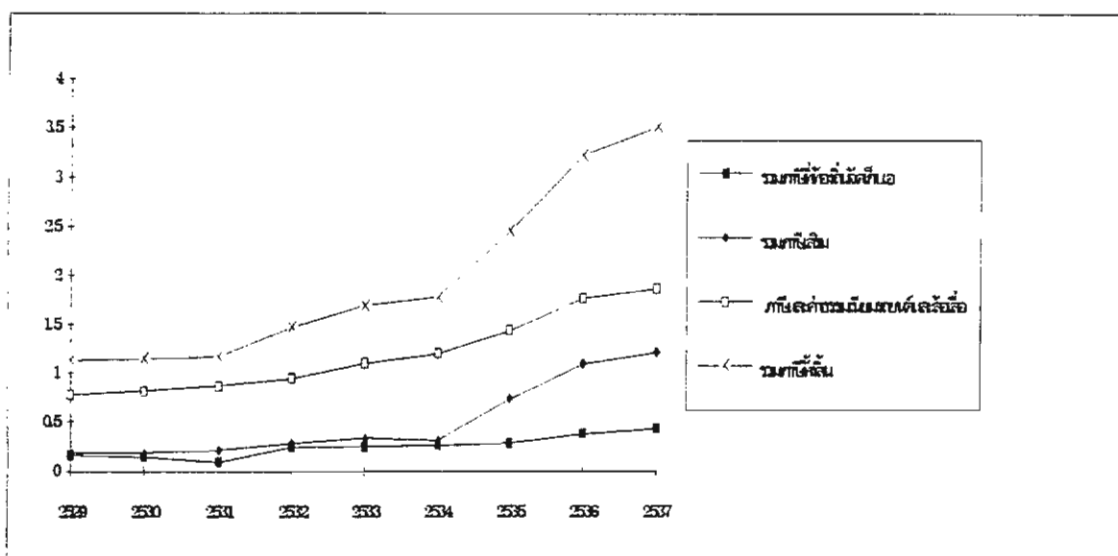
1.1.2 สุขาภิบาลหางดง



จากกราฟ จะเห็นว่า รายได้ทั้งสิ้นของสุขาภิบาลหางดงจะขึ้นอยู่กับ รายได้ 5 หมวด มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และมีแนวโน้มมีเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ รายได้ 5 หมวดที่สำคัญ ๆ ก็คือ ภาษีอากร เป็นรายได้หลักรองลงมาคือ ทรัพย์สิน ส่วนรายได้อื่น ๆ มีปริมาณไม่สูงนัก รายได้หลักก็คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เส้นกราฟรวมรายได้ทั้งสิ้นมีแนวโน้มมีเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงปี 2529-2534 แต่มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2535-2537

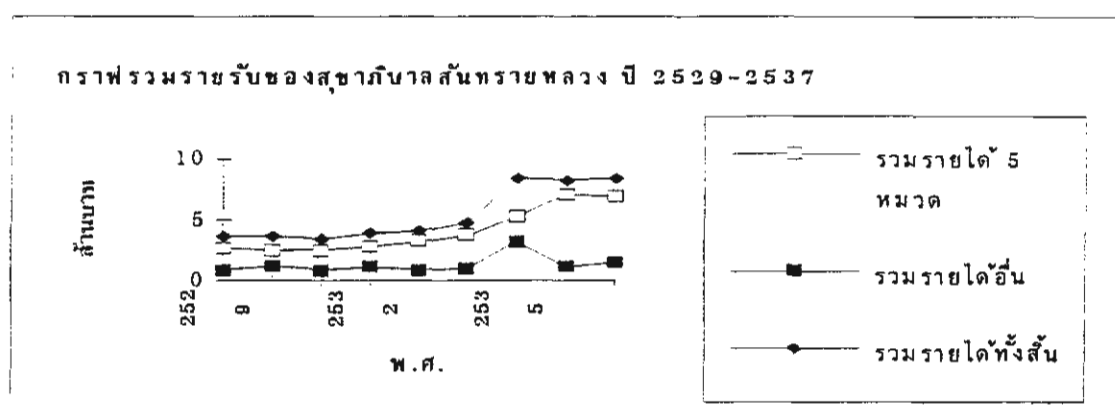
กราฟรวมรายรับของทางดงแยกประเภทภาษี 2524-2537



จากกราฟจะเห็นได้ว่า ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน มีจำนวนสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ ภาษีเสริม และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ตามลำดับ

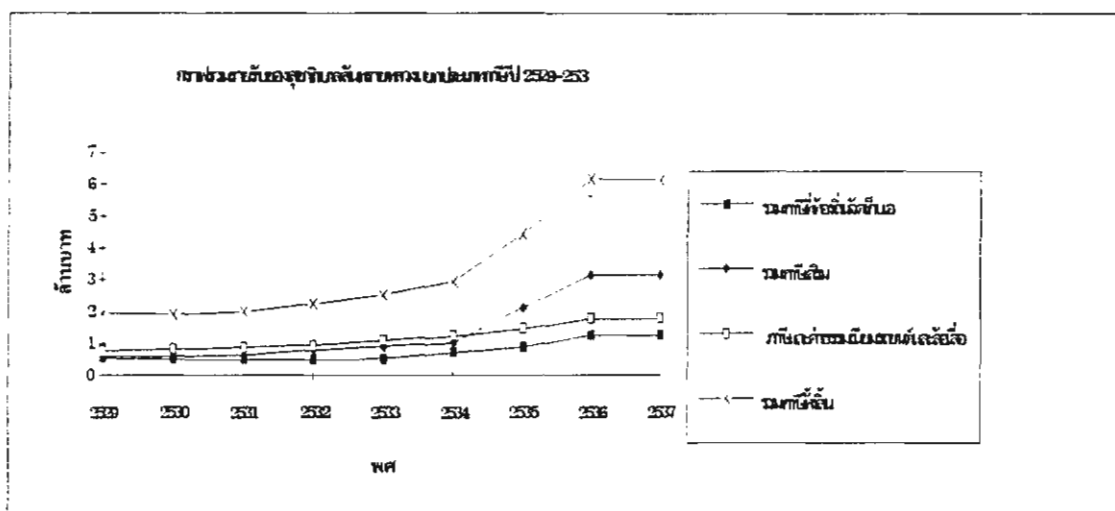
ในช่วงปี 2534-2536 เส้นกราฟรวมภาษีทั้งสิ้น มีความชันมากกว่าปีอื่น ๆ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจาก รายรับจากภาษีเสริม ในช่วงปี 2534-2536 มีปริมาณสูงกว่าปีอื่น ๆ ที่ผ่านมา เพราะว่าในช่วงปี 2535 ภาษีสุราและเครื่องดื่ม และภาษีสรรพสามิตมีจำนวนสูงกว่าปีอื่น ๆ ดังนั้น เส้นรวมภาษีทั้งสิ้นจึงมีลักษณะสูงขึ้นและมีความลาดชันอย่างมากกว่าปีอื่น ๆ ที่ผ่านมา

