

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 นั้น ได้กำหนดภารกิจในการบริหารกิจการของเทศบาลไว้มากมาย โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้การได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างเหมาะสมกับท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรมีความคิดริเริ่ม สร้างสรร เพื่อสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ และยังคงครอบคลุมถึงการดำเนินกิจการพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในการพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องมีเงินงบประมาณ มาดำเนินการเป็นหลักการในการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นวิธีกระจายอำนาจแก่หน่วยการปกครอง

ภารกิจในการพัฒนาของเทศบาลดังกล่าว นั้น ได้แก่ การจัดการและการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการบริหาร ทั้งนี้มีเป้าหมายที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนกินคืออยู่ดี ฉะนั้นในการบริหารงานเทศบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นจึงจำเป็นต้องมีการจัดท่างบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการของเทศบาล

การจัดท่างบประมาณสำหรับการบริหารกิจการของเทศบาลจำเป็นต้องทำอย่างที่ยังจะต้องทราบถึงรายได้ แหล่งที่มาของรายได้ ตลอดจนการเพิ่มขึ้น หรือลดลงของรายได้ของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาเทศบาล ในการจัดทำโครงการให้เหมาะสมกับรายได้ที่มี และเพื่อการบริหารกิจการของเทศบาล เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดห้ามมิให้รายจ่ายสูงกว่ารายได้ในแต่ละปี และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้งเทศบาลต้องจัดท่างบประมาณให้มีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 เพื่อที่จะนำไปใช้ในการท่างบประมาณรายจ่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการคาดประมาณรายได้ของเทศบาลในแต่ละปีขึ้น

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีอิสระในการปกครองตนเองมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ซึ่งมีระบบ โครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

1. ภาษีที่เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์
2. ภาษีอากรที่เทศบาลเก็บร่วมกับรัฐบาลกลาง (Surcharge Tax) ได้แก่ ภาษีการค้า(ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ) ภาษีสุราและภาษีสรรพสามิต และภาษีการพนัน
3. ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางแบ่งให้แก่เทศบาล(Shared Tax) ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ตารางที่ 1.1 แสดงรายรับจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2533-2542 และตารางที่ 1.2 แสดงรายจ่ายจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2537 - 2542 จะเห็นได้ว่ารายจ่ายจริงจะต่ำกว่ารายรับจริง รายรับจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลกลางจัดสรรให้ ซึ่งมากกว่าร้อยละ 69 ของรายรับจริงทั้งหมดของเทศบาลฯ มาจากภาษีอากร ฉะนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงสนใจที่จะศึกษาการประมาณรายได้จากภาษีอากรเท่านั้น

ในการบริหารจัดการของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 จึงต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ และการจัดทำงบประมาณตามแผนพัฒนาที่กำหนดไว้ และการจัดทำงบประมาณจึงควรสอดคล้องกับแผนพัฒนาของเทศบาลฯ ในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลจำเป็นต้องทราบถึงงบประมาณรายรับและรายจ่ายของเทศบาลฯ นอกจากนี้ตามที่ พระราชบัญญัติงบประมาณขององค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2496 นั้น กำหนดว่าตามงบรายจ่ายจะต้องไม่เกินงบรายรับ ดังนั้นการประมาณการรายได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำงบประมาณ เพราะการประมาณรายได้ของเทศบาลได้แม่นยำ จะช่วยให้ผู้บริหารของเทศบาลสามารถวางแผนนโยบายในการพัฒนาเทศบาลและวางแผนการใช้จ่ายของเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

ตารางที่ 1.3 แสดงการเปรียบเทียบรายได้จริงจากภาษีอากรที่จัดเก็บเอง และการประมาณรายได้จากภาษีอากรที่คาดว่าจะจัดเก็บเองของเทศบาลนครเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 จะเห็นว่าในปีงบประมาณ 2542 ได้มีการประมาณรายได้จากภาษีที่คาดว่าจะเก็บได้ไว้มากกว่ารายได้จริงที่จัดเก็บได้ถึง 22.4120 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.55 ของรายได้จริง ซึ่งในการประมาณรายได้ที่ดี สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนระยะยาวและใช้ในการทำงานรายจ่ายประจำปี ควรมีการประมาณที่ใกล้เคียงกับรายได้จริงมากที่สุด จึงมุ่งที่จะศึกษาการประมาณรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่

