

บทที่ 7

สรุป ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

7.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่องความพยายามในการจัดการรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ครั้งนี้ ผลการวิจัยที่ได้อาจจะไม่สมบูรณ์ดีพอ ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลที่มีอยู่จำกัดจากที่ตั้งใจไว้ 15 ปี (2520-2534) สามารถเก็บข้อมูลได้เพียง 13 ปี (2520 - 2532) ทั้งนี้เพราะข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่ในปี 2533 และ 2534 ยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำไว้ ตลอดจนข้อมูลด้านปัจจัยสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ในปีแรก ๆ คือปี 2520 เป็นต้นไปนั้น ทางเทศบาลนครเชียงใหม่ไม่ได้เก็บรวบรวมไว้หรือได้ทำลายเอกสารไปบ้างแล้ว เนื่องจากระยะเวลาเกิน 10 ปี

นอกจากนี้ แบบจำลองสมการประมาณค่าสมรรถวิสัยในการจัดการรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ จากที่ตั้งใจไว้ว่าจะหาได้โดยใช้อัตราส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้จริงต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่กับสัดส่วนรายได้จากภาคต่าง ๆ ต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่ก็ไม่สามารถใช้ได้ เมื่อได้ทดสอบการประมวลผลข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ ใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC+ แล้วต้องแก้ไขโดยเอาความสัมพันธ์ระหว่าง รายได้จัดเก็บได้จริงกับรายได้จากภาคต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์จังหวัดเชียงใหม่แทน ซึ่งผลการศึกษาวิจัยที่ได้ในครั้งนี้สรุปได้ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสมรรถวิสัย ในการจัดการรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ภายใต้สภาพปกติของการจัดเก็บแต่ละประเภทนั้น ส่วนใหญ่พบว่าตัวแปรการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่คือรายได้จากภาคต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

เชียงใหม่จำนวนประชากร, รายได้ต่อหัวจังหวัดเชียงใหม่ รวมกันนั้นสามารถอธิบายการจัดการราย
 ได้แต่ละประเภทได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (95%) ยกเว้น รายได้หมวดทรัพย์สิน
 ทั้งนี้ เนื่องจากรายได้ประเภทนี้เทศบาลจะสามารถจัดหาได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการบริหาร
 งานของเทศบาลเอง แต่เมื่อมาพิจารณาตัวแปรแต่ละตัวแล้วกลับพบว่าส่วนใหญ่ตัวแปรดังกล่าว
 ไม่สามารถอธิบายการจัดการรายได้แต่ละประเภทได้ดีนัก คือมีระดับความเชื่อมั่นทางสถิติค่อนข้าง
 น้อย อย่างไรก็ตามสามารถทำให้ทราบถึงทิศทางความสัมพันธ์ได้ว่าเป็นไปในทางทิศทางเดียวกัน
 กล่าวคือถ้าเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ดี ก็สามารทำให้การจัดการรายได้ของเทศบาลแต่ละ
 ประเภทมากขึ้นได้ คงมีเพียงรายได้จากการเก็บอากรฆ่าสัตว์เท่านั้นที่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรทาง
 เศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่ในทิศทางตรงกันข้าม ทั้งนี้เนื่องจากการลักลอบฆ่าสัตว์นอกเขต
 เทศบาลส่งเข้ามาจำหน่ายในเขตเทศบาล

จากการศึกษาถึงปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดสมรรถวิสัยในการจัดการรายได้ครั้งนี้อาจไม่
 สมบูรณ์สักเท่าไร ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลที่ใช้มีเพียง 13 ปี และการใช้ตัวแปรจากรายได้ภาคต่างๆ ของ
 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเชียงใหม่ แทนของเทศบาลนครเชียงใหม่

2. ผลการวัดความพยายามในการจัดการรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ และหรือ
 รัฐบาลกลางภายใต้สภาพปกตินั้น หาได้จากอัตราส่วนระหว่างรายได้ที่จัดเก็บได้จริงกับรายได้ที่
 ควรจะจัดเก็บได้ภายใต้สภาพปกติ ว่ามีค่าเท่ากับ 1 หรือมากกว่าน้อยกว่า 1 ในแต่ละประเภทราย
 ได้แต่ละปี ทั้งนี้ได้กำหนดให้ค่าดัชนีใกล้เคียง $1(\approx 1)$ มีค่ามากหรือน้อยกว่า 1 อยู่ $.10(\pm .10)$
 เพื่อให้การพิจารณาสะดวกและมองเห็นชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามการที่ค่าดัชนีวัดความพยายามเท่า
 กับ 1 หรือสูงกว่า 1 มิได้หมายความว่าเทศบาลมีความสามารถในการจัดการรายได้ได้ดีหรือสูง
 สุดเพียงแต่หมายถึงความพยายามในการจัดการรายได้ชนิดนั้นๆ ภายในปีนั้น ๆ อยู่ในระดับปกติหรือ
 สูงกว่าระดับปกติภายใต้สภาวะเศรษฐกิจนั้นๆ ผลการวัดความพยายามในการจัดการรายได้พบว่าตั้ง
 แต่ปี 2520-2532 นั้น ส่วนใหญ่เทศบาลนครเชียงใหม่และหรือรัฐบาลกลางใช้ความพยายามใน

การจัดหารายได้ในระดับปกติ ใกล้เคียงระดับปกติและสูงกว่าระดับปกติเป็นส่วนใหญ่ คงมีรายได้อาจประเภทในบางปีเท่านั้นที่ใช้ความพยายามต่ำกว่าระดับปกติ ดังนี้

2.1 เทศบาลนครเชียงใหม่และหรือรัฐบาลกลาง ใช้ความพยายามในการจัดหารายได้ 4 ประเภทคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย และภาษีสุราและสรรพสามิต ในระดับต่ำกว่าปกติในปี 2524 และ 2526 ทั้งนี้ในปี 2524 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ โดยการเพิ่มข้อยกเว้นและลดหย่อนตลอดจนมีการปรับอัตราภาษีที่ดินใหม่ด้วย สำหรับภาษีอื่น ๆ ดังกล่าวไม่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีนั้นๆ ในช่วงปีนี้ นอกจากนี้พบว่าในปีนี้มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคการธนาคาร, ประกันภัย และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของจังหวัดเชียงใหม่มีมูลค่าลดลงจากปี 2523 และมีข้อน่าสังเกตในปี 2526 ซึ่งเป็นปีที่มีการขยายเขตเทศบาลออกไปน่าจะเก็บภาษีดังกล่าวได้มากขึ้น แต่ผลการวิจัยกลับพบว่าตรงกันข้ามและปี 2526 เป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรี และคณะเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่

2.2 การจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความสัมพันธ์ตรงกันข้ามกับสภาพทางเศรษฐกิจ ของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากการลักลอบฆ่าสัตว์นอกเขตเทศบาลส่งเข้ามาจำหน่ายในเขตเทศบาล

2.3 เทศบาลและหรือรัฐบาลกลาง ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีการค้าและจัดหารายได้หมวดเบ็ดเตล็ดในระดับต่ำกว่าปกติในปี 2520 เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจในปี 2520 มีอัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมน้อยกว่าปีอื่น ๆ และสำหรับรายได้อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมน้อยกว่าปีอื่น ๆ และสำหรับรายได้อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมน้อยกว่าปีอื่น ๆ และสำหรับรายได้อัตราการเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมน้อยกว่าปีอื่น ๆ ในปี 2520 ยังไม่มีการจัดหารายได้บางชนิดในหมวดนี้ เช่น ค่ารักษาความสะอาด, ค่าบำรุงโรงพยาบาลและค่าคัดสำเนาและค่าถ่ายเอกสาร ตลอดจนเทศบาลฯ ใช้ความพยายามในระดับต่ำกว่าปกติ ในปี 2531 และ 2532 ในการจัดหารายได้หมวดเบ็ดเตล็ดด้วย เนื่องจากไม่มีรายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นในปีดังกล่าว

2.4 การจัดหารายได้หมวดทรัพย์สินและหมวดสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารงานของเทศบาลฯ ทั้งนี้เทศ

บาลฯ ใช้ความพยายามในการจัดการรายได้ดังกล่าวต่ำกว่าระดับปกติ ในปี 2521 และ 2522 ซึ่งในช่วงปีดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ หากแต่มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ในปี 2521 และรายได้จากทั้ง 2 ทมวตส่วนใหญ่ได้มาจากดอกเบี้ยเงินยืมสถานการณ์นุบาล และเทศพาณิชย์ จากสถานการณ์นุบาล และสำหรับปี 2522, 2524, 2527 ที่เทศบาลฯ ไม่มีรายได้จากสถานการณ์นุบาลเลยนั้น แต่มีรายได้ดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นในถัดไปแทน

