



ศูนย์วิจัย
คณะศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
(ท.วิ.ธ.)

เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 42

ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลัง
ของเทศบาล

จรัส สุวรรณงาทา

356.201
3593
จ 1587
ท.ธ



เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 42

ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลัง
ของเทศบาล

จรัส สุวรรณมาลา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



วิจิตรศิลป์

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

20 ๓.ค. 2531

042219

ศูนย์วิจัย

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษและภาษาไทย สำหรับการจัดพิมพ์เอกสารที่เป็นภาษาไทยนั้น มีจุดประสงค์ที่จะส่งเสริมความรู้ของนักศึกษาในคณะฯ ส่วนการจัดพิมพ์เอกสารภาษาอังกฤษนั้น เพื่อที่จะเผยแพร่งานวิชาการของอาจารย์ในคณะฯ ในรูปรายงานการวิจัย การสรุปย่อวิทยานิพนธ์และเรื่องทางวิชาการอื่นๆ

คณะกรรมการบริหารของศูนย์วิจัย

รศ.ดร.ชงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ	ผู้อำนวยการ
ดร.พินิจ สุนทรารักษ์	กรรมการ
รศ.ดร.ฉวีศร ชีร์เวคิน	กรรมการ
รศ.ดร.สมบัติ จันทรวงศ์	กรรมการ
ผศ.ดร.จุลชีพ ชินวรรโณ	กรรมการ
ผศ.ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์	กรรมการ
ดร.สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์	กรรมการ
ดร.อนัญญา อิงภากรณ	กรรมการ
อาจารย์ศรัทธา กิจธรรม	กรรมการ
อาจารย์สมรัช ศรีสุทธิยากร	กรรมการ
น.ส.วราภรณ์ นองสุวรรณ	กรรมการ
น.ส.ศิริทัศน์ โดหะประภากุล	เลขานุการ



รายงานการวิจัย
เรื่อง

ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล

โดย

จิรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พฤศจิกายน 2529

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การพึ่งตัวเองทางการคลัง ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการหารายได้ให้พอใช้จ่าย เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการพัฒนาตนเองของท้องถิ่น พร้อมกันนั้นก็เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองให้ท้องถิ่นปกครองตนเองและนำไปสู่การพัฒนากระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นไป

ความล้มเหลวของการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ตลอดช่วง 50 กว่าปีที่ผ่านมา รวมทั้งความล้มเหลวในยุทธวิธีการพัฒนาชนบท โดยเน้นการพึ่งตนเองของชุมชนในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จำนวนหลายโครงการมีสาเหตุมาจากรื่องการขาดความสามารถในการพึ่งตัวเองในทางการคลังของท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพราะเมื่อท้องถิ่นขาดความสามารถในทางการเงินก็ย่อมทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างสิ้นสุดลงโดยทันที ยิ่งในยามที่รัฐบาลประสบปัญหาการขาดแคลนเงินงบประมาณเพื่อสนับสนุนเงินช่วยเหลือท้องถิ่นแล้วก็ยิ่งผลักดันให้ท้องถิ่นต้องพึ่งตัวเองในทางการคลังมากยิ่งขึ้น สถานการณ์ดังกล่าวนี้ได้ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เริ่มของปัญหาการพึ่งตัวเองทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากขึ้น ปัจจุบันนี้รัฐบาลและหน่วยงานในภาคเอกชนจำนวนมากได้พยายามค้นหาวิธีการพัฒนาความสามารถในการพึ่งตนเองของชุมชนอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่มีคำตอบใด ๆ ที่น่าพอใจสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแต่อย่างใด

การวิจัยครั้งนี้เป็นความพยายามขั้นเริ่มต้นที่จะศึกษาลักษณะปัญหาทางการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูป "เทศบาล" (Municipality) ซึ่งถือกันว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งและพัฒนาชำนาน และ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจค่อนข้างมากและต่อเนื่องกันยาวนานกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏว่า เทศบาลส่วนใหญ่ยังมีปัญหาการไม่สามารถพึ่งตัวเองในทางการคลัง และมีความสามารถในทางการคลังแตกต่างกันอยู่อย่างมาก การคอยความสามารถทางการคลังของเทศบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาการเมืองท้องถิ่นรวมทั้งเรื่องความสัมพันธ์ที่ไม่เหมาะสมระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานของรัฐบาลที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของเทศบาล ตลอดระยะเวลากว่า 50 ปีที่ผ่านมา กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้มีโซ่เรื่องใหม่ หากแต่ได้มีมาชำนานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบปัญหามาโดยตลอด แต่ไม่ปรากฏว่า ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาหรือดำเนินความพยายามใดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังแต่อย่างใด หากแม้จะมีอยู่บ้างก็เป็นเพียงการพยายามบรรเทาปัญหาเพื่อยืดระยะเวลาการเกิดวิกฤติการณ์รุนแรงออกไปเป็นครั้งคราวเท่านั้น ปัญหาเรื่องท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตัวเองทางการคลัง จึงนับว่าเป็นเรื่องเก่าคู่บ้านคู่เมืองและไม่เคยล้าสมัยสำหรับประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาลักษณะความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาลใน 2 ประการ คือ

2.1 สถานะทางการคลังของเทศบาลในปัจจุบันอยู่ในสภาพที่จะสามารถพึ่งตัวเองได้มากน้อยเพียงใด

2.2 มีปัจจัยอะไรบ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระดับความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาล

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีสมมติฐานสำคัญ 2 ประการคือ

1.3.1 ระดับความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล มีความสัมพันธ์กับลักษณะโครงสร้างรายได้และรายจ่ายของเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันออกไป

1.3.2 ความแตกต่างกันในลักษณะโครงสร้างของรายได้และรายจ่ายของเทศบาลดังกล่าวในส่วนหนึ่ง เป็นผลมาจากความแตกต่างในทางเศรษฐกิจ สังคม ของชุมชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ

1.4 กรอบความคิดและกรอบการวิจัย

1.4.1 กรอบความคิด (Conceptual Framework)

การที่เทศบาลหนึ่ง ๆ จะสามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 2 ประการรวมกันคือ (1) ปัจจัยด้านรายได้ และ (2) ปัจจัยด้านรายจ่าย สำหรับรายได้นั้นนับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญอันดับแรก ทั้งนี้เพราะถ้าหากเทศบาลสามารถหารายได้มากจนพอเพียงสำหรับใช้จ่ายจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ทั่วถึงและมีคุณภาพแล้ว ก็ถือว่าเทศบาลนั้นมีความสามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้อย่างมั่นคง ในทางตรงกันข้ามถ้าหากเทศบาลมีรายได้น้อยไม่พอจ่ายต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางหรืออาจต้องกู้ยืม ในกรณีอย่างนี้แสดงว่าเทศบาลพึ่งตัวเองได้น้อย ด้วยเหตุนี้ งานวิจัยเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศจึงมักมุ่งไปที่ปัจจัยด้านรายได้เป็นส่วนใหญ่ ในกรณีของประเทศไทยนี้มีผู้วิจัยเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลมากมาย เช่น งานวิจัยของจักรกฤษณ์ นรนิติคุณากร งานเขียนของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ไกรยุทธ์ ชีรตยาคีนันท์ พันธุ์ สิมะเสถียร สี่เลิศ กุลประเสริฐ จรัส สุวรรณมาลา ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่งานวิจัยด้านรายจ่าย

ของท้องถิ่นมีน้อยมาก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะถือกันว่ารายจ่ายเป็นตัวแปรที่ผันแปรตามความสามารถในการหารายได้ซึ่งก็เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหางบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตาม ถ้าหากได้สังเกตให้ถ่องแท้แล้ว จะพบว่าปัจจัยด้านรายจ่ายมิได้แปรผันตามความสามารถในการหารายได้ของเทศบาลโดยตรงไปตรงมา หากมีการแปรผันตามตัวแปรอื่น ๆ นอกเหนือไปจากรายได้ที่กล่าวข้างต้น และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้รายจ่ายของเทศบาลหลายแห่งเพิ่มสูงกว่ารายได้มีสถานะทางการคลังขาดดุล และต้องหาเงินจากแหล่งอื่น ๆ ชกเซยการขาดดุลดังกล่าวจำนวนปีละหลายร้อยล้านบาท หรือประมาณกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายรวมในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้จึงควรตั้งสมมติฐานไว้เบื้องต้นว่าความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่ายร่วมกัน

การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยทางด้านการคลังเพื่ออธิบายความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาลที่นิยมปฏิบัติกันส่วนใหญ่เป็นการศึกษาลักษณะโครงสร้างรายได้ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาองค์ประกอบของรายได้จำแนกตามแหล่งรายได้ประเภทต่าง ๆ การพิจารณาความยืดหยุ่นของแหล่งรายได้แต่ละประเภท การพิจารณาจำนวนและขนาดของฐานรายได้ นอกจากนี้ก็เป็นการศึกษาเพื่อวัดความพยายามในการจัดหารายได้ หรืออาจเรียกในอีกชื่อว่าการวัดประสิทธิภาพในการจัดหารายได้ของเทศบาล และการศึกษาภาวะภาษีของท้องถิ่น (ในที่นี่รวมถึงภาวะที่เกิดการจัดหารายได้ในรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากภาษีด้วย) ในการศึกษาปัจจัยด้านรายได้ในลักษณะต่าง ๆ นี้ได้มีการนำเอาตัวแปรทางเศรษฐกิจ การเมือง การบริหาร และตัวแปรเกี่ยวกับสภาพสังคมของชุมชนในท้องถิ่นมาอธิบายหรือหาความสัมพันธ์กับตัวแปรด้านโครงสร้างรายได้ และด้านอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างงานวิจัยลักษณะดังกล่าวนี้คือ งานวิจัยของ

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATION (ACIR)

ในสหรัฐอเมริกา (1978) งานวิจัยของ พินัส สิมะเสถียร (2527) George E Lend และ Hiro Terno (1970) จรัส สุวรรณมาลา (2526) Mali Yokubol (1984) ซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของไทย ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับค่านายจ่ายนั้น งานเขียนและวิจัยส่วนใหญ่มักศึกษาโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลในเชิงพรรณวิเคราะห์ (descriptive analysis) เป็นส่วนใหญ่ โดยทั่วไปแล้วผู้ศึกษามักชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบด้านต่าง ๆ ของรายจ่ายตามงบประมาณประจำปีของเทศบาล และชี้ให้เห็นว่ารายจ่ายส่วนใหญ่ใช้ไปในด้านการบริหารงานประจำซึ่งมักเป็นรายจ่ายในหมวดค่าจ้าง เงินเดือนเสียเป็นส่วนใหญ่ เทศบาลต่าง ๆ มักไม่ค่อยมีเงินเหลือสำหรับการพัฒนาท้องถิ่น และเงินที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานบางประเภทนั้น มักเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในส่วนกลาง ข้อที่น่าสังเกตสำหรับงานเขียนและงานวิจัยค่านายจ่ายของเทศบาลที่ผ่าน ๆ มาก็คืองานเขียนและงานวิจัยดังกล่าว ไม่ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุพื้นฐานว่าทำไมหรือเพราะเหตุใดโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลจึงมีลักษณะดังกล่าว

1.4.2 กรอบการวิจัย

การศึกษาความสามารถในการพึ่งตัวเองในทางการคลังของเทศบาลในการวิจัยครั้งนี้จะยึดตามกรอบความคิดที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นพื้นฐาน กล่าวคือ จะพิจารณาปัจจัยทั้งค่านายได้ รายจ่ายและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งอาจแสดงในรูปสมการได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

$$F_i = f(R_i, E_i, S_i) \quad (1)$$

โดยที่ F_i = ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล
 R_i = ลักษณะโครงสร้างรายได้ของเทศบาล
 E_i = ลักษณะโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล
 S_i = ลักษณะสภาพเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล

การศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างระดับความสามารถทางการคลังกับปัจจัยต่าง ๆ ในสมการที่ (1) ข้างต้นนั้นจะใช้วิธีการวิเคราะห์โดยวิธีสมการพหุคูณ (Multiple regression) ในการวัดค่าและระดับของปัจจัยต่าง ๆ ในสมการข้างต้นนั้นจะได้ทำการกำหนดตัวแปรขึ้นเป็นดัชนีชี้วัดค่าและระดับของปัจจัยแต่ละตัวดังต่อไปนี้

1. ความสามารถทางการคลังของเทศบาล ความสามารถหรือ "ศักยภาพ" ในการพึ่งตัวเองในทางการคลังของเทศบาลในที่นี้หมายถึงความสามารถหรือศักยภาพในการหารายได้มาเพื่อใช้จ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาล รายได้ที่เทศบาลพึงจะหาได้ในที่นี้หมายถึงรายได้จากภาษี (ทั้งประเภทที่เทศบาลจัดเก็บเองและประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และรายได้อื่น ๆ) ทั้งนี้จะไม่รวมถึงรายได้ประเภทเงินอุดหนุน เงินกู้ หรือเงินอื่น ๆ มีลักษณะเป็นการ "กู้ยืม" โดยต้องจ่ายและไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย สำหรับรายจ่ายในการบริหารงานประจำนั้น หมายรวมถึงรายจ่ายที่เทศบาลต้องใช้ในการบริหารสำนักงาน ค่าใช้จ่ายในการจัดลักษณะพื้นฐานที่ดีว่าเป็นบริการสาธารณะประจำวันด้านต่าง ๆ และรายจ่ายงบกลาง (general fund) ซึ่งอาจประกอบด้วยเงินอุดหนุนจ่าย รายจ่ายด้านการบริหารที่สาธารณะ และรายจ่ายตามข้อผูกพันด้านการบริหารต่าง ๆ ทั้งนี้จะไม่รวมถึงรายจ่ายในโครงการพัฒนาของเทศบาลด้วยแต่อย่างใด

จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวน "สถานะทางการคลัง" ของเทศบาลเป็นดัชนีชี้วัดระดับความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล "สถานะทางการคลัง" ในที่นี้คำนวณขึ้นจากค่าสุทธิของรายได้ที่เหลือจากรายจ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาลในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ (โปรดพิจารณาวิธีการคำนวณสถานะทางการคลังของเทศบาลในนิยามเชิงปฏิบัติการ)

2. โครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาล ตัวแปรที่จะนำมาพิจารณาในเรื่องนี้ประกอบด้วย

2.1 จำนวนรายได้และรายรับจากแหล่งต่าง ๆ คือ (1) รายได้จากภาษีอากร (2) รายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับ (3) รายได้จากกิจการสาธารณูปโภค (4) รายได้จากทรัพย์สิน (5) รายได้เบ็ดเตล็ด (6) รายได้จากเงินอุดหนุน (ทั่วไป) (7) รายได้ในหมวดอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย เงินสะสม เงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.2 อัตราส่วนร้อยละของรายได้และรายจ่ายจากแหล่งต่าง ๆ ต่อรายได้และรายรับรวม ประกอบด้วย (1) อัตราส่วนร้อยละของรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ ต่อรายได้จากภาษีรวม รายได้และรายรับรวม (2) อัตราส่วนร้อยละของรายได้อื่น ๆ ที่มีใช้ภาษี (ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากทรัพย์สินและรายได้เบ็ดเตล็ด) ต่อรายได้และรายรับรวม (3) อัตราส่วนร้อยละของรายได้และรายรับจากเงินอุดหนุน เงินกู้ เงินสะสม ต่อรายรับรวม

3. โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล ตัวแปรที่จะนำมาใช้เป็นดัชนีแสดงถึงลักษณะโครงสร้างรายจ่ายฯ มีดังนี้

