# บทที่ 2

## ผลงานการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้องและระเบียบวิธีการศึกษา

### 2.1 ผลงานการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานการศึกษาและวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปแยกผลงานได้ 2 ประเด็นที่สำคัญ คือเป็นผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาความพยายามในการจัดเก็บภาษีและเป็นผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการคลังท้องถิ่นและเทศบาล

2.1.1 ผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการจัดเก็บภาษีอากร

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527) ได้ทำการสำรวจสถานะความรู้ว่าด้วยภาษีอากรในเมืองไทยในการสำรวจงานวิชาการว่าด้วยโครงสร้างภาษีอากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักยภาพหรือสมรรถวิสัยในการเสียภาษีอากร (taxable capacity) ของระบบเศรษฐกิจไทย และความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากร (tax effort) ของรัฐบาลไทย นั้น ไม่ปรากฏว่ามีงานวิจัยเรื่องใดที่พยายามประมาณการศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชนตามความหมาย ที่ว่าศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชน หมายถึงจำนวนทรัพยากรระดับสูงสุดที่รัฐบาลสามารถดึงจากเอกชนด้วยวิธีการเก็บภาษีอากร โดยที่เอกชนยังคงสามารถประทังชีวิตอยู่รอดได้ งานวิจัยส่วนใหญ่มักจะใช้อัตราส่วนระหว่างภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Tax-GDP Ratio) เป็นดัชนีวัดสมรรถวิสัยในการเสียภาษีอากรของประชาชน แล้วศึกษาดูว่าเหตุใดอัตราส่วนดังกล่าวจึงแตกต่างกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ได้มีผู้ชี้ให้เห็นว่าความแปรปรวนของอัตราดังกล่าวอาจจะจำแนกสาเหตุออกเป็น ความแปรปรวนอันเกิดจากศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชนและความแปรปรวนอันเกิดจากความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล จากผลงานวิจัยต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่ามีปัจจัยอย่างน้อย 7 ปัจจัยที่ใช้อธิบายความแตกต่างในด้านศักย-

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ภาพในการเก็บภาษีอากรระหว่างประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้มิได้รวมปัจจัยซึ่งมิอาจประเมินเป็นตัวเลขได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน ขนาดของการเปิดประเทศ โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ องค์ประกอบของสินค้าออก ขนาดของการใช้เงินตรา ขนาดของการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง และอัตราเงินเฟ้อ ความสามารถของตัวแปรค่าแต่ละตัวในการอธิบายความแตกต่างดังกล่าวนี้ ย่อมแตกต่างไปตามงานวิจัยแต่ละชิ้น ตัวแปรค่าบางตัวตามผลการวิเคราะห์ของงานวิจัยบางเรื่องสามารถใช้อธิบายได้มาก แต่ในงานวิจัยเรื่องอื่นอาจพบว่าความสามารถในการอธิบายมีน้อย ทั้งนี้อาจเกิดจากความแตกต่างของแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษาช่วงเวลาแห่งการประมาณการขนาดและองค์ประกอบของประเทศที่ใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษา

ในรายงานผลวิจัยของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2527) พบว่างานวิจัยที่ศึกษาศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชนในลักษณะการศึกษาข้อมูลภาพตัดขวาง(cross-section analysis) นอกจากของ Bahl(1971) แล้วยังมีของ Shin(1969), Hinrichs(1965), Chelliah (1966,1971), Lotz and Morss (1967,1970) และสุรัตน์ ศรีสุวรรณผไท (2522) สำหรับงานวิจัยที่มุ่งประมาณการสมการอัตราส่วนภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของระบบเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะใช้ข้อมูลอนุกรมเวลา (time series analysis) มีงานของชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ และรัตนา สายคณิต(2525) และงานของชาญชัย มุกสิกนิศากร และสุพรรณี ตันติศรีสุข (2525)

งานวิจัยที่ศึกษาความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลนั้น นักเศรษฐศาสตร์มักจะพิจารณาจากดัชนีอย่างน้อย 2 ประเภทคือ อัตราส่วนภาษีอากรที่เก็บได้จริงกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Actual Tax - GDP Ratio) และโดยการเปรียบเทียบจากดัชนีวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล (Tax Effort Index) ประเภทแรกนั้นมีผลงานของ Lent and Hirao (1970) ได้เปรียบเทียบอัตราส่วนภาษีอากรของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนรวม 10 ประเทศ โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2509-2511 และพบว่าไทยอยู่ในลำดับที่ 7 นอกจากนี้อัตราส่วนภาษีอากรของไทยยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างคงตัวมาเป็นเวลาช้านานอีกด้วย สำหรับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ประเภทที่สองการวิเคราะห์สมการถดถอยเพื่อสร้างดัชนีวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล อาจใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลภาพตัดขวาง หรือวิธีวิเคราะห์ข้อมูลอนุกรมเวลาก็ได้ ซึ่งดัชนีนี้สร้างจากอัตราส่วนระหว่าง ภาษีอากรที่เก็บได้จริงต่อรายได้ประชาชาติ และอัตราส่วนภาษีอากรที่ควรจัดเก็บได้ต่อรายได้ประชาชาติ ซึ่งตัวเลขภาษีอากรที่ควรจัดเก็บได้นี้สะท้อนถึงศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชน ผลการประมาณการและจัดอันดับดัชนีวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลโดยใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลภาพตัดขวางตามที่ปรากฏในงานวิจัยต่าง ๆ เช่น Lotz and Morss(1976), Chelliah, Baas and Kelly(1975) และ Tait, Gratz and Eichengreen(1979) ผลการประมาณการพบว่า ดัชนีวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไทยมีค่าต่ำกว่าหนึ่ง แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรต่ำกว่าเกณฑ์ถั่วเฉลี่ยของประเทศที่เป็นตัวอย่างในการศึกษา และสำหรับผลการประมาณการโดยวิธีวิเคราะห์ข้อมูลอนุกรมเวลาในงาน ของชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ และรัตนา สายคณิต (2525) ซึ่งใช้ข้อมูลระหว่างปี 2504-2522 โดยคำนวณอัตราส่วนภาษีอากรที่เก็บได้จริงตามช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเมื่อมาคำนวณเทียบกับดัชนีวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ปรากฏว่าดัชนีดังกล่าวนี้มีค่าน้อยกว่าหนึ่งในทุกช่วงเวลา และดัชนีถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2504-2522 มีค่าเท่ากับ 0.9315 ส่วนผลงานของชาญชัย มุสิกนิศากร และสุพรรณี ตันติศรีสุข (2525) ได้ใช้ข้อมูลระหว่างปี 2515-2524 ในการคำนวณดัชนีดังกล่าวนี้เป็นรายปี แต่ค่าที่ได้จะแตกต่างไปตามสมการอัตราส่วนภาษีอากรที่เลือกใช้ดัชนีถัวเฉลี่ยระหว่างปี 2515-2524 มิได้มีค่าแตกต่างไปจากหนึ่ง ไม่ว่าจะคำนวณจากสมการใด

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่องความไหวตัวและความยืดหยุ่นของภาษีอากรในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อศึกษาคุณลักษณะบางประการของระบบภาษีอากร มีจุดมุ่งหมายที่จะสำรวจงานวิชาการต่าง ๆ ที่ศึกษาลักษณะความยืดหยุ่นของระบบภาษีอากรของไทย จากการสำรวจงานวิชาการระหว่างปี 2500-2528 ปรากฏว่ามีงานวิชาการอย่างน้อย 10 เรื่องที่ได้เสนอการประมาณการค่าความยืดหยุ่นของภาษีอากรบางประเภท และ/หรือภาษีอากรทั้ง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ระบบ IBRD(1974) นับเป็นงานวิชาการเรื่องแรกที่นำเสนอค่าประมาณการดังกล่าวนี้ ข้อที่น่าสังเกตุก็คือ ทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างสนใจศึกษาความยืดหยุ่นของภาษีอากรในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่าองค์การระหว่างประเทศทั้งสองนี้เป็นเจ้าหนี้รัฐบาล จึงได้สนใจติดตามศึกษาฐานะการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประสิทธิภาพในการหารายได้ (revenue productivity) ของระบบภาษีอากร งานวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้ได้แก่งาน ของชาญชัย มุสิกนิศากร และสุพรรณี ตันติศรีสุข (2525), ชาญชัย มุสิกนิศากร (2526), ชมเพลิน จันทร์เรืองเพ็ญ และรัตนา สายคณิต (2524), ยุทธพล สิงหอำไพ (2527), Ministry of Finance (1983:1984), IBRD(1983), IMF(n.d.), Asher and Booth (1983)

งานวิจัยเรื่องนี้ได้เน้นหนักทางด้านพื้นฐานทางทฤษฎี พร้อมทั้งประมวลผลการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาษีอากรในเมืองไทย ผลการศึกษาเหล่านี้ได้หักล้างความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์บางคนที่ว่า ภาษีทางตรง(ภาษีเงินได้) มีความไหวตัวและความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติมากกว่าภาษีทางอ้อม ข้อสรุปสำคัญที่ได้จากการวิเคราะห์ผลการศึกษาเหล่านี้ก็คือความยืดหยุ่นของภาษีอากรในเมืองไทยโดยส่วนรวมมีค่าไม่แตกต่างจาก 1.00 มากนัก ผลการศึกษาในช่วงหลัง ๆ พบว่ามีค่าต่ำกว่าหนึ่ง ทั้งยังมีแนวโน้มลดน้อยถอยลงอีกด้วย ซึ่งมีนัยสำคัญว่า ความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติของระบบภาษีอากรในเมืองไทย มีแนวโน้มลดลง แต่อย่างไรก็ดีผลงานวิจัยของภาณุพงศ์ นิธิประภา(2535) พบว่าค่าความยืดหยุ่นของรายได้ภาษีอากรต่อผลผลิตมวลรวมของประชาชาติมีค่าเท่ากับ 1.46 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้ภาษีที่จริงแล้วมีความยืดหยุ่นสูงต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ประชาชาติ แสดงให้เห็นว่าการศึกษาความยืดหยุ่นของภาษีอากรนอกจากจะมีประโยชน์ในการศึกษาคุณสมบัติของระบบภาษีอากรในด้านความสามารถในการหารายได้ และความสามารถในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติเท่านั้น หากยังมีประโยชน์ในการวิเคราะห์ดูว่ามาตรการภาษีอากรที่รัฐบาลเลือกใช้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ในอดีตได้มีส่วนทำลายความสามารถในการหารายได้ของภาษีอากรประเภทต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีประโยชน์ใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการวางแผนปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีอากรอีกด้วย

กัญญา สุวรรณเสม(2533) ได้ศึกษาถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของจังหวัดต่าง ๆในประเทศไทยโดยมุ่งหาค่าดัชนีที่แสดงถึงระดับของความพยายามในการจัดเก็บภาษีสรรพากรของจังหวัดต่าง ๆ ในปี 2525 และ 2529 เฉพาะภาษีอากรรวม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีการค้า และยังทำการศึกษาตัวแปรที่อธิบายความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรรวมปี 2529 ด้วย ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีสรรพากรให้มีประสิทธิผลในการคำนวณค่าของดัชนี ได้ใช้ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสมรรถวิสัยในการเสียภาษี โดยกำหนดให้ดัชนีมีค่าเท่ากับอัตราส่วนระหว่างภาษีที่จัดเก็บได้จริงกับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี ซึ่งค่าสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของแต่ละจังหวัดนั้นคำนวณโดยอาศัยค่าของสัมประสิทธิ์ถดถอยของตัวแปรต่าง ๆ ในสมการที่ใช้วิเคราะห์ค่าตัวแปรเหล่านั้นสำหรับแต่ละจังหวัด การศึกษาได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจำนวน 72 จังหวัดในปี 2525 และจำนวน 73 จังหวัดในปี 2529 ผลการศึกษาพบว่า จังหวัดที่มีค่าดัชนีวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีสูงกว่าค่าปกติ คือมีอัตราส่วนที่สูงกว่า 1 สำหรับภาษีอากรรวม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีการค้า ในปี 2525 มีจำนวน 38, 39, 21 และ 18 จังหวัดตามลำดับ ส่วนในปี 2529 มีจำนวน 34, 2, 30 และ 21 จังหวัดตามลำดับ โดยที่จังหวัดที่มีค่าดัชนีวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรรวมอยู่ใน 10 อันดับแรก และสูงกว่าค่าปกติในปี 2525 ได้แก่จังหวัด นราธิวาส กาฬสินธุ์ กระบี่ ยโสธร เพชรบูรณ์ บุรีรัมย์ สกลนคร ภูเก็ต สมุทรปราการ กำแพงเพชร สำหรับในปี 2529 ได้แก่จังหวัดสตูล กาฬสินธุ์ กระบี่ มุกดาหาร นราธิวาส ศรีสะเกษ นนทบุรี สมุทรปราการ ชัยภูมิ และปัตตานี ผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ทั้งในปี 2525 และ 2529 จังหวัดต่างๆ ที่ใช้ความพยายามสูงกว่าค่าปกติ ในการจัดเก็บภาษีสรรพากร ในแต่ละประเภทภาษี มีเพียงไม่กี่จังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่ได้แต่จังหวัดขนาดเล็ก

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.1.2 ผลงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการคลังท้องถิ่นและเทศบาล

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ(2519) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลนครกรุงเทพในระยะเวลา 2503-2514 พบว่ามีปัญหาที่ควรจะพิจารณาปรับปรุงทั้งในด้านการกำหนดชนิดภาษี ฐานภาษี และอัตราภาษี หรือธรรมเนียม และในด้านการบริหารงานการจัดเก็บรายได้ ปัญหาเรื่องการพิจารณาปรับปรุงรายได้ของเทศบาลนครกรุงเทพ นั้น ขึ้นอยู่กับทัศนคติของราชการส่วนกลางที่จะมีต่อเทศบาลนครกรุงเทพ คือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องต้องมีความศรัทธาในการที่จะสนับสนุนให้องค์การปกครองตนเองนี้ได้มีอิสระ ในการเรียกเก็บรายได้มาบำรุงท้องที่ด้วยตนเองอย่างจริงจังกล้าได้กล้าเสียในการเก็บภาษีจากผู้มีอิทธิพล และจากผู้ที่มีรายได้มาก และประการสุดท้ายต้องไม่คำนึงถึงประโยชน์อันจะพึงตกแก่ส่วนตัวหรือพรรคพวกมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ในด้านเทคนิคของการกำหนดฐานและอัตราภาษีนั้น ข้อที่ควรพิจารณาได้แก่ภาษีซ้ำซ้อน และการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันระหว่างผู้ที่มีรายได้มากกับรายได้น้อย ในด้านการปรับปรุงระบบการบริหารงานขึ้นอยู่กับ การจัดหน่วยงาน และการวางระเบียบวิธีรายงานตลอดจนการนำเทคโนโลยี่สมัยใหม่เข้ามาใช้ทุก ๆ ด้านตั้งแต่การวางแผนงานและการตรวจสอบแผนงาน และขึ้นอยู่กับคนผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะต้องมีความรู้ความสามารถเพียงพอ และมีความซื่อสัตย์ตรงไปตรงมา

จรัส สุวรรณมาลา (2527) ได้ทำการวิจัยสถานะทางการคลังของเทศบาลว่าอยู่ในสภาพที่จะสามารถพึ่งพาตัวเองได้มากน้อยเพียงใด มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังของเทศบาล โดยศึกษาทั้งปัจจัยด้านรายได้รายจ่ายและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมของท้องถิ่นรวมกัน ใช้วิธีวิเคราะห์สมการถดถอยพหุ (Muitiple Regression) โดยสุ่มตัวอย่าง 33 เทศบาล พบว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้หลักจาก 2 แหล่งสำคัญ คือรายได้จากภาษีอากรและรายได้จากเงินอุดหนุน รายได้จากสองแหล่งนี้รวมกันมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 76 ของรายรับทั้งหมดของเทศบาลในปีงบประมาณดังกล่าว สำหรับแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รายได้เบ็ดเตล็ด รวมทั้งรายรับจากเงินสะสมและเงินกู้นั้น เป็นแหล่งรายได้ที่ไม่ค่อยสำคัญนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้หลักจากสองแหล่งแรก ภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของเทศบาลประกอบด้วยภาษี 3 ประเภทคือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้เทศบาลทั้งจำนวน ในจำนวนรายได้จากภาษีต่าง ๆ นี้ ปรากฏว่าภาษีที่รัฐบาลเก็บให้เทศบาลทั้งจำนวนสามารถทำรายได้แก่เทศบาลมากที่สุด รองลงมาคือภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้คิดเป็นร้อยละ 21.6 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด สำหรับภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองนั้นทำรายได้ให้แก่เทศบาลได้ประมาณร้อยละ 18.4 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด เงินอุดหนุนนั้นส่วนใหญ่ 79.31% เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเทศบาลจะนำไปใช้ในโครงการพัฒนาท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งเทศบาลอาจนำไปใช้ในกิจการบริการงานประจำ และการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20.69 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ด้านรายจ่ายเทศบาลมีรายจ่าย 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายด้านการพัฒนา เทศบาลมีรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำประมาณ 62.74 และมีรายจ่ายพิเศษร้อยละ 37.22 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด รายจ่ายประจำประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน ซึ่งเทศบาลมีรายจ่ายของหน่วยงานในสัดส่วนร้อยละ 93.58 ของรายจ่ายประจำทั้งหมด สำหรับรายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายด้านพัฒนานั้นมีการจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินงบประมาณเป็น 3 แหล่งคือรายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายจ่ายที่จ่ายจากเงินสะสม และรายจ่ายที่จ่ายจากเงินกู้ เทศบาลส่วนใหญ่มักมีรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับรายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้นั้นมีจำนวนประมาณร้อยละ 26 ของรายจ่ายพิเศษทั้งหมด ประมาณครึ่งหนึ่งของเทศบาลที่ทำการศึกษาอยู่ในฐานะที่จะพึ่งพาตัวเองทางการคลังในระดับพื้นฐานได้ ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งยังมีสถานะทางการคลังอ่อนแอไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ เทศบาลที่มีสถานะการคลังดีส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำในสัดส่วนที่สูง มีรายได้และรายรับในสัดส่วนที่สูง และมีรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายด้านการพัฒนาในสัดส่วนที่ต่ำ เนื่องจากรายจ่ายตามการพัฒนามีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับสถานะทางการคลังของเทศบาล นอกจากนั้นข้อ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

มูลในการวิจัยชี้ให้เห็นว่า เทศบาลขนาดใหญ่มีสถานะทางการคลังค่อนข้างดีกว่าเทศบาลขนาดเล็ก สถานะทางการคลังของเทศบาลมิได้มีความสัมพันธ์ หรือเกี่ยวข้องกับสภาพทางเศรษฐกิจสูงหรือต่ำ หรือมี จำนวนประชากรมากหรือน้อย หรืออยู่กันหนาแน่นมากน้อยเพียงใด และแม้ว่าจะมีพื้นที่ใหญ่ หรือเล็กสิ่งเหล่านี้ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะการคลังของเทศบาลแต่อย่างใด

ต่อมา จรัส สุวรรณมาลา (2527) ได้ทำการศึกษาวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบคือ องค์การบริการส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล นอกจากนั้นก็มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง คือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จากการศึกษาพบว่ามีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 40 จังหวัดที่ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินต่ำกว่าระดับปานกลาง ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ในทางการคลัง รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นควรดำเนินการแก้ไขหรือลดระดับความรุนแรงของปัญหา โดยปรับปรุงวิธีการประเมินรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม ของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เสียภาษีอากรให้เป็นไปตามความสามารถ และเพื่อที่เสริมสร้างความเป็นธรรม และความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ สังคมระหว่างประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ในปัจจุบันการประเมินรายได้จากการเก็บภาษีอากรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งใช้วิธีกำหนดอัตราการเพิ่มสำหรับรายได้จากภาษีอากรแต่ละประเภทในอัตราเดียวกันสำหรับทุกจังหวัดนั้น แม้จะเป็นวิธีที่ง่ายและสะดวกสำหรับการดำเนินงาน แต่ก็น่าจะไม่เหมาะสมเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันนี้การจัดเก็บภาษีในแต่ละท้องถิ่น มิได้สอดคล้องกับความสามารถในการเสียภาษีของประชาชน ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการแบกรับภาระภาษีระหว่างประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ดังนั้นจึงน่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป อีกทั้งควรเร่งรัดปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีโรงเรือนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัด ซึ่งใช้ความพยายามในการจัด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เก็บภาษีในระดับต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ ซึ่งมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ประการหนึ่ง และเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถเลี้ยงตัวเองได้มากยิ่งขึ้น

ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ศึกษาปัญหา และแสวงหาแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของเทศบาลไทยในด้านต่าง ๆ โดยมีสมมติฐานหลักคือ เทศบาลไทยยังขาดความเหมาะสมทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ ในด้านโครงสร้างทั่วไป สถานภาพของความเป็นอิสระของเทศบาลในการจัดการด้านการคลัง การกำหนดบทบาททางการเมืองภายในเทศบาล สัมพันธ-ภาพขององค์กรภายในเทศบาล และปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกเทศบาล ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน การแก้ไขปัญหาของเทศบาลต้องดำเนินการแก้ไขในลักษณะอนุกรม(series)ของกิจการเทศบาลทั้งหมดโดยส่วนรวม จะแบ่งแก้ไขเป็นส่วน ๆ มิได้ วิธีศึกษาได้ใช้วิธีการสำรวจโดยกำหนดให้เทศบาลทั้งหมด จำนวน 125 เทศบาล เป็นประชากรในการศึกษาเพื่อศึกษาลักษณะปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาทั้งหมด ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาขึ้นจากการสุ่มแบบช่วงชั้น (stratified sampling) โดยกำหนดเอาภาคที่เทศบาลตั้งและชั้นของเทศบาลเป็นช่วงชั้นที่สำคัญนั่นคือ ในการสุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษาเรื่องนี้กระจายตัวอย่างออกไปทั้ง 4 ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ และในแต่ละภาคได้จัดสุ่มตัวอย่างเทศบาลชั้น 1,2,3 และ 4 จำนวนหนึ่ง มาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา การสุ่มตัวอย่างเทศบาลในแต่ละชั้นนั้นได้ใช้วิธีสุ่มแบบธรรมดา (simple ramdom sampling) เมื่อกำหนดเทศบาลที่ทำการศึกษาได้แล้ว จึงทำการสัมภาษณ์บุคลากรที่สำคัญในแต่ละเทศบาล ผลการศึกษาพบประเด็นที่น่าสนใจคือ บุคลากรเทศบาลฝ่ายประจำ ที่อยากให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเทศบาลมีจำนวนค่อนข้างมากถึง 3 ใน 4 และยืนยันว่าเทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในสมรรถนะที่ต่ำ โดยมีอุปสรรคที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาทางด้านการเงิน อันมีรากฐานมาจากการขาดความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้ ส่วนปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาด้านบุคลากร ด้านอำนาจหน้าที่ การบริหารงานทั่วไป และความขัดแย้งในองค์การนั้นมีปัญหาไม่มากนัก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะมีอุปสรรคอย่างน่าเป็นห่วง ทั้งใน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ด้านการถูกควบคุมจนขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญ และปัญหาสมรรถภาพภายในของเทศบาลเอง บุคลากรเทศบาลคำนึงถึงการแก้ปัญหาประเด็นแรก ค่อนข้างน้อยเกือบทั้งหมดเน้นหนักการแก้ไขปัญหาของเทศบาล โดยการปรับปรุงสมรรถภาพขององค์กรภายในของเทศบาลเอง เช่น การพัฒนาระบบการคลัง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของเทศบาลเป็นต้นสำหรับด้านการคลัง ปัญหาการมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัดนั้น รัฐบาลกลางน่าจะได้มีการพิจารณาลู่ทางที่จะขยายความเป็นอิสระทางด้านนี้ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนการอาศัยแหล่งการเงินจาก การกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนของรัฐบาล ทำให้เทศบาลต้องสูญเสียความเป็นอิสระของตนไปมากยิ่งขึ้น

สกนธ์ วรัญญวัฒนา(2531) ได้ศึกษาถึงระบบการคลังของเทศบาล และหาตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงของการคลังเทศบาล ตลอดจนขนาดและทิศทางของผลจากตัวแปรเหล่านี้ ตลอดจนพิจารณาถึงความเสมอภาคของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างเทศบาลด้วยกัน โดยศึกษาเฉพาะพฤติกรรมการคลังของเทศบาลทั้งหมด 117 แห่ง ระหว่างปี 2522-2525 ใช้ Regression Analysis พบว่าในการดำเนินงานของแต่ละเทศบาลยังขาดความคล่องตัว เนื่องจากการบังคับควบคุมของรัฐบาลกลางอันมีผลให้การจัดสรรงบประมาณไม่อาจเป็นไปตามสภาพของท้องถิ่นทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม นโยบายการคลังของแต่ละเทศบาลนั้นไม่อาจตอบสนองความต้องการแท้จริงของประชาชนท้องถิ่น แต่มีแนวโน้มที่จะสนองตามนโยบายของส่วนกลาง โดยเทศบาลที่มีรายได้จากการจัดเก็บของตัวเองน้อยจะมีอิสระที่จะตัดสินใจโดยตัวเองน้อยกว่าเทศบาลที่มีรายได้มาก โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของเทศบาลเล็ก แต่ในขณะเดียวกันพบว่าเทศบาลใหญ่มีรายได้จากภาษีน้อยกว่าเทศบาลเล็ก เนื่องจากการหลบเลี่ยงภาษีหรือจากระบบภาษีเอง ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการประเมินภาษีที่ต่ำกว่าในเทศบาลเล็ก การใช้จ่ายของเทศบาลนั้นเกิดจากผลกระตุ้นระหว่างรัฐบาลมากกว่าจากลักษณะทางเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทั่วไป สาเหตุเป็นเพราะการบังคับและควบคุมของรัฐบาลต่อการทำงบประมาณ และการตัดสินใจต่าง ๆ ของเทศบาลทำให้ไม่เกิดสภาพคล่องตัวในการดำเนินงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลทำงานในลักษณะ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

เฉพาะงานประจำ ไม่มีแรงกระตุ้นที่จะสนองตอบลักษณะเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เพราะอาจขัดต่อกฎและระเบียบต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง การใช้จ่ายของเทศบาลจึงไม่อาจสนองตอบต่อความต้องการท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป สภาพความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและรายจ่ายของเทศบาลนั้น มีเฉพาะรายจ่ายด้านการศึกษาจากรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังพบว่าความสัมพันธ์ของการใช้จ่ายกับเงินอุดหนุนอื่น ๆ ของรัฐบาลกลางนั้น จะมีเฉพาะในด้านที่รัฐบาลกลางสนใจเท่านั้นการดำเนินงานบริหารการคลังของเทศบาลไทยยังขาดประสิทธิภาพและความคล่องตัว โดยทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลางโดยผ่านกฎและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับเทศบาล

ต่อมาสกนธ์ วรัญญวัฒนา(2536) ได้ศึกษาถึงวิธีสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตัวเองได้ พบว่าถึงแม้รัฐบาลกลางจะมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการคลังออกไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงยังไม่เห็นการปฏิบัติที่สามารถจะระบุออกมาว่าเป็นความพยายามที่เสริมสร้างหรือสนองตอบนโยบายดังกล่าว และนโยบายที่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางพยายามเข้าไปช่วยเพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนที่จะเป็นการกระตุ้นหรือส่งเสริมความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นให้รู้สึกสำนึกถึงความรับผิดชอบของตนในการดูแลให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองกลับกลายเป็นนโยบายการใช้จ่ายที่ลดบทบาทและการตัดสินใจความต้องการของท้องถิ่นเอง การแก้ไขปรับปรุงระบบการคลังท้องถิ่นของไทยให้มีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการให้บริการสาธารณะและในด้านการเป็นแหล่งรายได้ในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ยังไม่เคยมีการปรับปรุงที่เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว การปรับปรุงที่ทำอยู่มักจะเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติในการหารายได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ปัญหาใหญ่ของเรื่องนี้พบว่าอยู่ที่โครงสร้างของการบริหารการปกครองและการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ทุก ๆ อย่างจะถูกรวมศูนย์ไว้ในส่วนกลาง โดยการบริหารงานต่าง ๆ จะผ่านสายการบริหารตามลำดับชั้นลงมาสู่ระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจออกมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นเช่น เทศบาล แต่ก็ยังมีการกำหนดขอบเขตที่แน่นอนทั้งด้านรายได้และรายจ่ายให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลกลาง ซึ่งในที่สุดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อรัฐบาลท้องถิ่นคือการขาดความมี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ประสิทธิภาพในการบริหารงานของตนเอง ทางออกที่เป็นไปได้คือการแก้ไขทั้งโครงสร้างการคลังและ/หรือการปกครอง แต่ถ้าหากต้องการคงไว้ซึ่งแบบการบริหารควบคุมงานของรัฐบาลท้องถิ่นให้เป็นอยู่เหมือนในปัจจุบันแต่ปล่อยให้มีอิสระทางการคลังนั้นก็ยังอาจทำได้ แต่ทั้งนี้รัฐบาลกลางอาจต้องหันกลับมาพิจารณาถึงวิธีการควบคุมดูแลรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นอยู่ว่าจะมีความพร้อมเพียงพอที่จะกำกับดูแลรัฐบาลท้องถิ่นมากน้อยเพียงไร เพราะจะมีความซับซ้อนมากขึ้น และแบบแผนของการควบคุมก็จะเปลี่ยนไป

ปัจจัยที่อาจจะทำให้รัฐบาลกลางมีการรีรอที่จะให้การกระจายอำนาจการคลังแก่รัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากไม่ทราบแน่ชัดถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้น หากมีการกระจายอำนาจการคลังตามข้อเสนอที่มีอยู่มากมายทั้งจากเจ้าหน้าที่รัฐและจากนักวิชาการทั้งหลาย ต้นทุนและผลประโยชน์ที่พอจะสรุปให้เห็นได้อย่างคร่าว ๆ คือด้านต้นทุน สิ่งแรกที่รัฐบาลกลางต้องประสบคือการสูญเสียอำนาจในการควบคุมการคลังท้องถิ่นไม่ว่าการกระจายอำนาจการคลังจะมีอยู่ในระดับมากหรือน้อยเพียงไรการสูญเสียอำนาจย่อมเกิดขึ้นเสมอ แต่ด้านผลประโยชน์โดยรวมแล้วจะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้มากขึ้น และมีประสิทธิภาพกว่าเดิมในการดำเนินงานด้านการคลังทั้งการลงทุนและใช้จ่ายสำหรับท้องถิ่น ขณะเดียวกันลดการพึ่งการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางซึ่งในที่สุดแล้วทำให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากขึ้น ในแง่ของรัฐบาลกลางที่จะเป็นผู้ตัดสินใจว่าต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นนี้อันไหนจะมีค่ามากว่ากันคำตอบนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจและความจริงใจของรัฐบาลกลางที่มีอยู่กับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น แต่เท่าที่ผ่านมานี้ได้เห็นแล้วถึงความคิดเห็นของรัฐบาลกลางเองว่าต้นทุนหรือผลผลประโยชน์ที่มีอยู่นั้นด้านใดจะมีมากกว่ากัน

## 2.2 ระเบียบวิธีการศึกษา

### 2.2.1 <u>แนวความคิดและกรอบทางทฤษฎี</u>

แนวความคิดในการศึกษาครั้งนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ แนวความคิดเกี่ยวกับการคลังเทศบาล และแนวความคิดในการหาดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.2.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการคลังเทศบาล

เนื่องจากระบบการปกครองท้องถิ่น เป็นผลจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบบประชาธิปไตย และการที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็โดยที่องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอิสระในเรื่องการคลัง (financially autonomous) กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีเงินหรืองบประมาณ มาดำเนินกิจการด้านความจำเป็นที่จะต้องมีเงิน หรือมีงบประมาณนี้ หลักการสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) นั้น รัฐบาลก็ต้องกระจายอำนาจทางการคลัง เช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในการจัดทำงบประมาณให้หน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเอง โดยทั่วไปพบว่าความเป็นอิสระในด้านการคลังเป็นดัชนีที่สำคัญอย่างหนึ่งของอัตราการกระจายอำนาจ องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และนโยบายการคลังอย่างอิสระ เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบุคคลที่อยู่ใกล้ชิด หรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด บุคคลดังกล่าวสามารถที่จะดำเนินการด้านการคลังของท้องถิ่นได้ตรงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นั่นหมายความว่าท้องถิ่นนั้นมีอิสระที่จะจัดหารายได้ และสามารถกำหนดรายจ่ายได้ตามที่ท้องถิ่นปรารถนา นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี (tax power) และกำหนดความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นของตนเองได้เช่นกัน

การจัดหารายได้ของท้องถิ่นในทางปฏิบัติ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้ชนิดใดประเภทใด และอัตราการจัดเก็บอย่างไร ย่อมจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลในรูปของกฎหมาย กล่าวคือรายได้ของเทศบาลจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และพ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องรายได้ของเทศบาลไว้ สามารถสรุปสาระของรายได้ดังต่อไปนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1. รายได้หมวดภาษีอากรของเทศบาล เมื่อพิจารณาถึงลักษณะวิธีการจัดเก็บและลักษณะแห่งการได้มาแล้ว อาจแยกได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1.1 ภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

1.2 ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่มจากอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บอยู่ และแบ่งสรรให้เทศบาลได้แก่ ภาษีการค้า (ยกเลิกภาษีการค้าและได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะมาใช้แทนตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ.2534) ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต

1.3 ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บมอบให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน มีอยู่เพียงประเภทเดียวคือภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

**ภาษีโรงเรือนและที่ดิน** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากรายได้/มูลค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และ ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เก็บจากโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาลให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น โดยสามารถเรียกเก็บในอัตราร้อยละ12.50 บาท ของค่ารายปี (ค่ารายปีหมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นๆ สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง)

**ภาษีบำรุงท้องที่** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้ครอบครองในที่ดินซึ่งยังมิได้มีเอกชนผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บจากที่ดินในเขตเทศบาลให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น

**ภาษีป้าย** เป็นภาษีที่เรียบเก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหา

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รายได้ แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน และสลักจารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น ภาษีป้ายที่เก็บในเขตเทศบาลให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น

**อากรฆ่าสัตว์** เป็นส่วนที่เก็บจากการนำสัตว์เข้ามาในโรงฆ่าสัตว์ ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**ภาษีการค้า** เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ที่ประกอบธุรกิจการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การผลิต การนำเข้า การส่งออก หรือการให้บริการใด ๆ เพื่อหาประโยชน์อันมีมูลค่า ส่วนกลางสามารถเรียกเก็บภาษีประเภทนี้จากสถานการค้าในเขตเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 ทั้งนี้เทศบาลทุกแห่งที่ได้รับภาษีการค้าซึ่งเก็บได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากสถานการค้าที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลจะต้องส่งมอบภาษีการค้าที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินรายได้ให้แก่เทศบาลทั่วราชอาณาจักร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งต่อมาได้ยกเลิกภาษีการค้าและได้นำภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะมาใช้แทน ตามพ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534

**ภาษีมูลค่าเพิ่ม** ตามพ.ร.บ รายได้เทศบาล(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ระบุว่า"เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรในอัตราดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้เทศบาลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้เทศบาลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร"

**ภาษีธุรกิจเฉพาะ** ตามพ.ร.บรายได้เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 มาตรา 3 ระบุว่า "---เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ได้ทุกประเภทหรือเพียงบางประเภทคือ

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการอยู่ในเขตเทศบาล ---"

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ความว่า "ให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งซึ่งได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะอันเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทั่วราชอาณาจักร ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรมสรรพากรได้หักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ แล้วให้กรมสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามมาตรานี้ และให้กรมสรรพากรแจ้งจำนวนภาษีดังกล่าวที่เรียกเก็บได้พร้อมทั้งค่าใช้จ่ายที่ได้หักไว้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทราบ---"

**ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต** ภาษีประเภทนี้เดิมทีเทศบาลเป็นผู้ที่มีหน้าที่ออกเทศบัญญัติจัดเก็บเองโดยเรียกเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 แต่ในปัจจุบันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางโดยกรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บ แล้วจัดสรรส่งมอบเงินรายได้จำนวนดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้แก่เทศบาลอีกต่อหนึ่ง ทั้งนี้โดยกรมสรรพสามิตจะหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินที่เก็บได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

**ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน** กฎหมายกำหนดไว้ว่าภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้แบ่งแก่เทศบาลจังหวัดนั้นร้อยละ 50 ถ้าจังหวัดใดมีเทศบาลหลายแห่งให้แบ่งให้แก่เทศบาลเท่า ๆ กัน

2. รายได้หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต

ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดว่าบรรดาค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติตามกฎหมายใดให้เป็นรายได้ของเทศบาลนั้น ส่วนลักษณะการจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ของเทศบาล แยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ สักษณะแรกเทศบาลเก็บเอง และอีกลักษณะหนึ่งรัฐบาลกลางเก็บให้แล้วจัดส่งมาให้แก่เทศบาล เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขนสุราในเขตเทศบาล ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งค่าธรรมเนียมทั้ง 2 ประเภทนี้ พ.ร.บ รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดให้อำนาจเทศบาลออกเทศบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราค่าธรรมเนียม โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดเก็บให้ และเก็บไปพร้อมกับค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งเมื่อเก็บได้เท่าไรแล้วหักค่าใช้จ่ายออก ก็ต้องนำเงินส่วนที่เก็บเพิ่มส่งให้เป็นรายได้แก่เทศบาล

สำหรับค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต ในส่วนที่เทศบาลสามารถดำเนินการจัดเก็บเอง มีรายละเอียดดังปรากฏในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาลดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์
2. ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์
3. ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์
4. ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายเทศบัญญัติ
5. ค่าธรรมเนียมเร่ขาย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

3. <u>รายได้ของเทศบาลหมวดทรัพย์สิน</u>

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้เทศบาลสามารถหารายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล โดยให้เป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน การที่เทศบาลจะมีรายได้จากประเภทนี้มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารทรัพย์สินของเทศบาลแต่ละแห่ง เมื่อพิจารณาจากระเบียบวิธีการงบประมาณของเทศบาล พบว่ารายได้ของเทศบาลประเภททรัพย์สินนี้อาจได้มาจาก 1. ค่าเช่าที่ดิน

2. ค่าเช่าสถานที่ เช่น ห้องแถว ตลาด โรงมหรสพ แผงลอย

3. พันธบัตรหรือเงินกู้หรือเงินฝาก เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ยกองทุนเงินส่งเสริมกิจการเทศบาล ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินกู้ ฯลฯ

4. เงินปันผลต่างๆ เช่น เงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น เงินปันผลจากบริษัทฯลฯ

4. <u>รายได้ของเทศบาลหมวดสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์</u>

พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้เทศบาลอาจมีรายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ และเมื่อพิจารณาจากระเบียบวิธีการงบประมาณของเทศบาล พบว่ารายได้เทศบาลประเภทนี้ได้แก่

1. รายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากการประปา

2. รายได้จากเงินช่วยเหลือจากการเดินรถประจำทาง

3. รายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ฯลฯ

5. <u>รายได้ของเทศบาลหมวดเบ็ดเตล็ด</u>

รายได้ของเทศบาลประเภทนี้ถูกกำหนดโดย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2495 กล่าวคือ เทศบาลอาจมีรายได้จากเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ สำหรับรายได้ของเทศบาลประเภทนี้อาจได้จากระเบียบวิธีเงินงบประมาณของเทศบาล ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

1. รายได้จากค่าจำหน่ายเวชภัณฑ์

2. รายได้จากค่าเศษของ

3. รายได้จากเงินที่มีผู้อุทิศให้

4. รายได้จากเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เป็นต้น

6. เงินอุดหนุนเทศบาล

เป็นเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งให้แก่เทศบาล เพื่อใช้จ่ายในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้รัฐบาลอาจจะกำหนดเงื่อนไข หรือไม่กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินงบประมาณประเภทนี้แล้วแต่กรณี และเงินจำนวนนั้นเป็นการให้เปล่าโดยไม่ต้องกู้ยืม เมื่อพิจารณาดูจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละปี พอจะจำแนกประเภทเงินอุดหนุนเทศบาลในประเทศไทยได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. เงินอุดหนุนทั่วไป คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาล โดยไม่มีเงื่อนไขระบุให้เทศบาลต้องใช้เงินอุดหนุนนี้เพื่อจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่ให้เป็นดุลยพินิจของเทศบาลที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ โดยปกติแล้วเทศบาลมักนำไปใช้ในการบริหารงานทั่วไป ตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปอาจจำแนกเป็น

1.1 เงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป

1.2 เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารการศึกษาเทศบาล

1.3 เงินอุดหนุนชำระหนี้ค่าโดยสารรถไฟ

1.4 เงินอุดหนุนชำระหนี้ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนของเทศบาล

2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาล เพื่อใช้จ่ายจัดทำบริการบางอย่างโดยเฉพาะเจาะจง การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการนี้ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขบังคับให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามหลายประการ เช่น การใช้จ่ายเงินจะต้องใช้ขจ่ายเงินประเภทนี้เฉพาะแต่บริการที่กำหนดไว้เท่านั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่สำคัญได้แก่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2.1 เงินอุดหนุนสมทบซื้อเครื่องมือดับเพลิงให้ท้องถิ่น

2.1 เงินอุดหนุนสมทบเงินเดือนครูเทศบาล

2.3 เงินอุดหนุนเป็นครุภัณฑ์ เพื่อการศึกษาและซ่อมแซมอาคารโรงเรียนเทศบาล

2.4 เงินอุดหนุนก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาล

2.5 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล

โดยหลักการแล้วเมื่อเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้แล้ว เทศบาลแต่ละแห่งต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดทำ และดำเนินการตามโครงการที่เทศบาลเสนอเพื่อขอเงินประเภทนี้โดยเคร่งครัด จะไปทำโครงการอื่นนอกเหนือที่กำหนดมิได้

จะเห็นได้ว่ารายได้หมวดเงินอุดหนุนนั้น เทศบาลจะได้รับมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางจะเป็นผู้จัดสรรให้ตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จะไม่พิจารณารายได้จากหมวดเงินอุดหนุนในด้านความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่

2.2.1.2 <u>แนวความคิดในการหาดัชนีความพยายามในการจัดเก็บภาษีของประเทศ</u>

นักเศรษฐศาสตร์การคลังได้เสนอแนะ การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (tax effort) ของประเทศโดยการเปรียบเทียบอัตราส่วนภาษีที่เก็บได้จริง (actual tax revenue) กับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ซึ่งส่วนนี้แสดงถึงศักยภาพในการเสียภาษีของประชาชนในประเทศ ดังนั้นจึงหมายถึงความสามารถที่ประชาชนของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและอื่น ๆ ที่กำหนดให้ จะเสียภาษีให้แก่รัฐบาลได้ปัจจัยที่สามารถใช้ในการประมาณการสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีมีหลายปัจจัย รายได้ประชาชาติ หรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของประเทศได้เป็นอย่างดี ดังนั้นวิธีการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างง่าย ๆ จึง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

วัดโดยการหาอัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บได้จริงกับรายได้ประชาชาติ หรือผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่การที่จะพิจารณาถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนกำหนดสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของประเทศด้วย นอกเหนือไปจากรายได้ประชาชาติและผลิตภัณฑ์ประชาชาติ ปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่ ระดับของการพัฒนาประเทศ ซึ่งอาจวัดได้จากรายได้ต่อหัวของประชากร ระดับการเปิดประเทศ ซึ่งอาจวัดได้จากอัตราส่วนของสินค้าออกและหรือสินค้าเข้า ต่อผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น ระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาเมือง และการพัฒนาพาณิชยกรรมของประเทศ หรือขั้นตอนของการพัฒนาประเทศ ซึ่งอาจวัดได้โดยอัตราส่วนของรายได้จากภาคอุตสาหกรรม, เกษตรกรรมต่อรายได้ทั้งหมด โครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือส่วนประกอบรายได้ ซึ่งอาจวัดได้โดยอัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ (เช่นภาคเหมืองแร่) ต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเบื้องต้น นอกจากปัจจัยดังกล่าวแล้วยังต้องพิจารณาถึงอัตราการเจริญเติบโตของพลเมืองและอัตราเงินเฟ้อด้วย

จากแนวความคิดดังกล่าว การศึกษาครั้งนี้ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการคำนวณค่าดัชนีวัดความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่

2.2.2 <u>กรอบการวิเคราะห์ข้อมูลและสมมติฐาน</u>

<u>กรอบการวิเคราะห์ข้อมูล</u>

จากแนวความคิดในเรื่องการคลังเทศบาล และการวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของประเทศ ได้นำมาประยุกต์ใช้ในการวัดความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ดังนี้

1. การคำนวณค่าดัชนีความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่หาได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

จากสมการ

$$TE_{it} = \frac{T_{it}}{\hat{T}_{it}}$$

โดยที่

$TE_{it}$ = ดัชนีความพยายามในการจัดหารายได้ชนิดที่ i ในช่วงเวลา t

$T_{it}$ = รายได้ชนิดที่ i ที่หาได้จริง ในช่วงเวลา t

$\hat{T}_{it}$ = รายได้ชนิดที่ i ที่ควรจะหาได้ หรือค่าสมรรถวิสัยในการจัดหารายได้ในช่วงเวลา t ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่

2. การประมาณค่า รายได้ตามปกติของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ควรจะหาได้ ($\hat{T}_{it}$) หาได้จากสมการ

$$\hat{T}_{it} = f(x_{1t}, x_{2t}, \ldots\ldots, x_{nt})$$

โดยที่ $x_1, x_2, \ldots\ldots, x_n$ = ตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคม ในจังหวัดเชียงใหม่ เช่น จำนวนประชากร รายได้ต่อหัวของจังหวัด รายได้จากภาคธนาคาร ประกันภัย อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การพาณิชย์ การบริหาร การก่อสร้าง เป็นต้น

โดยมีสมมติฐาน ดังนี้

$TE_{it} = 1$ เทศบาลนครเชียงใหม่ใช้ความพยามยามในการจัดหารายได้ชนิดที่ i ในช่วงเวลา t ในระดับปกติ

$TE_{it} < 1$ เทศบาลนครเชียงใหม่ใช้ความพยายามในการจัดหารายได้ชนิดที่ i ในช่วงเวลา t ในระดับต่ำกว่าปกติ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

$TE_{it} > 1$ เทศบาลนครเชียงใหม่ใช้ความพยายามในการจัดหารายได้ชนิดที่ i ในช่วงเวลา t ในระดับสูงกว่าปกติ

รายได้ตามปกติเช่นนี้จะใช้เป็นเกณฑ์สำหรับการเปรียบเทียบรายได้จริงที่เก็บได้ในปีต่าง ๆ โดยถือว่าตัวเลขที่ประมาณค่าขึ้นมานี้เป็นระดับรายได้ที่คาดหมายว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ควรจะจัดเก็บได้ภายใต้สถานการณ์ตามปกติของการจัดเก็บ ระดับรายได้ปกติเช่นนี้มิใช่เป็นรายได้สูงสุดที่เทศบาลสามารถจะจัดเก็บได้ ถ้าเทศบาลมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งรายได้สูงสุดเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดคะเนได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ เพราะต้องอาศัยข้อสมมติบางประการที่อาจคาดเคลื่อนจากความเป็นจริงได้มาก

<u>สมมติฐานในการศึกษา</u>

1. รายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ควรจะหาได้ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บ มีความสัมพันธ์ในทางเดียวกันกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่

2. รายได้ที่เก็บได้จริง มีความสัมพันธ์ในทางเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ของจังหวัดเชียงใหม่

3. ความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่แต่ละชนิดนั้นขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลในช่วงเวลานั้น

2.2.3 <u>ขอบเขตการศึกษา</u>

1. ศึกษาวัดความพยายามในการเก็บภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ในส่วนที่เทศบาลจัดเก็บเองและที่รัฐบาลกลางดำเนินการจัดเก็บให้ทุกชนิด รวมทั้งรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ในช่วงเวลา 13 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 - 2532

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

2. ศึกษาพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้ง 11 ประเภท

3. ศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงทางสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การบริหาร การเมือง และกฎหมายที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่

2.2.4 **ข้อมูลและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล**

ข้อมูล ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บรวบรวมตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2520-2532 จากบัญชีรายละเอียดรายรับงบประมาณทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่, ตารางมูลค่ารวมผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่ตามราคาตลาด, แผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ระยะปานกลาง พ.ศ.2535-2539, สถานการณ์เศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ, พระราชบัญญัติ เทศบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนงานศึกษาวิจัยและบทความต่าง ๆ

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล การศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีการวิเคราะห์ทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

1. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ ประกอบด้วยงานวิเคราะห์ 2 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสมรรถวิสัยในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Multiple Regression Analysis) เพื่อทราบถึงขนาดของอิทธิพลของตัวแปรต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อจำนวนเงินรายได้ที่เทศบาลนครเชียงใหม่จัดหาได้ในปีต่าง ๆ และเพื่อประมาณแนวโน้ม (Trend) รายได้ของเทศบาลที่ควรจัดเก็บได้ภายใต้สภาพปกติในระหว่างช่วงเวลานั้น โดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2520-2532

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการคำนวณค่าระดับความพยายามในการจัดหารายได้ของรายได้ประเภทต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้วยการเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บได้จริงกับ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

รายได้ที่เทศบาลนครเชียงใหม่ควรจัดเก็บได้ภายใต้สภาพปกติที่คำนวณได้ในขั้นตอนที่ 1 แล้วคำนวณค่าดัชนีที่สร้างจากการเปรียบเทียบรายได้ทั้ง 2 ชุด ซึ่งดัชนีตัวนี้จะใช้เป็นตัวชี้ถึงระดับความพยายามในการจัดหารายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ในแต่ละช่วงเวลา

2. การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมทางด้านกฎหมาย การบริหารงานจัดเก็บ และปัจจัยทางด้านการเมือง ของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สามารถอธิบายถึงความแปรปรวนในระดับของความพยายามจัดเก็บที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ ของข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

2.2.5 **นิยามศัพท์เฉพาะ**

1. ความพยายามในการจัดหารายได้ หมายถึงความสามารถของเทศบาลในการที่จะจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัด เมื่อเทียบกับสมรรถวิสัยในการจัดหารายได้ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่

2. สมรรถวิสัยในการจัดหารายได้ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บ หมายถึงรายได้ตามปกติที่เทศบาลควรจะเก็บได้ ซึ่งรายได้นี้คำนวณได้จากการประมาณค่าของแนวโน้ม (Trend) โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ ระดับรายได้ตามปกติที่ควรจะเก็บได้นี้มิใช่เป็นรายได้สูงสุดที่เทศบาลสามารถจะจัดเก็บได้ ถ้าเทศบาลมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่เป็นค่าของแนวโน้ม

3. ดัชนีวัดความพยายามในการจัดหารายได้ หมายถึง อัตราส่วนระหว่างรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะเก็บได้ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ดัชนีความพยายามในการจัดหารายได้ดังกล่าวนี้ เป็นการเปรียบเทียบระหว่างรายได้ที่เก็บได้จริงกับรายได้ที่ควรจะเก็บได้ ค่าดัชนีที่คำนวณได้อาจเท่ากับ 1 หรือมากกว่า น้อยกว่า 1 ก็ได้

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved