

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 สรุป

การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ารายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลฯ มาจากภาษีรายได้ที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้และเงินอุดหนุน ส่วนรายได้ที่เทศบาลฯ จัดเก็บเองเป็นรายได้ค่อนข้างน้อย ซึ่งคิดเป็นร้อยละไม่เกิน 20 ของรายได้ทั้งหมด แต่ถ้ามองด้านภาษีอากรโดยไม่สนใจว่าเป็นรายได้จากภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเองหรือไม่ จะพบว่ารายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลฯ มาจากภาษีอากรมากกว่า 60 % ของรายได้ทั้งหมด และในแต่ละปีรายได้ส่วนที่ทำให้รายได้รวมทั้งหมดของเทศบาลฯ เปลี่ยนแปลงได้ คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ ทั้งนี้ อาจขึ้นอยู่กับสถานะเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาลกลาง

ในการศึกษาลักษณะโครงสร้างของรายได้โดยทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ารายได้ของเทศบาลในช่วงแรกของการศึกษามีแนวโน้มสูงเรื่อย ๆ และสูงสุดในปี 2541 และในปี 2542 เริ่มลดลง อันเนื่องมาจากเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปหดตัวลง รายได้เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากนโยบายของประเทศให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการคลังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และคาดว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ซึ่งต้องมีการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นมากและสมบูรณ์ขึ้น และในอนาคตรายได้ของเทศบาลฯ อาจเปลี่ยนแปลงไป

ผลการวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่พบว่า รายได้ส่วนใหญ่ของเทศบาลนครเชียงใหม่มาจากภาษีอากร ซึ่งค่าเฉลี่ยจากผลการศึกษานี้ 2533 ถึง 2542 คิดเป็นร้อยละ 64.98 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งส่วนที่เหลือมาจากเงินอุดหนุนคิดเป็นร้อยละ 19.62 ของรายได้ทั้งหมด และร้อยละ 15.40 ของรายได้ทั้งหมด มาจากรายได้อื่น ๆ และเมื่อเปรียบเทียบรายได้จากภาษีอากรทั้งหมดพบว่ารายได้จากภาษีเสริมเป็นรายได้ที่มากที่สุด ซึ่งรายได้จากภาษีเสริมประกอบด้วย ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ คิดเป็นร้อยละ 26.17 ของภาษีทั้งหมด

การประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการ การส่งเสริม และการพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่เจริญรุ่งเรืองต่อไป ดังนั้น วิธีการประมาณรายได้จากภาษีอากรที่แม่นยำและยึดหยุ่นกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลานั้น จึงมีความสำคัญยิ่ง การศึกษาการประมาณรายได้จากภาษีอากรโดยใช้การวิเคราะห์อนุกรมเวลา ได้ใช้วิธี Least Square Estimation ในการหาสมการค่าแนวโน้มของภาษีอากรแต่ละชนิด และใช้วิธีการ Single Exponential Method ในข้อมูลที่ไม่สามารถหาค่าแนวโน้มได้

สมการที่ได้โดยวิธี Least Square Estimation สามารถใช้พยากรณ์การประมาณภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ 6 ประเภท ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ซึ่งสมการที่ได้จากการคำนวณมี Adjusted Coefficient of Determination : R^2 มากกว่า 85 % ทุกสมการ ซึ่งถือว่าสามารถนำมาใช้ในการพยากรณ์รายได้จากภาษีอากรทั้ง 6 ประเภทได้ภายใต้เงื่อนไขที่สมมุติว่ากฎหมายและนโยบายทางการคลังของรัฐบาลกลางไม่เปลี่ยนแปลงในอนาคต

ผลการประมาณการรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ในปีงบประมาณ 2543 พบว่าจะเป็นรายได้จากภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน ประมาณ 82.1769 ล้านบาท เป็นรายได้จากภาษีป้ายประมาณ 9.2841 ล้านบาท เป็นรายได้จากภาษีสุรา ประมาณ 12.2166 ล้านบาท เป็นรายได้จากภาษีสรรพสามิต ประมาณ 22.2124 ล้านบาท เป็นรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ประมาณ 155.3727 ล้านบาท และรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ประมาณ 176.1597 ล้านบาท

การพยากรณ์ค่าแนวโน้มพบว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีสรรพสามิต ซึ่งเป็นสมการเส้นโค้งลดลง มีแนวโน้ม ซึ่งอาจเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย เพราะเมื่อประเทศไทยประสบปัญหาด้านเศรษฐกิจทำให้ธุรกิจปิดตัวเองลง ซึ่งก็จะมีผลกระทบทำให้การเก็บภาษีทั้ง 3 ชนิดลดลง และในคำนวณพยากรณ์ภาษีสุรา และภาษีค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน พบว่าภาษีทั้งสองชนิด มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งอาจแสดงถึงแนวโน้มที่แสดงว่าประเทศจะมีการบริโภคสุราและรถเพิ่มขึ้น ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่นกัน

ส่วนในการประมาณภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้วยวิธีการ Single Exponential Method จำนวน 2 ประเภท คือ ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรฆ่าสัตว์ ผลการประมาณรายได้ในปีงบประมาณ 2543 พบว่าจะเป็นรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ประมาณ 3.5218 ล้านบาท และรายได้จากอากรฆ่าสัตว์ ประมาณ 0.3314 ล้านบาท นอกจากนั้นแล้วการนำวิธี Single Exponential Method มาคาดประมาณภาษีอากรทั้งสองประเภทปรากฏว่าได้ค่าทำให้เรียบ (α) เท่ากับ 0.8 แสดงว่าการพยากรณ์นั้นใช้ข้อมูลในช่วงระยะเวลาที่ใกล้กับปีที่ศึกษามากที่สุดมาเป็นตัวพยากรณ์ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากว่าในทางปฏิบัติการจัดเก็บภาษีทั้ง 2 ชนิดนั้นปกติจะอ้างอิงจากการจัดเก็บของปีก่อน เช่นการคิดภาษีบำรุงท้องที่ปี 2543 จะใช้อัตราการจัดเก็บเท่ากับปี 2542 เป็นต้น เช่นเดียวกับอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการบริโภคเนื้อสัตว์ควรที่จะเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนประชากร แต่อาจเป็นเพราะการจัดเก็บของเทศบาลนครเชียงใหม่มิได้ให้ความสนใจรายได้ในส่วนนี้เนื่องจากเป็นรายได้ส่วนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ส่วนอื่นทำให้การจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง

จากการศึกษาการประมาณรายได้จากภาษีอากรพบว่าความแม่นยำของการประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังของรัฐบาลกลาง สภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวน ฯลฯ ซึ่งประการแรกเป็นปัจจัยภายในของ เทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนปัจจัยอื่น ๆ เป็นปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้

6.2 ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาโครงสร้างรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่พอดังข้อสังเกตได้ ดังนี้

1. ภาษีอากรที่เทศบาลนครเชียงใหม่จัดเก็บเองนั้น มีน้อยประเภท และเป็นสัดส่วนค่อนข้างน้อยมาก ซึ่งแสดงถึงอำนาจและการตัดสินใจในการปฏิรูปโครงสร้างรายได้จากภาษีอากรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลนครเชียงใหม่