3.1 จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายในประเภทต่าง ๆ คือ รายจ่ายในการบริหารงานประจำ (ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน)

และรายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายในโครงการพัฒนาของเทศบาล "นอกจากนั้นจะพิจารณาถึงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดรายจ่ายที่สำคัญ ๆ ซึ่งประกอบอยู่ในรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของหน่วยงานและจะพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายจ่ายพิเศษในบางประเด็นอีกด้วย

3.2 อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ต่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายรวม อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายในหมวดสำคัญ ๆ (เช่น หมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น) ต่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายรวม

4. ลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล ตัวแปรที่จะนำมาใช้แทน (proxy variables) เพื่อชี้วัดลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาลดังนี้

4.1 จำนวนสถานประกอบการค้าและอุตสาหกรรมในเขตเทศบาล เป็นตัวแปรที่จะนำมาใช้ในการวัดระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในเขตเทศบาล

4.2 จำนวนประชากร เป็นตัวแปรที่จะนำมาใช้วัดระดับความเป็นชุมชนเมือง และเป็นตัวแปรที่นำจะชี้ให้เห็นถึงขนาดและปริมาณบริการสาธารณะพื้นฐานของเทศบาลซึ่งต้องจัดบริการให้แก่ประชาชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3 ระดับความหนาแน่นของประชากร เป็นตัวแปรที่จะแสดงถึงระดับความเป็นชุมชนเมือง และสภาพเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล ระดับความหนาแน่นของประชากรนี้่าจะมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานคลังของเทศบาล ทั้งในด้านการจัดหารายได้และด้านการจัดบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องการใช้จ่ายของเทศบาล

4.4 พื้นที่ ขนาดความกว้างใหญ่ของเทศบาลน่าจะเป็นตัวแปรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับศักยภาพในการหารายได้ของเทศบาล (เฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ๆ และภาษีบำรุงท้องที่) ในขณะที่เดียวกันพื้นที่น่าจะเป็นตัวแปรที่มีส่วนกำหนดระดับการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานบางประเภท เช่น การรักษาความสะอาด ถนน แสงสว่าง ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับสมการพหุคูณที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ข้างต้นนี้จะโคกลงถึงในรายละเอียดของบทที่ 3 ต่อไป

1.5 นิยามเชิงปฏิบัติการ

1) รายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง (TAX1) หมายถึง รายได้จากภาษี 4 ประเภท คือ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้าย และ (4) อากรชาติตัว

2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ (TAX2) หมายถึง รายได้จากภาษี 6 ประเภท คือ (1) ภาษีการค้า (2) ภาษีสุราและเครื่องดื่ม (3) ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากชาว (4) อากรมหรสพ (5) ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน และ (6) ภาษีซีเมนต์

3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (TAX3) หมายถึง รายได้จากภาษี ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน

4) รายได้จากภาษีรวม (TOTAX) หมายถึง รายได้จากภาษีที่
เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ
ให้รวมกัน

5) รายได้รวม (TOREV 1) หมายถึง รายได้จากภาษีรวมกับรายได้
อื่น ๆ รายได้อื่น ๆ ในที่นี้คือ (1) ค่าธรรมเนียม ค่ารับ (2) รายได้จากทรัพย์สิน
(3) รายได้จากสาธารณูปโภค และ (4) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ทั้งนี้ไม่รวมรายได้
จากเงินอุดหนุน เงินกองทุนและเงินกู้

6) รายรับ (TOREV 2) หมายถึง รายได้รวมบวกกับเงินอุดหนุนทั่วไป
(GGRT) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SGRT) เงินกองทุน (FUND) และหนี้สาธารณะ (DT)

7) รายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคล (PEXP) หมายถึง รายจ่าย
ในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราวรวมกัน

8) รายจ่ายด้านการบริหารงานประจำ (E 10) หมายถึง รายจ่าย
งบกลาง (GF) และรายจ่ายของหน่วยงาน (TEXP 1) รวมกัน

รายจ่ายงบกลาง (GF) ประกอบด้วยรายการต่าง ๆ คือ

- (1) ชำระหนี้เงินกู้
- (2) รายจ่ายตามขออนุมัติ (RQEX)
- (3) เงินสำรองจ่าย (RSEX)
- (4) เงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายหน่วยงาน (TEXP 1) ประกอบด้วยรายจ่ายหมวดต่าง ๆ

ดังนี้

- | | |
|---------------------|------------------------------|
| (1) เงินเดือน | (7) ค่าวัสดุ |
| (2) ค่าจ้างประจำ | (8) ค่าครุภัณฑ์ |
| (3) ค่าจ้างชั่วคราว | (9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง |
| (4) ค่าตอบแทน | (10) เงินอุดหนุน |
| (5) ค่าใช้สอย | (11) รายจ่ายอื่น ๆ |
| (6) ค่าสาธารณูปโภค | |

- 9) รายจ่ายลงทุน (CEXP) หมายถึง รายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างรวมกัน
- 10) รายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายด้านการพัฒนา (SPEX) หมายถึง รายจ่ายในโครงการพัฒนาของเทศบาล
- 11) พื้นที่ (AREA) หมายถึง พื้นที่ของเทศบาล
- 12) จำนวนประชากร (TOPOP) หมายถึง จำนวนประชากรทั้งหมดของเทศบาล
- 13) ความหนาแน่นของประชากร (POPD) หมายถึง ความหนาแน่นของประชากรต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรในเขตเทศบาล
- 14) จำนวนร้านค้า (NBF) หมายถึง จำนวนร้านค้าและสถานประกอบการธุรกิจของเอกชนในเขตเทศบาล
- 15) สถานะทางการคลังของเทศบาล(F 1) หมายถึง รายได้สุทธิหลังจากหักรายจ่ายประจำออกไปแล้ว หรือ $F_1 = \text{TOREV} - E - 10$ นั้นเอง

1.6 การสุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างเทศบาลมาทำการศึกษาวิจัยจำนวน 33 เทศบาลหรือเท่ากับ 26 % ของเทศบาลที่มีอยู่ทั้งหมดในปี พ.ศ. 2528 จำนวน 126 เทศบาล การสุ่มตัวอย่างในครั้งนี้ใช้วิธี simple random sampling

1.7 การเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูล 2 วิธีประกอบกันคือ

1. การจัดเก็บข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลส่วนใหญ่ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับรายไ้รายจ่ายของเทศบาลในบึงบประมาณ พ.ศ. 2527 ซึ่งกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองได้จัดเก็บรวบรวมไว้แล้ว ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากข้าราชการหน่วยงานดังกล่าวหลายท่านได้อำนวยความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลจนครบถ้วนสมบูรณ์

2. การจัดเก็บข้อมูลจากแบบสำรวจข้อมูล ข้อมูลบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายบางประเภทของเทศบาลและข้อมูลเกี่ยวกับสภาพเศรษฐกิจการค้าขายภายในเทศบาลบางแห่งได้จากการส่งแบบสำรวจข้อมูลไปยังเทศบาลเหล่านั้น ซึ่งปรากฏว่าเทศบาลต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือในการกรอกข้อมูลในแบบสำรวจฯ ค่อนข้างเป็นส่วนใหญ่

1.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ทำการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อหาค่าสถิติเชิงอธิบายและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่กำหนดไว้ในกรอบการวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งจะได้นำเสนอผลการศึกษานี้วิเคราะห์ในบทที่ 5 ต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างรายได้ รายจ่ายและสถานะทางการเงินของเทศบาลในปี 2527

2.1 โครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาล

เทศบาลโดยทั่วไปมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ 7 ประเภทด้วยกันคือ

- 1) ภาษีอากร
- 2) ค่าธรรมเนียมค่าปรับ
- 3) รายได้จากการประกอบกิจการสาธารณูปโภค
- 4) รายได้จากทรัพย์สิน
- 5) รายได้เบ็ดเตล็ด
- 6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไป)
- 7) รายรับในหมวดอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วย เงินสะสม เงินกู้ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ในบรรดาแหล่งรายได้ทั้งหมดที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ภาษีอากรนับเป็นแหล่งรายได้ที่ใหญ่ที่สุดของเทศบาล (ร้อยละ 44.01) รองลงมาได้แก่รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกับรายได้จากภาษีอากร (ร้อยละ 31.9) สำหรับรายได้จากทรัพย์สิน เงินสะสม รายได้เบ็ดเตล็ด ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและรายได้จากสาธารณูปโภคเป็นแหล่งรายได้อันดับรอง ๆ ลงมาตามลำดับ สำหรับเงินกู้มีสัดส่วนร้อยละ 1.6 ของรายรับทั้งสิ้น (โปรดพิจารณาตารางที่ 2.1 ประกอบ)

ภาษีอากร ซึ่งเป็นแหล่งรายได้สำคัญอันดับแรกนั้นประกอบด้วยภาษี ๕ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งหมด จากข้อมูลในปี 2527 ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 2.2 ปรากฏว่า ภาษีประเภทที่ 2 และ 3 เป็นแหล่งรายได้สำคัญของเทศบาล โดยมีภาษีการค้ำและภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนเป็นแหล่งสำคัญเฉพาะภาษีสองประเภทนี้มีสัดส่วนถึงร้อยละ 81.6 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด และมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 67.03 ของรายรับทั้งหมดของเทศบาลในปี 2520 สำหรับภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองซึ่งประกอบด้วยภาษีโรงเรือนฯ ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์นั้นมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 18.4 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด ซึ่งนับว่ามีสัดส่วนน้อยที่สุดในบรรดาภาษีทั้ง 3 ประเภทข้างต้น อย่างไรก็ตาม ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่มีแนวโน้มที่จะเป็นแหล่งรายได้สำคัญของเทศบาลได้ในอนาคต (โปรดพิจารณาตารางที่ 2.2 ประกอบ)

เงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของเทศบาล เงินอุดหนุนมี 2 ประเภท คือ อุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ข้อมูลในตารางที่ 2.3 แสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 79.31) เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลเพื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นส่วนหนึ่งเทศบาลนำไปใช้ในกิจการบริหารงานทั่วไปและอีกส่วนหนึ่งจะนำไปใช้ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น (โปรดพิจารณาตารางที่ 2.2 ประกอบ)

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527

แหล่งรายได้/รายรับ	จำนวนเงิน	%
1. ภาษีอากร	1,581,876,597.74	44.01
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ	106,296,196.00	2.9
3. ทรัพย์สิน	281,695,864.68	7.8
4. สาธารณูปโภค	24,308,829.97	0.6
5. เบ็ดเตล็ด	114,550,548.66	3.2
6. เงินอุดหนุน	1,146,931,016.23	31.9
7. เงินสะสม	281,971,032.50	8.01
8. เงินกู้	56	1.6
รวมทั้งสิ้น	3,594,355,654.78	100.00

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2.2 รายได้จากภาษีอากรของเทศบาลในปี 2527

ประเภทภาษีอากร	จำนวนเงิน	%
1. ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง	290,575,617	18.4
1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	218,703,023	13.78
1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	34,359,704	2.2
1.3 ภาษีป้าย	19,052,526	1.2
1.4 ภาษีอากรขาสัตว์	18,433,363	1.1
2. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้	624,177,266	39.5
2.1 ภาษีการค้า	539,903,134	34.1
2.2 ภาษีสุรา	58,598,282	3.6
2.3 ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากชาว	7,839,285	.4
2.4 ภาษีมหรสพ	6,475,718	.3
2.5 ภาษีน้ำมัน	8,067,338	.5
2.6 ภาษีซีเมนต์	3,293,510	.2
3. ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน	667,123,712	42.1
3.1 ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน		42.1
รวมทั้งสิ้น	1,581,876,596	100.00

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 2.3 เงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับในปี 2527

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวนเงิน
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	237,122,013
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	909,809,003
รวมทั้งสิ้น	1,146,931,016

ที่มา : กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาโครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาลที่ถูกจัดเป็นตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้จำนวน 33 เทศบาล ในเมืองประมาณ 2527 ปรากฏว่าเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีรายได้จากภาษีรวม (TOTAX) โดยเฉพาะเทศบาลละ 13.666 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายได้จากภาษีมากที่สุดได้แก่ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ (76.198 ล้านบาท) และเทศบาลที่มีรายได้จากภาษีรวมน้อยที่สุดคือ เทศบาลศรีพนมมาศ (2.892 ล้านบาท) เทศบาลในกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีอากรสูงกว่าค่าเฉลี่ยปานกลาง (โปรดพิจารณาตารางละเอียดในตารางที่ 2.4 ประกอบ)

ในจำนวนรายได้จากภาษีอากรนี้ปรากฏว่ารายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (TAX 3) และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ (TAX 2) ซึ่งมีอัตราส่วนร้อยละ 45.1 และ 33.8 (ตามลำดับ) ของรายได้จากภาษีรวมทั้งหมด สำหรับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเอง (TAX 1) นั้น มีอัตราส่วนเพียงร้อยละ 25.00 ของรายได้จากภาษีรวม (โปรดพิจารณาตารางที่ 2.5 ของที่ 1-3 ค่าของ R1 - R6 ประกอบ)

ในส่วนของรายไครวม (TOREV 1) และรายรับรวม (TOREV 2) นั้น ปรากฏว่าเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีรายไครวมโดยเฉลี่ยเทศบาลละ 19,341 ล้านบาท และมีรายรับรวมโดยเฉลี่ย 32,008 ล้านบาท เทศบาลที่มีรายไครและรายรับรวมสูงสุดคือเทศบาลเมืองหาดใหญ่ (ซึ่งมีรายไครจากภาษีรวมสูงสุด) มีรายไคร 90,546 ล้านบาท และรายรับ 136,309 ล้านบาท สำหรับเทศบาลที่มีรายไครต่ำสุดคือเทศบาลตำบลศรีชมมาต (3,581 ล้านบาท) และเทศบาลตำบลวัดสิงห์มีรายรับรวมต่ำที่สุด (6,261 ล้านบาท) (โปรดพิจารณาข้อมูลในรายละเอียดในตารางที่ 2.4 ของที่ 5-10 ประกอบ)

ในส่วนของรายรับรวม (TOREV 2) ซึ่งประกอบด้วยรายไครจากภาษีและรายไครอื่น ๆ เงินอุดหนุนทั่วไป (GERT) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SGRT) เงินกองทุน (FUND) และเงินกู (DT) นั้น ปรากฏว่ารายไครจากภาษีเป็นแหล่งรายไครใหญ่ (ประมาณร้อยละ 40.00) ของรายรับรวม แหล่งรายรับรองลงมาได้แก่เงินอุดหนุน (ร้อยละ 35.2) สำหรับเงินกองทุนและหนี้สาธารณะนั้นเป็นแหล่งรายรับที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก (โปรดพิจารณาข้อมูลในรายละเอียดในตารางที่ 2.5 ของที่ 8-11 ค่าของ R8 - R11 ประกอบ)

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างรายไครและรายรับของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีความสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างรายไครและรายรับของเทศบาลโดยส่วนรวม ซึ่งได้กล่าวแล้วข้างต้น ข้อมูลทั้งสองส่วนนั้นนอกจากจะเป็นการอธิบายลักษณะโครงสร้างรายไครและรายรับของเทศบาลแล้วยังเท่ากับเป็นการให้เห็นว่ากลุ่มเทศบาลที่ใดกลุ่มมาเป็นตัวอย่างในครั้งนี้จะเป็นตัวแทนของเทศบาล โดยส่วนรวมได้คือพอสมควร อีกประการหนึ่งด้วย