1.1.3 สุขภาพบาลีสันทรายหลวง



จากกราฟจะเห็นว่า รายได้ทั้งสิ้นของสุขภาพบาลีสันทรายหลวงจะขึ้นอยู่กับ รายได้ 5 หมวดมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ รายได้ 5 หมวดนี้ สำคัญ ก็คือ ภาษีอากร เป็นรายได้หลัก รองลงมาก็คือ ค่าธรรมเนียมค่าบริการอนุญาต ส่วนรายได้อื่น ๆ มีปริมาณไม่สูงนัก ยกเว้นปี 2535 ที่มีรายได้จากเงินสะสม และเงินกู้มารวมกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จึงทำให้ยอดขายรายได้อื่น ๆ สูงขึ้น

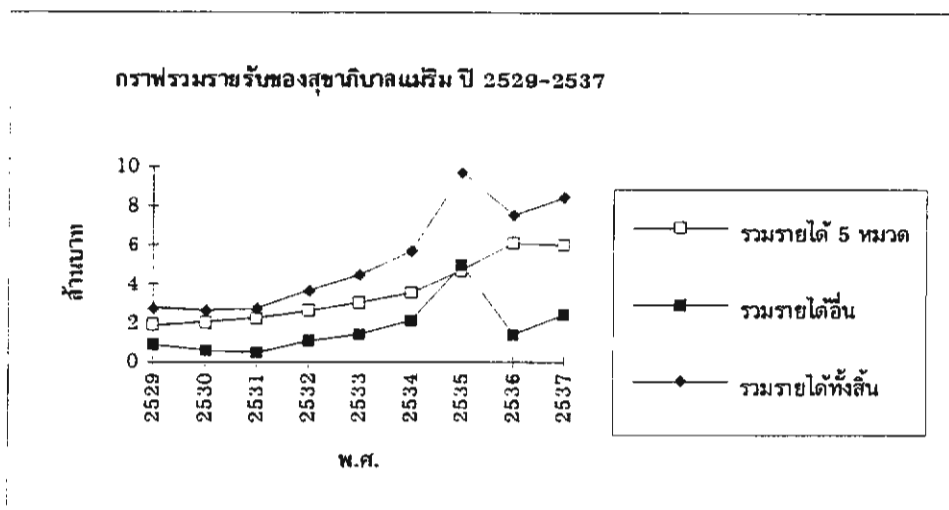
เส้นกราฟรวมรายได้ทั้งสิ้น มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างช้า ๆ ยกเว้นปี 2535 ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว



จากกราฟจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2529-2534 ภาชีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน มีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาชีเสริมและภาชีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ แต่ช่วงตั้งแต่ปี 2535-2537 ภาชีเสริมกลับมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาชีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาชีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ เนื่องมาจากได้มีการจัดเก็บภาชีสุราและเครื่องดื่ม และภาชีสรรพสามิต ในปริมาณที่สูงกว่าปีอื่น ๆ ที่ผ่านมา

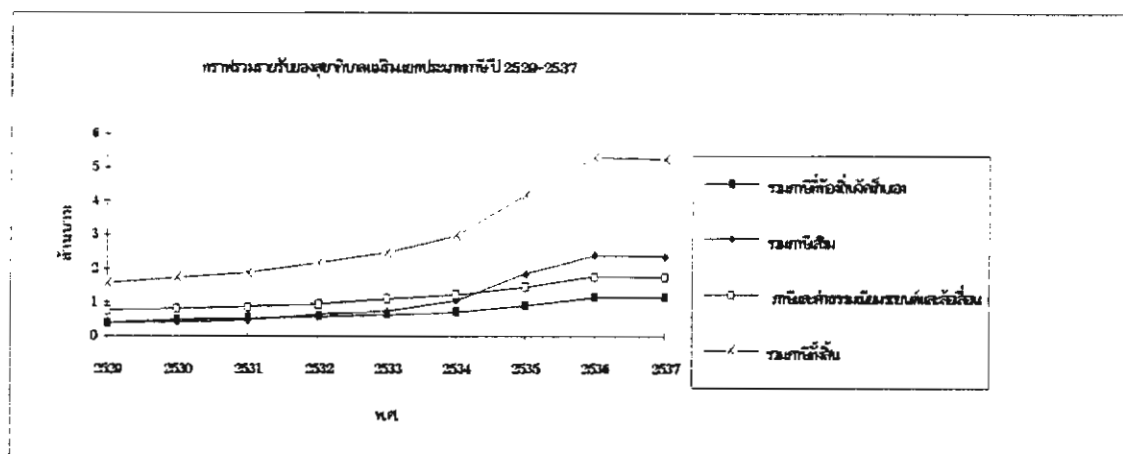
ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว เส้นรวมภาชีทั้งสิ้นจึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงปี 2535-2536 ส่วนปี 2537 มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย จึงทำให้เส้นกราฟมีลักษณะเป็นเส้นตรง

1.1.4 สุขาภิบาลแมริม



จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายได้ทั้งสิ้นของสุขาภิบาลแมริมจะขึ้นอยู่กับรายได้ 5 หมวด ซึ่งมีรายได้ที่สำคัญ ๆ ก็คือ ภาษีอากรเป็นรายได้หลัก รองลงมาคือค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ ส่วนรายได้อื่นมีปริมาณไม่สูงนัก ยกเว้นปี 2535 ที่มีรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปริมาณที่สูงมาก เป็นผลทำให้รายได้ทั้งสิ้นในปี 2535 มีปริมาณที่สูงตาม