7.2 ข้อคิดเห็น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลาง และเทศบาลนครเชียงใหม่จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติ เทศบัญญัติที่ล่าช้าหลังซึ่งใช้มาเป็นเวลานานให้ทันสมัย และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ต้องดำเนินการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้ทันสมัย อาทิเช่น ปรับปรุงการกำหนดค่ารายปี ซึ่งกำหนดโดยใช้ค่าเช่าที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินทั้งเพื่อการอยู่อาศัย และประกอบธุรกิจต่าง ๆ เป็นใช้มูลค่าของทรัพย์สินแทน ปรับปรุงการตีราคาปานกลางที่ดิน เพื่อเสียภาษีบำรุงท้องที่ ควรมีการประเมินใหม่ทุกกระยะ 4 ปี (วรพิตย์ มีมาก 2535: 15) เป็นต้น อีกทั้งควรมีการปรับปรุงช้อยยกเว้น หรือการลดภาษีที่มีอยู่ให้ลดน้อยลง นอกจากนี้แล้วรัฐบาลควรจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่ให้แก่เทศบาลเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีการค้า (ปัจจุบันเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม) ภาษีสุราและสรรพสามิต เป็นต้น และควรให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีเสริมได้มากขึ้น เช่น ภาษีเสริมจากยาสูบ, สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น ตลอดจนการพัฒนารัฐพาณิชย์ของเทศบาลขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ให้บริการสาธารณูปโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเองให้ดีขึ้น สอดคล้องตามหลักการของ User Charges ที่ผู้ได้ประโยชน์จากบริการนั้น จะต้องเป็นผู้รับภาระในการเสียค่าใช้จ่ายของการให้บริการนั้น ๆ หรือการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุน ประกอบการพาณิชย์ของเทศบาล

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ควรมีการปรับปรุงระเบียบในการทํางานงบประมาณของเทศบาลที่ถูกบังคับให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายได้เพียงร้อยละ 98 ของรายรับที่หามาได้ทั้งหมด

ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายจึงมีแต่ลักษณะของการเกินดุลเสมอ ดังนั้นจึงทำให้การใช้จ่ายและการหารายได้ของเทศบาลถูกควบคุมจากส่วนกลาง และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ตลอดจนควรมีการปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งวิธีการจัดสรรโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในปัจจุบันไม่ได้ช่วยสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการเร่งรัดหารายได้ของเทศบาลแต่อย่างใด หลักเกณฑ์การจัดสรรควรขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของเทศบาลที่เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจแก่เทศบาลในการจัดหารายได้ประเภทต่าง ๆ ของตนให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้แล้วควรมีการปรับปรุงการคิดค่าบริการจากการใช้สาธารณูปโภคของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

7.3 ข้อเสนอแนะ จากการที่ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไม่สมบูรณ์เพียงพอ มีข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไข หรือควรดำเนินการศึกษาวิจัยต่อไป ดังนี้คือ

1. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษามีเพียง 13 ปี (2520-2532) เท่านั้น ซึ่งน้อยไป ผลการวิจัยที่ได้จึงไม่ดีเพียงพอ ควรทำการศึกษามาจนถึงปัจจุบัน แต่ทั้งนี้อาจติดขัดตรงข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดเชียงใหม่ ที่ยังไม่มีหน่วยงานใดจัดทำไว้ให้เป็นปัจจุบันได้

2. เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลง ยกเลิกภาษีการค้า มาใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มแทน ในปี 2534 จึงควรมีการศึกษาวิจัยว่าเมื่อเปลี่ยนแปลงแล้ว เทศบาลนครเชียงใหม่และหรือรัฐบาลกลางสามารถจัดหารายได้ประเภทนี้ได้มากหรือน้อยกว่าเดิม นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) ในปี 2534 ด้วย

3. ขณะนี้ได้มีการพิจารณาขยายเขตเทศบาลออกไป เมื่อใดที่มีการประกาศขยายเขตแล้ว ควรได้มีการศึกษาวิจัยต่อไปว่าเมื่อขยายเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลมีความพยายามในการจัดหารายได้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่อย่างไร