2.2 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล

รายจ่ายของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายประจำ (B 10) และรายจ่ายพิเศษ (SPEX) ต่อไปนี้จะกล่าวถึงรายจ่ายทั้งสองประเภทนี้ตามลำดับ

2.2.1 รายจ่ายประจำ (E 10)

รายจ่ายประจำของเทศบาลประกอบด้วยรายจ่าย 2 สักณะ คือ

(1) รายจ่ายงบกลาง (GF) และรายจ่ายของหน่วยงาน (TEXP 1)

ในส่วนของรายจ่ายงบกลางนั้นประกอบด้วย (1) ค่าชำระหนี้เงินกู้ (2) รายจ่ายตามข้อผูกพัน และ (3) เงินสำรองจ่าย สำหรับค่าชำระหนี้เงินกู้นั้นเป็นรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้ (ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น) ที่เทศบาลมีไว้ต่อคู่สัญญา ในรายจ่ายตามข้อผูกพันนั้นประกอบด้วยค่าบำรุงสันนิบาตเทศบาล เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ (ก.บ.พ.) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญ (ช.ค.บ.) และรายการตามข้อผูกพันอื่น ๆ สำหรับเงินสำรองจ่ายนั้นเป็นเงินที่สำรองไว้เพื่อใช้จ่ายหมุนเวียนหรืออาจเรียกว่าเป็นเงินสำรองเพื่อการบริหารกระแสเงินสดของเทศบาล

รายจ่ายประจำประเภทที่สองคือรายจ่ายของหน่วยงาน รายจ่ายของหน่วยงานประกอบด้วยรายจ่ายในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งแยกออกเป็นหมวดต่าง ๆ คือ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน (ไม่รวมเงินอุดหนุนในทางะกิจซึ่งจัดอยู่ในประเภทรายจ่ายพิเศษ) และรายจ่ายอื่น ๆ

จากการศึกษาโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527 ปรากฏว่ารายจ่ายประจำของเทศบาลทั้งหมดเป็นเงิน 2,058,493,288 บาท หรือประมาณร้อยละ 62.74 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด (3,280,011,882 บาท) ในจำนวนนี้ประกอบด้วยรายจ่ายงบกลางจำนวน 132,218 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 4.02 ของรายจ่ายรวม และมีรายจ่ายของหน่วยงานจำนวน 1,926,274 ล้านบาทหรือ ร้อยละ 58.71 ของรายจ่ายรวม (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 2.6 ประกอบ)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 23 เทศบาล ในรายละเอียดก็พบว่ารายจ่ายประจำของ เทศบาลในกลุ่มนี้มีค่าเฉลี่ยประมาณเทศบาลละ 19.911 ล้านบาท หรือมีส่วนเป็นร้อยละ 60.9 ของรายจ่ายรวม รายจ่ายประจำส่วนใหญ่ใช้ไปในการบริหารงานบุคคล (เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว) ประมาณร้อยละ 34.85 รายจ่ายในหมวดการจัดซื้ออุปกรณ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ประมาณร้อยละ 21.8 และรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและค่าวัสดุประมาณร้อยละ 29.04 สำหรับรายจ่ายงบกลางนั้นมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.01 ของรายจ่ายรวม (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 2.4 ของที่ 11-19 และตารางที่ 2.7 ของ E1 - E6) ซึ่งกล่าวได้ว่า โครงสร้างรายจ่ายประจำของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีของเทศบาลในภาพรวมทั้งมาซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 2.6 ข้างตน

2.2.2 รายจ่ายพิเศษ (SPEX)

รายจ่ายพิเศษเป็นรายจ่ายที่เทศบาลจะใช้จ่ายในการพัฒนา งบประมาณที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นในงบรายจ่ายพิเศษมี 3 ประเภท คือ (1) รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (2) รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินสะสม และ (3) รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินกู้ จากสถิติรายจ่ายของเทศบาลทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2527 ปรากฏว่ารายจ่ายพิเศษส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 73.46 ของรายจ่ายพิเศษทั้งหมด) เป็นเงินที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ส่วนที่เหลือร้อยละ 21.94 และ 4.5 เป็นเงินที่จ่ายจากเงินสะสม และเงินกู้ตามลำดับ (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 2.6 ประกอบ)

จากการศึกษาโครงสร้างรายจ่ายพิเศษของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 35 เทศบาลในครั้งนี้ ปรากฏว่าเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีรายจ่ายพิเศษประมาณ 10.22 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 38.1 ของรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2527

ในจำนวนนี้เป็นรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ร้อยละ 76.6 ของรายจ่ายพิเศษทั้งหมด ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับลักษณะโครงสร้างรายจ่ายด้านการพัฒนาของเทศบาลทั่วประเทศในปีงบประมาณเดียวกัน (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 2.4 ของที่ 19 และตารางที่ 2.7 ของ ข4 ประกอบ)

กล่าวโดยสรุปแล้วโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีลักษณะคล้ายคลึงกับโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลทั่วประเทศ กล่าวคือ รายจ่ายส่วนใหญ่ของเทศบาลเป็นรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำและงานบริการประชาชนโดยทั่วไป สำหรับรายจ่ายด้านการพัฒนานั้นมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 30 ของรายจ่ายรวมทั้งหมดของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527 แมว่ายอดรายจ่ายด้านการพัฒนาของเทศบาลจะไม่สูงนักแต่ก็มีสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายด้านการพัฒนาของรัฐบาลในส่วนกลางอยู่พอสมควร

2.3 สถานะทางการคลังของเทศบาล (ข 1)

การพิจารณาสถานะทางการคลังของเทศบาลในที่นี้เป็นการพิจารณาความสามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังของเทศบาลในประเด็นสำคัญ ความสามารถในการพึ่งตัวเองฯ ของเทศบาลในความหมายที่กล่าวถึงนี้เป็นการพิจารณาถึงศักยภาพในการหารายได้มาเพื่อใช้จ่ายในการบริหารงานประจำ (งานบริหารทั่วไปและงานบริการประชาชนที่ดำเนินการเป็นงานประจำ) โดยจะไม่พิจารณาถึงการหารายได้มาทำการพัฒนาท้องถิ่นในรูปของรายจ่ายพิเศษ โดยนัยดังกล่าวนี้การพิจารณาความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาลจึงเท่ากับเป็นการประเมินว่าภายใต้เงื่อนไขการจัดหารายได้ในปัจจุบันนี้ เทศบาลมีรายได้เพียงพอสำหรับนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติประจำวันหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด การวัดสถานะทางการคลังตามนัยที่กล่าวถึงนี้จึงใช้สูตรคำนวณดังต่อไปนี้

สถานะทางการคลัง (F 1) = ภายใต้วง (TOLEV 1) - รายจ่ายประจำ (E 10)

จากการคำนวณหาค่าสถานะทางการคลังของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 33 เทศบาลโดยใช้สูตรดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่ามีเทศบาลที่มีสถานะการคลังเกินดุลหรือมีความสามารถพึ่งตัวเองทางการคลังในความหมายดังกล่าวนี้ได้จำนวน 17 เทศบาล ในขณะที่เดียวกันก็มีเทศบาลที่มีสถานะการคลังขาดดุลหรือไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ จำนวน 16 เทศบาล กล่าวโดยส่วนรวมแล้วเทศบาลในสุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีสถานะการคลังเกินดุลอยู่โดยเฉลี่ยเทศบาลละ 0.485 ล้านบาท (โปรดพิจารณา รายละเอียดในตารางที่ 2.4 ของที่ 24) ฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะทางการคลังของเทศบาลทั่วประเทศในเมืองประมาณ 2527 ซึ่งมีสถานะทางการคลังได้ดุลประมาณ 50,235,000 บาท หรือโดยเฉลี่ยเทศบาลละ 0.224 ล้านบาท แล้วอาจจะกล่าวได้ว่าเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างมีสถานะการคลังโดยเฉลี่ยดีกว่าเทศบาลทั่วไปเล็กน้อย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุป

ในบทนี้ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างรายได้รายจ่ายและสถานะทางการคลังของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527 โดยได้กล่าวถึงทั้งในกรณีของเทศบาลโดยทั่วไปและกรณีของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 33 เทศบาลที่นำมาทำการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ กล่าวโดยสรุปแล้วกลุ่มเทศบาลที่ถูกสุ่มเป็นตัวอย่างมีลักษณะโครงสร้างรายได้รายจ่ายและสถานะทางการคลังคล้ายคลึงกับกรณีของเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือมีรายได้จากภาษีอากร เป็นหลักและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นแหล่งรายได้อันดับรองลงมา ในด้านรายจ่ายนั้น เทศบาลส่วนใหญ่มีรายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคล และการบริหารสำนักงานมากเป็นอันดับแรก สำหรับรายจ่ายด้านการพัฒนานั้นกล่าวได้ว่ามีส่วนประมาณร้อยละ 30 ของรายจ่ายรวม ซึ่งถึงแม้จะไม่มากเท่าที่ควร แต่ก็อยู่ในระดับที่สูงกว่าอัตราส่วนงบประมาณด้านการลงทุนของรัฐบาลกลางอย่างชัดเจน กล่าวโดยสรุปแล้วเทศบาลมีสถานะทางการคลังที่คล่องและอยู่ในฐานะที่พอจะพึ่งตนเองได้ในเบื้องต้น อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาสถานะทางการคลังของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่างปรากฏเทศบาลในกลุ่มนี้เกือบครึ่งต่อครึ่ง (16 ต่อ 17) ที่ยังไม่สามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังได้

สำหรับการวิเคราะห์ในระดับนี้ถึงปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับลักษณะโครงสร้างรายได้ รายจ่าย และสถานะทางการคลังของเทศบาลนั้นจะได้นำเสนอรายละเอียดต่อไปในบทที่ 3

ตารางที่ 2.4

โครงสร้างรายได้ รายจ่าย และสถานะทางการเงินของเทศบาลในกลุ่มตัวอย่าง ปีงบประมาณ 2527

ลำดับที่ เทศบาล		1 TAX 1	2 TAX 2	3 TAX 3	4 TOTAX	5 TOREV 1	6 GGRT	7 GGRT	8 FUND
1	ทม. กระบี่	2,076	707	2,736	5,571	7,334	922	3,096	1,580
2.	ทม. กาญจนบุรี	3,039	2,286	20,314	25,641	30,372	2,013	5,807	-
3.	ทม. กาฬสินธุ์	1,081	2,017	4,202	7,301	11,640	1,983	9,197	-
4.	ทม. ขอนแก่น	8,481	9,201	6,637	24,721	35,627	6,701	18,859	4,409
5.	ทม. เมืองพล	144	4,558	5,048	9,751	10,646	816	4,385	570
6.	ทม. ชลบุรี	5,643	12,330	9,242	27,217	34,008	3,169	9,197	-
7.	ทต. วกอสังห	316	546	2,629	3,429	4,002	289	1,969	-
8.	ทม. เชียงราย	4,001	2,777	10,167	16,945	24,403	2,711	5,723	995
9.	สน. เชียงใหม่	21,928	18,792	26,026	66,747	85,128	6,464	17,565	11,977
10.	ทม. นครนายก	971	1,045	3,510	5,527	8,009	648	4,512	522
11.	ทม. นครพนม	1,959	3,704	3,056	8,719	11,356	2,298	6,004	2,400
12.	ทม. นครราชสีมา	8,905	17,446	6,881	33,233	56,041	5,546	10,879	2,802
13.	ทม. บำรุงบัวทอง	400	1,241	7,829	9,471	12,072	550	6,471	2,541
14.	ทม. น่าน	1,108	712	3,507	5,326	9,355	1,451	5,251	-
15.	ทม. นุรรัมย์	1,893	3,559	6,980	12,433	16,650	1,965	8,502	2,244
16.	ทต. อนุรักษ์ประเทศ	742	1,668	3,514	4,925	7,558	905	3,495	519
17.	ทม. เสนา	337	1,881	2,690	4,950	7,000	288	825	581
18.	ทต. ตะพานหิน	1,017	3,477	2,563	7,057	8,693	1,234	8,690	2,047
19.	ทม. เพชรบุรี	2,374	7,417	15,350	15,142	17,668	2,197	7,499	-

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

		9	10	11	12	13	14	15	16
		ST	TOREV 2	PEXP	MEXP	CEXP	GEXP	TEXP1	ROEX
1	ทม.กระบี่	-	12,933	2,941	2,261	1,264	-	7,467	554
2	ทม.กาญจนบุรี	-	38,192	9,705	6,683	9,171	5	26,365	1,456
3	ทม.กาฬสินธุ์	-	22,821	4,963	3,936	1,860	24	12,204	912
4	ทม.ขอนแก่น	-	65,598	4,964	8,898	1,862	776	35,315	1,002
5	ทม.เมืองพล	-	16,419	3,863	3,037	1,926	141	9,373	306
6	ทม.ฉะเชิงเทรา	-	46,375	31,605	9,808	7,476	-	31,373	2,283
7	ทต.วัดสิงห์	-	6,261	1,485	1,151	252	-	3,382	65
8	ทม.เขียงราย	-	33,834	7,511	6,490	5,820	721	21,644	986
9	ทน.เขียงใหม่	6,393	127,528	27,744	27,465	3,134	441	79,739	5,543
10	ทม.นครนายก	-	13,692	4,052	2,218	9,220	-	7,505	455
11	ทม.นครพนม	-	22,100	5,293	4,357	580	-	11,007	440
12	ทม.นครราชสีมา	-	75,269	15,823	12,250	16,562	320	46,104	1,045
13	ทม.บึงบัวทอง	-	21,581	2,682	2,047	3,445	56	8,603	729
14	ทม.น่าน	-	16,057	3,773	2,384	750	127	9,776	688
15	ทม.บุรีรัมย์	-	29,362	3,758	4,448	1,527	-	13,245	1,512
16	ทต.อัญประเทศ	-	12,478	3,016	2,466	1,527	-	7,748	223
17	ทม.เสนา	-	8,695	2,364	1,852	457	-	4,776	1,184
18	ทต.ตะพานหิน	-	20,666	3,105	2,436	1,484	-	7,138	3,616
19	ทม.เพชรบุรี	-	27,314	6,743	4,250	5,657	-	17,161	1,363

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

		17	18	19	20	21	22	23	24
		RSEX	GF	SPEX	AREA	TOPOP	POPD	NBF	FI
1	ทม. กระบี่	-	569	4,676	19	16,400	863	738	702
2	ทม. กาญจนบุรี	249	1,705	5,807	9	16,857	3,544	1,028	2,302
3	ทม. กาฬสินธุ์	50	962	9,194	17	30,997	1,828	657	1,527
4	ทม. ขอนแก่น	399	4,022	33,754	61	215,770	2,640	1,566	-3,710
5	ทม. เมืองพล	58	364	4,955	3	13,706	4,569	319	909
6	ทม. ชลบุรี	493	2,777	9,170	5	46,387	10,757	1,726	- 114
7	ทต. วักคิงท	-	65	2,012	2	4,179	2,089	305	555
8	ทม. เชียงราย	999	1,086	6,712	11	37,671	3,537	1,406	1,653
9	ทม. เชียงใหม่	942	4,486	26,618	40	15,578	389	3,958	849
10	ทม. นครนายก	49	505	5,034	3	10,390	3,000	215	- 7
11	ทม. นครพนม	99	540	8,432	24	32,948	1,365	508	- 218
12	ทม. นครราชสีมา	630	1,676	13,675	38	193,463	5,159	1,708	8,267
13	ทม. บึงบัวทอง	97	826	8,958	1	8,866	8,666	147	3,273
14	ทม. น่าน	85	774	5,251	5	23,101	4,277	149	-1,195
15	ทม. บุรีรัมย์	37	1,550	10,746	6	27,564	4,954	546	1,850
16	ทต. อรัญประเทศ	-	223	4,008	5	15,247	3,049	190	- 413
17	ทม. เสนา	14	1,199	1,406	1	4,551	3,792	282	1,205
18	ทต. ตะพานหิน	31	392	10,717	5	21,735	4,177	155	1,173
19	ทม. เพชรบุรี	198	1,561	7,449	5	33,994	6,295	698	-1,054