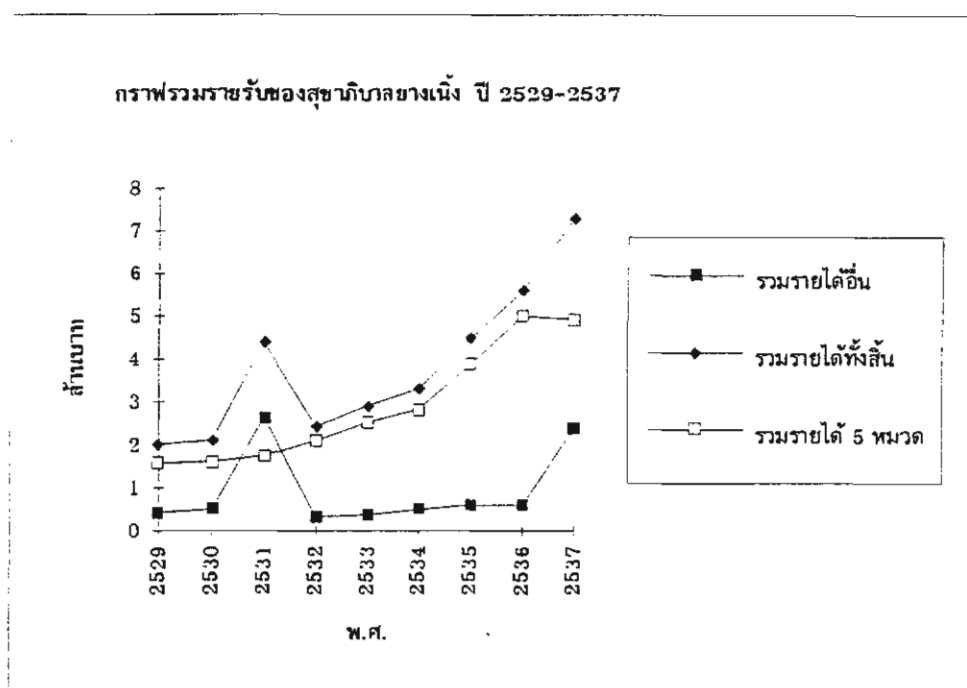
เส้นกราฟรวมรายรับทั้งสิ้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ยกเว้นในช่วงปี 2535 ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และลดลงพอสมควรในปี 2536 เนื่องมาจากรายได้อื่น ๆ ที่เปลี่ยนแปลง



จากกราฟจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2529-2534 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนมีปริมาณสูงสุด ส่วนภาษีเสริมและภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในช่วงปี 2535-2537 รายรับจากภาษีเสริมมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพราะมีการจัดเก็บภาษีสุราและเครื่องดื่ม และภาษีสรรพสินค้าเพิ่มมากขึ้น

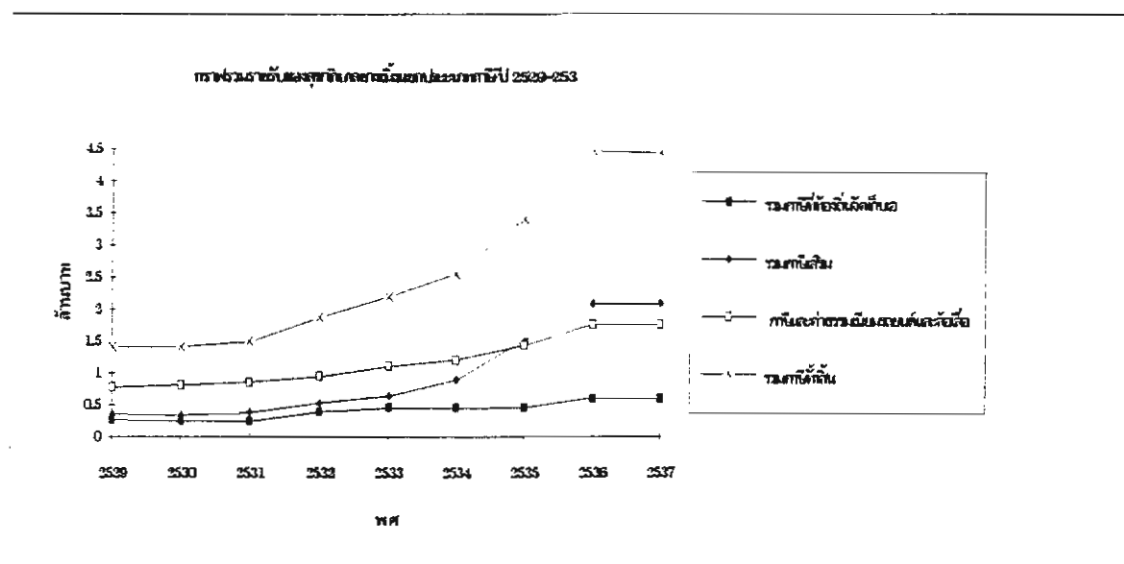
ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของเส้นรวมภาษีทั้งสิ้น จึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2535-2536 ส่วนปี 2537 มีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจึงทำให้เส้นกราฟมีลักษณะเป็นเส้นตรง

1.1.5 สุขาภิบาลยางน่อง



จากกราฟจะเห็นว่า รายได้ทั้งสิ้นของสุขาภิบาลยางน่องจะขึ้นอยู่กับรายได้ 5 หมวด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และมีปริมาณไม่ต่างกันมาก ซึ่งรายได้ 5 หมวดที่สำคัญก็มาจาก ภาษีอากรเป็นรายได้หลัก รองลงมาคือค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต ส่วนรายได้อื่น ๆ มีปริมาณไม่สูงนัก ยกเว้นบางปี คือปี 2531 และ 2537 ที่มีปริมาณสูง เนื่องจากมีรายได้จากเงินสะสมและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาเพิ่ม จึงทำให้รวมรายได้อื่นเพิ่มสูงขึ้น

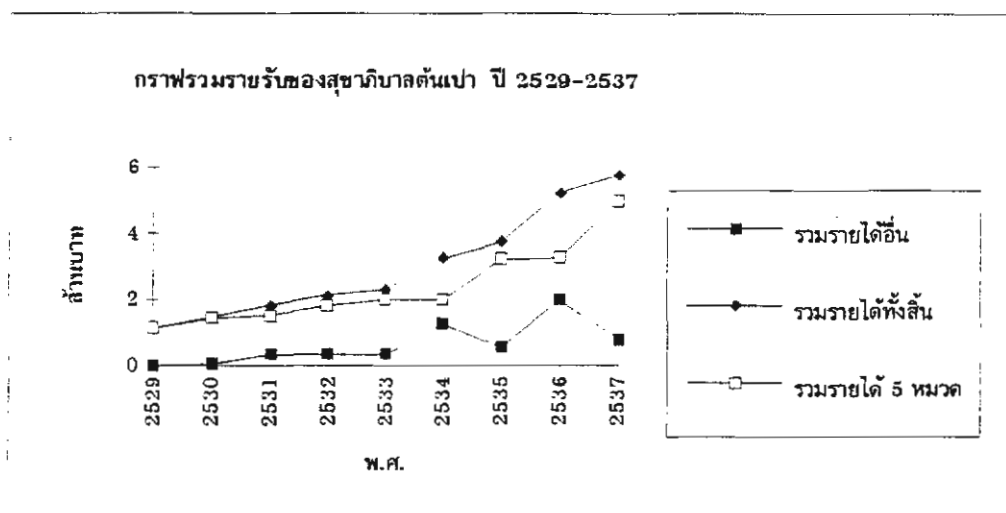
เส้นกราฟรวมรายรับทั้งสิ้น มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างช้า ๆ มีเพียงปี 2531 ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว



จากกราฟจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2529-2534 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาษีเสริมและภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ แต่ในช่วงปี 2535-2537 ภาษีเสริมมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ

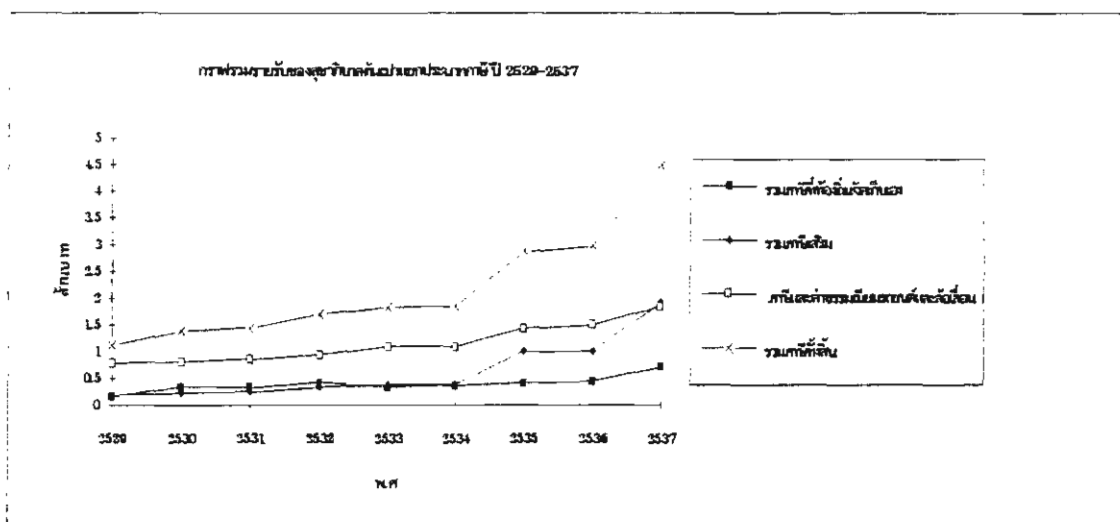
ดังนั้นเส้นรวมภาษีทั้งสิ้นจึงมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ในปี 2537 ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

1.1.6 สุขาภิบาลตันเปา



จากกราฟจะเห็นว่า รายได้ทั้งสิ้นของสุขาภิบาลตันเปาจะขึ้นกับรายได้ 5 หมวด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และมีปริมาณไม่แตกต่างกันมาก รายได้ 5 หมวดที่สำคัญคือภาษีอากร รองลงมาคือ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต ส่วนรายได้อื่นมีปริมาณไม่มากนัก แต่ในช่วงปี 2534-2537 มีปริมาณสูงขึ้นและมีการผันผวน เปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้ที่เพิ่มสูงขึ้นในปี 2534 และ 2536

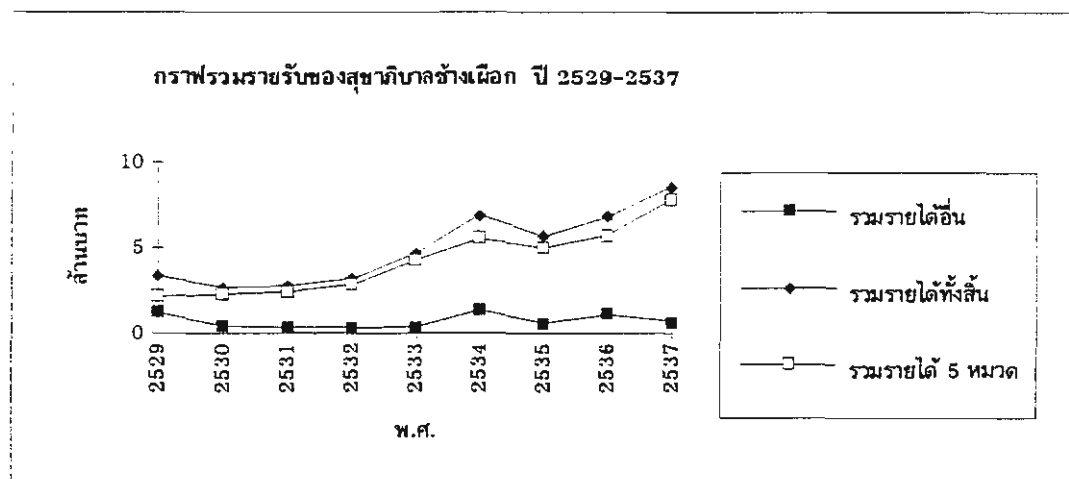
เส้นกราฟรายได้ทั้งสิ้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ



จากกราฟจะเห็นได้ว่า ภาวะและค่าธรรมชาติและลัทธิมีปริมาณสูงสุด ส่วน ภาวะเสริมและภาวะที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีปริมาณที่ใกล้เคียงกัน แต่ในช่วงปี 2535-2537 รายรับ จากภาวะเสริมสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว และสูงกว่าภาวะที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จนมีปริมาณที่ใกล้เคียงกับ ภาวะและค่าธรรมชาติและลัทธิ ในปี 2537

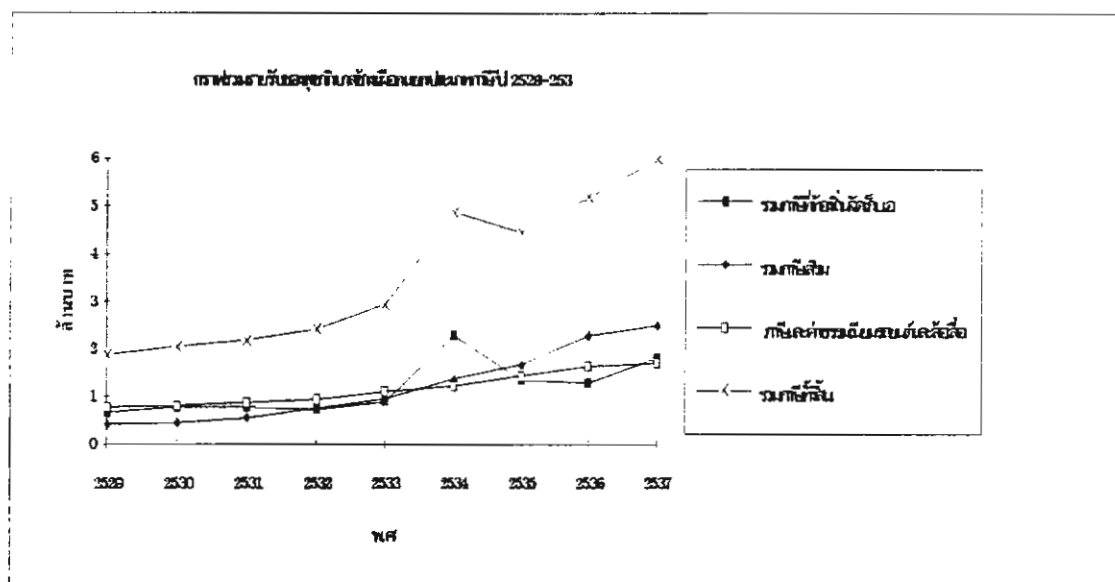
ดังนั้นเส้นกราฟรวมภาวะทั้งสิ้น จึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น อย่างรวดเร็วมากในปี 2535 และ ปี 2537

1.1.7 สุขภาพบาลข้างเผือก



จากกราฟ รายได้ทั้งสิ้นของสุขภาพบาลข้างเผือกจะขึ้นกับรายได้ 5 หมวด เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน และมีปริมาณที่ใกล้เคียงกันมาก รายได้ 5 หมวดที่สำคัญได้แก่ ภาษีอากร รองลงมาคือค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต ส่วนรายได้อื่น ๆ มีปริมาณไม่สูงนัก และไม่เปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก

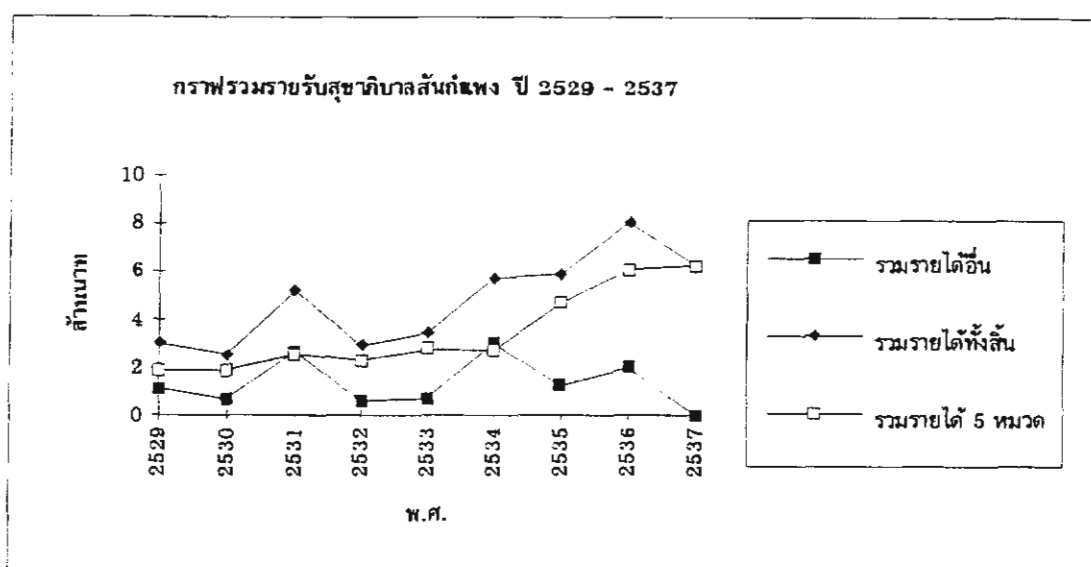
เส้นกราฟรายได้ทั้งสิ้น มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงปี 2530-2534 แต่ในปี 2535 ลดลง และกลับเพิ่มสูงขึ้นอีกครั้งช่วงปี 2536-2537



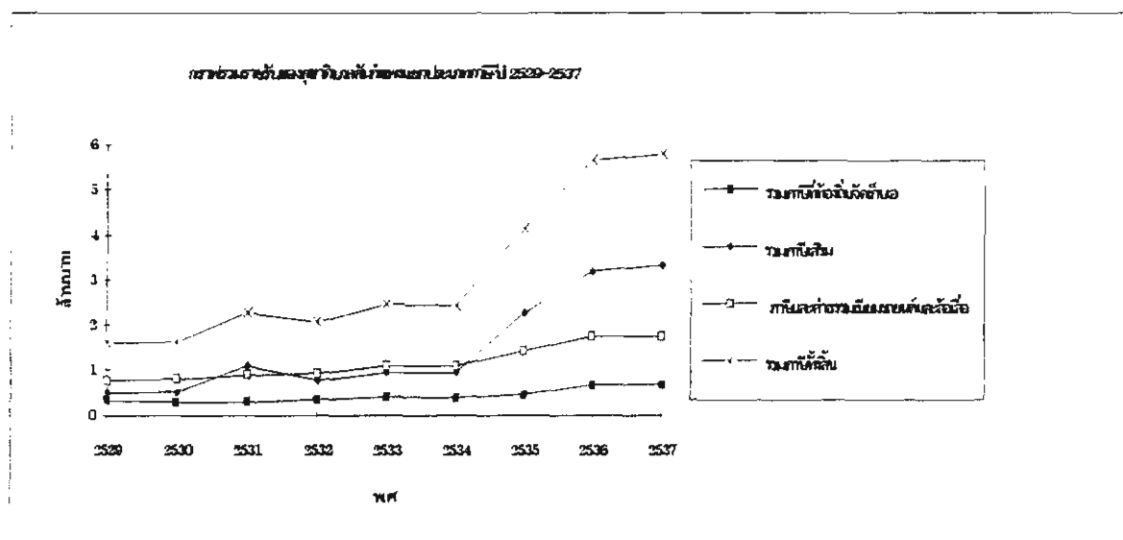
จากกราฟจะเห็นได้ว่า ทั้งภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีเสริมและภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ไม่แตกต่างกันมากนัก ทั้ง 3 มีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างช้า ๆ มีเพียงปี 2534 ที่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีปริมาณสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จากนั้นก็ลดลงในปีต่อมา ในช่วงปี 2535-2537 รายได้จากภาษีเสริมมีปริมาณสูงสุด ส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนไม่ต่างกันมากนัก เพราะมีการเก็บภาษีสุราและเครื่องดื่ม และภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นมาก

กราฟรวมภาษีทั้งสิ้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ยกเว้นปี 2534 ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

1.1.8 สาขาวิชาบาลสันกัณฑ์



จากกราฟจะเห็นได้ว่า เส้นกราฟรายได้ 5 หมวด มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงแรก แต่ช่วงปี 2535-2537 มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยรายได้ที่สำคัญ ๆ คือ ภาษีอากร รองลงมาคือ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต ส่วนรายได้อื่น ๆ นั้น มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอยู่ตลอดเวลา รายได้ที่สำคัญก็คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินสะสม จึงทำให้รายได้ทั้งสิ้นมีการผันผวน เปลี่ยนแปลงขึ้นลงไม่แน่นอน

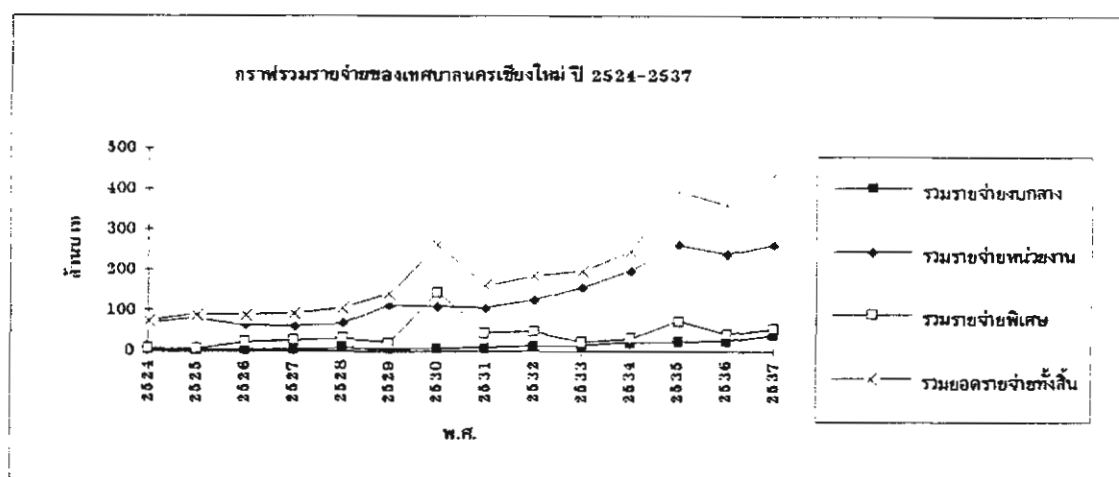


จะเห็นได้ว่าในช่วงปี 2529-2534 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาษีเสริมและภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามลำดับ แต่ในช่วงปี 2535-2537 สามารถเก็บภาษีเสริมได้ปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ตามลำดับ

เส้นกราฟรวมภาษีทั้งสิ้นมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2535-2536 ทั้งนี้ เนื่องมาจากการเก็บภาษีเสริมจำพวก ภาษีสุราและเครื่องดื่มและภาษีสรรพสามิตได้ปริมาณสูงขึ้นมาก

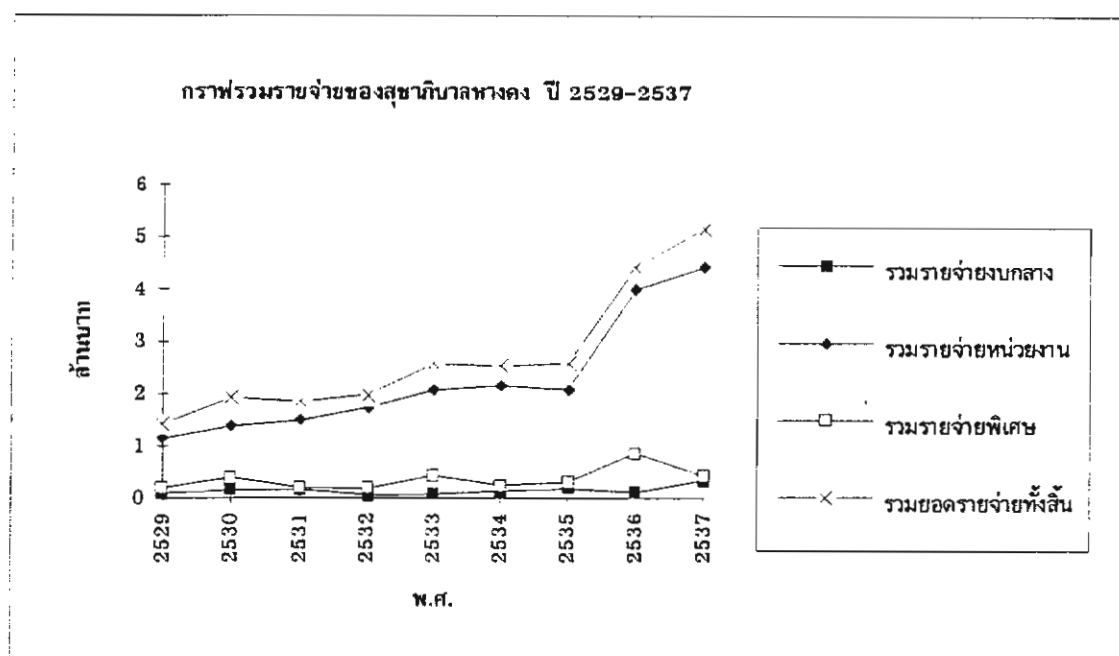
1.2 โครงสร้างรายจ่าย

1.2.1 เทศบาลนครเชียงใหม่



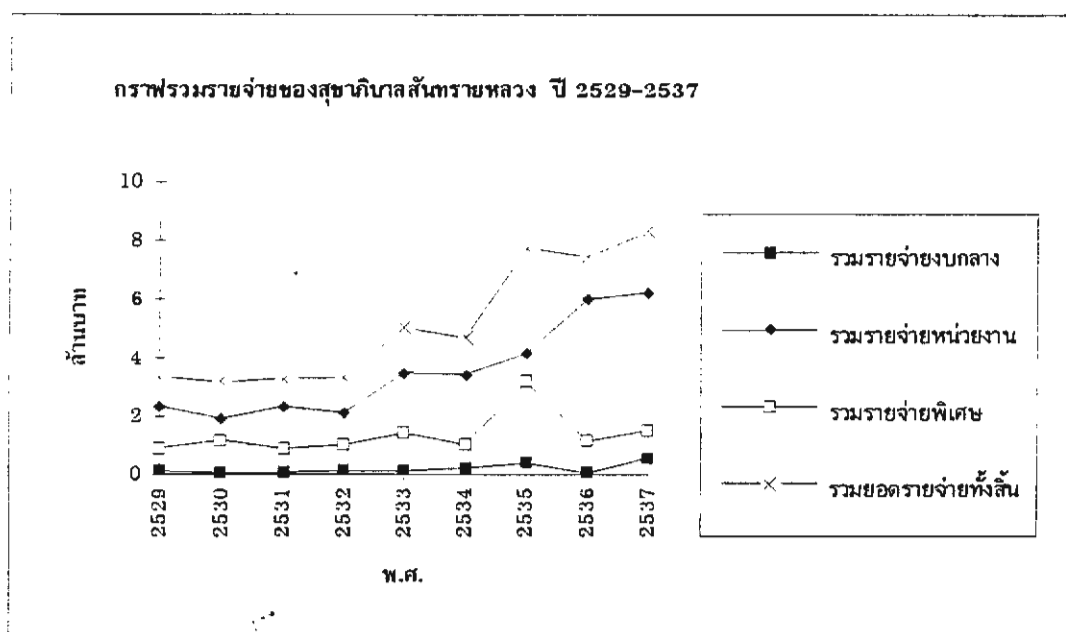
จากกราฟจะเห็นได้ว่าเส้นรวมรายจ่ายหน่วยงานจะอยู่สูงกว่าเส้นรวมรายจ่ายเส้นอื่น ๆ และเปลี่ยนแปลงไปทิศทางเดียวกับเส้นรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น รองลงมาคือเส้นรวมรายจ่ายพิเศษ และเส้นรวมรายจ่ายงบกลาง ที่น่าสังเกตคือเส้นรวมรายจ่ายพิเศษในปี 2530 มีปริมาณที่สูงเป็นพิเศษ ซึ่งมีความผันผวนในบางช่วงจึงทำให้เส้นรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้นผันผวนตามไปด้วย ส่วนเส้นรวมรายจ่ายหน่วยงานและเส้นรวมรายจ่ายงบกลางเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นตามปกติ

1.2.2 สุขาภิบาลหางดง



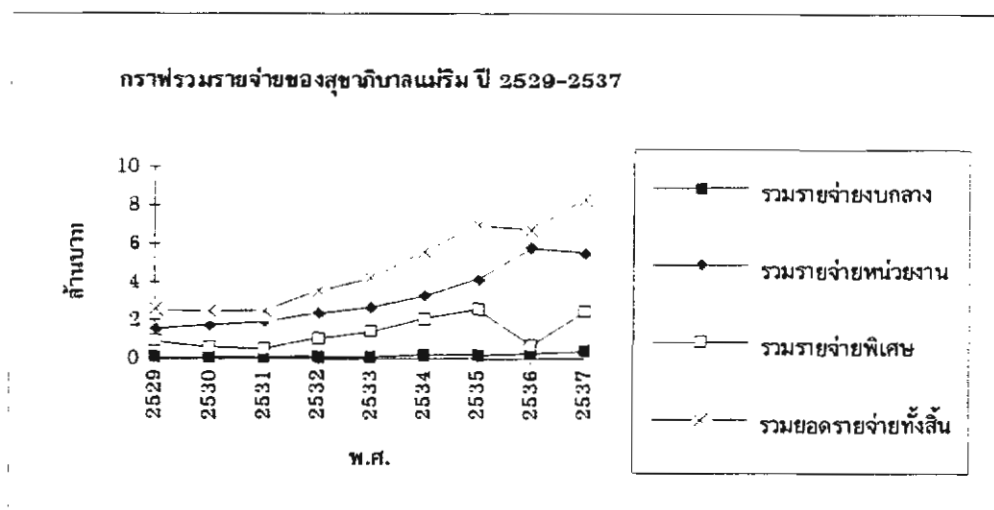
จากกราฟจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2529-2537 นั้น รายจ่ายหน่วยงาน มีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ รายจ่ายพิเศษและรายจ่ายงบกลางตามลำดับ แต่จะเห็นได้ว่า มีบางปี คือ ปี 2531, 2532, 2534, 2535 และ 2537 รายจ่ายพิเศษและรายจ่ายงบกลาง มีปริมาณใกล้เคียงกันมาก ส่วนรายจ่ายหน่วยงานตั้งแต่ปี 2529-2535 มีแนวโน้มค่อย ๆ สูงขึ้นตามปกติแต่ในช่วงปี 2535-2537 กลับมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้นจึงทำให้เส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้นมีแนวโน้มสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ

1.2.3 สุขาภิบาลสันทรายหลวง



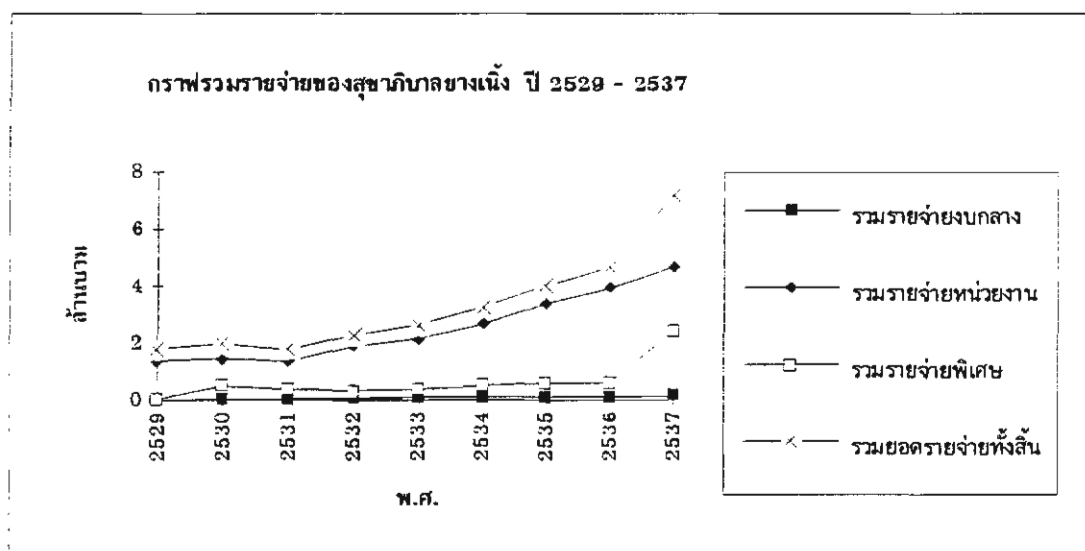
จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานจะมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ รายจ่ายพิเศษและรายจ่ายงบกลางตามลำดับแต่ที่น่าสังเกต คือ รายจ่ายพิเศษในปี 2535 มีแนวโน้มสูงที่สุด เนื่องจาก มีรายจ่ายจากเงินกู้เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนเงิน 1.932 ล้านบาท ดังนั้น เส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น จึงมีแนวโน้มสูงขึ้นในช่วงปี 2535 มากที่สุด

1.2.4 สุขาภิบาลแมริม



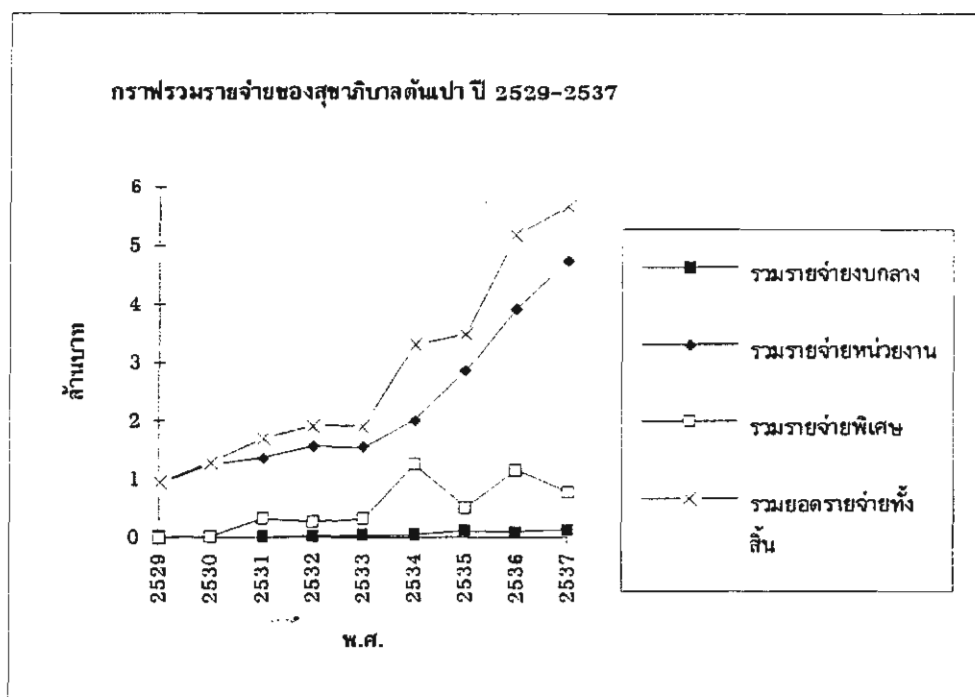
จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานมีมากที่สุด รองลงมาคือ รายจ่ายพิเศษและรายจ่ายงบกลางตามลำดับ แต่ที่น่าสังเกต คือ ปี 2536 เส้นกราฟรายจ่ายพิเศษตกต่ำลงจนเกือบจะเท่ากับ รายจ่ายงบกลางเนื่องจากปี 2536 มีรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพียง 0.703 ล้านบาท และไม่มีรายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายจากเงินกู้ ดังนั้นจึงทำให้เส้นกราฟต่ำลงและเริ่มสูงขึ้นในปี 2537 ดังนั้นเส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น มีแนวโน้มสูงขึ้นและตกลงนิดหน่อยในปี 2536 และเพิ่มขึ้นในปี 2537 นั่นเอง

1.2.5 สุขาภิบาลยางน่อง



จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานมีปริมาณสูงสุด รองลงมาคือ รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายบกลางตามลำดับ แต่จะเห็นว่า เส้นรายจ่ายพิเศษในช่วงปี 2536 มีลักษณะพุ่งขึ้น เนื่องจากว่ารายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและรายจ่ายจากเงินสะสมมีปริมาณมากขึ้น คือ 0.819 ล้านบาท และ 1.560 ล้านบาท ตามลำดับ ดังนั้นถึงทำให้เส้นรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในช่วงปี 2536 และคาดว่าในช่วงปีต่อ ๆ ไปจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเช่นกัน

1.2.6 สุขภาพนิบาลต้นเปา



จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานมีปริมาณสูงสุด รองลงมาได้แก่ รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายงบกลาง ตามลำดับ แต่จะเห็นว่าในช่วงปี 2534 รายจ่ายพิเศษมีแนวโน้มสูงขึ้นมากที่สุดเนื่องจากมีรายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายจากเงินกู้เป็นเงิน 0.14 ล้านบาท และ 0.68 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนรายจ่ายหน่วยงานนั้นในช่วงปี 2529 และปี 2530 นั้นมีรายจ่ายใกล้เคียงกับรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น จึงทำให้เส้นกราฟทับกัน ถ้าพิจารณาโดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า เส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้นมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และมีช่วงที่สูงมากที่สุดถึง 2 ช่วงคือช่วงปี 2534 และช่วงปี 2536 นั่นเอง