2. อากรฆ่าสัตว์ ซึ่งจะแสดงถึงการบริโภคเนื้อสัตว์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งโดยปกติแล้วจะเปลี่ยนแปลงตามจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าการจัดเก็บของ เทศบาลนครเชียงใหม่มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อย แม้ว่าประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่จะเพิ่มขึ้นก็ตาม ซึ่งในสภาพความเป็นจริงแล้วเขตเทศบาลฯ ถือได้ว่าเป็นแหล่งเศรษฐกิจ มีผู้ประกอบการมากมายที่เข้ามาประกอบอาชีพทั้งคนในเขตเทศบาลฯ เองและ นอกเขตเทศบาลฯ ดังนั้นในเขตเทศบาลฯ จึงอาจจะมีประชากรจำนวนมากในช่วงกลางวัน และดังนั้นการบริโภคควรจะต้องสูงด้วยเช่นกัน แต่ ปรากฏว่าการบริโภคเนื้อสัตว์ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่โดยเฉลี่ยแล้ว ๆ ประมาณ 90 ตัวต่อวัน ฉะนั้นอาจจะกล่าวได้ว่าการจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์อาจไม่มีการควบคุมเท่าที่ควรทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่สูญเสียนายได้ไปบางส่วนถึงแม้ไม่มากก็ตาม

3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้เทศบาลยังน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บได้ทั้งหมด ซึ่งแสดงว่าการปกครองของไทยยังเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ

4. ในการศึกษาครั้งนี้พบว่าข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษาหาวิธีการที่เหมาะสมและแม่นยำที่สุดในการนำมาใช้พยากรณ์เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะถ้าข้อมูลพื้นฐานสมบูรณ์ ก็จะสามารถทดลองศึกษาค้นคว้าวิธีการศึกษาที่หลากหลาย แล้วเลือกวิธีที่ดีที่สุดแม่นยำที่สุดมาใช้ในการพยากรณ์

5. ระบบการจัดเก็บข้อมูลด้านภาษีรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่ยังไม่สมบูรณ์ ซึ่งทำให้การเลือกแบบในการประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ นั้น มีข้อจำกัดในการศึกษา

พอสรุปได้ว่าการศึกษาค่าประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่มีหลายวิธีที่จะนำมาศึกษาได้ ขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของข้อมูล ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และงบประมาณในการศึกษา

6. เทศบาลนครเชียงใหม่อาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มมากขึ้น หากมีการพัฒนาระบบข้อมูลฐานภาษี การจัดเก็บ และประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่รู้หน้าที่ในการเสียภาษีอย่างซื่อสัตย์ต่อกฎหมาย ก็จะทำให้เทศบาลนครเชียงใหม่มีรายได้มาพัฒนาการให้บริการ การส่งเสริม พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นไป

7. ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการคลังขององค์กรท้องถิ่นของไทยนั้น องค์กรท้องถิ่นต้องจัดทำงบประมาณให้มีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น หากองค์กรท้องถิ่นมีรายได้น้อยก็ต้องใช้จ่ายน้อยตามไปด้วยเนื่องจากกฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นก่อหนี้ได้

6.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาการประมาณรายได้จากภาษีอากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่ามีข้อจำกัดในการศึกษาสำหรับผู้เขียนหลายประการดังนี้

1) เนื่องจากผู้เขียนได้เลือกข้อมูลทุติยภูมิในการทำการศึกษา ปัญหาอุปสรรคคือ ระบบการเก็บข้อมูลของเทศบาลนครเชียงใหม่ยังไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร และเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบ่อยจึงทำให้ขาดความต่อเนื่องของการเก็บข้อมูลเป็นผลทำให้ไม่สามารถติดตามหาข้อมูลบางส่วนได้

2) ผลการประมาณการโดยสร้างสมการรายได้จากภาษีอากรที่ทำการศึกษาได้นั้น อยู่ภายใต้ข้อจำกัดที่กฎหมาย นโยบายของรัฐบาลกลางไม่เปลี่ยน เพราะถ้าโครงสร้างของรายได้ของเทศบาลนครเชียงใหม่เปลี่ยนแปลงการประมาณโดยใช้วิธีที่ทำการศึกษาก็จะขาดความแม่นยำโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สภาวะความผันผวนทางเศรษฐกิจก็อาจมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้ของเทศบาลด้วยเช่นกัน