ลำดับ ที่	เทศบาล	1 TAX 1	2 TAX 2	3 TAX 3	4 TOTAX 1	5 TOREV 1	6 GGRT	7 SGRT	8 FUND
20	ทต.หล่มสัก	4,363	1,513	4,692	6,642	9,601	903	11,253	4,609
21	ทม.มหาสารคาม	2,586	2,738	4,155	9,479	17,616	2,258	11,274	786
22	ทม.ระนอง	1,313	1,697	2,458	5,469	8,190	981	5,528	2,711
23	ทม.ราชบุรี	3,493	5,449	4,588	13,531	19,393	4,021	10,137	-
24	ทต.โคกสำโรง	706	1,383	4,734	6,824	8,492	697	4,239	-
25	ทม.ศรีสะเกษ	1,081	3,855	5,538	1,047	12,846	293	5,140	2,649
26	ทม.ทาดใหญ่	15,702	54,965	5,530	76,198	90,546	6,775	20,726	18,260
27	ทม.สมุทรปราการ	3,920	6,657	7,528	18,106	25,906	3,457	13,530	13,670
28	ทต.กระทุ่มแบน	607	1,283	2,524	4,412	6,614	724	6,529	1,073
29	ทม.สุวรรณภูมิ	1,008	2,168	3,922	7,098	9,926	1,322	9,865	807
30	ทต.นาสาร	825	2,054	4,144	7,024	8,715	1,118	4,928	1,186
31	ทม.อุตรดิตถ์	2,383	4,079	3,840	9,303	15,182	2,130	9,885	238
32	ทต.ศรีพนมมาศ	119	168	2,613	2,892	3,581	282	4,912	399
33	ทม.มุกดาหาร	920	837	1,270	3,028	4,090	1,370	1,207	650
3	กาสุเกี								
1	กาเฉลี่ยมีชนิมเดชคณิต	3,208.2	5,563.9	5,702.4	13,666.7	19,341.2	2,104.9	2,104.9	2,400.6
2	กาสูงสุด	21,928	54,965	226,026	76,198	90,546	6,775	20,726	18,260
3	กาต่ำสุด	111	168	1,270	2,892	3,581	282	825	000
4	กาเบียงเบูนมาครฐาน	464.9	994.6	501.9	1,675.6	2,086.6	185.9	460.4	417.8
5	คากวามเบ	2.85	4.17	127.0	2.46	35.8	18.0	83.0	2.79

ลำดับ ที่	เทศบาล	๑ DT	10 TOREV 2	11 PEXP	12 MEXP	13 CEXP	14 GEXP	15 TEXP 1	16 RQEX
20	ทต.หล่มสัก	-	16,368	3,003	2,413	1,479	-	7,249	205
21	ทม.มหาสารคาม	-	31,936	6,884	5,632	3,053	330	17,297	1,256
22	ทม.ระนอง	-	17,412	3,319	2,343	1,432	32	2,516	290
23	ทม.ราชบุรี	-	33,553	10,412	4,699	3,074	445	21,529	916
24	ทต.โคกสำโรง	-	13,429	2,838	1,746	2,672	75	7,403	370
25	ทม.ศรีสะเกษ	-	21,929	4,839	-352	3,166	12	14,631	1,220
26	ทม.หาคีใหญ่	-	136,309	25,634	20,189	24,763	20	82,620	8,080
27	ทม.สมุทรปราการ	-	56,567	6,819	6,862	2,865	191	27,001	1,139
28	ทต.กระทุ่มแบน	-	15,041	2,713	1,554	249	6	4,881	953
29	ทม.สุวรรณภูมิ	-	21,921	4,203	2,745	1,276	-	8,492	699
30	ทต.นาสาร	-	15,950	3,411	2,737	2,532	-	9,129	194
31	ทม.อุตรดิตถ์	-	27,434	6,735	4,516	541	-	13,869	937
32	ทต.ศรีพนมพาศ	4,791	13,969	1,686	993	24	4	3,105	48
33	ทม.มุกดาหาร	-	7,319	1,449	1,396	913	6	5,045	41
	กาสیتی								
1	กาเฉลิมมณฑลิมเลขคณิต	338.7	32,000.5	6,955.4	5,047.5	3,636.3	206.1	18,393.9	1,457.2
2	กาสูงสุด	26,393	136,309	31,605	27,465	24,763	776	82,620	8,080
3	กาต่ำสุด	000	6,261	1,449	-352	-24	000	3,105	194
4	กาเบี่ยงเบนมาตรฐาน	136.9	749.2	740.2	565.3	1,584.4	41.1	1,807.5	163.7
5	กาความเบ	3.9	448.0	-2.3	2.7	4.9	3.0	2.3	2.6

	17 RSEX	18 GF	19 SPEX	20 AREA	21 TOPOP	22 POPD	23 NBF	24 FI
20	41	246	15,863	2	15,411	7,412	195	2,061
21	148	1,404	12,061	24	37,504	1,550	227	-1,085
22	19	310	8,240	2	17,098	8,204	604	5,364
23	670	1,586	10,137	5	42,840	8,568	778	-3,722
24	28	755	4,209	2	9,506	6,337	378	3,034
25	35	1,256	7,588	3	21,505	6,596	325	- 41
26	-	8,569	38,523	21	122,677	5,842	3,272	- 623
27	97	1,236	24,020	7	65,199	8,894	1,040	-2,331
28	-2	955	7,579	2	12,905	5,933	363	778
29	30	729	10,636	6	20,790	3,219	263	705
30	14	208	5,574	6.7	18,113	269	273	- 62
31	291	1,229	4,071	13	32,407	2,402	1,451	84
32	-	198	9,982	1	4,080	2,750	56	270
33	49	91	1,897	36	22,951	645	208	-1,046
ค่าเฉลี่ย	17.3	11,517.8	10,224	11.8	3,671	454.8	773.9	488
ค่าสูงสุด	99	8,569	38,523	61	215,770	10,157	3,958	8,267
ค่าต่ำสุด	0	198	1,406	1	4,179	269	56	- 67.22
SD	23.4	173.4	1,711.5	14.1	485.8	28.7	88.6	609.5
ความเบ	1.7	-2.6	-3.5	1.9	2.8	2.2	2.2	21.1

ตารางที่ 2.5

โครงสร้างรายได้ของเทศบาลในกลมตัวอย่าง 33 เทศบาล : เปรียบเทียบอัตราส่วนร้อยละ
ของรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ รายรับ เงินอุดหนุน และอื่น ๆ

ในปีงบประมาณ 2527

คำสถิติ	1 R1 % รายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง ต่อรายได้จากภาษีรวม	2 R2 % รายได้จากภาษีที่รัฐบาล เก็บและจัดสรรให้ต่อรายได้ จากภาษีรวม	3 R3 % รายได้จากภาษีที่รัฐบาล จัดเก็บให้ต่อรายได้จาก ภาษีรวม	4 R4 % รายได้จากภาษีที่จัดเก็บ เองต่อรายได้รวม	5 R5 % รายได้จากภาษีที่รัฐบาล เก็บและจัดสรรให้ต่อ รายได้รวม	6 R6 % รายได้จากภาษีที่รัฐบาล จัดเก็บให้ต่อรายได้รวม	7 R7 % รายได้จากภาษีรวมต่อ รายได้รวม	8 R8 % รายได้จากภาษีรวม ต่อรายรับ	9 R9 % เงินอุดหนุนต่อ รายรับ	10 R10 % เงินกองทุนที่นำมา ใช้จ่ายต่อรายรับ	11 R11 % หนี้สาธารณะต่อ รายรับ	12 R12 % รายได้อื่น ๆ (ไม่รวมภาษี) ต่อ รายได้รวม
1. ค่าเฉลี่ยมัธยฐานเลขคณิต	25.0	33.8	45.1	11.3	22.8	30.4	33.1	40.0	35.2	6.2	1.1	28.6
2. ค่าสูงสุด	65.6	72.1	79.2	28.3	42.8	43.1	67.1	67.1	51.0	24.1	34.2	46.2
3. ค่าต่ำสุด	1.4	12.7	7.3	3.3	4.7	6.1	8.5	5.5	12.7	0.0	0.0	8.4
4. ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	27.4	43.2	57.8	8.4	12.0	15.5	116.1	12.9	17.1	5.8	6.0	16.5

หมายเหตุ 1. $R1 = \frac{100 \times \text{TAX 1}}{\text{TOTAX}}$ $R5 = \frac{100 \times \text{TAX 2}}{\text{TOREV 1}}$ $R9 = \frac{100 \times (\text{GGRT} + \text{SGRT})}{\text{TOREV 2}}$

$R2 = \frac{100 \times \text{TAX 2}}{\text{TOTAX}}$

$R6 = \frac{100 \times \text{TAX 3}}{\text{TOREV 1}}$

$R10 = \frac{100 \times \text{FUND}}{\text{TOREV 2}}$

พิจารณาเพิ่มเติมในนิยามเชิงปฏิบัติการ
(บทที่ 1)

$R3 = \frac{100 \times \text{TAX 1}}{\text{TOTAX}}$

$R7 = \frac{100 \times \text{TOTAX}}{\text{TOREV 1}}$

$R11 = \frac{100 \times \text{DT}}{\text{TOREV 2}}$

$R4 = \frac{100 \times \text{TAX 1}}{\text{TOREV 1}}$

$R8 = \frac{100 \times \text{TOREV 1}}{\text{TOREV 1}}$

$R12 = 100 \times (\text{TOREV 1} - \text{TOTAX})$

บทที่ 3
บทวิเคราะห์

ในบทนี้จะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อหรือมีส่วนสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความสามารถทางการคลังและโครงสร้างรายได้รายจ่ายของเทศบาลซึ่งจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ตามลำดับดังต่อไปนี้

1. โครงสร้างรายได้และรายรับ

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ประกอบอยู่ในโครงสร้างรายได้และรายรับรวมทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมภายนอก ปรากฏว่า รายได้รวม (TOREV 1) รายรับ (TOREV 2) มีความสัมพันธ์กับระดับรายได้และรายรับจากแหล่งต่าง ๆ และมีความสัมพันธ์กับลักษณะโครงสร้างของรายได้และรายรับของเทศบาลแต่ละแห่งด้วย ในขณะที่เกี่ยวกับแหล่งรายได้และรายรับของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมในหลายลักษณะ ซึ่งจะได้นำเสนอในรายละเอียดของแต่ละประเด็นดังนี้

3.1.1 รายได้รวม

ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ได้มีการพิจารณาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้รวม (TOREV 1) กับตัวแปรต่าง ๆ ด้วย คือ (1) รายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง (TAX 1) (2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (TAX 2) (3) ภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ (TAX 3) (4) อัตราส่วนร้อยละของรายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้จากภาษีรวม (R 1) (5) อัตราส่วนร้อยละของรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ต่อรายได้จากภาษีรวม (R 2) (6) อัตราส่วนร้อยละของรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ทั้งจำนวนต่อรายได้รวม (R 3) และ (7) อัตราส่วนร้อยละของรายได้อื่น ๆ (ไม่รวมภาษี) ต่อรายได้รวม

จากการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์เชิงสถิติแบบสมการพหุคูณ (multiple regression) ปรากฏว่า ตัวแปรอธิบายทั้ง 6 ตัวมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้รวมของเทศบาลอย่างมีนัยสำคัญ ๆ ดังที่ได้แสดงไว้ในสมการที่ (1) ต่อไปนี้

$$\text{TOREV } 1 = 103.62 + .18 R_{12} + .38 \text{ TAX } 1 + .28 \text{ TAX } 3 \\ + .12 R_2 + .48 \text{ TAX } 2 - .15 R_1 - .14 R_3 \dots (1)$$

$$R^2 = 9916, F = 422.63, \text{SIG } F = 0.000$$

จากการพิจารณาค่าสถิติในสมการที่ (1) นี้ มีข้อที่น่าสนใจบางประการคือ

(1) รายได้จากภาษีทั้งสามประเภทและรายได้อื่น ๆ (R 12) ต่างมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรายได้รวมของเทศบาล เฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่มีสัดส่วนของรายได้อื่น ๆ (ไม่รวมภาษี) สูง มีแนวโน้มที่จะมีรายได้สูงกว่าเทศบาลที่มีรายได้ประเภทนี้ในสัดส่วนน้อย

(2) เป็นที่น่าสนใจกว่าตัวแปรอัตราส่วนร้อยละของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บต่อรายได้รวม (R 1) และอัตราส่วนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวนต่อรายได้รวม (R 3) นั้น มีความสัมพันธ์ในเชิงปฏิภาคกับระดับรายได้รวม ซึ่งหมายความว่า เทศบาลที่เก็บภาษีได้เองในสัดส่วนสูงและ/หรือมีรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ในสัดส่วนสูง จะมีแนวโน้มที่จะมีรายได้รวมค่อนข้างต่ำ ในขณะที่เทศบาลที่มีรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ (R 2) ในสัดส่วนที่สูงก็จะมีแนวโน้มที่จะมีรายได้รวมสูงตามไปด้วย (เพราะค่าสัมประสิทธิ์ของ R2 เป็นบวก) จากการพิจารณาค่าสถิติข้างต้นนี้อาจตีความได้ว่าเทศบาล

ส่วนใหญ่ในปัจจุบันพึ่งพาแหล่งรายได้จากภาษีประเภทที่ 2 (TAX 2) อยู่ค่อนข้างมาก ในขณะที่พึ่งพารายได้จากภาษีประเภทที่ 1 และประเภทที่ 3 ค่อนข้างน้อย แม้ว่ารายได้จากภาษีประเภทที่ 3 (TAX 3) จะดูเหมือนว่ามีจำนวนสูงกว่าภาษีประเภทที่ 2 (TAX 2) ในกรณีของเทศบาลบางแห่งก็ตาม

3.1.2 รายรับรวม (TOREV 2)

การวิเคราะห์รายรับรวมในที่นี้ได้มีการพิจารณาค่าความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างรายรับรวมกับปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบของรายรับที่สำคัญ ๆ คือ

- (1) รายได้จากภาษี (TOTAX)
- (2) รายได้รวม (TOREV 1)
- (3) เงินอุดหนุนทั่วไป (GGRT)
- (4) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SGRT)
- (5) เงินกองทุน (FUND)
- (6) หนี้สาธารณะ

จากการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ทางสถิติโดยใช้วิธีทางถดถอย (multiple regression) ปรากฏว่า ตัวแปรทั้ง 6 ตัวสามารถอธิบายการแปรผันของรายรับรวมได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายรับจากหนี้สาธารณะ รายรับจากกองทุน รายรับจากเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจ และรายได้รวมของเทศบาลต่างมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับรายรับรวมทั้งสิ้น (โปรดพิจารณาสมการที่ 2 ประกอบ)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

$$\begin{aligned} \text{TOREV 2} &= -27.23 + .04 \text{ DT} + .05 \text{ GGRT} + .13 \text{ FUND} \\ &+ .15 \text{ SGRT} + .02 \text{ TOTAX} + .71 \text{ TOREV 166666(2)} \\ R^2 &= .9988, F = 3654.593, \text{SIG F} = 0.000 \end{aligned}$$

