

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การที่รัฐบาลจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นได้นั้น จำเป็นที่รัฐจะต้องมีรายได้นำมาใช้จ่ายเพื่อการนี้ สำหรับประเทศไทยเรานั้นภาษีอากรนับว่าเป็นแหล่งที่มาของรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐ มากกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งสิ้น การจัดเก็บภาษีอากรนั้น มีจุดมุ่งหมายอยู่หลายประการ แต่จุดมุ่งหมายประการหนึ่งซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายดั้งเดิมของการจัดเก็บภาษีอากรก็คือ การจัดหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องให้ความสนใจต่อการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรมากขึ้น เพราะความสามารถในการให้บริการสาธารณะและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับจำนวนรายได้จากภาษีอากร ซึ่งรัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะจัดเก็บได้เป็นอย่างมาก ความล้มเหลวในการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้เต็มที่ตามศักยภาพย่อมมีแนวโน้มที่จะไปลดจำนวนบริการสาธารณะที่รัฐบาลเอื้ออำนวยให้ได้

สำหรับนโยบายและมาตรการภาษีอันเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการการคลังที่รัฐเสนอให้นำมาใช้ในช่วงแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ 7 ส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงการเพิ่มรายได้ของส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของส่วนท้องถิ่น "พิจารณาปรับปรุงระบบการจัดสรรและการแบ่งรายได้ที่เก็บจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อแบ่งคืนให้แก่ท้องถิ่น"พร้อมกับ "ปรับ

หลักเกณฑ์การอุดหนุนและการจัดสรรรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนส่วนท้องถิ่น ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น" (ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ 2534: 52) ทั้งนี้เนื่องมาจากในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันสภาพการณ์ทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย รัฐบาลท้องถิ่นยังจัดเก็บรายได้ไม่พอเพียงแก่การใช้จ่ายในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของตน รัฐบาลท้องถิ่นทุกประเภท ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งการพึ่งพาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรัฐบาลท้องถิ่นขาดอำนาจอิสระทางการคลัง และไม่ส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นใช้ทรัพยากรภายในท้องถิ่นของตนในทิศทางที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการไม่สามารถพึ่งพาตัวเองทางการคลังของท้องถิ่นหรือรายได้ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บมาได้ภายในท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ไม่พอเพียงกับรายจ่าย ซึ่งต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่นก็คือ "การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ใช้ความพยายามในการเก็บภาษีที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้มีการรั่วไหลของรายได้ท้องถิ่น ซึ่งควรจะได้จำนวนไม่น้อย" (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม 2522: 189)

ปัญหาทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เทศบาลนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีโครงสร้างของการบริหารที่จัดว่ามีอิสระในการปกครองตัวเองมากที่สุด กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารของเทศบาลมีความสามารถทั้งการหารายได้และการใช้จ่ายของตัวเองมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลท้องถิ่นหน่วยอื่น ๆ (สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ตลอดจนเทศบาลเป็นศูนย์กลางที่มีสภาพเป็นเมืองและมีการปกครองตนเอง ซึ่งตรงข้ามกับหน่วยการปกครองอื่น ๆ ของประเทศไทย การปกครองของเทศบาลมีโครงสร้างที่กระตุ้นให้ประชาชนท้องถิ่นหันมามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาตนเอง ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งเทศบาลนั้นบังคับให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง และหน้าที่สำคัญของเทศบาลคือการกระจายกิจการของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะด้านการบริการซึ่งมีอาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยส่วนกลาง แต่อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ปัจจุบันปรากฏว่า เทศบาลส่วนใหญ่ยังมีปัญหาการไม่สามารถพึ่งพาตัวเองในทางการคลังและมีความสามารถในทางการคลังแตกต่างกันอยู่มาก การด้อยความสามารถทางการคลังของเทศบาลมีส่วนเกี่ยวโยงกับปัญหาการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสม

ระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานของรัฐบาลที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของเทศบาลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาดังกล่าวนี้มีใช่เรื่องใหม่ หากแต่ได้มีมานานแล้วและผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบปัญหา มาโดยตลอด จึงนับได้ว่าปัญหาทางการคลังของเทศบาลเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก

สำหรับฐานะการคลังเทศบาลของประเทศไทยในปี 2531-2533 ที่ผ่านมานั้นรายได้เฉลี่ยที่เทศบาลจัดเก็บเองต่ำกว่ารายจ่ายประจำ กล่าวคือรายได้ที่จัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 55.71 ของรายจ่ายประจำเท่านั้น ทั้งนี้เทศบาลมีรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองเฉลี่ยร้อยละ 26.29 ของรายรับรวม, มีรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้เฉลี่ยร้อยละ 43.42 ของรายรับรวมและมีเงินอุดหนุนเฉลี่ยร้อยละ 30.29 ของรายรับรวม จะเห็นได้ว่าสัดส่วนรายได้ของเทศบาลส่วนที่จัดเก็บเอง : ส่วนที่รัฐบาลกลางช่วยเหลือ (ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้และเงินอุดหนุนรวมกัน) เฉลี่ย 3 ปีเท่ากับ 1 : 2.8 (ศจี โพธิ์รักษ์ 2534: 12) จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเทศบาลยังไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก

เทศบาลนครเชียงใหม่ นับได้ว่าเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ในปี 2533 มีรายได้รวม 236,748,191.83 บาท (เป็นรายได้หมวดภาษีอากร 61.42%, หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต 7.62%, รายได้จากทรัพย์สิน 5.26%, รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ .99%, รายได้อุดหนุนจากรัฐบาล 19.33%, รายได้เบ็ดเตล็ด 2.32% และเงินได้อื่น ๆ 3.06%) และมีรายจ่ายรวม 189,679,340.97 บาท (เป็นรายจ่ายงบกลาง 8.24%, รายจ่ายประจำ 57.82%, รายจ่ายเพื่อการลงทุน 11.36% และรายจ่ายพิเศษ 22.58%) นอกจากนี้จากงานวิจัยของ Cooper & Lybrand Associates(2534) ที่ทำการศึกษาเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนที่ต้องมีหน้าที่เสียภาษีกับจำนวนคนที่เสียภาษีจริงในปี 2531 พบว่าประสิทธิภาพการเก็บภาษีของเทศบาลนครเชียงใหม่ น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งเป็นเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำที่สุดในจำนวน 6 เทศบาลที่ทำการศึกษา ดังนั้นการศึกษาถึงความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ต่อความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่ และมีความสำคัญต่อการพัฒนาปรับปรุงการหารายได้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่อง

จากเทศบาลนครเชียงใหม่จะสามารถพึ่งพาตัวเองในทางการคลังได้มากขึ้นเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการร่วมกันคือ ปัจจัยด้านรายได้และปัจจัยด้านรายจ่าย แต่การศึกษาวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะปัจจัยด้านรายได้ ทั้งนี้เพราะถ้าหากเทศบาลนครเชียงใหม่สามารถหารายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้มากจนพอเพียงสำหรับใช้จ่ายในการจัดบริหารสาธารณะแก่ประชาชนได้ทั่วถึง และมีคุณภาพแล้วก็ถือว่าเทศบาลมีความสามารถพึ่งพาตัวเองทางการคลังได้อย่างมั่นคง ในทางตรงข้ามถ้าเทศบาลมีรายได้น้อยไม่พอจ่ายต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรืออาจต้องกู้ยืม ก็แสดงว่าเทศบาลพึ่งพาตัวเองได้น้อย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาดังนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่
- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่
- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาดังนี้คือ

1.3.1 ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความพยายามของเทศบาลนครเชียงใหม่ในการจัดหารายได้โดยส่วนรวม หรือรายได้ชนิดใดชนิดหนึ่งว่าอยู่ในระดับสูงหรือต่ำสมควรที่เทศบาลนครเชียงใหม่จะดำเนินมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดหารายได้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.3.2 เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้บริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่กำหนดกลยุทธ์ หรือวางมาตรการในการใช้ความพยายามในการจัดหารายได้ให้มากยิ่งขึ้น

1.3.3 เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงระบบการคลังของเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

1.4 การจัดลำดับเรื่องที่ศึกษา

สำหรับวิทยานิพนธ์นี้สามารถแบ่งออกเป็น 3 ตอนด้วยกัน ตอนแรกจะศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร เรื่องการคลังท้องถิ่นและเทศบาล ตลอดจนสภาพทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งจะปรากฏในบทที่ 1-3 ตอนที่ 2 จะทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทางสถิติจากการจัดเก็บข้อมูลจริงคำนวณโดยใช้สมการถดถอยพหุ เพื่อสรุปผลการวิจัยในบทที่ 4-5 และตอนสุดท้ายเป็นการศึกษาถึงปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การเมือง และกฎหมายที่สามารถอธิบายถึงความแปรปรวนในระดับของความพยายามจัดเก็บที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ และข้อเสนอแนะที่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติใช้ หรือเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งจะอยู่ในบทที่ 6-7