ตารางที่ 1.1 แสดงรายรับจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2533 - 2542

หมวด / ประเภท	ปีงบประมาณ											
	2533		2534		2535		2536		2537		%	
	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%		
1. เทศบาลจัดเก็บเอง	76.2335	33.22%	98.8504	34.54%	107.3969	29.15%	183.4178	38.00%	141.0892	29.56%		
1.1 ภาษีอากร	40.2671	14.43%	54.7168	16.33%	58.6030	15.90%	74.1031	15.35%	88.4524	18.53%		
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	33.1279	1.60%	46.7446	1.18%	49.7163	13.49%	58.3430	12.09%	72.0580	15.10%		
ภาษีบำรุงท้องที่	3.6756	1.34%	3.3765	1.47%	3.1657	0.86%	3.6353	0.75%	3.4149	0.72%		
ภาษีป้าย	3.0816	0.17%	4.2122	0.13%	5.4154	1.47%	11.7694	2.44%	12.6975	2.66%		
อากรฆ่าสัตว์	0.3820	0.17%	0.3835	0.13%	0.3056	0.08%	0.3553	0.07%	0.2819	0.06%		
1.2 ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต	18.0490	7.36%	19.4223	6.79%	16.8442	4.57%	21.5541	4.47%	17.7382	3.72%		
1.3 รายได้จากทรัพย์สิน	12.4490	5.42%	19.5228	6.82%	25.1442	6.82%	80.8396	16.75%	25.2022	5.28%		
1.4 รายได้พิเศษ	5.4885	2.39%	5.1885	1.81%	6.8056	1.85%	6.9211	1.43%	9.6964	2.03%		
2. รัฐบาลกลางจัดสรรให้	105.1626	45.82%	138.7396	48.47%	169.9394	46.12%	197.6692	40.95%	220.1405	46.13%		
2.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมส่งออก	55.0627	23.99%	61.0680	21.34%	73.6383	19.98%	95.2333	19.73%	100.7644	21.11%		
2.2 ภาษีสุรา	4.1412	1.80%	3.2394	1.13%	4.9528	1.34%	5.1338	1.06%	6.6705	1.40%		
2.3 ภาษีสรรพสามิต	2.4080	1.05%	2.6553	0.93%	12.0232	3.26%	20.9499	4.34%	23.4893	4.92%		
2.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	43.5508	18.98%	71.7769	25.08%	79.3251	21.53%	76.3522	15.82%	89.2164	18.69%		
3. รายได้จากสาธารณูปโภค และสหพาณิชย์	2.3462	1.02%	3.3168	1.16%	6.2120	1.69%	10.4526	2.17%	8.1274	1.70%		
4. เงินอุดหนุน	45.7532	19.93%	45.3087	15.83%	84.9346	23.05%	91.1810	18.89%	107.9092	22.61%		
รวมรายรับทั้งสิ้น	229.5156	100%	286.2155	100%	368.4830	100%	482.7206	100%	477.2663	100%		

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน และสำนักการคลัง เทศบาลนครเชียงใหม่

ตารางที่ 1.1 แสดงรายรับจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2533 - 2542 (ต่อ)

หมวด / ประเภท	2538		2539		2540		2541		2542	
	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%	จำนวนบาท	%	บาท	%	จำนวนบาท	%
1. เทศบาลจัดเก็บเอง	160.9194	26.15%	184.6636	31.93%	169.9039	26.94%	207.6578	0.31	192.6652	0.31
1.1 ภาษีอากร	93.2949	15.16%	102.2672	17.68%	93.7228	14.86%	98.3430	14.69%	99.7442	15.95%
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	76.4985	12.43%	84.5299	14.61%	76.9173	12.19%	82.4122	12.31%	84.6196	13.53%
ภาษีบำรุงท้องที่	3.7950	0.62%	3.3272	0.58%	3.3056	0.52%	3.4357	0.51%	3.5488	0.57%
ภาษีป้าย	12.7930	2.08%	14.0714	2.43%	13.1717	2.09%	12.1817	1.82%	11.2405	1.80%
อากรฆ่าสัตว์	0.2083	0.03%	0.3388	0.06%	0.3282	0.05%	0.3134	0.05%	0.3353	0.05%
1.2 ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต	19.2034	3.12%	25.4253	4.40%	18.5202	2.94%	21.5541	3.22%	18.1274	2.90%
1.3 รายได้จากทรัพย์สิน	36.6255	5.95%	47.0203	8.13%	51.5500	8.17%	80.8396	12.08%	64.9691	10.39%
1.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	11.7955	1.92%	9.9508	1.72%	6.1110	0.97%	6.9211	1.03%	9.8245	1.57%
2. รัฐบาลกลางจัดสรรให้	261.8470	42.54%	311.5184	53.86%	328.5773	52.09%	360.1381	0.54	312.1510	0.50
2.1 ภาษีและค่าธรรมเนียมเสียก่อน	123.3014	20.03%	138.7708	23.99%	148.2092	23.50%	150.0724	22.42%	149.4133	23.89%
2.2 ภาษีสุรา	7.6883	1.25%	8.8729	1.53%	9.5256	1.51%	10.6976	1.60%	11.1313	1.78%
2.3 ภาษีสรรพสามิต	25.3755	4.12%	27.1679	4.70%	29.6089	4.69%	27.8965	4.17%	24.1814	3.87%
2.4 ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	105.4817	17.14%	136.7068	25.63%	141.2336	22.39%	171.4716	25.61%	127.4250	20.37%
3. รายได้จากสาธารณูปโภค และเทศบาลอื่นๆ	9.2369	1.50%	9.1695	1.59%	10.1251	1.61%	10.4526	1.56%	12.7664	2.04%
4. เงินอุดหนุน	183.4609	29.81%	73.0748	12.63%	122.1570	19.37%	91.1810	13.62%	107.8521	17.24%
รวมรายรับทั้งสิ้น	615.4642	100%	578.4263	100%	630.7634	100%	669.4295	100%	625.4347	100%

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน และสำนักการคลัง เทศบาลนครเชียงใหม่

ตารางที่ 1.2 รายจ่ายจริงของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2537 - 2541

หมวด / ประเภท	ปีงบประมาณ											
	2537		2538		2539		2540		2541		%	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%		
1. รายจ่ายงบกลาง	32.94	7.73	36.00	6.05	36.53	6.90	35.25	13.99	34.50	5.21		
2. รายจ่ายประจำ	229.39	53.84	332.34	55.83	327.88	61.95	79.53	31.56	470.17	71.00		
2.1 รายจ่ายของหน่วยงาน	164.54	38.62	282.66	47.49	285.13	53.87	23.56	9.35	417.41	63.03		
2.2 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	1.60	0.38	0.97	0.16	1.57	0.30	2.46	0.98	4.61	0.70		
2.3 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	63.18	14.83	39.03	6.56	40.90	7.73	53.46	21.22	48.15	7.27		
2.4 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข	0.07	0.02	0.16	0.03	0.24	0.05						
2.5 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากการท่องเที่ยว		-	9.45	1.59		-						
2.6 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการแก้ไขปัญหาวนเวียน		-	0.08	0.01	0.05	0.01	0.05	0.02				
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	163.74	38.43	226.88	38.12	164.86	31.15	137.18	54.45	157.58	23.79		
3.1 รายจ่ายของหน่วยงาน	90.37	21.21	107.75	18.10	72.29	13.66	34.59	13.73	75.07	11.34		
3.2 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปของเทศบาล		-	6.11	1.03	20.16	3.81	20.80	8.26	16.98	2.56		
3.3 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	4.96	1.16	5.16	0.87	4.36	0.82	10.38	4.12	5.32	0.80		
3.4 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลักษณะพิเศษ	45.06	10.58	43.84	7.37	48.52	9.17	35.85	14.23	36.30	5.48		
3.5 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด	3.98	0.94	8.85	1.49		-						
3.6 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น และกิจการอื่นทั่วไป	17.86	4.19										
3.7 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนโครงการภายใต้แผนงานเงินกู้เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว		-	8.85	1.49								
3.8 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนตามโครงการภายใต้แผนงานเงินกู้ OECF เพื่อพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว		-							23.91	3.61		
3.9 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร		-	0.15	0.02	0.32	0.06						
3.10 รายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากการตระแซงชาติ		-			7.57	1.43						
3.11 รายจ่ายที่จ่ายจากเงินสะสม	1.51	0.35	3.59	0.60	11.64	2.20	35.55	14.11				
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	426.07	100.00	595.22	100.00	529.27	100.00	251.97	100.00	662.25	100.00		

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน และสำนักการคลัง เทศบาลนครเชียงใหม่

ตารางที่ 1.3 การเปรียบเทียบรายได้จริงจากภาษีที่จัดเก็บเองและการประมาณการรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองของเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปีงบประมาณ 2542 และประมาณการปีงบประมาณ 2543

หมวด / ประเภท	รายได้จริง 2542		ประมาณการรายได้ปีงบประมาณ 2542		เปรียบเทียบรายได้จริงและ การประมาณ (เพิ่ม/ลด)		ประมาณการรายได้ปีงบประมาณ 2543	
	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	บาท	%
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	84.62	85.12	103.00	84.55	-18.38	-18.49	169.18	87.51
ภาษีบำรุงท้องที่	3.55	3.57	4.09	3.36	-0.54	-0.54	4.83	2.50
ภาษีป้าย	11.24	11.31	14.73	12.09	-3.49	-3.51	19.32	9.99
รวม	99.41	100.00	121.82	100.00	-22.41	-22.55	193.33	100.00

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน และสำนักการคลัง เทศบาลนครเชียงใหม่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาลักษณะโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่
- 1.2.2 เพื่อประมาณรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาลักษณะโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อการประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ใกล้เคียงความจริงในปีงบประมาณต่อไป จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการวางแผนการบริหารงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

- 1.4.1 ข้อมูลที่จะใช้ในการศึกษาลักษณะโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ จะใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) แบบอนุกรมเวลา (Time Series) ตามปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 – 2542
- 1.4.2 ศึกษาจำกัดเฉพาะรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่เท่านั้น
- 1.4.3 ภาษีอากรที่ทำการศึกษา มี 8 ประเภทหลักที่เป็นรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมอื่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

1.5 แหล่งที่มาของข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ได้จากรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่กองคลังและกองวิชาการ เทศบาลนครเชียงใหม่ที่ได้จัดเก็บข้อมูลไว้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2533 – 2542

1.6 คำนิยามศัพท์

รายได้จากภาษีอากร หมายถึง รายได้จากภาษีอากรตามกฎหมายที่เทศบาลนครเชียงใหม่ มีอำนาจในการจัดเก็บคือ ภาษีอากรโรงเรือนและที่ดิน ภาษีอากรบำรุงท้องที่ ภาษีอากรป้าย อากรฆ่าสัตว์ รายได้จากภาษีอากรที่เก็บเพิ่มจากฐานภาษีของรัฐบาลกลางหรือภาษีเสริม ซึ่งรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ และรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลกลางแบ่งให้เทศบาล คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน

ปีงบประมาณ

คือ เริ่มนับจากเดือนตุลาคมเป็นเดือนแรกและเดือนกันยายนในปีถัดไปเป็นเดือนที่ 12 เช่น ปีงบประมาณ 2543 หมายถึงช่วงเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2542 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2543 เป็นต้น