เป็นที่น่าสังเกตว่าสัมประสิทธิ์ของค่า R 3 R6 R7 และ R9 มีค่าเป็นลบซึ่งอาจตีความได้ว่าเทศบาลที่มีสัดส่วนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ต่อรายได้รวมอยู่ในระดับสูงและ/หรือมีรายอุดหนุนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ต่อรายได้รวมอยู่ในระดับสูง และ/หรือมีอัตราส่วนร้อยละของอุดหนุนต่อรายรับอยู่ในระดับสูง จะมีแนวโน้มที่จะมีระดับรายรับรวมค่าหรือน้อยกว่าเทศบาลที่มีค่าของตัวแปรดังกล่าวในระดับสูงกว่า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายรับรวม (TOREV 2) กับตัวแปรลักษณะโครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลบางตัวคือ (1) อัตราส่วนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ต่อรายได้จากรายรวม (R 3) (2) อัตราส่วนร้อยละของภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้รวม (R 4) (3) อัตราส่วนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ต่อรายได้รวม (R 5) (4) อัตราส่วนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ต่อรายได้รวม (R 6) (5) อัตราส่วนร้อยละของภาษีรวมต่อรายได้รวม (R 7) (6) อัตราส่วน รายได้จากรายรวมต่อรายรับ (R 8) (7) อัตราส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนต่อรายรับ (R 9) (8) อัตราส่วนร้อยละของเงินกองทุนต่อรายรับ (R 10) และ (9) อัตราส่วนร้อยละของหนี้สาธารณะต่อรายรับ (R 11)

จากการวิเคราะห์แบบสมการพหุคูณปรากฏว่าตัวแปรทั้ง 9 ตัว มีความสัมพันธ์กับระดับรายรับ แต่ไม่มีตัวแปรใดที่มีความสัมพันธ์กับระดับรายรับมากเป็นพิเศษ (โปรดพิจารณาสมการที่ 3 ข้างล่างนี้ประกอบ)

$$\begin{aligned} \text{TOREV 2} &= 3811.95 + .47 \text{ R 11} - .23 \text{ R9} - .18\text{R3} + .33 \text{ R4} \\ &+ .34 \text{ R5} + .18 \text{ R 10} + .65 \text{ R8} - .20 \text{ R6} - .57\text{R7} \text{--- (3)} \\ R^2 &= .65, F = 4.911, \text{SIG F} = .001 \end{aligned}$$

3.1.3 ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง (TAX 1)

ในส่วนนี้ได้มีการศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์หรือมีผลต่อจำนวนรายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองหลายประการคือ (1) จำนวนประชากร (TOPOP) (2) ความหนาแน่นของประชากร (POPD) (3) พื้นที่ในเขตเทศบาล (AREA) และจำนวนสถานประกอบการค้าและอุตสาหกรรมในเขตเทศบาล (NBF)

จากการวิเคราะห์แบบสมการพหุคูณพบว่าตัวแปรทั้งหมดที่นำมาศึกษาข้างต้นมีความสัมพันธ์กับรายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บได้ (TAX 1) เฉพาะอย่างยิ่งตัวแปรเกี่ยวกับจำนวนสถานประกอบการค้า (NBF) ดังที่ได้แสดงไว้ในสมการที่ 4 ข้างล่างนี้

$$\text{TAX 1} = -68.48 + .87\text{NBF} - .01 \text{ POPD} - .004 \text{ TOPOP} + .12 \text{ AREA} \quad (4)$$

$$R^2 = 9022, F = 64.642 \text{ SIG } F = 0.000$$

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรความหนาแน่นของประชากร (POPD) และจำนวนประชากร (TOPOP) มีค่าเป็นลบซึ่งแสดงว่าตัวแปรเหล่านี้มีความสัมพันธ์ในเชิงปฏิภาคกับรายได้จากภาษีที่เทศบาลเก็บเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลที่มีจำนวนประชากรสูงและมีความหนาแน่นของประชากรสูง มีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีประเภทนี้ได้น้อย หากค่าสถิติดังกล่าวนี้ถูกต้อง ก็น่าจะตีความได้ว่าเทศบาลขนาดใหญ่ (มีจำนวนประชากรมาก) ในปัจจุบันส่วนใหญ่ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีประเภทนี้น้อยกว่าเทศบาลขนาดเล็ก ซึ่งมีผลให้มีรายได้จากแหล่งนี้ค่อนข้างน้อย

3.1.4 ภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ (TAX 2)

ในการวิเคราะห์ภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้แก่เทศบาลนั้น ได้มีการนำตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาภาษีประเภทที่ 1 (TAX 1) มาทำการวิเคราะห์ด้วยเช่นเดียวกัน ผลการวิเคราะห์ปรากฏตามสมการที่ (5) ข้างล่างนี้

$$\text{TAX 2} = -32.61 + .79 \text{ NBF} - .05 \text{ POPD} + .49 \text{ TOPOD} + .45 \text{ AREA} \quad (5)$$

$$R^2 = .7179, F = 17.820 \text{ SIG } F = 0.000$$

ค่าสถิติในสมการที่ (5) ข้างต้นแสดงว่าตัวแปรทั้ง 4 ตัวมีความสัมพันธ์กับรายได้จากภาษีประเภทที่สองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นอกจากนั้นค่าของสัมประสิทธิ์ ตัวแปรควบคุมหนาแน่นของประชากร (POPD) ในสมการนี้ยังคงเป็นลบ เช่นเดียวกับสมการที่ (4) ข้างต้น อย่างไรก็ตามค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจำนวนประชากรในกรณีนี้ค่าเป็นบวกซึ่งต่างไปจากกรณีของสมการที่ (6) แสดงว่าเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากส่วนใหญ่มิแนวโน้มที่จะเก็บภาษีและได้รับจัดสรรภาษีประเภทที่สองนี้มากตามไปทั่วๆ สำหรับตัวแปรอื่น ๆ นั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับกรณีของสมการที่ (4) เป็นส่วนใหญ่

3.1.5 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน (TAX 3)

เช่นเดียวกับสองประเด็นที่ผ่านมา ปัจจัยที่น่ามาวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์กับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาลทั้งจำนวน (TAX 3) ก็ยังเป็นตัวแปรชุดเดิม ผลการวิเคราะห์ปรากฏตามสมการที่ (6) คือ

$$\text{TAX 3} = 233.90 + .75 \text{ NBF} + .10 \text{ POPD} - .46 \text{ TOPOD} + .23 \text{ AREA} \quad (6)$$

$$R^2 = .5349, F = 8.0527, \text{ SIG } F = 0.0002$$

ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาลทั้งจำนวนในปัจจุบันมีอยู่ประเภทเดียวคือภาษีทะเบียนรถยนต์และล้อเลื่อน จากค่าสถิติข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า เทศบาลที่มีรายได้จากภาษีประเภทนี้มากส่วนใหญ่เป็นเทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง (มีจำนวนร้านค้าและสถานประกอบการอุตสาหกรรมจำนวนมาก) มีความหนาแน่นของประชากรสูง และมีพื้นที่กว้างใหญ่ อย่างไรก็ตาม จากค่าสถิติก็แสดงให้เห็นว่า

เทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีประเภทนี้ได้น้อย (ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจำนวนประชากร (TOPOD) มีค่าเป็นลบ (1)

ค่า R² ของสมการที่ (6) นี้ เท่ากับ .5349 ซึ่งหมายความว่าโดยสรุปว่าสมการนี้มีศักยภาพในการอธิบายความแปรผันของระดับรายได้จากภาษีประเภทที่ 3 นี้ ได้ประมาณร้อยละ 53.49 เท่านั้น ส่วนความเปลี่ยนแปลงของรายได้ ส่วนที่เหลืออีกประมาณร้อยละ 46.51 นั้น ไม่สามารถอธิบายได้

3.1.6 รายได้จากภาษีรวม (TOTAX)

นอกจากจะจัดทำการวิเคราะห์ภาษีแต่ละประเภทแล้ว ผู้วิจัยได้นำตัวแปรทั้ง 4 ตัวแปรมาทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์กับรายได้จากภาษีรวม (TOTAX) อีกด้วย สมการที่ (7) ข้างล่างนี้แสดงถึงค่าสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์แบบสมการพหุคูณถดถอย

$$\text{TOTAX} = 17.10 + .91 \text{ NBF} + 4.35 \text{ POPD} + .13 \text{ TOPOD} \\ - .11 \text{ AREA} \quad (7)$$

$$R^2 = .8500, F = 39.69, \text{SIG } F = 0.000$$

(1) นายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่งให้ความเห็นว่า จำนวนรายได้จากภาษีที่เขียนรถยนต์และล้อเลื่อนที่เทศบาลแต่ละแห่งได้รับนั้นอาจมิได้เป็นส่วนกับจำนวนรถยนต์ที่มีอยู่ในชุมชนหรือในจังหวัดนั้น ๆ เสมอไป เพราะรถยนต์ที่ประชาชนในจังหวัดหรือชุมชนหนึ่ง ๆ ใช้อยู่ในอาจขึ้นทะเบียนรถยนต์ (และเสียภาษี) ในอีกจังหวัดหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ทำให้จังหวัดที่มีศูนย์กลางการขึ้นทะเบียนรถยนต์อยู่ในฐานะได้เปรียบ เพราะมีการจดทะเบียนรถยนต์กันมาก ส่วนเทศบาลในจังหวัดเล็ก ๆ ไม่มีกิจการขึ้นทะเบียนรถยนต์หรือมีน้อยมาก เสียเปรียบเป็นส่วนใหญ่

จากสมการที่ (8) ช่างคนแสดงให้เห็นว่ารายได้จากภาษีรวมมีความสัมพันธ์กับตัวแปรที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ทั้งหมด ตัวแปรเหล่านี้มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับระดับรายได้จากภาษีรวม อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ (มีจำนวนร้านค้ามาก) มีประชากรจำนวนมากและอยู่กับอย่างหนาแน่นสูงมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีต่าง ๆ ได้มาก เฉพาะอย่างยิ่งภาษีสัมพันธ์ของตัวแปรระดับความหนาแน่นของประชากร (NBF) นั้นมีค่ามากถึง 4.35 ซึ่งแสดงว่ามีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับรายได้จากภาษีรวมมาก

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าตัวแปรจำนวนพื้นที่ (AREA) กลับมีความสัมพันธ์ในทางลบต่อระดับรายได้จากภาษีรวม ซึ่งหมายความว่าเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากภาษีรวมน้อย และเมื่อพิจารณาจากความมีนัยสำคัญของตัวแปรดังกล่าวแล้วก็พบว่ามีความสำคัญที่ค่อนข้างต่ำจนแทบไม่มีนัยสำคัญ ณ ระดับความเชื่อมั่น 0.05 ซึ่งอาจตีความได้ว่าระดับรายได้จากภาษีรวมของเทศบาลมีส่วนเกี่ยวข้องกับขนาดพื้นที่ของเทศบาลน้อยมากจนแทบจะไม่มีนัยสำคัญเลยก็ได้

3.1.7 เงินอุดหนุน

ผู้วิจัยได้นำตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคมทั้ง 4 ตัว และระดับรายได้รายจ่ายของเทศบาลมาทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์กับระดับรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป (GGRT) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SGRT) ที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาล ผลการวิเคราะห์ทางสถิติปรากฏว่าตัวแปรต่าง ๆ นั้นมีความสัมพันธ์กับระดับรายได้จากเงินอุดหนุนทั้งสองประเภทอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติดังที่ปรากฏในสมการที่ (8) และ (9) ตามลำดับ

$$\text{GGRT} = -1.56 + .23 \text{ AREA} + 1.33 \text{ POPD} - .22 \text{ TOPOD} \\ + .24 \text{ TEXP1} + .49 \text{ TOREV1} \quad (8)$$

$$R^2 = .9363, F = 63.72, \text{SIGF} = 0.000 \quad (1)$$

$$\text{SGRT} = 306.95 + .03 \text{ AREA} + .06 \text{ POPD} + .74 \text{ TOPOD} \\ + 1.02 \text{ GGRT} + .13 \text{ TEXP1} + .15 \text{ TOREV1} \quad (9)$$

จากสมการที่ 8 แสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนทั่วไป (GGRT) ที่เทศบาลได้รับนั้นมีความสัมพันธ์ในทางเดียวกับขนาดพื้นที่ของเทศบาล (AREA) ระดับความหนาแน่นของประชากร (POPD) ระดับรายได้รวม (TOREV 1) และระดับรายจ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาล (TEXP 1) และมีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล (TOPOP) โดยนัยดังกล่าวนี้อาจตีความได้ว่าเทศบาลที่มีระดับรายได้รวมสูง มีรายจ่ายในการบริหารงานประจำสูง มีความหนาแน่นของประชากรสูงและมีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่ มีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลสูงตามไปด้วย ในขณะที่เทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากมีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปน้อย ทั้งนี้เพราะเป้าหมายของการให้เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นมุ่งไปที่การสนับสนุนการบริหารงานประจำของเทศบาลมากกว่าด้านการพัฒนาท้องถิ่น

จากสมการที่ 9 แสดงให้เห็นว่า ระดับรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SGRT) ทางเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับขนาดพื้นที่ของเทศบาลจำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป ระดับรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำ และระดับรายได้รวมของเทศบาลกล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลที่มีปัจจัยเหล่านี้อยู่ในระดับสูงก็มีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลสูงตามไปด้วย



3.2 โครงสร้างรายจ่าย

ในส่วนนี้ได้ทำการวิเคราะห์รายจ่ายและโครงสร้างของเทศบาลใน
ประเด็นต่าง ๆ คือ รายจ่ายในการบริหารงานประจำ รายจ่ายงบกลางและ
รายจ่ายค่านอื่น ๆ อีกบางประการซึ่งจะกล่าวถึงตามลำดับดังนี้

3.2.1 รายจ่ายในการบริหารงานประจำ (E 10)

เนื่องจากรายจ่ายในการบริหารงานประจำเป็นรายจ่ายที่ลึกลับส่วนมาก
ที่สุดทางเทศบาลต่าง ๆ ดังนั้นจึงได้ทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ระหว่าง
รายจ่ายดังกล่าวกับตัวแปรต่าง ๆ ไว้หลายประการ ซึ่งได้แสดงไว้ในตารางที่
(10) และ (11) ซึ่งจะกล่าวถึงตามลำดับคือ

$$Eb10 = 54.09 - .06 RSEX + .12 RQEX + .03 CEXP \\ - .16 F 1 + .07 PEXP + .87 MEXP \quad (10)$$

$$R^2 = 8802, F = 51.44, SIGF = 0.0000$$

สมการที่ (10) แสดงให้เห็นว่าระดับรายจ่ายในการบริหารงานประจำ
ของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับระดับรายจ่ายตามเงื่อนไข รายจ่าย
ค่านการจ้กซื้อครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (CEXP) รายจ่ายค่านการบริหารงาน
บุคคล (PEXP) และรายจ่ายค่านการบริหารสำนักงานต่าง ๆ ของเทศบาล(MEXP)
และมีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับเงินสำรองจ่าย (RSEX) และสถานะบุคลากร
คลังของเทศบาล (F 1) กล่าวอีกนัยหนึ่งเทศบาลที่มีรายจ่ายค่านการบริหารบุคคล
สูง มีรายจ่ายค่านการบริหารสำนักงานสูง มีรายจ่ายค่านการจ้กซื้อครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่ง
ก่อสร้างสูง มีเงินสำรองจ่ายสูง มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายค่านการบริหารงานประจำ
สูงตามไปด้วย ทั้งนี้เพราะปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นองค์ประกอบของรายจ่ายค่านการบริหาร
งานาของเทศบาล หากพิจารณาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในสมการนี้ จะเห็น
ได้ว่ารายจ่ายค่านการบริหารสำนักงาน (MEXP) และจำนวนเงินสำรองจ่าย (RQEX)
มีค่าสัมประสิทธิ์สูงกว่าตัวแปรอื่น ๆ ซึ่งตีความได้ว่าตัวแปรทั้งสองมีอิทธิพลต่อระดับ
รายจ่ายประจำของเทศบาลอยู่มากพอสมควร

อย่างไรก็ตาม ค่าสถิติในสมการดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลที่มีสถานะการคลังไม่ดี (ขาดดุลหรือใ้ดุลน้อย) มีแนวโน้มที่จะมีระดับรายจ่ายด้านการบริหารงานประจำในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลที่มีสถานะการคลังดีกว่า นอกจากนี้เทศบาลที่มีระดับรายจ่ายที่ต้องจ่ายตามเงื่อนไขสูงกลับมีแนวโน้มที่มีรายจ่ายประจำในสัดส่วนที่น้อยกว่าเทศบาลที่มีรายจ่ายประเภทนี้ต่ำ

นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายจ่ายประจำของเทศบาลกับตัวแปรอื่น ๆ คือ (1) สถานะทางการคลัง (F1) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคลต่อรายจ่ายประจำ (E1) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายประจำต่อรายจ่ายรวม (E2) (3) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่อรายจ่ายประจำ (E3) (4) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายตามเงื่อนไขต่อรายจ่ายประจำ (E4) (5) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายงบกลางต่อรายจ่ายประจำ (E4) ซึ่งปรากฏว่าตัวแปรเหล่านี้ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับรายจ่ายประจำอย่างมีนัยทางสถิติแต่อย่างใด

รายจ่ายประจำกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายจ่ายประจำของเทศบาลกับตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาลคือ (1) จำนวนประชากร (TOPOP) (2) ความหนาแน่นของประชากร (POPD) (3) ขนาดพื้นที่ของเทศบาล (AREA) และ (4) จำนวนสถานประกอบการค้าและอุตสาหกรรมของเทศบาล (NBF) ซึ่งปรากฏผลการวิเคราะห์ดังที่แสดงในสมการที่ (11) ข้างล่างนี้

$$E10 = -66.22 + .84 NBF + .08 POPD + .11 TOPOP + .05 AREA \quad (11)$$

$$R^2 = 8802, F 51.44, SIGF = 0.000$$

สมการที่ (11) ข้างบนนี้แสดงให้เห็นว่าระดับรายจ่ายประจำของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเกี่ยวกับตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคมที่นำมาวิเคราะห์ทั้งหมด กล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง (มีจำนวนสถานประกอบการและอุตสาหกรรมมาก) มีจำนวนประชากรมากและประชากรในเขตเทศบาลอยู่กันอย่างหนาแน่นสูง และมีขนาดพื้นที่กว้างขวางมีแนวโน้มที่จะมีระดับรายจ่ายในการบริหารงานประจำสูงตามไปด้วย หากพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรในสมการข้างต้นจะเห็นว่าตัวแปรจำนวนสถานประกอบการ (NBF) มีค่าสัมประสิทธิ์สูงสุด (.84) ซึ่งอาจสรุปได้ว่าระดับความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นมีผลกระทบต่อเพิ่มขึ้นของระดับรายจ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาลในสัดส่วนที่สูงกว่าตัวแปรอื่น ๆ นอกจากนั้น ค่าสัมประสิทธิ์ที่แสดงไว้ในสมการนี้ชี้ให้เห็นว่าระดับรายจ่ายประจำของเทศบาลจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (จำนวนประชากร) และขนาดพื้นที่ของเทศบาล อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในขั้นนี้ยังไม่อาจจะระบุได้ว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น

3.2.2 รายจ่ายงบกลาง (GF)

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับรายจ่ายงบกลาง (GF) กับตัวแปรเกี่ยวกับโครงสร้างและสถานะทางการคลังของเทศบาลบางตัวคือ (1) สถานะบุคลากรคลัง (FI) (2) รายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (EXP) (3) เงินกองทุนเทศบาลที่นำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2527 (FUND) (4) รายจ่ายที่มาจากการกีดกันสาธารณะ (DT) ซึ่งปรากฏผลการวิเคราะห์ทางสถิติในสมการที่ (12) ข้างล่างนี้

$$GF = 69.10 + .02 CEXP + .75 FUND + .001 DT + .15f1 \quad (12)$$
$$R^2 = .5968, F = 7.99, SIGF = 0.0001$$

จากสมการที่ (12) แสดงว่ารายจ่ายงบกลางของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับระดับรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่กิน และสิ่งก่อสร้าง (CEXP) รายจ่ายที่มาจากเงินกองทุน (FUND) รายจ่ายที่มาจากการกอหนี่ (DT) และสถานะการคลังของเทศบาล (FI) กล่าวอีกนัยหนึ่งเทศบาลขางที่มีระดับรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ สูง มีรายจ่ายจากเงินกองทุนสูง มีรายจ่ายจากการกอหนี่สูง และมีสถานะการคลังที่มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายงบกลางสูงตามไปก้วย หากพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระในสมการข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรรายจ่ายจากเงินกองทุน (FUND) มีค่าสูงกว่าตัวแปรอื่น ๆ จึงอาจตีความได้ว่ารายจ่ายในส่วนนี้มีอิทธิพลต่อรายจ่ายงบกลางสูงพอสมควร

อนึ่ง สมการที่ 12 นี้ มีค่า $R^2 = .5968$ ซึ่งหมายความว่าตัวแปรต่าง ๆ ในสมการนี้สามารถอธิบายลักษณะการเปลี่ยนแปลง (การแปรผัน) ในระดับรายจ่ายงบกลางได้ประมาณ 59.68% เท่านั้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบกลางอีกประมาณ 40.32% นั้นไม่สามารถอธิบายได้จากสมการนี้

นอกจากนั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ค่าความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบกลางกับตัวแปรลักษณะโครงสร้างรายจ่ายอื่น ๆ อีกหลายตัวคือ (1) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อรายจ่ายในการพัฒนาหรือรายจ่ายพิเศษ (E7) (2) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายที่จ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปต่อรายจ่ายประจำ (E8) และ (3) อัตราส่วนร้อยละของรายจ่ายที่มาจากการกอหนี่ต่อรายจ่ายในการพัฒนา (E9) ซึ่งปรากฏว่าตัวแปรเหล่านี้ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับระดับรายจ่ายงบกลางของเทศบาลแต่อย่างใด

3.3 ความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลัง (F 1)

จากการวิเคราะห์ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาลโดยพิจารณาจากปัจจัยโครงสร้างทางการคลัง และปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นปรากฏว่าปัจจัยโครงสร้างทางการคลังมีความสามารถในการอธิบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีความสัมพันธ์กับความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาลอย่างชัดเจน ในขณะที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมกลับไม่มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับความสามารถทางการคลังของเทศบาลแต่อย่างใด

3.3.1 ความสามารถทางการคลังกับปัจจัยโครงสร้างทางการคลัง

ปัจจัยโครงสร้างทางการคลังที่นำมาวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์เชิงสถิติกับระดับความสามารถทางการคลังของเทศบาลในที่นี้ ประกอบด้วย (1) รายจ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาล (E 10) (2) รายจ่ายในการพัฒนาหรือรายจ่ายพิเศษของเทศบาล (SPEX) (3) รายได้รวมของเทศบาล (TOREV 1) และ (4) รายรับรวมของเทศบาล (TOREV 2)

จากการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ทางสถิติโดยใช้วิธีสมการถดถอยแบบพหุ (Multiple regression) พบว่า ตัวแปรทั้ง 4 มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังในระดับที่แตกต่างกันดังนี้

$$F 1 = -6.82 + 4.87 E 10 - 4.08 SPEX + 4.78 TOREV 2 + 4.97 TOREV 1 \quad (13)$$

$$R^2 = 1.000, F = 1.187, SIG F = 0.0000$$

จากการพิจารณาค่าสถิติในสมการที่ (13) ข้างต้น อาจสรุปประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

(1) การที่ค่าคงที่ (constant) ของสมการมีค่าเป็นลบแสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของเทศบาลมีค่าใช้จ่ายคงที่จำนวนหนึ่งที่เทศบาลจะต้องจ่ายไม่ว่าจะมีรายได้หรือต้องให้บริการแก่ประชาชนหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ได้แก่รายจ่ายตามเงินเดือน เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าสาธารณูปโภค ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นสถานะทางการคลังของเทศบาลจึงมีลักษณะของการขาดดุลการคลังอยู่โดยธรรมชาติในตัวเอง

(2) จากการพิจารณาทัศนคติความมีนัยสำคัญของตัวแปรแต่ละตัว (มีได้แสดงไว้ในสมการที่ (13)) ปรากฏว่าตัวแปรเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายประจำ (E 10) มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระดับความสามารถทางการคลังของเทศบาลมากกว่าตัวแปรอื่น ๆ ในสมการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นปฏิภาคซึ่งกันและกัน ค่าสถิติที่ปรากฏอยู่แสดงให้เห็นว่าระดับรายจ่ายในการบริหารงานประจำของเทศบาลมีผลกระทบอย่างมากต่อสถานะทางการคลังของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลที่มีรายจ่ายประจำสูงมีแนวโน้มที่จะขาดดุลการคลังหรือไม่สามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้มาก ทั้งนี้ไม่มีข้อยกเว้นว่าจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่หรือเล็ก

(3) สำหรับตัวแปรอื่น ๆ คือ รายจ่ายในการพัฒนา (SPEX) รายได้รวม (TOREV 1) และรายรับรวม (TOREV 2) ก็มีความสัมพันธ์กับระดับความสามารถทางการคลังอย่างมีนัยสำคัญ อีกทั้งมีค่าสัมประสิทธิ์เกินกว่า 4 ทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรเหล่านี้ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อระดับความสามารถทางเทศบาลอย่างมากด้วยกันทั้งสิ้น

3.3.2 ความสามารถทางการคลังกับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล

การวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้มีการนำปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมจำนวน 4

ตัวแปรมาพิจารณาคือ (1) จำนวนประชากรในเขตเทศบาล (TOPOP) (2) ความหนาแน่นของประชากรต่อ 1 ตารางกิโลเมตร (POPD) (3) พื้นที่ในเขตเทศบาล

(AREA) และ (4) จำนวนร้านค้าและสถานประกอบการในเขตเทศบาล (NBF)

จากการวิเคราะห์โดยใช้สมการถดถอยแบบพหุ (Multiple regression) ปรากฏว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้ง 4 ตัวนี้กับระดับความสามารถทางการคลังของเทศบาลไม่ปรากฏชัดเจน (ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ) แต่อย่างไรก็ตาม จากการพิจารณาสถิติดังกล่าวอาจตีความได้ว่าระดับความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาลมิได้ขึ้นอยู่กับหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับจำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรพื้นที่ หรือระดับความเจริญทางการค้าหรืออุตสาหกรรม (ซึ่งในที่นี้วัดจากจำนวนสถานประกอบการธุรกิจของเอกชน) แต่อย่างไรก็ตาม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในบทนี้จะสรุปผลการวิจัย ซึ่งได้เสนอรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 และ 3 ข้างบน
พร้อมกันนั้นก็ได้นำเสนอความเห็นบางประการที่ได้จากการค้นพบในการวิจัยครั้งนี้เพื่อประโยชน์
ทั้งในทางปฏิบัติการและการค้นคว้าทางวิชาการในโอกาสต่อไป

4.1 สรุปผลการวิจัย

4.1.1 โครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาล

จากการศึกษาลักษณะโครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาล ในปีงบประมาณ 2527 พบว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้หลักจาก 2 แหล่งสำคัญคือ รายได้จากภาษีอากร
และรายได้จากเงินอุดหนุน รายได้จากสองแหล่งนี้รวมกันมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 76 ของรายรับ
ทั้งหมดของเทศบาลในปีงบประมาณดังกล่าว สำหรับแหล่งรายได้อื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่า
ปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด รวมทั้งรายรับจากเงิน
สะสมและเงินกู้ เป็นแหล่งรายได้ที่ไม่ค่อยสำคัญนักเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้หลักจากสอง
แหล่งแรก ที่กล่าวถึงข้างต้น

ภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของเทศบาลประกอบด้วยภาษี 3 ประเภท
คือ ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้และภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่เทศบาล
ทั้งจำนวน (ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน) ในจำนวนรายได้จากภาษีประเภทต่าง ๆ นี้ปรากฏว่าภาษีที่
รัฐบาลเก็บให้เทศบาลทั้งจำนวนสามารถทำรายได้แก่เทศบาลมากที่สุด รองลงมาคือภาษีที่ร่วมกันคิด
เป็นร้อยละ 21.6 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด สำหรับภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองนั้นทำรายได้ให้แก่
เทศบาลได้ประมาณร้อยละ 18.4 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด

สำหรับเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับจัดสรรจากรัฐบาลนั้น จากข้อมูลในปี
งบประมาณ 2527 ปรากฏว่า

เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ 79.31% เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเทศบาลจะนำไปใช้ในโครงการพัฒนาท้องถิ่น สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งเทศบาลอาจนำไปใช้ในกิจการบริหารงานประจำ และการจัดบริการสาธารณะพื้นฐาน (การศึกษา สาธารณสุข การทะเบียนราษฎร การดูแลรักษาความสะอาด ฯลฯ เป็นต้น) นั้น มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20.69 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด

จากการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ทางสถิติของปัจจัยที่เกี่ยวข้องในโครงสร้างรายได้และรายรับของเทศบาลปรากฏผลดังนี้

(1) รายได้รวมของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับแหล่งรายได้ต่าง ๆ คือ รายได้จากภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ และรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวนและรายได้โอนๆ ที่มีภาษี (ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ดฯ) เฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บและจัดสรรให้ และภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ทั้งจำนวนนั้นแนวโน้มว่ามีอิทธิพลต่อระบับรายได้ของเทศบาลมากกว่ารายได้อื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างรายได้ของเทศบาลที่กล่าวถึงข้างต้น

อย่างไรก็ตามระบับรายได้รวมของเทศบาลมีความสัมพันธ์ในเชิงตรงกันข้าม อัตราส่วนร้อยละของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้รวม และอัตราส่วนร้อยละของรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวนต่อรายได้รวมกล่าวอีกนัยหนึ่ง เทศบาลที่มีรายได้จากสองแหล่งนี้ในสัดส่วนที่สูงจะมีแนวโน้มที่จะมีรายได้รวมในสัดส่วนที่ต่ำ ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าภาษีที่นำจะช่วยเพิ่มรายได้แก่เทศบาลส่วนใหญ่ได้มากกว่าคือภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บและจัดสรรให้ เฉพาะอย่างยิ่งภาษีการค่านนี้เอง (โปรดดูสมการที่ (1) ในบทที่ 3)

(2) จากการวิเคราะห์หาภาษีที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้แก่เทศบาลพบว่ารายได้จากภาษียังกล่าวขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคมของเทศบาลแต่ละแห่ง กล่าวคือ เทศบาลที่มีสภาพเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้า (มีสถานประกอบการค้าและอุตสาหกรรมจำนวนมาก) มีประชากรในเขตเทศบาลจำนวนมาก และมีพื้นที่กว้างขวาง มีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากภาษียังกล่าวสูง (ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลในอัตราส่วนที่สูง) อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลที่มีประชากรอยู่กันหนาแน่นสูงมีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากภาษีประเภทนี้ในสัดส่วนที่น้อยกว่าเทศบาลที่มีประชากรอยู่นานแน่นน้อยกว่า (โปรดดูสมการที่ (5) ในบทที่ 3)

(3) จากการวิเคราะห์หาพื้นที่รัฐบาลจัดเก็บให้เทศบาลทั้งจำนวนพบว่า เทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีประชากรอยู่หนาแน่นสูงและมีพื้นที่ในเขตเทศบาลกว้างขวาง มีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากภาษีที่สูงตามไปเลย เฉพาะอย่างยิ่งระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ นับว่าเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับรายได้จากภาษีประเภทที่สูงกว่าปัจจัยอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมากกลับมีแนวโน้มที่จะมีรายได้ประเภทนี้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมากส่วนใหญ่มิมีจำนวนรถยนต์และล้อเลื่อนในสัดส่วนที่ไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ประชากรอยู่จำนวนไม่มากนัก รัฐบาลจึงเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนได้ในสัดส่วนที่ไม่สูงนัก (โปรดดูสมการที่ (6) ในบทที่ 3)

(4) จากการวิเคราะห์หาพื้นที่เทศบาลจัดเก็บเองพบว่า เทศบาลที่เก็บภาษีประเภทนี้ได้มากส่วนใหญ่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงและมีพื้นที่กว้างขวาง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมากและประชากรอยู่กันหนาแน่นสูงกลับมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีประเภทนี้ในอัตราก้าวหน้าจะตีความได้ว่าโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของเทศบาลในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากยังมีประชากรจำนวนมากที่มิได้เสียภาษีแก่เทศบาล นอกจากนั้นความหนาแน่นของประชากรซึ่งเป็นตัวชี้วัดระดับความเป็น "ชุมชนเมือง" และเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของเทศบาลในหลายเรื่องนั้น นอกจากนี้ช่วยเกื้อกูลให้เทศบาลมีรายได้จากภาษีแล้ว ยังกลับมีผลในทางลบต่อระดับรายได้ค่า อีกด้วย ขอเท็จจริงดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นข้อสังเกตสำหรับการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างภาษีของเทศบาลต่อไป (โปรดดูสมการที่ (4) ในบทที่ 3)

(5) จากการวิเคราะห์รายได้จากภาษีรวมปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้จากภาษีรวม (รวมรายได้จากภาษีทั้งสามประเภทเข้าด้วยกัน) ในระดับสูงส่วนใหญ่เป็นเทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีประชากรจำนวนมากและอยู่กันอย่างหนาแน่น เฉพาะอย่างยิ่งทั่วแปรรูปความหนาแน่นของประชากรนั้นมีค่าสัมประสิทธิ์ถึง 4.35 ซึ่งแสดงว่ามีอิทธิพลต่อระดับรายได้จากภาษีรวมสูงมาก อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างใหญ่กลับมีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากภาษีรวมในสัดส่วนที่ต่ำกว่าเทศบาลที่มีพื้นที่ไม่ใหญ่โตนัก (โปรดดูสมการที่ (7) ในบทที่ 3)



(6) จากการวิเคราะห์รายรับรวมของเทศบาลปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้รวมสูงมีรายได้จากภาษีรวมสูง มีรายรับจากกรอกหนี้สูง มีรายรับจากเงินกองทุนสูง และมีรายได้จากเงินอุดหนุน (ทั้งประเภททั่วไปและประเภทเฉพาะกิจ) สูง มีแนวโน้มที่จะมีรายรับรวมสูงตามไปด้วย เฉพาะอย่างยิ่งรายได้รวมของเทศบาลนั้นเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อระดับรายรับรวมของเทศบาลมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ (โปรดดูสมการที่ (2) ในบทที่ 3)

(7) จากการวิเคราะห์รายได้จากเงินอุดหนุนของเทศบาล พบว่าเทศบาลที่มีพื้นที่กว้างใหญ่ มีจำนวนประชากรจำนวนมากและมีรายได้รายจ่ายสูง มีแนวโน้มที่จะมีรายได้จากเงินอุดหนุนสูงตามไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีของเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล (โปรดดูสมการที่ (8) และ (9) ในบทที่ 3)

4.1.2 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาล

เทศบาลมีรายจ่าย 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายกึ่งการพิจารณา ในปีงบประมาณ 2529 นั้น เทศบาลรายจ่ายกึ่งการบริหารงานประจำประมาณร้อยละ 62.74 และมีรายจ่ายพิเศษร้อยละ 37.22 ของรายจ่ายรวมทั้งหมด

รายจ่ายประจำของเทศบาลประกอบด้วยรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน รายจ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของหน่วยงาน (ในปีงบประมาณ 2527 ปรากฏว่าเทศบาลมีรายจ่ายของหน่วยงานในสัดส่วนร้อยละ 93.58) ของรายจ่ายประจำทั้งหมด) สำหรับรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายกึ่งการพิจารณาเน้นการจำแนกตามแหล่งที่มาของเงินงบประมาณเป็น 3 แหล่ง คือ รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินกู้ เทศบาลส่วนใหญ่ก็มีรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับรายจ่ายพิเศษที่จ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้นั้นมีจำนวนประมาณร้อยละ 26 ของรายจ่ายพิเศษทั้งหมด

จากการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ทางสถิติเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลในปีงบประมาณ 2527 ปรากฏผลโดยสรุปดังนี้

(1) รัายจ่ายกัณการบริหารงานประจำของเทศบาล มีความสัมพันธ์กับรัายจ่ายประเภทต่าง ๆ ในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ เทศบาลที่มีรัายจ่ายกัณการบริหารงานบุคคลสูง มีรัายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างสูง มีรัายจ่ายในหมวดค่าวัสดุ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าตอบแทนสูง และมีรัายจ่ายที่คงจ่ายตามเงิณไฮสูง มีแนวโน้มที่จะมีรัายจ่ายในการบริหารงานประจำในสัดส่วนที่สูงตามไปควย เฉพาะอย่างยิ่งรัายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล (เงิณเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว) เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อรัายจ่ายประจำมากที่สุดใบบรรการจ่ายประเภทต่าง ๆ ที่กล่าวถึง (มีค่าสัมประสิทธิ์ 0.87)

นอกจากนั้น การวิเคราะห์ในครั้งนี้พบว่าเทศบาลที่มีสถานะทางการคลังไม่ดี (มีรัายไ้ประจำน้อยกว่ารัายจ่ายประจำ) มีแนวโน้มที่จะมีรัายจ่ายในการบริหารงานประจำมากและเทศบาลในกลุ่มนี้มักมีเงิณสำรองจ่ายในสัดส่วนที่สูง (โปรดดูสมการที่(10)ใบบทที่ 3)

(2) จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัายจ่ายประจำกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของเทศบาล ปรากฏว่าเทศบาลที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีจำนวนประชากรมาก ประชากรอยู่กันหนาแน่นสูงและมีพื้นที่กว้างใหญ่ มีแนวโน้มที่จะมีรัายจ่ายประจำในสัดส่วนที่สูงตามไปควย ลักษณะเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมเหล่านี้มีผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ (ฟังก์ชันทุนบริการสาธารณะ) ของเทศบาลอย่างชัดเจน เฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางเศรษฐกิจนั้นแม้ว่ามีผลกระทบต่อรัายจ่ายประจำของเทศบาลอย่างมาก (โปรดดูสมการที่ (11) ใบบทที่ 3)

(3) จากการศึกษารัายจ่ายงบกลางของเทศบาลพบว่าเทศบาลที่มีฐานะทางการคลังอยู่ในเกณฑ์ดี (รัายไ้ประจำสูงกว่ารัายจ่ายประจำ) มีรัายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างสูง มีรัายจ่ายที่จ่ายจากการกอนั้นและจากกองทุนเทศบาลในสัดส่วนที่สูง มีแนวโน้มที่จะมีรัายจ่ายงบกลางในสัดส่วนที่สูงตามไปควย (โปรดดูสมการที่ (12) ใบบทที่ 3)

4.1.3 สถานะทางการคลังของเทศบาล

สถานภาพการคลังหรืออุดการคลังของเทศบาลในที่นี้หมายถึง ค่าสุทธิที่ไต่จากการนำรายจ่ายประจำของเทศบาลหักลบออกจากรายไ้รวมหรือรายไ้ประจำของเทศบาล (รายไ้รวมหรือรายไ้ประจำหมายถึงรายไ้จากภาษีอากร และรายไ้อื่น ๆ ของเทศบาลในเมืองประมาณ 2527 แห่งนี้ไม่รวมเงินอุดหนุนเงินกองทุนเทศบาลและเงินกู้ของเทศบาล) การพิจารณาสถานะทางการคลังในที่นี้มุ่งที่จะวัดศักยภาพในการพึ่งตัวเองทางการคลังในระดับพื้นฐานของเทศบาลเป็นสำคัญ

จากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าในจำนวนเทศบาลที่สุ่มตัวอย่างมาทั้งหมด 33 เทศบาลนั้น มีเทศบาลที่มีสถานะทางการคลังใ้ดุลหรือเกินดุลจำนวน 17 เทศบาล และมีเทศบาลที่มีสถานะทางการคลังขาดดุลจำนวน 16 เทศบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งมีเทศบาลจำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของเทศบาลที่ทำการศึกษาในครั้งนี้ที่อยู่ในฐานะที่จะพึ่งตัวเองทางการคลังในระดับพื้นฐานได้ ในขณะที่อีกครึ่งหนึ่งยังมีสถานะทางการคลังขาดและไม่สามารพพึ่งตัวเองได้ในสภาพปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์สถานะทางการคลังโดยใช้วิธีการทางสถิติแบบสมการพหุคูณโดยปรากฏว่าเทศบาลที่มีสถานะการคลังดีส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายค่านการบริการประจำในสัดส่วนที่สูง มีรายไ้และรายรับในสัดส่วนที่สูง และมีรายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายค่านการพัฒนาในสัดส่วนที่ต่ำ เนื่องจากรายจ่ายค่านการพัฒนามีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับสถานะทางการคลังของเทศบาล (โปรดพิจารณาสมการที่ (13) ในบทที่ 3) นอกจากนี้ข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ให้เห็นว่า เทศบาลขนาดใหญ่ (มีรายไ้ครายจ่ายประจำสูง) มีสถานะทางการคลังค่อนข้างดีกว่าเทศบาลขนาดเล็ก

การวิจัยครั้งนี้ให้เห็นว่าสถานะทางการคลังของเทศบาลมิได้มีความสัมพันธ์หรือเกี่ยวข้องกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นในเขตเทศบาลแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งไม่ว่าเทศบาลจะมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงหรือต่ำ หรือมีจำนวนประชากรมากหรือน้อย หรืออยู่กั้นหนาแน่นมากน้อยเพียงใด และไม่ว่าจะมีพื้นที่ใหญ่หรือเล็ก สิ่งเหล่านี้ไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานะการคลังของเทศบาลแต่อย่างใด

4.2 ข้อเสนอแนะ

ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่งท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพึ่งตัวเองทางการคลังสูงย่อมมีโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพ ในการพึ่งตัวเองในทางการเมืองการปกครองสูงตามไปด้วย ข้อเสนอแนะที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่รัฐบาลกลางและเทศบาลต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการส่งเสริมในเทศบาลได้ปกครองตนเองและพึ่งพาตนเองได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองทางการคลังของเทศบาลอันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการกระจายอำนาจดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

จากผลการวิจัยที่เสนอไว้ในบทที่ 2 และ 3 นั้นชี้ให้เห็นว่ามีเทศบาลจำนวนไม่น้อย (อย่างน้อยที่สุดประมาณครึ่งหนึ่งของเทศบาลที่นำมศึกษา) ที่สามารถพึ่งตัวเองทางการคลังได้ในระดับพื้นฐานภายใต้เงื่อนไขของระบบการคลังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาศักยภาพในการพึ่งตนเองของเทศบาลจึงเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก ผู้เขียนใคร่เสนอแนวทางการปรับปรุงสถานการณ์ทางการคลังของเทศบาลดังต่อไปนี้

4.2.1 การปรับปรุงรายได้และรายรับ

1) การปรับปรุงโครงสร้างภาษี จากผลการวิจัยที่เสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่าโครงสร้างภาษีในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมในหลายประการคือ

(1) รายได้จากภาษีอากรของเทศบาลในปัจจุบัน มีลักษณะพึ่งพาภาษีเพียง 2 ประเภท คือ ภาษีทะเบียนรถยนต์และดอเคลื่อนและภาษีการค้าอย่างมาก ในขณะที่พึ่งพาภาษีที่เทศบาลที่เทศบาลจัดเก็บเองค่อนข้างน้อย ภาษีสองประเภทที่เป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาลนั้นดำเนินการจัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งนับว่าไม่ดำเนินการจัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลการวิเคราะห์ทางสถิติข้างต้น จะเห็นว่ารายได้จากภาษีรถยนต์และดอเลอเนนยังไม่ค่อยสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมในบางประการ

กล่าวคือ โดยเหตุผลที่ควรจะเป็นแล้ว รายได้จากภาษีประเภทนี้่าจะมีสัดส่วนสอดคล้องในทิศทางเดียวกันกับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล เทศบาลที่มีประชากร (จำนวนมาก มีความเป็นชุมชนเมืองสูง) ักจะมีรถยนต์จำนวนมาก และน่าจะได้ภาษีรถยนต์ไ้มากตามไปควย แต่ผลการวิจัยครั้งนั้กลับพบว่า เทศบาลที่มีประชากรมากกลับมีรายได้จากภาษีรถยนต์ในสัดส่วนที่ต่ำ ลักษณะดังกล่าวนี้อาจแสดงให้เห็นถึง "ปัญหา" ของระบบการจัดเก็บภาษีรถยนต์ ซึ่งควรจะได้ทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ในกรณีของภาษีการค้าเช่นเดียวกัน หากพิจารณาตามหลักเหตุผลแล้ว เทศบาลที่มีประชาชนอยู่กันหนาแน่นสูงน่าจะมี ความเจริญทางการค้าและน่าจะสามารถเก็บภาษีการค้าไ้มากตามไปควย แต่จากผลการวิจัยครั้งนั้กลับพบว่า เทศบาลที่ประชาชนอยู่กันหนาแน่นสูงกลับมีแนวโน้มที่จะเก็บภาษีการค้าในสัดส่วนที่ต่ำ ซึ่งอาจทำให้มาสงสัยว่าเพราะเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี (กรมสรรพากร) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ น่าจะได้อตรวจสอบและประเมินผลการจัดเก็บภาษีประเภทนี้อยู่เสมอ เพื่อให้การจ้ดเก็บภาษีสอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่นมากขึ้น

(2) การปรับปรุงภาษีเทศบาลจัดเก็บเอง ผลการวิจัยในครั้งนี้เป็นการยืนยันตามผลการวิจัยซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาเมื่อปี 2525 ในประเด็นที่ว่า การจัดเก็บภาษีของเทศบาลในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับสภาพ เศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น และเทศบาลยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีมากเท่าที่ควร ทำให้มีรายได้จากภาษีประเภทนี้อยู่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เป็นส่วนใหญ่ (1) ผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าระบบและโครงสร้างภาษีของเทศบาล (กล่าวเฉพาะภาษี

(1) จรัส สุวรรณมาลา การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กทม. 2526).

โรงเรียน ภาชีบำรุงทองที่ ภาชีฝ่าย และอาคารศาลัคว) ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสมในหลายประการคือ

ฐานภาชีและอัครภาชี ผลการวิจัยครั้งนี้ชาวฐานภาชีของท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีโคกระจ่ายไปสู่ประชาชนในชุมชนเทศบาลอย่างทั่วถึง คงมีประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่รับภาระภาชีของเทศบาลโดยตรง ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มมิได้มีส่วนแบกรับภาระภาชีดังกล่าวโดยตรง แດอย่างใด จากผลการวิเคราะห์ทางสถิติชี้ให้เห็นว่าเทศบาลที่มีจำนวนประชากรมาก และอยู่กันอย่างหนาแน่นมิได้ช่วยให้เทศบาลเก็บภาชีได้เพิ่มขึ้นอย่างเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ในขณะที่ประชากรจำนวนมากดังกล่าวนี้เป็นผู้ใช้บริการสาขา ณะพื้นฐานของเทศบาลทั้งสิ้น โครงสร้างภาชีในปัจจุบันจึงน่าจะยังไม่เหมาะสมและยังขาดหลักความยุติธรรมอยู่อย่างชัดเจน

ควยเหตุนี้ การปรับปรุงโครงสร้างภาชีของเทศบาลจึงควรเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ภาชีที่เทศบาลจัดเก็บเองควรเป็นแหล่งรายได้หลักของเทศบาล ฐานภาชีจะทอดขยายกว้างออกไปให้ครอบคลุมผู้ใช้บริการสาขา ณะพื้นฐานในเขตเทศบาลจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในเขตชุมชนหนาแน่นหรือเขตใจกลางเมืองควรมีการริจา ษากำหนดฐานภาชีเป็นกรณีพิเศษให้แตกต่างจากเขตชานเมือง ทั้งนี้เพราะในเขตใจกลางเมืองซึ่งประชาชนอยู่กันหนาแน่นนั้น เทศบาลจะตองจัดบริการสาขา ณะหลายประเภทและในอัตราคนทุนค่อหน่วยที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับเขตชานเมือง หากได้ปรับปรุงโครงสร้างภาชีแล้วจะช่วยให้ฐานภาชีและอัครภาชีจะมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมของชุมชนมากยิ่งขึ้น

การบริหารการจัดเก็บภาชี การวิจัยครั้งนี้มิได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ระบบการบริหารการจัดเก็บภาชีของเทศบาลโดยตรง หากเพียงแต่มีข้อสรุปในเบื้องต้นว่าการจัดเก็บภาชีของเทศบาลในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรอันเป็นผลให้เทศบาลมีรายได้จากแหล่งนี้ในสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย การปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาชีของเทศบาลจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเร่งด่วน และควรไ้มีการศึกษาแนวทางการปรับปรุงในเรื่องดังกล่าวนี้ในรายละเอียดต่อไป



2) การจัดหารายได้ การวิจัยครั้งนี้เห็นว่ารายได้จากแหล่งอื่น ๆ ที่มีโอกาสอากร แม้จะมีสัดส่วนไม่มากนักในปัจจุบัน แต่หากได้ปรับปรุงหรือหามาตรการที่ดีก็อาจมีช่องทางเพิ่มหารายได้แก่ท้องถิ่นได้มาก เฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลขนาดใหญ่ และมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูงอาจมีแนวโน้มที่จะหารายได้จาก การประกอบสาธารณูปโภคหรือบริการพิเศษหลายวิธี

3) รายรับ ปัจจุบันนี้เทศบาลสามารถกู้เงินจากเงินสะสมและเงินกู้จากแหล่งที่รัฐบาลกลาง (กระทรวงการคลัง) อนุญาตและค้ำประกันเท่านั้น กล่าวได้ว่าเทศบาลยังมีข้อจำกัดในเรื่องนี้อยู่มาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารงานคลังของเทศบาลจะได้พิจารณาถึงมาตรการที่จะเปิดโอกาสให้เทศบาลสามารถหาเงินมาลงทุนพัฒนาท้องถิ่นโดยวิธีอื่น ๆ เช่น การออกพันธบัตร หรือตราสารการชดเชยเงินจากประชาชนในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลได้มีโอกาสลงทุนในโครงการเชิงธุรกิจได้กว้างขวางมากขึ้น

4.2.2 การปรับปรุงการรายจ่าย

1) รายจ่ายในการบริหารงานประจำ จากกรณีวิเคราะห์ข้างต้นพบว่ารายจ่ายประจำของเทศบาลส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในการบริหารบุคคลและรายจ่ายในด้านกิจการลักษณะโครงสร้างรายจ่ายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ส่วนหนึ่งมีใ้โดยอยู่ในอำนาจการบริหารงานของเทศบาลโดยตรง หากขึ้นอยู่กับผลการพิจารณาของกรมการปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลทั้งหมดในปัจจุบัน เฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในการบริหารงานบุคคลนั้น ปรากฏว่าการกำหนดตำแหน่ง อัตราและเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างของเทศบาลนั้นล้วนต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกรมการปกครองทั้งสิ้น มีใ้ขึ้นอยู่กับความต้องการหรือความจำเป็นของเทศบาลแต่อย่างใด เทศบาลบางแห่งอาจไม่ต้องการตำแหน่งงาน หรืออัตรา (จำนวนข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ) มากนัก แต่ก็เป็นต้องมีจำนวนข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กรมการปกครองกำหนดไว้ นอกจากนี้การบรรจุแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลในบางตำแหน่ง เป็นอำนาจของกรมการปกครองโดยตรง

แม้ว่าลักษณะงานการให้บริการสาธารณะพื้นฐานของเทศบาลส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดจะต้องใช้ปัจจัยตามบุคคลากรเป็นหลักก็ตาม แต่จากการพิจารณาสัดส่วนของรายจ่ายในการบริหารงานประจำในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าเทศบาลจำนวนไม่น้อยอาจมีจำนวนบุคคลากรในบางสายงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นจึงน่าจะได้มีการประเมินความเหมาะสมและจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่

นอกจากนั้น เทศบาลอาจมีผู้ทางลคค้าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะบางเรื่อง ใคควยการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดผลิต เช่น การให้เอกชนรับเหมาช่วงในการก่อสร้างการให้เงินสนับสนุนแก่โรงเรียนราษฎร์ของเอกชนเพื่อส่งเสริมการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน แทนการจัดตั้งโรงเรียนเทศบาลขึ้นมาใหม่ หรือการให้เอกชนรับเหมาช่วงในกิจการรักษาความสะอาด กิจการการตลาด กิจการรถยนต์โดยสารสาธารณะในเขตเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลมีภาระในเรื่องเหล่านี้ลดลง และมีทรัพยากรสำหรับทำกิจกรรมสาธารณะท้องถิ่นไคมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดผลิตบริการฯ ดังกล่าวนี้ยังอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการไคมากขึ้นอีกประการหนึ่ง

(2) รายจ่ายคานการพัฒนา รายจ่ายคานการพัฒนา (รายจ่ายพิเศษ) ในปัจจุบันมีสัดส่วนร้อยละ 35-40 ของรายจ่ายรวมซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายคานการพัฒนาของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามรายจ่ายคานการพัฒนาในส่วนนี้ใหญ่หรือเกือบทั้งหมดมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง สักส่วนที่สูงของรายจ่ายคานพัฒนาจึงไม่ไคแสดงถึงศักยภาพในการพึ่งตัวเองหรือการพัฒนาตนเองของเทศบาลแต่อย่างไค ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลควรต้องยึดอยู่บนพื้นฐานของการพึ่งตนเองเป็นประการสำคัญ การจะบรรลุดัวัตถุประสงค์ของหลักการดังนี้ไคเน เทศบาลจะต้องมีรายไคส่วนที่เกินจากรายจ่ายประจำมากพอสมควร ซึ่งเทศบาลจะต้องหาหนทางเพิ่มรายไคจากภาษีที่จัดเก็บเองให้มากขึ้น จะต้องหารายไคจากแหล่งอื่นนอกจากภาษีให้มากขึ้น (เฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการในเชิงธุรกิจ) และจะต้องลคค้าใช้จ่ายคานการบริหารงานบุคคล (กรมการปกครองจะต้องรับผิดชอบดำเนินการในส่วนนี้) และค่าใช้จ่ายในการบริหารงานประจำอื่น ๆ ลงไคโดยวิธีการต่าง ๆ อย่างจริงจัง ไม่เช่นนั้นแล้วความหวังที่ไคเทศบาลยื่นและไคไปข้างหน้าคยขาของตนเองยอมไม่อาจปรากฏเป็นจริงขึ้นมาไค

เอกสารอ้างอิง

1. จักรกฤษณ์ นรณิกินคุงการ, ความสามารถทางการเงินของเทศบาล : กรณีเทศบาล
กรุงเทพก่อนการเปลี่ยนแปลงเป็นกรุงเทพมหานคร เอกสารการศึกษาคณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2519.
2. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าคัยการจัสดรและการกระจาย กรุงเทพฯ
: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2502.
3. ไกรยุทธ ชีรยาศักินันท์, "การจัสดรแบบทักกับกระบวนการปกครองท้องถิ่น" เอกสารวิชาการ
ฉบับที่ 2509 คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
4. ไกรยุทธ ชีรยาศักินันท์, แนวทางปฏิรูปการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย เอกสารประกอบ
การสัมมนาโครงการศึกษานโยบายสาธารณะ, สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
ไทย, 2528.
5. เลิศ กุดประเสริฐ, โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.
6. จรัส สุวรรณภลา, การวัดความพยายามในการจัสดรเก็บภาษีของหน่วยการปกครองในจังหวัด
ต่าง ๆ ของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโท ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
7. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานระบบการบริหารและการคลัง เล่มที่ 1, การวาง
แผนและการงบประมาณ เล่มที่ 3, โครงการพัฒนาเมืองหลัก กระทรวงมหาดไทย,
2527.
8. พันธุ์ สิมะเสถียร, การคลังส่วนท้องถิ่นและการยอมรับจากส่วนกลาง เอกสารประกอบ
การสัมมนาว่าคัยการปฏิรูประบบราชการแผ่นดิน ณ โรงแรมทัพยาพาเลข
จังหวัดชลบุรี, 2527.

9. Advisory Commission on Intergovernmental Relation (ACIR),
Measuring The Fiscal Capability and Tax Effert of
The State and Local Areas, Government Prenting Office,
1976.
10. George F. Bleak, Intergovernmental Fised Relation in United
State (The Brooking Irs. Washington. D.C. 1967 pp.109-
119.
11. Jame A. Maxwell and Richard Aronson, Financing State and
Local Governments, (The Brooking Inc. 1977) pp.31-
45.
12. George E. Lent and Hirao Terno, A Survey of Thailand's
Tax Structure IMF, Fiscal Affairs Department 1970.
13. Mali Yokubol, Fiscal Structive of local Government in
Thailand, Thesis, Master of Economics (English
Language Program) Faculty of Economics, Thammasat
University, 1984.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

REGRESSION EQUATIONS

ลำดับที่

สมการ

1. $F.1 = -6.82 - 4.87 E 11 - 4.08 SPEX + 4.78 TOREV 2 + 4.97$

$TOREV 1 R^2 = 1.00, F = 1.187, SIG F = .000$

2. $F 1 \wedge NBF POPD TOPOP AREA, F = 2.07 SIG = .1110$

3. $TOREV 1 = -103.62 + .18 R 12 + .38 TAX 1 + .28 TAX 3$

$+ .12 R2 + .48 TAX 2 - .15 R1 - .14 R3$

$R^2 = 9916, F = 422.63 SIG F = .0000$

4. $TOREV 2 = - 27.23 + .04 DT + .05 GGRT + .13 FUND + .15$

$GCRT + .02 TOTAX + .71 TOREV 1$

$R^2 = 9968, F = 3654.593 SIG F = .0000$

5. $TOREV 2 = 3811.95 + .47 R 11 - .23 R9 - .18 R3 + -.33R4$

$+ .34R5 + .18 R10 + .65 R8 - .20 R6 - .57 R7$

$R^2 = .65, F = 4.911, SIG F = .001$

6. $TAX 1 = -68.48 + .87 NBF - .01 POPD - .004 TOPOP + .12$

$AREA R^2 = 9022, F = 64.624 SIG F. = .0000$

7. $TAX 2 = -12.61 + .79 NBF -.05 POPD + .49 TOPOP + .45$

$AREA R^2 = .7179, mF = 17.820, SIG F = .0000$

8. $TAX 3 = 233,90 + .75 NBF + .10 POPD - .46 TOPOP + .23$

$AREA R^2 = .5349, F = 8.0527, SIG F = .0002$

9. $TOTAX = 17.10 + .91 NBF + 4.35 POPD + .13 TOPOP - .11 AREA$

$R^2 = .8500, F = 39.69, SIG F = .0000$

ลำดับที่

สมการ

10. $GGRT = -1.56 + .23 \text{ AREA} + 1.33 \text{ POPD} - .22 \text{ TOPOP} + .24$
 $\text{TEX P1} + .49 \text{ TOREV 1}$
 $R^2 = .9363, F = 63.72, \text{SIG F} = .0000$

11. $SGRT = 306.95 + .03 \text{ AREA} + .06 \text{ POPD} + .74 \text{ TOPOP} + 1.02$
 $GGRT + .13 \text{ TEXP1} + .15 \text{ TOREV 1}$
 $R^2 = .7802, F = 12.683, \text{SIG} = .0000$

12. $DT. = -2.86 - .01 \text{ F2} - 1.05 \text{ E 10} + .002 \text{ SGR} + .002 \text{ F1}$
 $+ .005 \text{ E 7} + .003 \text{ TOREV 1} + .001 \text{ E4} + 1.79 \text{ E9}$
 $R^2 = 99.98, F = 20994.83, \text{SIG F} = .0000$
 $DT \neq \text{TOREV 2, E 3, E 8}$

13. $E 10 = 54.09 - .06 \text{ RSEX} + .12 \text{ RQEX} + .03 \text{ CEXP} - .16 \text{ F1}$
 $+ .07 \text{ PEXP} + .87 \text{ MEXP}$
 $R^2 = 9508, F = 69.14, \text{SIG F} = .0000$

14. $E 10 = .66.22 + .84 \text{ NBF} + .08 \text{ POPD} + .11 \text{ TOPOP} + .05$
 $\text{AREA } R^2 = 8802, F = 51.44, \text{SIG F} = .0000$

15. $GF = 69.10 + .02 \text{ CEXP} + .75 \text{ FUND} + .001 \text{ DT} + .15 \text{ F1}$
 $R^2 = .5968, F = 7.99 \text{ SIG F} = .0001$

16. $E 5 = 22.05 - 04 \text{ E 11} - .09 \text{ R 11} - .09 \text{ E2} - .03 \text{ E1} +$
 $.83 \text{ E 3}$
 $R^2 = 9348, F = 77.436, \text{SIG F} = .0000$

17. $E 6 = -.45 - .03 \text{ E2} + .96 \text{ E3} + .01 \text{ E11} + .006 \text{ F1} + .003$
 $\text{E2} + .04 \text{ F1}$
 $R^2 = 9989, F = 4117.90, \text{SIG F} = .0000$

ลำดับที่

สมการ

18. $R1 = 119.18 - .66R7 - .08 E3 - .004 TOPOP - .07 POPD$
 $+ .23 NBF - .18 R8 - .07 AREA$
 $R^2 = .6769, F. = 5.355, SIG F = .0005$

19. $R8 = -3.73 + .11 F1 + .76 R7 - .07 AREA - .35 E3$
 $- .01 POPD + .23 NBF + .003 TOPOP$
 $R^2 = .7383, F = 10.078, SIG F = .0000.$



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย