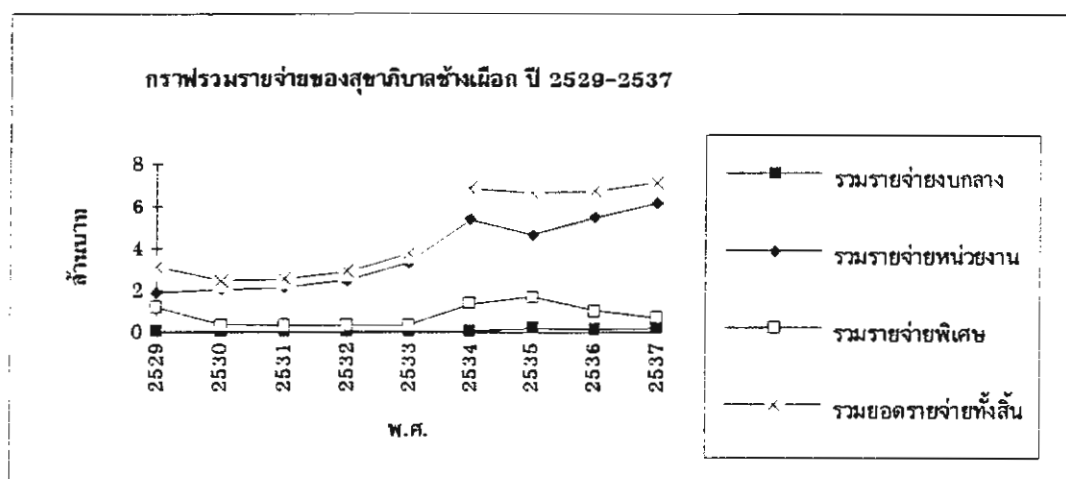
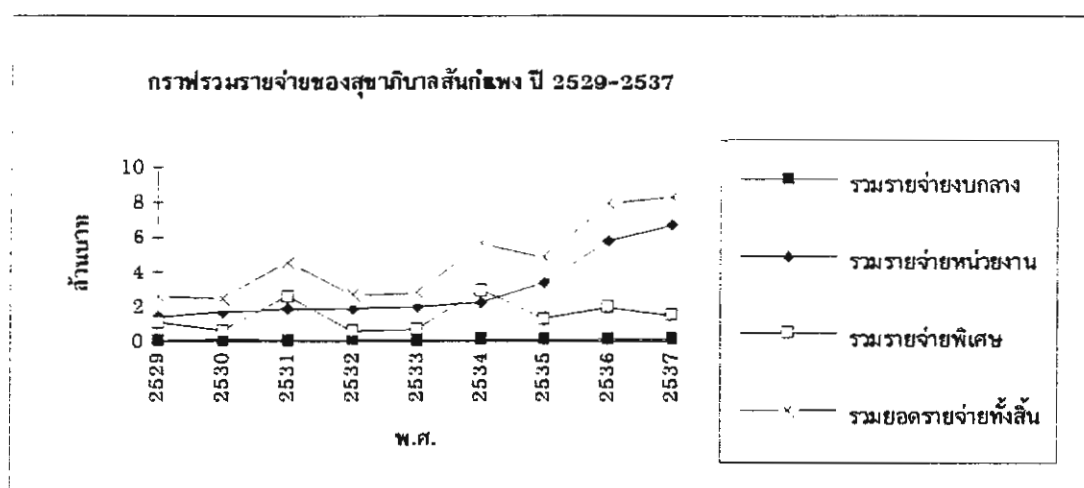


1.2.7 สุขาภิบาลข้างเผือก



จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานมีปริมาณสูงสุด รองลงมาคือ รายจ่ายพิเศษ และรายจ่ายบกลางซึ่งในปี 2534 จะเห็นได้ว่าเส้นกราฟของรายจ่ายหน่วยงานและรายจ่ายพิเศษ สูงขึ้นแต่พอปี 2535 เส้นกราฟของรายจ่ายหน่วยงานกลับต่ำลง ส่วนเส้นกราฟรายจ่ายพิเศษยังคง สูงขึ้นพอปี 2536 เส้นกราฟของรายจ่ายหน่วยงานที่กลับสูงขึ้นไปอีก แต่เส้นกราฟรายจ่ายพิเศษ กลับต่ำลง ดังนั้น จึงทำให้เส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้น พุ่งสูงในปี 2534 และลดต่ำลงนิด น้อยในปี 2535, 2536 และเริ่มสูงขึ้นในปี 2537



จากกราฟจะเห็นได้ว่า รายจ่ายหน่วยงานจะมีปริมาณสูงสุด รองลงมาคือ รายจ่ายพิเศษและรายจ่ายงบกลางตามลำดับ แต่ที่น่าสังเกตคือ ปี 2531 และปี 2534 รายจ่ายพิเศษจะมีปริมาณสูงกว่ารายจ่ายหน่วยงานคือ ปี 2531 รายจ่ายพิเศษมี 2.638 ล้านบาท และปี 2534 รายจ่ายพิเศษมี 2.982 ล้านบาท เนื่องจากทั้งปี 2531 และปี 2534 มีรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าปีอื่น ๆ ดังนั้นจึงทำให้เส้นกราฟรวมยอดรายจ่ายทั้งสิ้นในปี 2531 และปี 2534 สูงพอสมควรและในปี 2535 เป็นต้นไป เส้นกราฟมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

2. สถานะทางการเงินคลั่ง หมายถึง ความสามารถในการพึ่งตนเองของการคลังของท้องถิ่น จำแนกออกเป็น

2.1 สมรรถนะในการบริหารงานประจำ

สมรรถนะในการบริหารงานประจำ (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เทศบาลฯ	หางดง	สันทรายฯ	แมริม	ยางน่อง	ตันเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
2524	-14.94	-	-	-	-	-	-	-
2525	-14.04	-	-	-	-	-	-	-
2526	10.79	-	-	-	-	-	-	-
2527	19.79	-	-	-	-	-	-	-
2528	25.09	-	-	-	-	-	-	-
2529	-11.96	0.33	0.25	0.2	0.21	0.2	0.19	0.39
2530	0.34	0.05	0.47	0.19	0.12	0.15	0.21	0.05
2531	7.35	-0.05	0.14	0.26	0.35	0.14	0.24	0.6
2532	8.88	0.12	0.59	0.14	0.15	0.22	0.31	0.23
2533	11.31	0.13	-0.4	0.23	0.27	0.4	0.9	0.65
2534	-38.35	0.05	0.07	0.06	0.05	-0.06	0.07	0.05
2535	-1.928	1.246	0.67	0.329	0.459	0.245	0.079	1.155
2536	65.597	0.571	0.798	0.056	0.958	-0.77	0.093	0.091
2537	5.526	0.12	0.138	0.086	0.127	0.095	1.414	-0.582
ค่าเฉลี่ย	6.67955	0.28522	0.30289	0.17233	0.29933	0.06889	0.38956	0.29267

หมายเหตุ : สมรรถนะในการบริหารงานประจำ คำนวณได้โดยใช้สูตร

สมรรถนะในการบริหารงานประจำ = รายได้ของท้องถิ่น - (รายจ่ายงบกลาง + รายจ่ายหน่วยงาน)

จากตารางจะพบว่า ตัวเฉลี่ยโดยภาพรวม เทศบาลฯและสุขาภิบาล มีรายได้เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติงานประจำ ทั้งการบริหารสำนักงาน และการบริหาร การสาธารณะแก่ประชาชน แต่เมื่อ

พิจารณาเป็นรายปี จะเห็นได้ว่าเทศบาลฯ ก็มีปัญหาคือเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะใน พ.ศ. 2534 เทศบาลอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างมาก ที่น่าสังเกตคือ แม้ในช่วงที่มีรายได้เกินดุล หลัง พ.ศ. 2530 จนถึงปี 2533 การเกินดุลก็มีไม่มากนัก เมื่อเทียบกับในช่วง พ.ศ. 2526-2528 แต่ในช่วงปี 2530-2533 โดยเฉพาะปี 2536 เป็นช่วงที่เทศบาลฯ เกินดุลมากที่สุดถึง 65.597 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องจากว่ารายได้ของท้องถิ่นเทศบาลฯ มีมากกว่ารายจ่ายงบกลางและรายจ่ายหน่วยงาน คือมีจำนวน 328.92 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าปีอื่น ๆ ที่ผ่านมา ดังนั้นจึงทำให้ปี 2536 เกิดการเกินดุลมากที่สุด สำหรับเทศบาลแต่ละแห่งก็อยู่ในสภาพของประคับประคองตนเอง อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่ทำให้เทศบาลฯ ทรุดตัวอยู่ได้ก็เพราะเทศบาลฯ ได้อาศัยอำนาจช่วยเหลืออย่างมาก นับตั้งแต่สำนักงาน เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และอุปกรณ์สนับสนุนการปฏิบัติงาน เป็นต้น

2.2 สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา

สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา (หน่วย : ล้านบาท)

พ.ศ.	เทศบาลฯ	หางดง	สันทรายฯ	แมริม	ยางเนิ้ง	ดั้นเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง
2524	-18.19	-	-	-	-	-	-	-
2525	-14.46	-	-	-	-	-	-	-
2526	-10.62	-	-	-	-	-	-	-
2527	-7.5	-	-	-	-	-	-	-
2528	-6.03	-	-	-	-	-	-	-
2529	-32.94	0.15	-0.66	-0.74	-0.21	0.21	-1.01	-0.73
2530	-145.23	-0.34	-0.7	-0.43	-0.38	0.63	-0.18	-0.59
2531	-38.03	-0.24	-0.74	-0.24	-0.03	-0.18	-0.1	-2.03
2532	-30.93	-0.06	-0.5	-0.92	-0.79	-0.1	-0.03	-0.38
2533	-12.07	-0.29	-1.81	-1.19	-0.11	0.08	0.52	-0.05
2534	-68.39	-0.21	-0.95	-2.05	-0.43	-1.3	-1.29	-2.93
2535	-74.794	0.937	-2.51	-2.264	-0.14	-0.271	-1.646	-0.174
2536	25.391	-0.296	-0.337	-0.647	0.351	-1.879	-0.992	-1.886
2537	-49.675	-0.304	-1.367	-2.367	-2.252	-0.696	0.688	-2.09
เฉลี่ย	-43.952	-0.0726	-1.0638	-1.2053	-0.4434	-0.3896	-0.4489	-1.2067

หมายเหตุ : สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาดำเนินการได้จากสูตร

สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา = รายได้เพื่อการพัฒนา - รายจ่ายเพื่อการพัฒนา

รายได้เพื่อการพัฒนา = รายได้ของท้องถิ่น - (รายจ่ายงบกลาง + รายจ่ายงบประจำ)

รายจ่ายประจำ = รายจ่ายหน่วยงาน - รายจ่ายเพื่อการลงทุน

รายจ่ายเพื่อการพัฒนา = รายจ่ายเพื่อการลงทุน + รายจ่ายพิเศษ

จากตาราง เมื่อพิจารณาสถานะของการคลังในแง่ของศักยภาพที่จะหารายได้มาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น จะเห็นว่าเทศบาลฯ ในช่วงปี 2524-2535 และปี 2537 และสุขาภิบาล ไม่มีศักยภาพทางด้านนี้เลย

กล่าวอัตรานี้คือ ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ท้องถิ่นได้ และจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล ดังเช่นในปี พ.ศ. 2530 สถานะทางด้านการพัฒนาของเทศบาลขาดดุลถึง 145.23 ล้านบาท ซึ่งก็เท่ากับว่าเทศบาลฯ ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก แต่เป็นที่น่าสนใจก็คือ ในปี พ.ศ. 2536 รายได้ที่จะมาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นมีมากกว่ารายจ่ายเพื่อการพัฒนา จึงทำให้ในปีนี้ เทศบาลฯ มีศักยภาพในการหารายได้มาใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นเกินดุลถึง 25.391 ล้านบาท แสดงว่าในปี 2536 เทศบาลฯ สามารถเก็บภาษีอากรได้มากที่สุดเมื่อเทียบกับปี 2535 และ 2537 เป็นจำนวนเงิน 271, 772, 265.39 บาท รองลงมาคือ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต เป็นจำนวนเงิน 19, 920, 608.11 บาท

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับ รายจ่าย และสถานะทางการเงินคลั่ง

ปัจจัยที่นำมาพิจารณาได้แก่ประชากร ความหนาแน่นของประชากร รายรับของท้องถิ่น และการรวบรวมอำนาจจากส่วนกลาง

3.1 เทศบาลนครเชียงใหม่

โครงสร้างรายรับของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีรายได้หลักมาจากรายได้ 5 หมวด ประกอบด้วย ภาษีอากร, ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ, ทรัพย์สิน, สาธารณูปโภค และเบ็ดเตล็ด ตามลำดับ ซึ่งถ้าจำแนกตามประเภทของภาษีอากรจะพบว่ารายได้จะมาจาก ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนมากที่สุด รองลงมาคือ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและภาษีเสริม ตามลำดับ ส่วนโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลนครเชียงใหม่ ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง, รายจ่ายประจำ รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะมีมากที่สุด รายจ่ายเพื่อการลงทุน, รายจ่ายหน่วยงานและรายจ่ายพิเศษ ในการนี้รายจ่ายหน่วยงานซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะมีมากที่สุด

สมรรถนะในการบริหารงานประจำ และสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา จะเห็นได้ว่าสมรรถนะในการบริหารงานประจำของเทศบาลนครเชียงใหม่ในภาพรวมแล้ว มีรายได้เพียงพอต่อการนำไปใช้จ่ายสำหรับการปฏิบัติงานประจำทั้งการบริหารสำนักงาน และบริหารการสาธารณะแก่ประชาชน ส่วนสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาของเทศบาลนครเชียงใหม่ในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าสถานะทางการเงินคลั่งไม่มีศักยภาพ คือ ไม่สามารถที่จะพึ่งพาตนเองเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ท้องถิ่นได้ และจำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล คือ พึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

3.1.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับของเทศบาลนครเชียงใหม่

รายการ	เทศบาลนครเชียงใหม่
ภาษีโรงเรือน, ที่ดิน	-
ภาษีบำรุงท้องที่	-
ภาษีป้าย	C (+)
อากรฆ่าสัตว์	D (-)
รวมภาษีที่เทศบาลเก็บเอง	-
ภาษีสุรา, สรรพสามิต	C (+)
	A (-)

รวมภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้	-
ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	-
ภาษีที่ดิน	-

หมายเหตุ : 1. A = ประชากร B = ความหนาแน่นของประชากร C = รายรับของท้องถิ่น

D = การรวบอำนาจจากส่วนกลาง

2. เครื่องหมายบวก และลบในวงเล็บ แสดงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระในทางเดียวกัน และตรงกันข้ามตามลำดับ

จากตารางพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายรับของเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนใหญ่เป็นตัวแปรรายรับของท้องถิ่น ที่น่าสังเกตคือ รายรับของท้องถิ่นจะแปรผันตรงกับ ภาษีป้ายและภาษีสุรา, สรรพสามิต การรวบอำนาจจากส่วนกลางแปรผกผันกับอากรฆ่าสัตว์ และประชากรจะแปรผกผันกับภาษีสุรา, สรรพสามิต ด้วย

3.1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของเทศบาลนครเชียงใหม่

รายการ	เทศบาลนครเชียงใหม่
รายจ่ายงบกลาง	B (+) C (-)
รายจ่ายประจำ	D (+) A (+)
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	B (+) D (+)
รายจ่ายพิเศษ	-
รายจ่ายหน่วยงาน	B (+) D (-)
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	B (+)

หมายเหตุ : 1. A = ประชากร B = ความหนาแน่นของประชากร C = รายรับของท้องถิ่น

D = การรวบอำนาจจากส่วนกลาง

2. เครื่องหมายบวกและลบในวงเล็บ แสดงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระในทางเดียวกัน และตรงกันข้ามตามลำดับ

จากตารางพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่าย ของเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่เป็นตัวแปรความหนาแน่นของประชากร และการรวบอำนาจจากส่วนกลางที่น่าสังเกตคือ การรวบอำนาจจากส่วนกลางจะแปรผกผันตรงกับรายจ่ายงบกลาง, รายจ่ายเพื่อการลงทุน แต่แปรผกผันกับรายจ่ายหน่วยงาน ส่วนความหนาแน่นของประชากรจะแปรผกผันตรงกับรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายเพื่อการลงทุน, รายจ่ายหน่วยงานและรวมรายจ่ายทั้งสิ้น นอกจากนี้ รายรับของท้องถิ่นแปรผกผันกับรายจ่ายงบกลาง และประชากรก็แปรผกผันตรงกับรายจ่ายประจำ

3.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสถานะการคลัง

พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายได้เพื่อการพัฒนา คือ รายรับของท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กันในทิศทางเดียวกัน ส่วนตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายเพื่อการพัฒนา คือ ความหนาแน่นของประชากรและการรวบอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน และตรงข้ามกันตามลำดับ ส่วนสมรรถนะในการบริหารงานประจำ และงานพัฒนาไม่มีตัวแปรใดที่มีอิทธิพลเลย

3.2 สุขาภิบาล

3.2.1 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับของสุขาภิบาล

การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายรับของสุขาภิบาล

รายการ	หางดง	ต้นเปา	ช้างเผือก	ยางเนิ้ง	แมริม	สันกำแพง	สันทรายหลวง
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	C (+)	C (+) D(+)	C(+)	c(+) A(+)	C(+)	C(+)	C(+)
ภาษีบำรุงท้องที่	D(-)	-	-	A(+)	C(+)	-	-
ภาษีป้าย	B(+)	C(+)	D(+)	C(+)	C(+) D(-)	C(+)	C(+)
อากรฆ่าสัตว์	-	D (+)	-	C(+)	C(+)	-	A(-)
ภาษีที่สุขาภิบาลจัดเก็บเอง	C(+)	C (+)	C(+)	c(+)	C(+)	C(+)	C(+)
ภาษีสุราและเครื่องดื่ม	D(+)	D(+)	D(+)	B((+)	C(+)	-	B(+)
ภาษีสรรพสามิต	D(+)	D(+)	D(+)	c(+) D(+)	C(+)	C(+) B(+)	C(+)
ภาษีเสริม	D(+)	D(+)	-	B(+)	C(+) D(+)	C(+)	C(+)
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	A(+)	D(+)	D(+)	c(+) D(+) B(+)	C(+)	C(+)	C(+) B(+) D(+)
ภาษีทั้งหมด	A(+)	D(+)	D(+)	c(+)	C(+) D(+)	C(+)	C(+)

หมายเหตุ

1. A = ประชากร B = ความหนาแน่นของประชากร C = รายรับของท้องถิ่น
D = การรวบรวมอำนาจจากส่วนกลาง
2. เครื่องหมายบวกและลบในวงเล็บ แสดงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระในทางเดียวกัน และตรงกันข้ามตามลำดับ

จากตารางพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายรับของสุขาภิบาล ส่วนใหญ่จะเป็นตัวแปรรายรับของท้องถิ่น และการรวบรวมอำนาจจากส่วนกลาง ที่น่าสังเกตคือการรวบรวมอำนาจจากส่วนกลางจะแปรผันตรงกับรายรับในกรณีของสุขาภิบาลต้นเปา, ช้างเผือก, ยางเนิ้ง, สันกำแพง, สันทรายหลวง แต่กลับแปรผกผันกับรายรับในกรณีของสุขาภิบาลหางดง และสุขาภิบาลแมริม สำหรับราย

รับของท้องถิ่นจะแปรผันตรงกับรายรับของสุขาภิบาลทั้ง 7 แห่ง ส่วนตัวแปรประชากรและความหนาแน่นของประชากรจะเข้ามาเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายรับของสุขาภิบาลน้อยมาก โดยอิทธิพลของประชากรหรือความเป็นเมืองจะพบในภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีทั้งหมดในกรณีของสุขาภิบาลหางดง และพบในภาษีโรงเรียนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ในลักษณะแปรผกผันตรง ในกรณีของสุขาภิบาลยางน่อง รวมทั้งพบในอากรฆ่าสัตว์ ในลักษณะแปรผกผัน ในกรณีของสุขาภิบาลสันทรายหลวง ส่วนในกรณีของความหนาแน่นของประชากรจะพบว่าไม่มีอิทธิพลต่อรายรับในหลายสุขาภิบาล ได้แก่ สุขาภิบาลหางดง (แปรผันตรงกับภาษีป้าย) สุขาภิบาลยางน่อง (แปรผันตรงกับภาษีสุราและเครื่องดื่ม ภาษีเสริม และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน) สุขาภิบาลสันกำแพง (แปรผันตรงกับภาษีสรรพสามิต) สุขาภิบาลสันทรายหลวง (แปรผันตรงกับภาษีสุราและเครื่องดื่ม และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน) กล่าวสรุปโดยภาพรวมได้ว่า ความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมือง มีอิทธิพลน้อยต่อการกำหนดรายรับจากภาษีอากร

3.2.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสุขาภิบาล

การเปรียบเทียบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสุขาภิบาล

รายการ	หางดง	ต้นเปา	ช้างเผือก	ยางน่อง	แมริม	สันกำแพง	สันทรายหลวง
รายจ่ายงบกลาง	D (+)	B (+)	D (+)	B (+)	C (+)	-	C (+)
	C (-)	-	-	-	-	-	-
รายจ่ายประจำ	B (+)	D (+)	D (+)	C (+)	C (+)	C (+)	C (+)
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	A (+)	D (+)	C (+)	B (+)	C (+)	C (+)	C (+)
รายจ่ายหน่วยงาน	A (+)	D (+)	D (+)	B (+)	C (+)	C (+)	C (+)
รายจ่ายพิเศษ	-	-	-	D (+)	D (+)	-	-
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	B (+)	B (+)	D (+)	C (+)	C (+)	C (+)	A (-)

หมายเหตุ :

1. A = ประชากร B = ความหนาแน่นของประชากร C = รายรับของท้องถิ่น

D = การรวบอำนาจจากส่วนกลาง

2. เครื่องหมายบวกและลบในวงเล็บ แสดงทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระในทางเดียวกัน และตรงกันข้ามตามลำดับ

จากตารางพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายสุขภาพ ส่วนใหญ่จะเป็นรายรับของท้องถิ่น และการรวบอำนาจจากส่วนกลาง ที่น่าสังเกตคือ รายรับของท้องถิ่นจะแปรผันตรงกับรายจ่ายในกรณีของสุขภาพตำบลต้นเปา, ช้างเผือก, ยางเนิ้ง, แมริม, สันกำแพงและสันทรายหลวง แต่กลับแปรผกผันกับรายจ่ายในกรณีของสุขภาพหางดง สำหรับการรวบอำนาจจากส่วนกลาง จะแปรผันตรงกับรายจ่ายของสุขภาพทั้ง 7 แห่ง ส่วนตัวแปรประชากรและความหนาแน่นของประชากรจะเข้ามาเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสุขภาพน้อยมาก โดยความหนาแน่นของประชากรจะมีอิทธิพลต่อรายจ่ายประจำและรวมรายจ่ายทั้งสิ้นในลักษณะของการแปรผันตรงในกรณีของสุขภาพหางดง มีอิทธิพลต่อรายจ่ายงบกลางและรวมรายจ่ายทั้งสิ้น ในทิศทางเดียวกันในกรณีของสุขภาพตำบลต้นเปา และมีอิทธิพลต่อรายจ่ายงบกลาง, รายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายหน่วยงานในลักษณะของการแปรผันตรงในกรณีของสุขภาพยางเนิ้ง ส่วนกรณีของประชากรจะพบในรายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายหน่วยงานในลักษณะแปรผันตรงกับรายจ่ายของสุขภาพหางดง และในรวมรายจ่ายทั้งสิ้น ในลักษณะแปรผกผันกับรายจ่ายของสุขภาพสันทรายหลวง กล่าวได้ว่าโดยภาพรวมย่อมชี้ให้เห็นว่าความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมือง มีผลน้อยต่อการกำหนดรายจ่ายของสุขภาพ

3.2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อสถานะทางการคลัง

- (1). สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา กรณีนี้จะพบได้ในสุขภาพเดียวคือ สุขภาพแมริม ซึ่งปัจจัยที่มีอิทธิพลคือ การรวบอำนาจจากส่วนกลาง โดยมีทิศทางในลักษณะแปรผันตรง
- (2). สมรรถนะในการบริหารงานประจำ ไม่มีปัจจัยใดที่มีอิทธิพลเลยใน ทุกสุขภาพ
- (3). รายได้เพื่อการพัฒนา กรณีสุขภาพหางดงสามารถอธิบายได้ด้วยการรวบอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนสุขภาพแมริม สันทรายหลวงและต้นเปา สามารถอธิบายได้ด้วยรายรับของท้องถิ่น โดยตัวแปรอิสระทั้งสองจะมีทิศทางในลักษณะของการแปรผันตรง
- (4). รายจ่ายเพื่อการพัฒนา กรณีของสุขภาพหางดง สามารถอธิบายได้ด้วยความหนาแน่นของประชากร สุขภาพแมริม สามารถอธิบายได้ด้วยการรวบอำนาจจากส่วนกลาง สุขภาพสันทรายหลวงสามารถอธิบายได้ด้วยความหนาแน่นของประชากร สุขภาพต้นเปาจะอธิบายได้ด้วยประชากรและสุขภาพช้างเผือกจะอธิบายได้ด้วยรายรับของท้องถิ่น ที่น่าสังเกตคือ ตัวแปรอิสระทั้ง 5 ตัว ยกเว้นตัวแปรอิสระของสุขภาพสันทรายหลวง จะมีทิศทางแปรผันตรงกับตัวแปรตาม ส่วนตัวแปรอิสระของสุขภาพสันทรายหลวง มีทิศทางตรงกันข้ามกับตัวแปรตาม

4. การเจริญเติบโตของภาษีอากร แสดงให้เห็นได้ดังตาราง

ตารางแสดงอัตราเงินเฟ้อปีต่อปีของภาษีอากร

ภาษี	เทศบาลฯ	ทางดง	สัมปทานฯ	แม่ริม	หางน้ำ	ด้ามเปา	ช้างเผือก	สันกำแพง	ท่าฉลวย
โรงเรือน	.004	.364	.273	.128	.154	.089	.197	.155	0.171
บำรุงท้องที่	-.05	-.034	.01	.082	.007	-.013	-.053	-.006	0.007
ป้าย	.268	.549	.880	.687	.286	.209	.552	.524	0.494
อาคารพาณิชย์	-.124	.014	.045	.059	.066	.087	-	.005	0.022
ภาษีที่ท้องถิ่นจัด-									
เก็บเอง	0.38	.208	.182	.143	.125	.093	.148	.141	0.135
สุราฯ	.228	.138	.069	.101	.115	.149	.115	.03	0.118
สรรพสามิต	.228	.518	.466	.499	.513	.492	.472	.447	0.487
ภาษีที่ดิน	.02	.312	.299	.297	.308	.333	.126	.250	0.243
ภาษีแบ่ง	.058	.136	.130	.129	.130	.125	.121	.127	0.119
ภาษีทั้งหมด	.046	.188	.213	.193	.197	.177	.177	.190	0.173
ค่าเฉลี่ย	0.054	0.239	0.257	0.232	0.190	0.174	0.354	0.186	

หมายเหตุ 1.เทศบาลฯ ภาษีสุรารวมกับสรรพสามิต

2. สุขาภิบาลช้างเผือกไม่มีการเก็บภาษีอากรพาณิชย์

จากตารางแสดงอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากร จะเห็นว่าอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยต่อปีของรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับต่ำมาก กล่าวคือ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดต่ำกว่า 1 แต่เมื่อพิจารณาโดยใช้ค่าเฉลี่ยเลขคณิตเป็นแกนหลักในการเปรียบเทียบ พบว่าอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรของเทศบาลอยู่ในระดับต่ำที่สุด รองลงมาคือ สุขาภิบาลตันเปา ส่วนอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรแต่ละประเภท โดยใช้ค่าเฉลี่ยเลขคณิตเป็นแกนหลักในการเปรียบเทียบ พบว่าภาษีป้ายมีอัตราการเจริญเติบโตอยู่ในระดับสูงที่สุด รองลงมาคือภาษีสรรพสามิต (ยกเว้นเทศบาล) และที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ เมื่อนำเอารายได้จากภาษีอากรทั้งหมดของแต่ละหน่วยบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นเทียบกับรายได้จากแต่ละประเภทภาษีแล้ว ส่วนใหญ่ภาษีรวมจะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงต่ำกว่าภาษีย่อย

5. เสถียรภาพของภาษีอากร วัดได้โดยใช้สูตรดังนี้

$$Z = \frac{1}{S \ln R}$$

$$S \ln R = \frac{\sum (\ln R - \ln \bar{R})}{n - 2}$$

$$\ln R = \ln a + gt$$

R = รายได้จากภาษีอากร

g = อัตราการเจริญเติบโต

t = ระยะเวลา

$S \ln R$ = ความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน

Z = เสถียรภาพของภาษีอากร

เสถียรภาพของภาษีอากรที่ได้จากการคำนวณแสดงได้ดังตาราง

ตารางแสดงศักยภาพของภาษีอากร

ภาษี	เทศบาลฯ	ทางดง	สัมปทานฯ	แปรรูป	ยางไม้	ต้นไม้	ช้างเผือก	สัมปทานแพง	ค่าเฉลี่ย
โรงเรือน	1.81	1.30	6.55	9.89	3.81	6.92	2.36	10.31	5.37
บำรุงท้องถิ่น	5.16	14.99	17.77	9.94	12.12	7.86	4.79	6.38	9.88
ป่า	3.2	1.78	1.62	2.30	2.43	2.46	2.48	2.08	2.29
อากรฆ่าสัตว์	3.26	30.74	16.08	11.93	6.24	6.42	-	8.68	11.91
ภาษีที่ท้องถิ่น									
จัดเก็บเอง	2.23	3.50	7.93	12.50	6.73	5.51	3.04	9.43	6.36
สุราฯ	2.15	9.16	9.02	8.21	7.79	10.24	7.44	5.77	7.47
สรรพสามิต	2.15	2.07	2.46	2.27	2.39	2.28	2.72	1.90	2.29
ภาษีเสริม	3.90	4.47	5.18	6.88	7.73	4.04	3.57	2.99	4.85
ภาษีแบ่ง	3.33	24.61	21.68	20.53	21.50	16.90	32.35	13.39	19.29
ภาษีทั้งหมด	3.55	13.23	8.35	11.46	12.32	7.51	7.75	5.35	8.69
ค่าเฉลี่ย	3.18	10.58	9.67	9.59	8.31	7.01	7.39	6.63	

หมายเหตุ 1.เทศบาลฯ ภาษีสุรารวมกับสรรพสามิต

2. สุขาภิบาลช้างเผือกไม่มีการเก็บภาษีอากรฆ่าสัตว์

จากตารางแสดงเสถียรภาพของภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ และสุขาภิบาลทั้ง 7 แห่ง จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว ภาษีอากรของสุขาภิบาลทั้ง 7 แห่งนั้น จะมีเสถียรภาพมากกว่าเทศบาลฯ กล่าวคือ สุขาภิบาลหางดงมีเสถียรภาพมากที่สุด รองลงมาคือ สุขาภิบาลสันทรายหลวง สุขาภิบาลแมริม สุขาภิบาลยางเนิ้ง สุขาภิบาลช้างเผือก สุขาภิบาลตันเปา และสุขาภิบาลสันกำแพง ตามลำดับ อนึ่ง ถ้าพิจารณาโดยจำแนกภาษีอากรเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ผลลัพธ์มีดังนี้

1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีประเภทนี้เทศบาลฯจะมีเสถียรภาพน้อยที่สุด รองลงมาคือ สุขาภิบาลช้างเผือก สุขาภิบาลหางดง และสุขาภิบาลตันเปาตามลำดับ ส่วนสุขาภิบาลแมริมมีเสถียรภาพมากที่สุด

2. ภาษีเสริม ภาษีประเภทนี้สุขาภิบาลสันกำแพงมีเสถียรภาพน้อยที่สุด รองลงไปที่สุขาภิบาลช้างเผือก เทศบาลฯสุขาภิบาลตันเปา สุขาภิบาลหางดง ตามลำดับ ส่วนสุขาภิบาลยางเนิ้ง จะมีเสถียรภาพของภาษีเสริมมากที่สุด

3. ภาษีแบ่ง ภาษีประเภทนี้ เทศบาลฯจะมีเสถียรภาพน้อยกว่าสุขาภิบาลทั้ง 7 แห่งอย่างมาก สุขาภิบาลที่มีเสถียรภาพน้อยที่สุดคือ สุขาภิบาลสันกำแพง รองลงมาคือสุขาภิบาลตันเปา สุขาภิบาลที่มีเสถียรภาพมากที่สุดคือ สุขาภิบาลช้างเผือก แต่เมื่อพิจารณาภาษีอากรแต่ละประเภทแล้วนั้น ภาษีแบ่งจะเป็นภาษีอากรที่มีเสถียรภาพมากที่สุด รองลงไปได้แก่ ภาษีอากรฆ่าสัตว์ (ยกเว้นสุขาภิบาลช้างเผือก) และภาษีบำรุงท้องที่ ตามลำดับ

เนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรและเสถียรภาพของภาษีมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ดังนั้น เพื่อให้ภาพที่ชัดเจนขึ้น จะได้นำเอาอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรและเสถียรภาพของภาษีอากรมาพิจารณาควบคู่กัน โดยจำแนกออกเป็นกราฟพิจารณาตามพื้นที่จัดเก็บ และตามประเภทของภาษีในการจัดเก็บ ความสัมพันธ์ดังกล่าวแสดงได้ดังตาราง

เมื่อพิจารณาในแง่พื้นที่แล้ว สุขาภิบาลแมริมมีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรสูงมากที่สุด และเมื่อพิจารณาในแง่ของภาษีอากร ภาษีทั้งหมดมีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตสูงมากที่สุด

และถ้าพิจารณาในแง่พื้นที่ที่มีเฉพาะสุขาภิบาลที่มีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรสูง ดังนี้

- สุขาภิบาลแมริม ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, อากรฆ่าสัตว์, ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, ภาษีเสริม, ภาษีแบ่ง และภาษีทั้งหมด
- สุขาภิบาลหางดง ได้แก่ ภาษีสุรา, ภาษีแบ่ง และภาษีทั้งหมด
- สุขาภิบาลสันทรายหลวง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, อากรฆ่าสัตว์, ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, ภาษีเสริม และภาษีแบ่ง
- สุขาภิบาลสันกำแพง ได้แก่ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- สุขาภิบาลยางน่อง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีเสริม, ภาษีแบ่ง และภาษีทั้งหมด
- สุขาภิบาลช้างเผือก ได้แก่ ภาษีแบ่ง
- สุขาภิบาลตันเปา ได้แก่ ภาษีสุรา

ส่วนเทศบาลฯ และสุขาภิบาลที่มีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรต่ำ มีดังนี้

- เทศบาลฯ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, อากรฆ่าสัตว์, ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, ภาษีเสริม, ภาษีแบ่ง และภาษีทั้งหมด
- สุขาภิบาลสันกำแพง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่, อากรฆ่าสัตว์, ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต
- สุขาภิบาลยางน่อง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- สุขาภิบาลช้างเผือก ได้แก่ ภาษีสุรา และภาษีเสริม
- สุขาภิบาลตันเปา ได้แก่ ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

ถ้าพิจารณาในแง่ตัวภาษีอากร ภาษีอากรที่มีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรสูงมีดังนี้

- ภาษีทั้งหมด ได้แก่ สุขาภิบาลยางน่อง และสุขาภิบาลตันเปา
- ภาษีป้าย ได้แก่ เทศบาลฯ
- ภาษีแบ่ง ได้แก่ เทศบาลฯ

ส่วนภาษีอากรที่มีเสถียรภาพของภาษีอากรและอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรต่ำ มีดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้แก่ เทศบาลฯ สุขาภิบาลยางน่อง, สุขาภิบาลตันเปา และสุขาภิบาลช้างเผือก
- ภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ สุขาภิบาลช้างเผือก และสุขาภิบาลสันกำแพง
- ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ เทศบาลฯ, สุขาภิบาลหางดง, สุขาภิบาลสันทรายหลวง, สุขาภิบาลตันเปา และสุขาภิบาลช้างเผือก
- อากรฆ่าสัตว์ ได้แก่ สุขาภิบาลยางน่อง

บทสรุปและข้อเสนอแนะ จากการศึกษาโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น

มีข้อค้นพบที่สำคัญดังนี้

1. รัฐบาลยังคงรวมอำนาจทางการคลังเอาไว้ที่ส่วนกลาง ไม่กระจายออกไปให้แก่ท้องถิ่น ต่อประเด็นนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นชัดเจนว่า รัฐบาลยังไม่ได้ให้อิสระแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร ทั้งการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงิน สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ ในกรณีของสุขาภิบาลนั้น รายรับและรายจ่ายได้รับอิทธิพลอย่างมากจากการรวบอำนาจจากส่วนกลางโดยจะมีทิศทางในลักษณะของการแปรผกผันตรง จากความสัมพันธ์เช่นนี้ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือ ทำให้ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการจัดการทางการเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้รายได้หลักของท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจำนวนมากจากรัฐบาล ซึ่งการรวบอำนาจนี้ น่าจะไม่เป็นผลดีนัก ทั้งนี้เพราะผลการศึกษาพบว่า การรวบอำนาจในท้องถิ่นส่วนใหญ่จะแปรผันตามกับรายได้จากภาษีอากร และรายจ่ายของท้องถิ่น

2. ท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ ผลการวิเคราะห์สถานะทางการเงินชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ท้องถิ่นทุกแห่งไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำวัน ก็อยู่ในสภาพที่น่าเป็นห่วง เมื่อเป็นดังนี้แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีรายได้ต่ำมาก ที่สำคัญคือ ความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมืองแทบจะไม่มีผลต่อภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่น และรายได้เพื่อการพัฒนาเลย เมื่อเป็นดังนี้การพัฒนาเมืองก็ยังคงต้องพึ่งพาภาษีจากส่วนกลาง และชี้ให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ส่วนหนึ่ง ซึ่งปรากฏการณ์เหล่านี้จะทำให้การพัฒนาเมืองต้องเผชิญกับอุปสรรคได้มาก

3. จากสถานะทางการเงินที่อยู่ในระดับต่ำ สามารถชี้ได้ว่าการบริหารงานภาษีอากรของท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นยังไม่ดีนัก นอกจากนี้ยังอาจบ่งชี้ได้ว่าการหลบหลีกและการหลีกเลี่ยงภาษีอากรน่าจะมีปรากฏอยู่ทั่วไป และน่าจะมีอยู่ในระดับสูง

4. จากอัตราการเจริญเติบโตของภาษีอากรและเสถียรภาพของภาษีอากรที่อยู่ในระดับต่ำ สามารถบ่งชี้เป็นนัยได้ว่าโครงสร้างทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับภาษีอากรของท้องถิ่น

น่าจะเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายจะพบว่าทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นมีมากเกินไป ฐานภาษีแคบและอัตราภาษีต่ำ เกณฑ์การจัดสรรยังไม่เหมาะสมรวมทั้งระเบียบว่าด้วยการเงินสะสมและเงินกองทุนของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดอยู่มาก

ข้อเสนอแนะ

1. การเพิ่มสถานะทางการคลัง กระทำได้ดังนี้

1.1 การปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

(1). ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎระเบียบและข้อบังคับด้านภาษีอากรอย่างทอ่งแท้ รวมทั้งการตรวจสอบภาษีอากรเพื่อให้สามารถตามทันผู้เสียภาษีอากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2). ปรับปรุงความพร้อมในเรื่องเครื่องมือที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานด้านภาษีอากรและสามารถจัดหาได้อย่างรวดเร็ว

(3). ประสานงานกับหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานด้านภาษีอากรบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ เช่น การประสานงานเรื่องการจัดทำ และปรับแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

(4). จัดทำมาตรการส่งเสริมด้านกำลังขวัญแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านภาษีอากร

(5). เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านภาษีต้องสร้างศรัทธาให้เกิดกับประชาชน เช่นการใช้วาจาที่สุภาพ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การให้เกียรติแก่ผู้เสียภาษีทุกระดับฐานะ

(6). เสริมสร้างจริยธรรมให้เกิดแก่เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการเพื่อให้ละอายต่อการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ไม่คิดทุจริตโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่การงาน รวมทั้งให้เป็นธรรมกับผู้เสียภาษีทุกคนด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

1.2 การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีเสริมและภาษีแบ่ง

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน จะเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การจัดสรรแต่เดิมกับหลักเกณฑ์ที่เสนอแนะใหม่ดังนี้

รายการ	หลักเกณฑ์เดิม	หลักเกณฑ์ใหม่
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	จำนวนเงินที่ท้องถิ่นได้รับ ใน พ.ศ. 2503	ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่

ภาษีศุลกา	ประชากร	ประชากร
ภาษีสรรพสามิต	ประชากร	ประชากร
ค่าธรรมเนียมรถยนต์	เทศบาลร้อยละ 50	ระดับความเจริญเติบโตทาง
และล้อเลื่อน	องค์การฯร้อยละ 25	เศรษฐกิจ
	สุขาภิบาลร้อยละ 25	

ภาษีเสริมและภาษีแบ่ง ถือได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์เดิมที่ใช้จัดสรรภาษีเหล่านี้ น่าจะไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ดังนั้นหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีใหม่จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ

ในการปรับปรุง ผู้วิจัยจะใช้หลักเกณฑ์ที่ได้จากการวิจัย อย่างไรก็ตามก่อนนำเสนอหลักเกณฑ์ใหม่ จะแสดงผลเพื่อป้องกันข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนเดิม ประกอบการพิจารณาด้วย

1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ปัจจุบันการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ท้องถิ่น จะกระทำโดยยึดเอาจำนวนรายได้ที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้นเมื่อ พ.ศ. 2503 เป็นหลักในการประเมิน เช่นเดียวกับที่ใช้สำหรับการจัดสรรภาษีการค้าแต่เดิม สำหรับฐานภาษีปี 2503 ที่ใช้เป็นเกณฑ์การจัดสรรมีดังนี้

รายการ	ฐานภาษีปี 2503
เทศบาลฯ	385,082 บาท
ช้างเผือก	5,000 บาท
ยางเนิ้ง	2,232 บาท
สันกำแพง	1,768 บาท
สันทรายฯ	47 บาท
แมริม	2,580 บาท
หางดง	1,195 บาท
ดั้นเปา	450 บาท

จากตารางจะเห็นได้ชัดเจนว่า ฐานภาษีของปีงบประมาณ 2503 ของแต่ละท้องถิ่นมีน้อยมาก โดยเฉพาะสุขาภิบาลสันทรายหลวง ฐานภาษีมีเพียง 47 บาทเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มของสุขาภิบาลสันทรายหลวง มีค่าเท่ากับ 5,000 บาท ในแต่ละงวดเสมอ ถึงแม้สุขาภิบาลแห่งนี้จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นเทศบาลในอนาคตก็ตาม รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มก็ยังคงเท่ากับ 5,000 บาท ในแต่ละงวดตลอดไป ดังนั้น การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามสัดส่วนที่ใช้ในปี 2503 ไม่เป็นธรรมระหว่างท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ท้องถิ่นใดที่มีสภาพทางเศรษฐกิจดีกว่าท้องถิ่นอื่นในปี 2503 ก็จะได้เปรียบตลอดไป ถึงแม้ท้องถิ่นที่เจริญเติบโตน้อยกว่านั้น ภายหลังจะเจริญเติบโตมากกว่าก็ตาม ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอแนะคือ การใช้เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ น่าจะเหมาะสมกว่า เพราะ

1). ทำให้ระบบการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มระหว่างท้องถิ่นมีความเป็นธรรมมากขึ้น กล่าวคือ ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จะได้รับการจัดสรรภาษีมากกว่า ซึ่งการจัดสรรตามหลักเกณฑ์เดิมมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องนี้ ตัวอย่างเช่น

รายการ	การจัดตั้ง	ฐานภาษี 2503
สันทรายฯ	ม.ค. 2500	47
แม่ใจ	ธ.ค. 2530	380
อมก๋อย	ม.ค. 2500	791

สุขาภิบาลสันทรายหลวงและแม่ใจ อยู่ในอำเภอสันทรายด้วยกัน จากการที่สุขาภิบาลสันทรายหลวง ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลก่อนแม่ใจ แสดงว่าความเจริญขณะนั้นต้องสูงกว่าแม่ใจ แต่ปรากฏว่าจากการประเมินฐานภาษีสุขาภิบาลแม่ใจกลับมากกว่าสันทรายหลวงถึง 8 เท่า ซึ่งน่าจะมีข้อบกพร่องในการประเมิน อีกกรณีหนึ่ง สุขาภิบาลอมก๋อยและสันทรายหลวง ได้รับการจัดตั้งในปีเดียวกัน แต่ปัจจุบันความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของสุขาภิบาลสันทรายหลวง สูงกว่าอมก๋อยมาก แต่ผลของการใช้ปี 2503 เป็นฐานภาษี ทำให้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์จริงในปัจจุบัน ดังนั้น เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ โดยใช้ฐานภาษีของปีปัจจุบัน จะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มากกว่า

2). จะเป็นการขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นให้มากขึ้น อันจะทำให้ท้องถิ่น

สามารถจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการอย่างอื่น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้มากขึ้น

2. ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตามหลักเกณฑ์เดิมกำหนดให้จำแนกรายได้ออกเป็น 3 ส่วน โดยไม่คำนึงถึงขนาดของท้องถิ่นหรือภาระในการบำรุงรักษาเส้นทางสัญจรของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการจัดสรรตามเกณฑ์นี้จะไม่เหมาะสมโดยเฉพาะถ้ามีท้องถิ่นหลายแห่งอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เช่น เชียงใหม่ ปัจจุบันมีสุขาภิบาล 27 แห่ง ตามหลักเกณฑ์เดิม ส่วนแบ่งที่สุขาภิบาลแต่ละแห่งได้รับจะเท่ากัน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นธรรม อนึ่งถ้าจังหวัดเชียงใหม่มีเทศบาลเพิ่มขึ้นมาอีกในอนาคต ลักษณะของความไม่เป็นธรรมในการแบ่ง ก็จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับสุขาภิบาลในปัจจุบัน กล่าวได้ว่ายังมีท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ความไม่เป็นธรรมของการได้รับส่วนแบ่งตามหลักเกณฑ์เดิมก็ยังมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การใช้เกณฑ์ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ น่าจะเหมาะสมกว่าเพราะจะทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างท้องถิ่น กล่าวคือ ในเขตท้องถิ่นที่มีระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ความต้องการใช้เส้นทางสัญจรย่อมแตกต่างกัน ซึ่งสิ่งนี้จะมีผลต่อค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางด้วย เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนจะนำบัญชีการจัดสรรค่าธรรมเนียมและล้อเลื่อนประจำปีงบประมาณ 2534 มาเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางปีงบประมาณเดียวกัน ดังนี้

บัญชีการจัดสรรค่าธรรมเนียมและล้อเลื่อนเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย

ในการบำรุงรักษาเส้นทาง ปีงบประมาณ 2534

(หน่วย : ล้านบาท)

รายการ	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร	ค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทาง ^{1/}
เทศบาลฯ	61,068,000	60,522,503
ช้างเผือก	1,221,360	1,446,142
ยางน่อง	1,221,360	1,401,370
สันกำแพง	1,221,360	3,910,566
สันทราย	11,221,360	1,072,650

รายการ	จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร	ค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุง รักษาระบบเส้นทาง
แมริม	1,221,360	3,128,520
หางดง	1,221,360	981,850
ต้นเปา	1,221,360	1,365,735

หมายเหตุ : 1/ หมายถึงค่าใช้จ่ายรวมเกี่ยวกับการสร้างถนน การบำรุงรักษาถนนและการสร้าง
และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

จากตารางจะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลส่วนใหญ่มีรายจ่ายสำหรับการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางมากกว่าค่าธรรมเนียมที่ได้รับ อย่างไรก็ตาม ถ้าจังหวัดเชียงใหม่มีเทศบาลเพิ่มขึ้น คงต้องเผชิญปัญหาในลักษณะเดียวกันกับสุขาภิบาล สำหรับข้อเสนอแนะในการวัดระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ในกรณีนี้คือ จะใช้จ่ายจริงเพื่อการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางเป็นรายปีย้อนหลังไปสามปี มาเฉลี่ยเป็นรายจ่ายสำหรับการคำนวณส่วนแบ่งที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งสมควรจะได้รับ กล่าวได้ว่า ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ความต้องการใช้ระบบเส้นทางย่อมมีมาก ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสร้างและบำรุงรักษามากขึ้นตามไปด้วย ในทางกลับกัน ท้องถิ่นที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจตกต่ำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสร้างและบำรุงรักษาระบบเส้นทางย่อมมีน้อย สำหรับสุขาภิบาลทั้งเจ็ดข้างต้น ค่าใช้จ่ายไม่แตกต่างกันมากนัก (ยกเว้นเมื่อมีการสร้างถนนใหม่)

อย่างไรก็ตาม การใช้เกณฑ์จัดสรรแบบใหม่นี้ คงต้องมีผลกระทบต่อท้องถิ่นขนาดเล็กแน่นอน เพราะจะทำให้รายรับลดลง ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สำหรับภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตยังคงใช้เกณฑ์เดิม

อนึ่ง การจัดสรรตามหลักเกณฑ์ข้างต้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บที่รัฐบาลได้หักไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้ ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากในปัจจุบัน รัฐบาลได้นำเอาภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาใช้แล้ว อันเป็นผลทำให้โครงสร้างของระบบภาษีไม่ซับซ้อนเหมือนดังอดีต ประกอบกับรัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีเหล่านี้อยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรยกเลิกค่าบริการจัดเก็บภาษีทุกประเภทได้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายรับเพิ่มขึ้น

2. การลดการรวบอำนาจจากส่วนกลาง กรณีนี้กระทำได้โดยการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินอุดหนุนและเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นใหม่ดังนี้

ก. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเงินอุดหนุน

ปัจจุบันท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่อย่างมาก ทั้งนี้เพราะ

1. ภารกิจที่ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในกฎหมายมีมาก ในขณะที่รายได้ของท้องถิ่นมีจำกัด
2. โครงสร้างของระบบภาษีอากรของท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้
3. ความเจริญใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลยังมีน้อย

ภายใต้สภาพการณ์ข้างต้น เงินอุดหนุนยังคงมีบทบาทสำคัญต่อท้องถิ่นอยู่อย่างมาก ดังนั้น ในขณะที่ยังมิได้มีการปฏิรูปโครงสร้างการคลังท้องถิ่น การคงเงินอุดหนุนเอาไว้จึงมีความจำเป็น

เงินอุดหนุนที่เสนอแนะประกอบด้วย

(1). เงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า หลักเกณฑ์ที่เสนอให้นำมาใช้ ได้แก่ ประชากรเป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่ รายได้ต่อหัวประชากร และฐานะทางการคลังของท้องถิ่น

จากผลลัพธ์ข้างต้น อาจตีความได้ว่า ในระบบเดิมเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าเป็นแบบเหมาจ่าย วงเงินจัดสรรให้เป็นรายหัวในอัตราตายตัว การจัดสรรลักษณะนี้ไม่มีเป้าหมายที่แน่ชัด ไม่ได้คำนึงถึงฐานะทางการคลังของท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ข้อเสนอแนะคือ เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าควรมุ่งเพื่อลดความแตกต่างด้านฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญเติบโตไม่เท่ากัน ซึ่งส่งผลทำให้รายรับที่จัดเก็บได้แตกต่างกันด้วย ดังนั้นเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น การให้เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อลดความแตกต่างทางการคลัง จึงมีความจำเป็น

ตามเป้าหมายข้างต้น วงเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แปรผันตรงกับจำนวนประชากรรายได้ต่อหัวประชากรและฐานะทางการคลังของท้องถิ่น จากปัจจัย 3 ประการ อาจเขียนเป็นสูตรของเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งควรได้รับดังนี้

$$S_i = \frac{Y_i}{Y_t} \times \frac{P_i}{L F_i / L F_t}$$

S_i = จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่าที่ท้องถิ่น i จะได้รับ

Y_i = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i

Y_t = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ

$L F_i$ = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i (ฐานะทางการคลังหมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น i)

$L F_t$ = ฐานะทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ (ฐานะทางการคลังหมายถึง รายได้ 5 หมวดของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ)

P_i = จำนวนประชากรของท้องถิ่น i

จากสูตรข้างต้น จำนวนเงินอุดหนุนจะมีความยืดหยุ่นสูง นอกจากจะตอบสนองต่อเป้าหมายการลดความแตกต่างด้านฐานะทางการคลังระหว่างท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นดัชนีบ่งชี้ให้เห็นถึงระดับความเจริญเติบโตหรือระดับของการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างดีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องตระหนักคือ เงินอุดหนุนถือเป็นการพึ่งพารัฐบาลและเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีเงื่อนไขของการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ เช่น การกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดที่รัฐบาลสามารถให้การอุดหนุนได้ หรือการลดจำนวนเงินอุดหนุนลง จนกระทั่งไม่ให้อีกต่อไป โดยการกำหนดระยะเวลาเป็นขั้นตอน หากไม่แล้วท้องถิ่นคงไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ทำให้เป็นการกระตุ้นให้รัฐบาลที่ต้องให้เงินอุดหนุนอยู่ตลอดไป

2. เงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบ หลักเกณฑ์ที่เสนอให้นำมาใช้คือ ประชากร ฐานะทางการคลัง ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรายได้ต่อหัวประชากร

ปกติเงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบ จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถผลิตบริการสาธารณะที่มีความสำคัญบางประการได้ ซึ่งลำพังการอาศัยเพียงเฉพาะรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง คงไม่สามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกัน ถ้าให้รัฐบาลเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะที่จำกัดขอบเขตเฉพาะท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ก็อาจประสบกับปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและการไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บริการสาธารณะประเภทนี้มี เช่น การศึกษาและการสาธารณสุข ดังนั้น เพื่อแบ่งภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการผลิต และเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ การให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบจึงมีความจำเป็น

เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับความเจริญแตกต่างกัน ดังนั้น สูตรที่เหมาะสมสำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ คงใช้สูตรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบให้เปล่า โดยนำเอาระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ามาพิจารณาร่วมด้วย ดังนี้

$$G_i = \frac{Y_i}{Y_t} \times P_i \times k$$

$$L F_i / L F_t$$

G_i = จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปแบบสมทบที่ท้องถิ่น i จะได้รับ

Y_i = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i

Y_t = รายได้ต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ

$L F_i$ = ฐานทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่น i (ฐานทางการคลังหมายถึงรายได้ 5 หมวดของท้องถิ่น i)

$L F_t$ = ฐานทางการคลังต่อหัวประชากรของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ (ฐานทางการคลังหมายถึงรายได้ 5 หมวดของท้องถิ่นระดับเดียวกันกับท้องถิ่น i ทั่วประเทศ)

P_i = จำนวนประชากรของท้องถิ่น i

k = ร้อยละของวงเงินที่รัฐบาลจะออกสมทบตามระดับของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ระดับคือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอัตราร้อยละ 20, 30 และ 50 ตามลำดับ

3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

กระทรวงการคลังได้ให้ความหมายของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไว้สั้น ๆ เป็น 2 นัยตามหนังสือที่ กค.0502/21552 ลงวันที่ 10 กันยายน 2516 นัยแรกคือ เงินงบประมาณที่กระทรวงทบวง กรมได้รับเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่ส่วนราชการ ส่วนท้องถิ่น ส่วนนัยที่สองคือ เงินงบประมาณภาค

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ปรากฏใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะเป็นเงินงบประมาณตามนัยแรก ซึ่งบนี้ท้องถิ่นจะต้องจ่ายไปเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ถนน สะพาน ไฟฟ้า ประปา หรืองานอื่นในลักษณะเดียวกัน จะนำไปใช้เพื่อการพาณิชย์หรือนันทนาการไม่ได้ กล่าวได้ว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่น โดยมุ่งควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการเป็นการเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมี 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจปกติ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ

ในกรณีปรกตินั้น เทศบาลจะได้รับการจัดสรรตามชั้นรายได้ของเทศบาล สุขาภิบาลจะได้รับตามจำนวนประชากร ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกรณีพิเศษนั้น ท้องถิ่นจะได้มาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายประจำปี และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งหลักเกณฑ์ของการจัดสรรมาจากแต่ละแหล่งมีดังนี้

3.1 จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายประจำปี

3.1.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่ายของท้องถิ่นใด จะนำไปจัดสรรให้เฉพาะกับท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน

3.1.2 จะสนับสนุนโครงการที่เป็นไปตามเงื่อนไขของการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีปกติ

3.1.3 จะสนับสนุนโครงการที่มีเหตุผลเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น

3.1.4 จะสนับสนุนโครงการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่มีอยู่แล้ว

3.1.5 จะสนับสนุนโครงการที่มีหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน ให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ หรือให้เงินสมทบแก่ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย

3.2 จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

3.2.1 จะสนับสนุนโครงการที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งถ้าไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

3.2.2 จะสนับสนุนโครงการที่ท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้ เนื่องจากต้องใช้เงินเกินฐานะทางการคลังของท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2.3 จะสนับสนุนโครงการที่เอกชน หรือหน่วยงานอื่นให้การช่วยเหลือด้วย

3.2.4 จะสนับสนุนโครงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การรับรองว่า จะได้รับประโยชน์คุ้มค่ากับการลงทุน

3.2.5 จะสนับสนุนโครงการที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามระบบเดิม ยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะ

(1). เป้าหมายของการให้เงินอุดหนุนคลุมเครือไม่ชัดเจน ทำให้รัฐบาลมีพันธะต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นตลอดไป กล่าวคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับกลายเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของท้องถิ่น และการใช้จ่ายมีลักษณะเป็นรายจ่ายประจำ ไม่ใช่รายจ่ายเพื่อการลงทุน

(2). หลักเกณฑ์การจัดสรรค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์เพื่อกำหนดวงเงินจัดสรรแล้ว ยังส่งผลต่อการประเมินความสำเร็จของโครงการอีกด้วย

(3). ท้องถิ่นไม่เข้าใจวิธีการจัดทำโครงการ ทำให้การใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ โดยวงเงินที่จัดสรรให้อาจมากกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดทำโครงการ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเปล่าหรือวงเงินที่จัดสรรให้อาจน้อยกว่าต้นทุนที่แท้จริงของการจัดทำโครงการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อคุณภาพของโครงการหรือทำให้เกิดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่าย

จากที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ผู้วิจัยเห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจควรเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมขึ้น โดยจำแนกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจออกเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่า และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ ซึ่งเกณฑ์การจัดสรรที่ควรนำมาพิจารณาจากผลการวิจัยพบว่า ทั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่าและแบบสมทบเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึง ได้แก่ ประชากร ความหนาแน่นของประชากร เป้าหมายของรัฐบาลที่มีต่อแต่ละพื้นที่

โดยหลักการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบให้เปล่า ควรมีเป้าหมายเพื่อ

- (1). ผลผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นหลายแห่งได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน
- (2). เพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอก อันเกิดจากท้องถิ่นอื่น ได้รับผลประโยชน์จากสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นหนึ่งผลิตขึ้น โดยที่ท้องถิ่นผู้ผลิตไม่สามารถจัดเก็บเงินจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นที่ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการผลิตมากกว่าที่ควรเป็น โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่มาใช้บริการไม่ได้มีส่วนช่วยรับภาระค่าใช้จ่ายแต่ประการใด
- (3). เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นให้เกื้อหนุนต่อการพัฒนาในระดับชาติ

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ ควรมีเป้าหมายเพื่อช่วยให้ท้องถิ่นสามารถผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่จำเป็นบางประการได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ขึ้น โดยนัยข้างต้น สินค้าหรือบริการสาธารณะที่รัฐบาลควรอุดหนุนนี้ ได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

กล่าวได้ว่า เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การให้ควรจำกัดเฉพาะการจัดทำโครงสร้างทางเศรษฐกิจเท่านั้น ซึ่งกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบทั่วไป รัฐบาลควรลงทุนทั้งหมดในโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกและในสินค้าหรือบริการสาธารณะที่หลายท้องถิ่นได้รับประโยชน์ร่วมกัน ส่วนกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบนั้นรัฐบาลควรช่วยเหลือในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมายเท่านั้น

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรร ควรกำหนดจากต้นทุนต่อหน่วยของโครงการ อนึ่ง ในกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบสมทบ เกณฑ์ที่ควรนำมาพิจารณาร่วมด้วยคือ ความสอดคล้องกับแผนพัฒนามาตรระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อชักจูงให้ท้องถิ่นจัดทำโครงการไปในแนวทางที่รัฐบาลกำหนดไว้

ข. ข้อเสนอแนะการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น

ปัจจุบันการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย 3 ฉบับคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ.2528 ระเบียบกระทรวง

มหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2529 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ.2531 ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้ง 3 ฉบับ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ อนึ่ง ถึงแม้จะได้มีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวหลายครั้ง แต่สาระสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของท้องถิ่น ยังคงอยู่เช่นเดิม ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้พัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย น่าจะเป็นดังนี้คือ ให้ยกเลิกข้อบังคับซึ่งกำหนดว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายสูงกว่ารายรับ และตามปกติต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 สำหรับเทศบาลและสุขาภิบาล โดยให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือ หน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากงบประมาณรายรับ ก่อนที่จะนำมาคิดอัตราส่วนร้อยละ 2 ในกรณีของเทศบาลและสุขาภิบาล ข้อบังคับนี้ถือว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากบังคับให้ท้องถิ่นต้องผูกพันงบประมาณรายจ่ายไว้กับรายรับ การใช้นโยบายงบประมาณในลักษณะนี้ บังชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความต้องการความง่ายในการควบคุมดูแล ถ้าหากปล่อยให้ท้องถิ่นใช้นโยบายงบประมาณแบบขาดดุลได้ ก็จะทำให้การควบคุมบังคับกระทำได้ยาก และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงได้ ซึ่งทัศนะเช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความเจริญเติบโตของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการพัฒนากิจการของตนได้อย่างเต็มที่ และผลจากการวิจัยก็ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ท้องถิ่นไม่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาเลย แม้กระทั่งสมรรถนะในการบริหารงานประจำทั้งเทศบาลฯ และสุขาภิบาลก็อยู่ในสภาพพอประคับประคองตนเองเท่านั้น นอกจากนี้ ปัจจัยความเป็นเมืองและการเจริญเติบโตของเมืองก็ไม่มีอิทธิพลต่อรายได้ของท้องถิ่นซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่า การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น น่าจะเป็นไปตามยถากรรม อนึ่ง ถ้าพิจารณาจากงบประมาณ สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือ งบประมาณส่วนใหญ่ของท้องถิ่นเป็นงบรายจ่ายประจำ ดังนั้น การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณเช่นนี้ ย่อมส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีชาดประสิทธิภาพด้วย เพราะไม่มีสิ่งกระตุ้นให้ต้องเร่งรัดแสวงหารายได้เพิ่มเติม ตัวอย่างเช่น ในพ.ศ. 2531 รายได้หมวดภาษีอากรของสุขาภิบาลข้างเผือกลดลงร้อยละ 20.23 เมื่อเทียบกับ พ.ศ.2530 โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินลดลงร้อยละ 30.83 และภาษีบำรุงท้องที่ลดลงร้อยละ 8.16 ทั้ง ๆ ที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ใน พ.ศ.2531 อยู่ในระดับร้อยละ 9 และในปีดังกล่าวมีโรงงานที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลข้างเผือก ขึ้นทะเบียนไว้ถึง 45 โรงงาน และในส่วนของภาษีและค่าเช่าทรัพย์สินค้างชำระจะมีดังนี้

1. ลูกหนี้ค่าเช่าอาคารน้ำตกห้วยแก้ว ปี 2531 - 2532 จำนวน 31 ราย คิดเป็นเงิน 7,700 บาท
2. ภาษีป้ายปี 2531 - 2532 จำนวน 65 ราย คิดเป็นเงิน 14,149 บาท
3. ภาษีบำรุงท้องที่ปี 2529 - 2532 จัดเก็บได้ 508 ราย เป็นเงิน 310,251.96 บาท คงค้าง 188 ราย คิดเป็นเงิน 116,942.54 บาท
4. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปี 2530 - 2532 จัดเก็บได้ 139 ราย เป็นเงิน 383,645.25 บาท คงค้าง 7 ราย คิดเป็นเงิน 4,500 บาท

รวมระยะเวลาในการดำเนินการจัดเก็บ ตั้งแต่ถูกหักทวงประมาณ 7 เดือน

การที่สุขาภิบาลมีรายได้ต่ำ ก็ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาความเจริญของสุขาภิบาล เนื่องจากงบที่ใช้เพื่อการลงทุนจะถูกจำกัดลงด้วย แม้จะมีงบอุดหนุนเฉพาะกิจจากส่วนกลางมาช่วยในด้านรายจ่ายเพื่อการลงทุนก็ตาม แต่ก็ยังเป็นบที่ที่ต้องใช้ไปในด้านใดด้านหนึ่งที่ส่วนกลางกำหนดไว้ สุขาภิบาลไม่มีอิสระในการใช้จ่ายงบดังกล่าวในการพัฒนาได้ตามความต้องการ ดังนั้นภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ถ้าระเบียบข้อนี้ยังไม่มีการแก้ไข ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอคือให้ยกเลิกข้อบังคับดังกล่าวไป เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกกำหนดนโยบายงบประมาณของตนเองได้โดยจัดสรร ซึ่งการกระทำเช่นนี้ นอกจากจะทำให้เจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการของท้องถิ่นต้องปรับปรุงสมรรถนะในการทำงานของตนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นแล้ว ยังเท่ากับการช่วยพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของไทยให้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วอีกด้วย

3. การเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ กระทำโดย

3.1 การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของท้องถิ่น ซึ่งจะกระทำได้โดยการใช้ข้อมูลที่มีอยู่ในแผนที่ภาษีหรือทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ประโยชน์ด้วยวิธีการนี้จะทำให้ท้องถิ่นทราบได้ว่า ท้องถิ่นควรมีรายได้จำนวนเท่าใด และถ้าจะเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นท้องถิ่นควรทำอย่างไร และยังจะใช้เป็นเหตุผลเพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนในการเพิ่มรายได้เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีน้ำหนักและน่าเชื่อถือ

3.2 แก้ไขกฎหมายเพื่อลดการยกเว้นภาษีแก่ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีให้ลดน้อยลง รวมทั้งให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการกำหนดรายได้และค่าธรรมเนียมได้โดยอิสระมากขึ้น

3.3 ให้มีการขยายฐานภาษีออกไป โดยการจัดเก็บภาษีจากแหล่งรายได้ใหม่เพิ่มขึ้นสำหรับแหล่งรายได้ใหม่ของท้องถิ่นที่ควรจัดเก็บมีดังนี้

1. ภาษีเสริมจากยาสูบ
2. ภาษีเสริมจากบริการสาธารณูปโภค (ไฟฟ้าและประปา) ในส่วนที่ใช้เกินความเหมาะสมของผู้อยู่อาศัย
3. ภาษีโทรศัพท์
4. การหักส่วนแบ่งภาษีเงินได้นิติบุคคล และบุคคลธรรมดา
5. การเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง
6. การหักส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมจากการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
7. ภาษีการผลิตที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
8. ภาษีประเมินพิเศษ
9. ภาษีเสริมจากสลากกินแบ่งรัฐบาล
10. การสร้างที่จอดรถของท้องถิ่น