

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ โดยทำการศึกษาเฉพาะเทศบาลตำบลที่มีการก่อหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามมาตรา 66 (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ประชากรที่ใช้ในการวิจัยเป็นเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งหมด 28 แห่ง และสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) แบ่งช่วงชั้นตามลำดับของรายได้ในปี 2546 ออกเป็นทั้งหมด 3 ช่วงชั้น เพื่อให้ได้เทศบาลตัวอย่างช่วงชั้นละ 1 แห่ง รวม 3 แห่ง เท่านั้น โดยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและทำการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลังในประเด็นที่ศึกษา

ดังนั้น การนำเสนอผลการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ฐานะการคลัง และการก่อหนี้ของเทศบาล

ส่วนที่ 2 ผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ

ส่วนที่ 3 ผลการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากหนี้สาธารณะต่อวินัยทางการคลังของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

ส่วนที่ 4 การทดสอบสมมติฐาน

4.1 ผลการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ฐานะการคลัง และการก่อหนี้ของเทศบาล

4.1.1 เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

1. ข้อมูลพื้นฐาน

เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด เดิมเป็นสุขาภิบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 และได้เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเชิงดอยมาเป็นเทศบาลตำบลเชิงดอย ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ต่อมาเทศบาลตำบลเชิงดอยได้เปลี่ยนแปลงชื่อเทศบาลเป็นเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด ตั้งแต่วันที่ 23 กรกฎาคม 2545 ปัจจุบันตั้งอยู่เลขที่ 222 หมู่ที่ 4 ตำบลเชิงดอย อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวจังหวัด 18 กิโลเมตร

เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด มีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 5.3 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 3 ตำบล คือ ตำบลเชิงดอย หมู่ที่ 3 หมู่ที่ 4 หมู่ที่ 8 และหมู่ 12 บางส่วน หมู่ที่ 5 ตำบลลวงเหนือ บางส่วน และหมู่ 1 ตำบลป่าป้อบางส่วน มีประชากร 4,046 คน 1,526 หลังคาเรือน ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบเชิงเขาพื้นที่บางส่วนเป็นภูเขาและป่า ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

และอุตสาหกรรมขนาดย่อม โดยอาศัยทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นเป็นวัตถุดิบ ด้านสังคม ประกอบด้วยกลุ่มชนหลาย ๆ กลุ่มได้แก่ กลุ่มชนได้อาศัยอยู่หลายหมู่บ้าน เช่น หมู่ที่ 4 บ้านป่าคา หมู่ที่ 5 บ้านลวงเหนือและหมู่ที่ 8 บ้านลวงใต้ กลุ่มชนคนจีนประกอบอาชีพค้าขาย ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในหมู่ที่ 3 และชุมชนอินเดียที่นับถือศาสนาอิสลาม อาศัยอยู่ตามแนวเชิงคอกของคอกสะเก็ด หมู่ที่ 3 บ้านเชิงคอก สภาพเศรษฐกิจการค้า ประกอบด้วย ตลาดสดเอกชน 1 แห่ง สถานีบริการน้ำมัน 3 แห่ง ร้านขายสินค้าเบ็ดเตล็ด 45 แห่ง สถาบันการเงิน 3 แห่ง ธนาคาร 3 แห่ง และสถานที่จำหน่ายอาหาร 50 แห่ง

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลคอกสะเก็ด ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล กับฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี จำนวน 2 คน นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น มีพนักงานเทศบาลและพนักงานจ้าง จำนวน 58 คน เป็นพนักงานเทศบาลสามัญ 19 คน ข้าราชการถ่ายโอน 2 คน ลูกจ้างประจำ 7 คน และพนักงานจ้าง 30 คน

2. สถานะการคลัง

ตารางที่ 4.1 รายได้ของเทศบาลตำบลคอกสะเก็ด จำแนกตามหมวดรายได้ ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
รายได้จัดเก็บ	1,133,160.18	1,377,986.26	1,297,995.57	1,428,194.27	1,470,396.31	1,609,677.20
1. ภาษีอากร	671,333.38	706,383.02	785,137.50	857,448.87	939,065.10	1,106,961.58
2. ค่าธรรมเนียม	254,227.05	320,043.50	359,736.67	356,044.75	380,394.80	411,138.-
3. ทรัพย์สิน	150,686.75	127,964.74	92,321.40	175,900.65	34,736.41	43,927.62
4. สาธารณูปโภค	-	-	-	-	-	-
5. เบ็ดเตล็ด	56,913.-	223,595.-	60,800.-	38,800.-	116,200.-	47,650.-
รายได้จากการจัดสรร	5,378,737.81	6,468,209.36	9,849,238.04	11,914,040.59	10,273,783.16	13,595,810.87

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเภท รายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
เงินอุดหนุน ทั่วไป	2,204,000.-	2,066,150.-	7,534,844.10	7,592,047.-	8,975,600.-	11,137,972.-
รวมรายรับ	8,715,897.99	9,912,345.62	18,682,077.71	20,934,281.86	20,719,779.47	26,343,460.07
อัตราเพิ่ม (%)		13.73	88.47	12.05	-1.02	27.14

- หมายเหตุ :
1. ภาษีจัดสรรปี 2547 ต่ำกว่าปี 2546 เนื่องจากการจัดสรรประจำปีล่าช้าจึงถูกรวมไว้ในปี 2548
 2. ยอดรวมรายได้จัดสรรในปี 2543-2548 ไม่ได้แสดงรายละเอียด

ที่มา : เทศบาลตำบลคอยสะเก็ด

จากข้อมูลตารางที่ 4.1 แสดงถึงรายได้ของเทศบาลตำบลคอยสะเก็ด (รายรับจริงไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ช่วงปี 2543 – 2548 มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 8.7 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 9.9, 18.6, 20.9, 20.7, 26.3 ล้านบาท ในปี 2544 – 2548 ตามลำดับรายได้ในปี 2548 เพิ่มขึ้นจากปี 2543 ประมาณ 3 เท่าตัว โดยในปี 2545 มีอัตราการเพิ่มสูงที่สุดถึงร้อยละ 88.47 อัตราการเพิ่มของรายได้ เป็นการเพิ่มในหมวดเงินอุดหนุนที่สูงมาก จาก 2.2 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 11.1 ล้านในปี 2548 รายได้จากภาษีจัดสรรที่เพิ่มขึ้นจาก 5.3 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 13.5 ในปี 2548 สำหรับการเพิ่มขึ้นของรายได้ในปี 2545 ที่สูงจากปี 2544 มากถึง 88.47 พบว่า เป็นการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนทั่วไปโดยผลของกฎหมายและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 ประเภทภาษีจัดเก็บเองและภาษีจัดสรร ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ภาษีจัดเก็บเอง	670,063.38	706,383.02	785,137.50	857,448.87	939,065.10	1,106,961.58
อัตราเพิ่ม (%)		5.42	11.15	9.21	9.51	17.88
- ภาษีโรงเรือน	493,694.50	494,843.88	530,623.50	600,423.82	673,028.50	807,723.25
- ภาษีบำรุงท้องที่	41,112.88	48,651.14	48,668.-	52,434.05	51,059.60	56,565.33
- ภาษีป้าย	108,635.-	137,037.-	175,885.-	173,933.-	184,950.-	212,845.-
- อากรการฆ่าสัตว์	26,621.-	25,851.-	29,961.-	30,658.-	30,027.-	29,828.-
ภาษีจัดสรร						
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	429,689.-	2,185,650.-	5,847,450.51	8,202,713.50	7,797,101.76	11,523,352.08
- ภาษีสุรา	230,340.-	233,131.15	203,666.05	350,816.45	54,811.74	170,072.29
- ภาษีสรรพสามิต	683,989.-	1,004,861.21	618,734.41	1,280,459.13	254,158.80	794,580.68
- นิติกรรมที่ดิน	-	494,387.-	555,871.-	772,218.-	1,239,369.70	1,045,303.-
ภาษีสืบลีโอน	3,364,386.46	2,550,180.-	2,595,975.51	1,265,327.18	154,822.76	-
รวม	5,378,467.84	7,174,592.38	10,606,834.98	12,728,983.13	10,439,329.86	14,640,269.63

ที่มา : เทศบาลตำบลคอยสะเก็ด

จากข้อมูลตารางที่ 4.2 เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดจากประเภทภาษีแล้วพบว่าแหล่งภาษีของเทศบาลมาจาก 2 แหล่งใหญ่ คือ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีมูลค่าเพิ่ม เดิมภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนถือเป็นรายได้หลักของเทศบาล แต่ในช่วงปี 2543 - 2547 มีสัดส่วนการจัดสรรลดลงจนเป็นศูนย์บาทในปี 2548 เนื่องจากเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดก็มีสัดส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มมากขึ้น โดยในปี 2543 ได้รับจัดสรร 0.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 11.5 ล้านบาท ในปี 2548

รายได้จัดเก็บเองของเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ ถึงจะมีจำนวนไม่มากแต่ก็มีอัตราการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในระหว่าง ปี 2543 - 2548 เพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ 5.42, 11.15, 9.21, 9.51, 17.88 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.3 **รายจ่ายจริงของเทศบาลตำบลคอยสะเกิดจำแนกตามหมวดรายจ่าย ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548**

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
งบประมาณรายจ่ายทั่วไป						
1. รายจ่ายงบกลาง						
1.) ชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย	-	-	-	427,705.88	427,705.88	427,706.88
2.) รายจ่ายตามข้อผูกพัน	153,062.89	53,8017.-	368,134.40	329,308.97	183,274.43	567,580.84
3.) เงินสำรองจ่าย	30,000.-	32,500.-	71,000.-	60,600.-	119,759.71	652,915.90
4.) เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	500,000.-	-	-	-	-	-
รวมรายจ่ายงบกลาง	683,062.89	570,517.-	439,134.40	817,614.85	720,995.12	1,648,202.62
2. รายจ่ายของหน่วยงาน						
ก) รายจ่ายประจำ						
1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	739,175.17	658,275.-	542,870.-	1,015,879.-	893,807.-	2,642,558.42
2. ค่าจ้างชั่วคราว	834,510.-	1,238,233.5	759,383.20	1,166,182.-	870,839.-	1,787,789.-
3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	2,455,820.90	1,416,563.33	2,949,466.18	3,835,067.17	5,138,764.90	9,544,965.64
4. ค่าสาธารณูปโภค	89,484.65	138,544.15	99,392.56	240,437.56	176,897.12	250,492.81
5. เงินอุดหนุน	55,384.96	36,396.46	97,500.-	304,000.-	167,667.-	772,211.44
6. รายจ่ายอื่นๆ	-	-	-	-	226,667.-	402,838.-
รวมรายจ่ายประจำ	4,174,375.68	3,488,012.44	4,887,746.34	6,561,565.73	7,474,642.02	15,400,855.31
ข) รายจ่ายเพื่อการลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	1,825,512.01	4,962,397.49	10,064,230.97	8,100,147.-	9,589,960.-	7,957,568.60

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
รวมรายจ่ายของ หน่วยงาน	5,998,887.69	8,450,409.93	14,951,977.31	14,661,712.73	17,064,602.02	23,358,423.91
ร้อยละของ รายจ่ายเพื่อการ ลงทุน/รายจ่าย หน่วยงาน	30.43	58.72	67.31	55.24	56.19	34.06

ที่มา : เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด

จากตารางที่ 4.3 พบว่าเทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีรายจ่ายที่สำคัญ 2 ประเภท คือ รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายหน่วยงาน ในช่วงปี 2543 - 2548 เทศบาลมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีโดยในปี 2543 มีรายจ่ายประจำ 4.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 15.4 ล้านบาทในปี 2548 และรายจ่ายรวมของเทศบาล ในปี 2543 จำนวน 5.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 23.3 ล้านบาทในปี 2548 หรือประมาณ 4 เท่า สำหรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน ในปี 2543 จัดสรรได้ร้อยละ 30.43 ของรายจ่ายหน่วยงาน ในระหว่างปี 2544 – 2548 คิดเป็นสัดส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงาน ร้อยละ 58.72, 67.31, 55.24, 56.19, 34.06 ตามลำดับ

3. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้

จากการตรวจสอบเอกสารงบแสดงฐานะการเงิน และงบหนี้สิน ของเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2548 พบว่าเทศบาลตำบลดอยสะเก็ดได้ทำการก่อหนี้สาธารณะ ในปีงบประมาณ 2544 โดยการกู้ยืมเงินส่งเสริมกิจการเทศบาลตามโครงการ ดังนี้

3.1 โครงการกู้ยืมเพื่อสมทบค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด

1. เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดได้จัดทำโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล เนื่องจากในขณะนั้นเทศบาลได้ใช้สถานที่บนที่ว่าการอำเภอดอยสะเก็ดเป็นสำนักงานในการปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่ราษฎรผู้มาติดต่อใช้บริการ ติดต่อกับราชการ สถานที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอคับแคบ ไม่เป็นสัดส่วน และเวลาทำการประชุมสภาเทศบาลต้องใช้สถานที่ประชุมของอำเภอ หากทางอำเภอมีความจำเป็นต้องใช้ เทศบาลก็ต้องไปประชุมที่อื่น ทำให้ไม่สะดวก รวมทั้งเป็นการ

รองรับการเจริญเติบโตของหน่วยงานในอนาคต เช่น งานทะเบียนราษฎร งานด้านการศึกษา และจำเป็นต้องก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งเทศบาลได้จัดซื้อที่ดินสำหรับทำการปลูกสร้างไว้แล้ว

2. วัตถุประสงค์ในการขอกู้

- เพื่อให้มีสำนักงานในการปฏิบัติงานและบริการประชาชน
- เพื่อเป็นการบริการแก่ราษฎรให้เป็นไปอย่างสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- เพื่อเป็นการรองรับการเจริญเติบโตของหน่วยงานในอนาคต
- เพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี พ.ศ. 2544

3. งบประมาณของโครงการ 5,617,670. - บาท

จ่ายขาดเงินสะสม 1,617,670. - บาท

กู้ ก.ส.ท. 4,000,000. - บาท

4. สถาปนาเทศบาลอนุญาตและผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ (ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) อนุมัติให้ทำการกู้เงินได้ตามเสนอขอ

5. แหล่งเงินกู้ได้แก่ สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) กระทรวงมหาดไทย และได้รับอนุมัติเมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2544 จำนวน 4,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 บาทต่อปี กำหนดส่งใช้คืนภายใน 10 ปี

6. การคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับโครงการนี้ เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีเงินสะสมที่ส่งมาสมทบกองทุนฯ จำนวน 2,392,045.35 บาท การกู้ครั้งนี้วงเงินจำนวน 2,392,045.35 บาท จึงไม่คิดดอกเบี้ย คิดแต่เฉพาะส่วนที่เกิน จำนวน 1,607,954.65 บาท

7. ผู้มีอำนาจลงนามกู้เงินในขณะนั้นคือ นายดาบตำรวจประดิษฐ์ สอาดล้วน นายกเทศมนตรี และนางอรพินธ์ ธนะหมี เป็นปลัดเทศบาล

8. เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดเริ่มทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 แสดงตามตารางที่ 4.4 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลของเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด

ปีที่ชำระ	ยอดเงินกู้			ดอกเบี้ย	เงินต้นคงค้าง
	เงินต้นที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย	เงินต้นที่ต้องเสียดอกเบี้ย	รวม		
2546	239,204.54	133,928.05	373,132.59	64,318.19	3,626,867.41
2547	239,204.54	139,285.18	378,489.72	58,961.06	3,248,377.69
2548	239,204.54	144,856.58	384,070.12	53,389.66	2,864,316.57
2549	239,204.54	150,650.85	389,855.39	47,595.39	2,474,461.18
2550	239,204.54	156,676.88	395,881.42	41,569.36	2,048,579.76
2551	239,204.53	162,943.96	402,148.49	35,302.28	1,676,431.27
2552	239,204.53	169,461.71	408,666.24	28,784.53	1,267,765.03
2553	239,204.53	176,240.18	415,444.71	22,006.06	852,320.32
2554	239,204.53	183,289.79	422,494.32	14,956.45	429,826.00
2555	239,204.53	190,621.47	429,826. -	7,624.77	-
	2,392,045.35	1,607,954.65	4,000,000. -	374,507.75	

ที่มา : เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

4.1.2 เทศบาลตำบลหางดง อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่

1. ข้อมูลพื้นฐาน

เทศบาลตำบลหางดง มีพื้นที่ 2.72 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่บนที่ราบตอนกลางของอำเภอหางดง ห่างจากจังหวัดเชียงใหม่ไปทางทิศใต้ตามทางหลวงหมายเลข 108 (เชียงใหม่ – ฮอด) เป็นระยะทาง 15 กิโลเมตร สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปภายในชุมชนเทศบาลตำบลหางดงเป็นที่ราบลุ่ม ไม่มีป่าเขา มีลำเหมืองแม่ท่าช้าง ลำเหมืองแม่ซึก และลำเหมืองแม่คำหอม ไหลผ่านทางด้านเหนือ ตะวันตก ด้านใต้และตะวันออกของชุมชน มีประชากร 4,614 คน แยกเป็นชาย 2,141 คน หญิง 2,473 คน ครั้วเรือน 2,112 ครั้วเรือน ความหนาแน่นของประชากร 1,696 คนต่อตารางกิโลเมตร

สภาพเศรษฐกิจ ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ค้าขาย และรับจ้างทั่วไป รายได้เฉลี่ยของประชากร 20,000 บาท/คน/ปี มีจำนวนครัวเรือนในภาคเกษตรกรรม 450 ครัวเรือน ผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าว ผักต่าง ๆ และสวนลำไย สวนมะม่วงและมีการเลี้ยงสัตว์เพื่อการบริโภคในครัวเรือน การพาณิชย์กรรมและบริการ มีสถานีน้ำมัน 6 แห่ง ตลาดสด 1 แห่ง ร้านค้าทั่วไป 180 แห่ง สถานธนาบาล 1 แห่ง โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง อาคารพาณิชย์ 79 คูหา โรงแรม 1 แห่ง ห้องพักรวม 6 ห้อง ธนาคาร 6 แห่ง สถานที่จำหน่ายอาหาร 35 แห่ง สำหรับการอุตสาหกรรมเป็นการประกอบอุตสาหกรรมขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ด้านสังคมประกอบด้วยชุมชน 6 แห่ง มีวัด 5 แห่ง ประชาชนร้อยละ 97.5 นับถือศาสนาพุทธ และร้อยละ 1.5 นับถือศาสนาอิสลาม

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลหางดง ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล กับฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหาร ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลและพนักงานจ้าง จำนวน 74 คน แยกเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ 23 คน ลูกจ้างประจำ 7 คน และพนักงานจ้าง 44 คน

2. สถานะการคลัง

ตารางที่ 4.5 รายได้ของเทศบาลตำบลหางดง จำแนกตามหมวดรายได้ ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
รายได้จัดเก็บ	3,024,220.6	4,019,686.61	4,476,915.08	4,978,581.41	6,564,473.28	6,908,866.31
1. ภาษีอากร	886,730.-	937,528.16	1,002,401.07	1,131,177.42	1,247,460.29	1,403,782.94
2. ค่าธรรมเนียม	521,539.45	535,521.80	568,080.-	713,530.65	1,484,612.75	710,191.19
3. ทรัพย์สิน	1376,393.86	2,334,796.65	2,736,708.21	738,490.59	1,363,995.86	2,009,035.01
4. สาธารณูปโภค	-	-	-	2,033,180.-	2,199,019.-	2,515,643.-
5. เบ็ดเตล็ด	239,557.-	211,840.-	167,455.-	362,202.75	269,385.38	270,213.46
รายได้จากการจัดสรร	4,610,808.46	7,101,140.08	11,525,215.03	14,251,487.29	13,492,730.77	17,829,724.28
เงินอุดหนุนทั่วไป	584,290.-	2,048,750.-	8,129,266.48	9,789,707.74	11,876,640.-	14,084,515.-
รวมรายรับ	8,219,319.0	13,169,576.69	24,131,396.59	,019,776.44	31,933,844.0	38,823,105.59
อัตราเพิ่ม (%)		60.23	(83.24)	(20.25)	(10.04)	(21.57)

หมายเหตุ : 1. ภาษีจัดสรรปี 2547 ต่ำกว่าปี 2546 เนื่องจากการจัดสรรประจำปีล่าช้าจึงถูกรวมไว้ในปี 2548

2. ยอดรวมรายได้จัดสรรในปี 2543-2548 ไม่ได้แสดงรายละเอียด

ที่มา : เทศบาลหางดง

จากข้อมูลตารางที่ 4.5 แสดงถึงรายได้ของเทศบาลตำบลหางดง (รายรับจริงไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ช่วงปี 2543 – 2548 มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 8.2 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 13.1, 24.1, 29.01, 31.93, 38.82 ล้านบาท ในปี 2544 – 2548 ตามลำดับ รายได้ในปี 2548 เพิ่มขึ้นจากปี 2543 มากกว่า 4 เท่าตัว โดยในปี 2545 มีอัตราการเพิ่มสูงที่สุดถึงร้อยละ 83.24 อัตราการเพิ่มของรายได้ เป็นการเพิ่มในหมวดเงินอุดหนุนที่สูงมาก จาก .58 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 14.08 ล้านบาท ในปี 2548 รายได้จากภาษีจัดสรรที่เพิ่มขึ้นจาก 4.61 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 17.82 ล้านบาทในปี 2548 สำหรับการเพิ่มขึ้นของรายได้ในปี 2545 ที่สูงจากปี 254 มากถึง 83.24 พบว่า เป็นการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนทั่วไปโดยผลของกฎหมายและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.6 ประเภทภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและภาษีจัดสรร ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ภาษีจัดเก็บเอง	886,730.34	937,528.16	1,002,401.07	1,131,177.02	1,247,460.29	1,403,782.94
อัตราเพิ่ม (%)		5.72	6.91	12.84	10.28	12.53
- ภาษีโรงเรือน	634,870.71	679,893.-	726,253.-	860,658.-	912,959.85	1,030,826.35
- ภาษีบำรุงท้องที่	57,463.28	64,705.16	62,992.07	59,910.02	60,609.44	60,981.59
- ภาษีป้าย	146,226.35	149,770.-	164,797.-	167,796.-	221,565.-	270,197.-
- อากกรการฆ่าสัตว์	48,170.-	43,160.-	48,359.-	42,813.-	52,326.-	41,778.-
ภาษีจัดสรร						
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	376,176.-	1,166,475.-	5,665,065.71	7,270,774.65	7,737,785.54	11,044,019.76
- ภาษีสุรา	219,210.-	212,238.19	194,165.21	350,723.88	262,990.83	180,132.76
- ภาษีสรรพสามิต	650,939.-	914,805.89	588,031.41	1,281,545.97	1,282,188.31	841,136.86
- นิติกรรมที่ดิน	-	1,344,744.-	2,523,107.-	3,067,580.-	3,968,231.-	5,698,869.-

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

ประเภท รายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ภาษีล้อเลื่อน	3,364,386.46	2,528,237.-	2,528,514.51	2,238,114.79	161,401.95	-
รวม	5,352,637.80	7,104,028.2	12,501,284.91	15,339,916.31	14,560,057.9	19,167,941.32

ที่มา : เทศบาลตำบลหางดง

จากข้อมูลตารางที่ 4.6 เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลหางดงจากประเภทภาษีแล้วพบว่า ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน ตั้งแต่ 2543 - 2547 มีสัดส่วนการจัดสรรลดลงจนเป็นศูนย์บาทในปี 2548 เนื่องจากเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เทศบาลตำบลหางดงก็มีสัดส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มมากขึ้นสูงมาก โดยในปี 2543 ได้รับจัดสรรเพียง 0.3 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 11.04 ล้านบาท ในปี 2548 สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของภาษีจัดสรรรวมทุกประเภทเพิ่มขึ้นทุกปีจาก 1.2 ล้านบาทในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็น 3.6, 8.9, 11.9, 12.2 และ 17.7 ล้านบาทในปี 2544 - 2548 ตามลำดับ

สำหรับรายได้จัดเก็บเองของเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ มีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ตั้งแต่ปี 2543 - 2548 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.72, 6.91, 12.84, 10.28, และ 12.53 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.7 รายจ่ายจริงของเทศบาลตำบลหางดงจำแนกตามหมวดรายจ่ายระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
งบประมาณ รายจ่ายทั่วไป						
1. รายจ่ายงบ กลาง						
1. ชำระหนี้ เงินกู้และ ดอกเบี้ย	458,484.15	458,484.15	715,116.91	711,351.81	1,893,854.18	2,115,875.42

ตารางที่ 4.7 (ต่อ)

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
2. รายจ่ายงบกลาง อื่น ๆ	436,507.04	249,830.-	3,061,760.99	843,167.29	449,019.21	1,985,570.53
รวมรายจ่ายงบ กลาง	894,992.19	708,314.15	3,776,847.90	1,554,519.10	2,342,873.39	4,101,445.95
2. รายจ่ายของ หน่วยงาน						
ก.) รายจ่ายประจำ						
1. เงินเดือนและ ค่าจ้างประจำ	1,376,077.23	1,272,770.-	1,677,670.83	1,783,049.91	2,776,759.75	5,009,094.49
2. ค่าจ้างชั่วคราว	614,913.38	719,600.-	809,859.99	1,040,877.38	1,264,613.97	1,830,640.-
3. ค่าตอบแทนใช้สอยและ วัสดุ	2,717,157.83	2,774,937.25	2,418,939.38	2,579,954.41	5,101,367.85	10,699,758.95
4. ค่า สาธารณูปโภค	84,546.81	63,324.26	537,912.28	428,678.22	513,630.34	609,772.42
5. เงินอุดหนุน	108,500.-	299,400.-	880,300.-	388,900	274,400.-	794,000.-
6. รายจ่ายอื่น ๆ						
รวมรายจ่าย ประจำ	4,901,195.25	5,130,031.51	6,324,682.48	6,221,459.92	9,930,771.91	18,942,965.86
ข.) รายจ่ายเพื่อ การลงทุน						
ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	2,927,800.-	5,148,400.-	9,934,890.-	13,174,497.-	16,860,053.93	14,475,557.40
รวมรายจ่ายของ หน่วยงาน	7,828,995.25	10,278,431.51	16,259,572.48	19,395,956.92	26,790,825.84	33,418,523.26
ร้อยละของรายจ่าย เพื่อการลงทุน/ รายจ่ายหน่วยงาน	37.39	50.08	61.10	67.92	62.93	43.15

ที่มา : เทศบาลตำบลหางดง

จากตารางที่ 4.7 พบว่าเทศบาลตำบลหางดง มีรายจ่ายของหน่วยงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปีโดยในปี 2543 จำนวน 7.8 ล้านบาท และตั้งแต่ปี 2544 – 2548 เพิ่มขึ้นเป็น 10.2, 16.2, 19.3, 26.7, และ 33.4 ล้านบาทตามลำดับ หรือในปี 2548 เพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่าจากปี 2543 รายจ่ายประจำ ในปี 2543 จำนวน 4.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 18.9 ล้านบาทในปี 2548 เพิ่มขึ้นเกือบ 3.85 เท่า สำหรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน ในปี 2543 จัดสรรได้ร้อยละ 37.39 ของรายจ่ายหน่วยงาน ในระหว่างปี 2544 – 2548 คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานร้อยละ 50.08, 61.10, 67.92, 62.93, และ 45.15 ตามลำดับ

3. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้

จากการตรวจสอบบันทึกหนี้สินของเทศบาลตำบลหางดง พบว่าเทศบาลตำบลหางดงได้ทำการกู้เงิน จำนวน 2 โครงการ คือ กู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด ดังนี้

3.1 โครงการกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อปรับปรุงผิวจราจร ดีเส้นจราจรและก่อสร้างรางระบายน้ำ วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก

1. เหตุผลและความจำเป็น เนื่องจากถนนที่จะดำเนินการปรับปรุงผิวจราจรและดีเส้นจราจรเป็นถนนสายหลักและสภาพการจราจรที่คับคั่งเนื่องจากเป็นเส้นทางเชื่อมสู่แหล่งท่องเที่ยวและจังหวัดใกล้เคียง แต่ปัจจุบันมีสภาพชำรุด เป็นหลุมเป็นบ่อ ขรุขระจากน้ำขังช่วงฤดูฝน ประกอบกับการใช้งานมานาน เมื่อทำการปรับปรุงแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการสัญจรไปมาได้มาก รวมทั้งเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เทศบาลจึงมีความจำเป็นต้องทำการปรับปรุงผิวจราจร ดีเส้นจราจร และก่อสร้างรางระบายน้ำ วางท่อระบายน้ำพร้อมบ่อพัก ในถนนเขตเทศบาลตำบลหางดงดังกล่าว

2. วัตถุประสงค์ในการขอกู้

1. เพื่อแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพการจราจร
2. เพื่อแก้ไขปัญหาการระบายน้ำ
3. เพื่อลดอุบัติเหตุ ลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

3. แหล่งเงินกู้ สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) กระทรวงมหาดไทย และเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2542 จำนวน 3,032,200 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 บาทต่อปี กำหนดส่งใช้คืนภายในกำหนด 10 ปี

4. การคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับโครงการนี้ เทศบาลตำบลหางดงมีเงินสะสมที่ส่งมาสมทบกองทุนฯ จำนวน 1,354,324.45 บาท ซึ่งเงินสมทบทุนจำนวนนี้ เป็นเงินที่มีภาระผูกพันตามสัญญากู้ครั้งก่อนซึ่งไม่ต้องเสียดอกเบี้ยจำนวน 1,353,802.12 บาท คงเหลือเงินสมทบทุนอีกจำนวน 522.33 บาท ฉะนั้น การกู้ครั้งนี้ในวงเงิน จำนวน 522.33 บาท จึงไม่คิดดอกเบี้ยคิดแต่เฉพาะส่วนที่เกิน จำนวน 3,031,677.67 บาท

5. ผู้มีอำนาจลงนามกู้เงินในขณะนั้นคือ นายจำรูญ เร่งถนอมทรัพย์ นายกเทศมนตรี และนายพัฒนา พึ่งบุญ ณ อยุธยา เป็นปลัดเทศบาล

6. เทศบาลตำบลหางดงเริ่มทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในปัจุบันประมาณ พ.ศ. 2543 แสดงตามตารางที่ 4.8 ดังนี้

ตารางที่ 4.8 เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลของเทศบาลตำบลหางดง

ปีที่ชำระ	ยอดเงินกู้		ดอกเบี้ย	รวม	เงินต้นคงค้าง
	เงินต้นที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย	เงินต้นที่ต้องเสียดอกเบี้ย			
2546	52.24	252,511.31	121,267.11	252,563.55	2,779,636.45
2547	52.24	262,611.77	111,166.65	262,664.01	2,516,972.11
2548	52.24	273,116.24	100,662.18	273,168.48	2,243,803.96
2549	52.23	284,040.89	89,737.53	284,093.12	1,959,710.84
2550	52.23	295,402.52	78,375.90	295,454.75	1,664,256.09
2551	52.23	307,218.62	66,559.80	307,270.85	1,356,985.24
2552	52.23	319,507.37	54,271.05	319,559.60	1,037,425.64
2553	52.23	332,287.66	41,490.76	332,339.89	705,085.75
2554	52.23	345,579.17	28,199.25	345,631.40	359,454.35
2555	52.23	359,402.12	14,376.30	359,454.35	-
	522.33	3,031,677.67	706,106.53	3,032,200.00	

ที่มา : กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

3.2 โครงการกู้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหางดง

1. เหตุผลและความจำเป็นในการขอกู้เงิน เนื่องจากอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลหางดงในปี 2542 เดิมเป็นอาคารพาณิชย์ 2 ชั้นครึ่ง 4 คูหา ทำการปรับปรุงเป็นสำนักงานเพื่อให้ประชาชนมาติดต่อราชการ ตั้งอยู่ด้านหลังตลาดสดเทศบาลตำบลหางดง มีสภาพคับแคบ ไม่เพียงพอที่จะรองรับการบริการของประชาชนผู้มาติดต่องาน ไม่มีสถานที่จัดกิจกรรมสำหรับชุมชน และไม่มีที่จอดรถให้กับประชาชนผู้มาติดต่องานราชการได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับเพื่อรองรับการถ่ายโอนบุคลากรในอนาคต จึงมีความจำเป็นต้องทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานใหม่

2. วัตถุประสงค์ในการขอกู้

1. เพื่อให้เทศบาลตำบลหางดงมีสำนักงานแห่งใหม่ที่สามารถรองรับการขยายตัวของเทศบาล การกิจแต่ละด้านในปัจจุบันและกิจกรรมที่จะถ่ายโอนมาในอนาคต

2. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและผู้มาติดต่องานราชการ

3. เพื่อให้มีสถานที่จัดกิจกรรมสำหรับชุมชน

3. แหล่งเงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2546 จำนวน 10,005,000.- บาท อัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามประกาศธนาคาร (MLR) ณ วันที่ลงนามในสัญญา เท่ากับร้อยละ 5.75 บาทต่อปี กำหนดส่งใช้คืนภายในกำหนด 12 ปี

4. กำหนดชำระเงินต้นเป็นงวดทุก 12 เดือน ต่องวด ๆ ละ 909,545.45 บาท และชำระดอกเบี้ยต่างหากโดยกำหนดชำระภายในวันที่สิ้นสุดของทุกเดือน

5. ผู้มีอำนาจลงนามกู้เงินในขณะนั้นคือ นายจำรูญ เร่งถนอมทรัพย์ นายกเทศมนตรี และนายพัฒนา พึ่งบุญ ณ อยุธยา เป็นปลัดเทศบาล

6. เทศบาลตำบลหางดงเริ่มทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และสิ้นสุดสัญญาภายในวันที่ 3 มิถุนายน 2558 แสดงตามตารางที่ 4.9 ดังนี้

ตารางที่ 4.9 เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารกรุงไทย จำกัด ของเทศบาลตำบลหางดง

ปีที่ชำระ	รายการชำระหนี้			เงินต้นคงค้าง
	เงินต้น	ดอกเบี้ยปีละ	รวม	
2547	-	575,287.50	575,287.50	10,005,000.00
2548	909,545.45	575,287.50	1,484,832.95	9,095,454.55
2549	909,545.45	522,988.64	1,432,534.09	8,185,909.10
2550	909,545.45	470,689.77	1,380,235.22	7,276,363.65
2551	909,545.45	418,390.91	1,327,936.36	6,366,818.20
2552	909,545.45	366,092.05	1,275,637.50	5,457,272.75
2553	909,545.45	313,793.18	1,223,338.63	4,547,727.30
2554	909,545.45	261,494.32	1,171,039.77	3,638,181.85
2555	909,545.45	209,195.46	1,118,740.91	2,728,636.4
2556	909,545.45	156,896.59	1,066,442.04	1,819,090.95
2557	909,545.45	104,597.73	1,014,143.18	909,545.50
2558	909,545.50	52,298.87	961,844.37	-
	10,005,000.00	4,027,012.52	14,032,012.52	

ที่มา : เทศบาลตำบลหางดง

4.1.3 เทศบาลตำบลเวียงฝาง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่

1. ข้อมูลพื้นฐาน

เทศบาลตำบลเวียงฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ได้เปลี่ยนฐานะมาจากสุขาภิบาลเวียงฝางเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เทศบาลตำบลเวียงฝางตั้งอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอฝาง ตำบลเวียงฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปทางทิศเหนือ ระยะทาง 152 กิโลเมตร มีพื้นที่สูงกว่าระดับน้ำทะเล 470 เมตร มีพื้นที่การปกครอง 2.714 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 5 หมู่บ้าน ได้แก่หมู่ที่ 2, 3, 4, 5, 9 และแบ่งเป็น 11 ชุมชน มีประชากร 8,266 คน มีจำนวนครัวเรือน 2,687 ครัวเรือน ความหนาแน่นประชากรเฉลี่ย 3,663 คนต่อตารางกิโลเมตร

อำเภอฝางเป็นแหล่งที่มีพืชผลทางการเกษตรอุดมสมบูรณ์ จึงมีสถานะทางการเงินหมุนเวียนอยู่ในเกณฑ์ที่ดีตลอด อาชีพเกษตรกรรมจึงเป็นอาชีพที่สำคัญของคนในเขตเทศบาล ผลผลิตการเกษตรที่สำคัญ คือ ข้าว ส้ม ลิ้นจี่ ถั่วเหลือง หอมหัวใหญ่ ด้านการพาณิชย์ มีตลาดสด การค้าขายสินค้าตามแนวถนนโชตนา ตามถนนท่าแพจนถึงทางแยกขึ้นไปสู่เขตเทศบาล มีสถาบันการเงิน (ธนาคาร) จำนวน 8 แห่ง

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลเวียงฝาง ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล กับฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โครงสร้างและอัตรากำลังในการบริหาร ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลและพนักงานจ้าง จำนวน 87 คน แยกเป็น พนักงานเทศบาลสามัญ 22 คน ลูกจ้างประจำ 16 คน และพนักงานจ้าง 49 คน

2. สถานะการคลัง

ตารางที่ 4.10 รายได้ของเทศบาลตำบลเวียงฝาง จำแนกตามหมวดรายได้ ระหว่าง
ปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
รายได้	11,155,349.80	15,798,249.97	19,164,747.57	24,920,320.44	23,951,986.1	28,269,133.88
1. ภาษีอากรและภาษีจัดสรร	9,389,900.66	13,597,526.1	16,840,467.66	23,039,666.71	22,317,407.2	25,084,124.52
2. ค่าธรรมเนียม	1,024,202.55	1,961,657.50	1,116,057.35	1,221,857.75	1,320,707.-	2,807,399.-
3. ทรัพย์สิน	121,848.94	42,758.37	23,988.78	43,673.08	49,834.17	218,979.18
4. สาธารณูปโภค	-	-	-	-	-	-
5. เบ็ดเตล็ด	619,397.65	196,308.-	1,184,233.78	615,122.90	264,037.73	158,631.18
เงินอุดหนุนทั่วไป	2,539,700.-	2,540,450.-	8,713,905.14	11,100,769.-	12,011,801.1	13,213,874.-
รวมรายรับ	13,695,049.8	18,338,699.97	27,878,652.71	36,021,089.44	35,963,787.2	41,483,007.88
อัตราเพิ่ม (%)	-	33.90	52.02	29.06	-0.15	15.34

หมายเหตุ : 1. ภาษีจัดสรรในปี 2547 ต่ำกว่าปี 2546 เนื่องจากการจัดสรรประจำปีล่าช้าจึงถูก
รวมไว้ในปี 2548

2. รายได้ของเทศบาลตำบลเวียงฝางไม่ได้แยกภาษีอากรและรายได้จากการจัดสรร

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงฝาง

จากข้อมูลตารางที่ 4.10 แสดงถึงรายได้ของเทศบาลตำบลเวียงฝาง (รับจริงไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ช่วงปี 2543 – 2548 มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 13.6 ล้านบาท ในปี 2543 เป็น 18.3, 27.8, 36.0, 35.9, 41.48 ล้านบาท ในปี 2544 – 2548 ตามลำดับ รายรับรวมของปี 2548 เพิ่มขึ้นจากปี 2543 ประมาณ 3 เท่าตัว โดยในปี 2545 มีอัตราการเพิ่มสูงที่สุดถึงร้อยละ 52 หมวดเงินอุดหนุนเพิ่มจาก 2.5 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 13.21 ล้านบาทในปี 2548 รายได้จากภาษีอากรรวมกับภาษีจัดสรรที่เพิ่มขึ้นจาก 9.3 ล้านบาทในปี 2543 เป็น 25.0 ล้านบาท ในปี 2548 เป็นการเพิ่มขึ้นโดยผลของกฎหมายและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 4.11 ประเภทภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเองและภาษีจัดสรร ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

ประเภทรายได้	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ภาษีจัดเก็บเอง			3,088,599.75	2,764,342.65	3,442,874.65	4,090,752.80
อัตราเพิ่ม (%)	-	-	-	-10.49	24.54	18.81
- ภาษีโรงเรือน	-	-	2,547,564.-	2,130,418.-	2,778,481.-	3,321,921.-
- ภาษีบำรุงท้องที่	-	-	43,916.75	42,189.65	43,970.75	43,491.-
- ภาษีป้าย	-	-	473,169.-	562,863.-	573,580.90	639,510.80
- อากรการฆ่าสัตว์	-	-	23,950.-	28,872.-	46,842.-	85,830.-
ภาษีจัดสรร						
- ภาษีมูลค่าเพิ่ม	-	-	3,964,676.68	9,642,958.12	11,360,678.1	15,732,375
- ภาษีสุรา	-	-	472,999.18	702,619.11	438,961.15	306,926.41
- ภาษีสรรพสามิต	-	-	1,410,832.08	2,551,679.66	2,385,407.04	1,436,819.05
- นิติกรรมที่ดิน	-	-	1,494,794.-	2,013,853.-	3,859,850.-	3,205,054.-
ภาษีล้อเลื่อน	-	-	6,292,969.30	4,751,695.91	297,603.01	-
รวม	-	-	16,724,870.99	22,427,148.45	21,785,373.9	24,771,927.6

หมายเหตุ : ปี 2543, 2544 ไม่ทราบข้อมูล

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงฝาง

Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

จากข้อมูลตารางที่ 4.11 เมื่อเปรียบเทียบรายได้ของเทศบาลเวียงฝางพบว่า ในปี 2545 - 2548 เทศบาลมีภาษีจัดเก็บเองและภาษีจัดสรรเพิ่มขึ้น ประเภทที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม โดย ในปี 2545 ได้รับจัดสรร 3.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 9.6, 11.3 และ 15.7 ล้านบาท ในปี 2546 - 2548 ตามลำดับ

สำหรับรายได้จัดเก็บเองของเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์ โดยเฉลี่ยมีการจัดได้เพิ่มขึ้น ปี 2545 จัดเก็บได้ 3.08 ล้านบาท และ 4.09 ล้านบาท ในปี 2548

ตารางที่ 4.12 รายจ่ายจริงของเทศบาลตำบลเวียงฝางจำแนกตามหมวดรายจ่าย ระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
งบประมาณ						
รายจ่ายทั่วไป						
1. รายจ่ายงบกลาง						
1. ชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย	509,039.65	621,230.78	1,255,339.92	1,020,467.-	1,658,165.33	1,087,046.48
2. รายจ่ายงบกลางอื่น ๆ	438,046.-	383,449.55	251,799.83	751,942.50	995,882.17	1,404,167.77
รวมรายจ่ายงบกลาง	943,085.65	1,004,680.33	1,507,139.75	1,772,409.5	2,654,407.5	2,491,214.18
2. รายจ่ายของหน่วยงาน						
ก.) รายจ่ายประจำ						
1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,597,017.-	1,715,293.-	2,147,408.-	2,712,640.-	2,603,138.-	5,716,603.-
2. ค่าจ้างชั่วคราว	1914,126.-	1,811,440.-	1,091,285.-	1,563,083.-	1,427,970.-	1,837,440.-
3. ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	4,730,220.89	4,303,202.68	4,899,942.19	8,469,630.67	6,467,607.42	13,000,782.28
4. ค่าสาธารณูปโภค	177,040.38	226,980.86	147,877.66	247,244.17	210,703.57	547,406.86
5. เงินอุดหนุน	70,000.-	564,750.-	585,000.-	237,000.-	226,500.-	261,000.-

ตารางที่ 4.12 (ต่อ)

รายการ	ปี 2543 จำนวน	ปี 2544 จำนวน	ปี 2545 จำนวน	ปี 2546 จำนวน	ปี 2547 จำนวน	ปี 2548 จำนวน
6. รายจ่ายอื่น ๆ	-	200,000.-	-	400,000.-	-	-
รวมรายจ่ายประจำ	8,488,404.27	8,821,666.54	8,871,512.85	13,629,597.84	10,935,918.96	21,363,232.14
ข.) รายจ่ายเพื่อการลงทุน	3,261,336.-	2,184,740.-	8,226,300.-	11,039,173.-	10,600,810.06	10,973,169.3
ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	3,261,336.-	2,184,740.-	8,226,300.-	11,039,173.-	10,600,810.06	10,973,169.3
รวมรายจ่ายของหน่วยงาน	12,692,825.92	12,011,086.87	18,604,952.60	26,441,180.34	24,190,776.52	34,827,615.62
ร้อยละของรายจ่ายเพื่อการลงทุน/รายของหน่วยงาน	25.69	18.18	44.21	41.75	43.82	31.50

หมายเหตุ : ในปี 2548 จ่ายขาดเงินสะสมจ่ายเป็นดอกเบี้ยเงินกู้ 1,087,046.48 บาท
ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงฝาง

จากตารางที่ 4.12 พบว่ารายจ่ายของเทศบาลตำบลเวียงฝาง ในช่วงปี 2543 - 2548 เพิ่มขึ้นทุกปีโดยในปี 2543 มีรายจ่ายประจำ 8.4 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 21.3 ล้านบาทในปี 2548 และรายจ่ายรวมของเทศบาล ในปี 2543 จำนวน 12.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 34.8 ล้านบาทในปี 2548 สำหรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุน ในปี 2543 จัดสรรได้ร้อยละ 25.69 ของรายจ่ายหน่วยงาน และร้อยละ 18.18, 42.21, 41.75, 43.82 และ 31.50 ในปี 2544 – 2548 ตามลำดับ

3. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้

ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2548 พบว่าเทศบาลตำบลเวียงฝางได้ทำการก่อหนี้สาธารณะ โดยการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ดังนี้

3.1 โครงการกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ ค.ส.ล.
จำนวน 5 แห่ง

1. ในการดำเนินการขอกู้เงินเพื่อทำการก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ ค.ส.ล. จำนวน 4 แห่งของเทศบาลตำบลเวียงฝาง เนื่องจากในปีงบประมาณ 2542 เทศบาลมีโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นจำนวนหลายโครงการ ซึ่งแต่ละโครงการจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน รองรับสภาพการเติบโตชุมชนและเศรษฐกิจ แต่เทศบาลยังไม่สามารถจัดหารายได้มาใช้จ่ายอย่างเพียงพอ ประกอบกับสภาพถนนที่ประชาชนสัญจรไปมาในปัจจุบันมีสภาพชำรุด เป็นหลุมเป็นบ่อ ขรุขระจากน้ำขังช่วงฤดูฝน ประกอบกับการใช้งานมานาน เมื่อทำการปรับปรุงแล้วจะสามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการสัญจรไปมาได้มาก

2. แหล่งเงินกู้ สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) กระทรวงมหาดไทย และเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2542 จำนวน 4,403,610 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 บาทต่อปี กำหนดส่งใช้คืนภายในกำหนด 10 ปี

3. การคำนวณดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับโครงการนี้ เทศบาลตำบลหางดงมีเงินสะสมที่ส่งมาสมทบกองทุนฯ จำนวน 2,350,389.87 บาท ซึ่งเงินสมทบทุนจำนวนนี้ เป็นเงินที่มีภาระผูกพันตามสัญญากู้ครั้งก่อนซึ่งไม่ต้องเสียดอกเบี้ย จำนวน 998,025.95 บาท คงเหลือเงินสมทบทุนอีกจำนวน 1,352,363.92 บาท ฉะนั้น การกู้ครั้งนี้ในวงเงิน จำนวน 1,352,363.92 บาท จึงไม่คิดดอกเบี้ย คิดแต่เฉพาะส่วนที่เกิน จำนวน 3,051,246.08 บาท

4. ผู้มีอำนาจลงนามกู้เงินในขณะนั้นคือ นายฐานิสร์ กมลรัตนานายกเทศมนตรี และนาย นพดล รัฐศุภางค์ เป็นปลัดเทศบาล

5. เทศบาลตำบลเวียงฝางเริ่มทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 แสดงตามตารางที่ 4.13 ดังนี้

ตารางที่ 4.13 เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลของเทศบาลตำบลเวียงฝาง

ปีที่ชำระ	ยอดเงินกู้		ดอกเบี้ย	รวม	เงินต้นคงค้าง
	เงินต้นที่ไม่ต้องเสียดอกเบี้ย	เงินต้นที่ต้องเสียดอกเบี้ย			
2544	135,236.98	254,140.70	122,049.85	511,427.53	4,014,232.32
2545	135,236.98	264,306.33	111,884.22	511,427.53	3,614,689.01
2546	135,236.98	274,878.58	101,311.97	511,427.53	3,204,573.45
2547	135,236.98	285,873.73	90,316.82	511,427.53	2,783,462.74

ตารางที่ 4.13 (ต่อ)

ปีที่ ชำระ	ยอดเงินกู้		ดอกเบี้ย	รวม	เงินต้นคงค้าง
	เงินต้นที่ไม่ต้อง เสียดอกเบี้ย	เงินต้นที่ต้องเสีย ดอกเบี้ย			
2548	135,236.97	297,308.69	78,881.87	511,427.53	2,350,917.08
2549	135,236.97	309,201.03	66,989.53	511,427.53	1,906,479.08
2550	135,236.97	321,583.48	54,607.08	511,427.53	1,449,658.63
2551	135,236.97	334,446.81	41,743.75	511,427.53	979,974.85
2552	135,236.97	347,824.69	28,365.87	511,427.53	496,913.19
2553	135,236.97	361,737.67	14,452.89	511,427.53	

ที่มา : เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กระทรวงมหาดไทย

3.2 โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลตำบลเวียงฝาง

1. เหตุผลและความจำเป็นในการขอกู้เงิน เทศบาลตำบลเวียงฝางไม่อาคารสำนักงานเป็นของตนเอง ที่ทำการในปัจจุบัน มีสภาพคับแคบ ไม่เพียงพอที่จะรองรับการบริการของประชาชนผู้มาติดต่องาน และไม่มีสถานที่จัดกิจกรรมสำหรับชุมชน ประกอบกับเพื่อรองรับการขยายตัวของเทศบาลตำบลเวียงฝางในอนาคต จึงมีความจำเป็นต้องทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่

2. วัตถุประสงค์ในการขอกู้

1. เพื่อให้เทศบาลตำบลเวียงฝางมีสำนักงานแห่งใหม่ที่สามารถรองรับการขยายตัวของเทศบาล ภารกิจแต่ละด้านในปัจจุบันและกิจกรรมที่จะถ่ายโอนมาในอนาคต

2. เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและผู้มาติดต่องานราชการ

3. เพื่อให้มีสถานที่จัดกิจกรรมสำหรับชุมชน

3. แหล่งเงินกู้ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2546 จำนวน 11,00,000.- บาท อัตราดอกเบี้ยตามประกาศธนาคาร (MLR) ณ วันที่ลงนามในสัญญาเท่ากับร้อยละ 5.75 บาทต่อปี กำหนดส่งใช้คืนภายในกำหนด 12 ปี

4. กำหนดชำระต้นเงินเป็นงวดทุก 12 เดือน ต่องวด ๆ ละ 916,666.67 บาท และชำระดอกเบี้ยต่างหากโดยกำหนดชำระภายในวันที่สิ้นสุดของทุกเดือน

5. ผู้มีอำนาจลงนามกู้เงินในขณะนั้นคือ นายฐานิสร์ กมลรัตนานายกเทศมนตรี และนายวิทยา ลินเสน เป็นปลัดเทศบาล

6. เทศบาลตำบลเวียงฝางเริ่มทำการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และสิ้นสุดสัญญาภายในวันที่ 3 มิถุนายน 2560

ตารางที่ 4.14 เงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารกรุงไทย จำกัด ของเทศบาลตำบลเวียงฝาง

ปีที่ชำระ	รายการชำระหนี้			เงินต้นคงค้าง
	เงินต้น	ดอกเบี้ยปีละ	รวม	
2548	-	632,500.-	632,500.-	11,000,000.-
2549	916,666.67	632,500.-	1,549,166.67	10,083,333.33
2550	916,666.67	579,791.67	1,496,458.34	9,166,666.66
2551	916,666.67	527,083.34	1,443,750.01	8,249,999.99
2552	916,666.67	474,375.-	1,391,041.67	7,333,333.32
2553	916,666.67	421,666.67	1,338,333.34	6,146,666.65
2554	916,666.67	353,433.34	1,270,100.01	5,499,999.98
2555	916,666.67	316,250.-	1,232,916.67	4,583,333.31
2556	916,666.67	263,541.67	1,180,208.34	3,666,666.64
2557	916,666.66	210,833.34	1,127,500.-	2,749,999.97
2558	916,666.66	157,125.-	1,073,791.66	1,833,333.30
2559	916,666.66	105,416.67	1,022,083.33	916,666.63
2560	916,666.66	52,708.34	969,375.-	-
	11,000,000.-	4,727,225.04	15,727,225.04	

ที่มา : เทศบาลตำบลเวียงฝาง

ตารางที่ 4.15 จำนวนเงินกู้ตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของเทศบาลทั้ง 3 แห่ง

	รวมเงินกู้ทั้งสิ้น	ก่อสร้าง สำนักงาน	ร้อยละ	ก่อสร้าง ปรับปรุง โครงสร้าง พื้นฐาน	ร้อยละ
เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด	4,000,000.00	4,000,000.00	100	-	
เทศบาลตำบลหางดง	13,037,200.00	10,005,000.00	76.74	3,032,200.00	22.26
เทศบาลตำบลเวียงฝาง	15,403,610.00	11,000,000.00	71.41	4,403,610.00	28.59
รวม	32,005,000.00	25,005,000.00	78.13	7,435,810.00	23.23

จากตารางที่ 4.15 พบว่าเทศบาลตำบลที่ทำการศึกษากันทั้ง 3 แห่งได้ทำการกู้เงิน รวมทั้งสิ้น 32,005,000 บาท โดยมีขนาดของเงินกู้ที่แตกต่างกัน คือ 4 ล้านบาท 13 ล้านบาท และ 15 ล้านบาท ตามลำดับ โดยโครงการที่นำมากู้ส่วนใหญ่เป็นการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล จำนวน 25,005,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 78.13 รองลงมาคือโครงการก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน 7,435,810 บาท คิดเป็นร้อยละ 23.23

เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดซึ่งเป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเพียง 1 ครั้ง ส่วนเทศบาลตำบลหางดงและเทศบาลตำบลเวียงฝาง ซึ่งเป็นเทศบาลกลางและขนาดใหญ่ มีการกู้แห่งละ 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกทั้ง 2 แห่งได้กู้เพื่อก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ในปีงบประมาณ 2542 - 2543 ครั้งที่ 2 ได้ทำการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ในปีงบประมาณ 2546 - 2547 โดยมีขนาดของจำนวนเงินกู้และวัตถุประสงค์ในการกู้ที่ใกล้เคียงกัน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานของเทศบาลทั้ง 2 แห่ง เป็นการกู้ธนาคารพาณิชย์ คือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

จากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการหรือหัวหน้ากองคลัง นายกเทศมนตรีทั้ง 3 แห่ง เห็นว่า ปัญหาความต้องการอาคารสำนักงานในช่วงเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล มีความจำเป็นมากเนื่องจากสุขาภิบาลเดิมส่วนใหญ่จะอาศัยพื้นที่ของที่ว่าการอำเภอ เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลมีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่เทศบาล จึงจำเป็นต้องจัดสัดส่วนสถานที่ราชการให้สามารถอำนวยความสะดวกและเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ

นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลคอยสะเกิดเห็นว่าการกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาด้านสถานที่ปฏิบัติราชการของเทศบาลได้เป็นอย่างดี และเห็นว่าจำนวนเงินกู้ไม่สูงเกินไป ขนาดของอาคารเหมาะสม และเป็นการกู้ที่ไม่สร้างภาระทางการคลังให้แก่เทศบาลในอนาคต และเห็นว่าการชะลอโครงการเพื่อรอให้มีรายได้เพียงพอก่อน หรือก่อสร้างโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะมีผลต่อการกระจายงบประมาณด้านอื่นที่จำเป็นเช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องจากงบประมาณที่ควรจะจัดสรรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ต้องนำมาจ่ายเป็นค่าก่อสร้างอาคารสำนักงาน

ส่วนนายกเทศมนตรีตำบลหางดงเห็นว่าห้วงแรกของการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลยังไม่จำเป็นต้องจัดหาสำนักงานใหม่ จึงปรับปรุงอาคารพาณิชย์เป็นสำนักงานและกู้เงินมาทำการปรับปรุงซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานก่อน เมื่อเทศบาลมีรายได้มากขึ้น ภารกิจและขนาดของหน่วยงานใหญ่ขึ้น จำเป็นต้องขยายพื้นที่การให้บริการประชาชน จึงได้ทำโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในปี 2546 โดยพิจารณากำหนดขนาดและวงเงินให้เหมาะสมตามความจำเป็นรวมทั้งเพื่อรองรับการขยายตัวของเทศบาลในอนาคตด้วย ในครั้งนี้ได้ทำการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) วงเงิน 10,005,000 บาท โดยให้เหตุผลในการเลือกแหล่งเงินกู้คือบริการดี ดอกเบี้ยต่ำ และระยะเวลาผ่อนชำระนาน และผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลตำบลหางดงให้ความเห็นว่าเทศบาลมีภาระหนี้ค้างอยู่ที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในปีประกอบด้วยหลักเกณฑ์ของกองทุนที่กำหนดให้เทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลกู้เงินเพื่อก่อสร้างสำนักงานได้วงเงินไม่เกินแห่งละ 4 ล้านบาท สอดคล้องกับเหตุผลของเทศบาลตำบลเวียงฝางที่พิจารณาแหล่งเงินกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อทำการก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ในปี 2546 ซึ่งก่อนหน้านี้เทศบาลได้กู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อก่อสร้างท่อและรางระบายน้ำ และยังมีภาระหนี้ค้างกับกองทุนอยู่เช่นเดียวกัน

ตารางที่ 4.16 แหล่งเงินทุนและวัตถุประสงค์ในการกู้เงินของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่
ที่ทำการกู้เงินในระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

	ก่อสร้างสำนักงาน	โครงสร้างพื้นฐาน	ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์	ซื้อที่ดิน	จำนวนครั้งที่กู้
เทศบาลขนาดใหญ่					
ทต.เวียงฝาง	ธนาคารฯ	กองทุนฯ	-	-	2
ทต.สันทรายหลวง	-	-	-	กองทุนฯ	1
ทต.แม่ใจ	ธนาคารฯ	-	-	-	1
ทต.เมืองแกนพัฒนา	กองทุนฯ	-	-	-	1
ทต.ยางเนิ้ง	กองทุนฯ	-	-	-	1
ทต.แม่ริม	กองทุนฯ	-	-	-	1
เทศบาลขนาดกลาง					
ทต.เมืองงาย	กองทุนฯ	-	-	-	1
ทต.หนองตองพัฒนา	-	-	กองทุนฯ	-	1
ทต.สันมหาพน	กองทุนฯ	-	-	-	1
ทต.หางดง	ธนาคารฯ	กองทุนฯ	-	-	2
ทต.ท่าข้าม	กองทุนฯ	-	-	-	1
เทศบาลขนาดเล็ก					
ทต.ท่าเดื่อ	กองทุนฯ	-	-	-	1
ทต.ดอยสะเก็ด	กองทุนฯ	-	-	-	1
รวม 13 แห่ง	11 แห่ง	2 แห่ง	1 แห่ง	1 แห่ง	

ตารางที่ 4.16 จากการตรวจสอบข้อมูลการกู้เงินของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 28 แห่ง ในระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548 พบว่ามีเทศบาลตำบล 13 แห่งที่ทำการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงิน หรือคิดเป็นร้อยละ 46.42 ของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลตำบล 11 แห่ง กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน หรือร้อยละ 86.66 ของโครงการที่ทำการกู้ รองลงมาได้แก่ ความจำเป็นทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ทางเท้า ฯลฯ ร้อยละ 13.33

ตารางที่ 4.17 วัตถุประสงค์การกู้ จำนวนเงินกู้ และปีที่กู้เงินของเทศบาลตำบลในจังหวัด
เชียงใหม่ ที่ทำการกู้เงินในระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548

	วัตถุประสงค์ การกู้	ปีที่ทำการกู้เงิน					
		2543	2544	2545	2546	2547	2548
เทศบาลขนาดใหญ่							
ทต.เวียงฝาง	(2) (1)	4,403,610	-	-	11,000,000	-	-
ทต.สันทราย หลวง	(3)	3,641,386	-	-	-	-	
ทต.แม่ใจ	(1)		-	-	5,695,000	-	
ทต.เมืองแกน พัฒนา	(1)	-	-	-	4,000,000		
ทต.ขางแมง	(1)	-	-	-	-	10,000,000	
ทต.แม่ริม	(1)	-	-	4,800,000	-	-	
เทศบาลขนาด กลาง							
ทต.เมืองงาย	(1)	-	-	4,000,000	-	-	
ทต.หนองตอง พัฒนา	(3)	-	-	-	-	-	5,921,000
ทต.สันมหาพน	(1)	-	-	-	-	-	8,600,000
ทต.หางดง	(2) (1)	3,032,200	-	-	10,005,000	-	
ทต.ท่าข้าม	(1)	-	-	4,000,000	-	-	
เทศบาลขนาดเล็ก							
ทต.ท่าเตื่อ	(1)	-	4,000,000	-	-	-	
ทต.คอกสะแก	(1)	-	-	4,000,000	-	-	
รวม		11,077,196	4,000,000	16,800,000	30,700,000	10,000,000	14,521,000

หมายเหตุ : (1) กู้เพื่อก่อสร้างสำนักงาน รวม 74,100,000 บาท

(2) กู้เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวม 7,435,810 บาท

(3) กู้เพื่อซื้อที่ดิน รวม 3,641,386 บาท

จากตารางที่ 4.17 เทศบาลเวียงฝางและเทศบาลตำบลสันทรายหลวงซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดใหญ่ทำการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและจัดซื้อที่ดิน เทศบาลตำบลหางดงซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดกลาง ทำการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ในปี 2543 เทศบาลตำบลขนาดเล็กจะกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในปี 2544 – 2545 ส่วนเทศบาลตำบลขนาดใหญ่และขนาดกลางจะทำการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในระหว่างปี 2546 – 2548 โดยเทศบาลตำบลเวียงฝาง เทศบาลตำบลแม่ใจและเทศบาลตำบลหางดงกู้เงินจาก ธนาคารกรุงไทย

4.2 ผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ

การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาสำคัญในการดำเนินการขอกู้เงินของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

1. ปัญหาด้านฐานะการคลังของเทศบาล

ช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ในช่วงระหว่างปี 2542 – 2544 เทศบาลตำบลมีขนาดของรายรับ ที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับในช่วงระหว่างปี 2545 - 2548 ในช่วง 2 ปีแรกเทศบาลส่วนใหญ่จึงมีปัญหาด้านฐานะการคลังซึ่งมีขนาดจำกัดและไม่เอื้อให้เทศบาลขอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ได้ตามความจำเป็น ปัญหาดังกล่าวได้คลี่คลายในปี 2545 - 2548 เทศบาลสามารถกำหนดขนาดของโครงการและจำนวนที่ขอกู้ได้มากขึ้น

ตารางที่ 4.18 อัตราการเพิ่มของรายได้ของเทศบาลตำบลดอยสะเก็ด เทศบาลตำบลหางดง และเทศบาลตำบลเวียงฝาง

ปี	ดอยสะเก็ด		หางดง		เวียงฝาง	
2543	8,715,897.97		9,683,779.10		13,695,050.00	
2544	9,912,345.62	13.73	13,127,276.69	35.60	18,338,700.01	33.90
2545	18,682,077.71	88.47	24,131,396.59	83.82	27,878,651.96	52.02
2546	20,934,281.86	12.05	29,019,776.44	20.25	36,021,089.24	29.06
2547	20,719,779.47	-1.02	31,933,877.00	10.01	35,963,787.21	-0.15
2548	26,343,460.07	27.14	38,823,105.59	21.57	41,483,007.88	15.34

จากตารางที่ 4.18 แสดงให้เห็นขนาดรายได้ของเทศบาลทั้ง 3 แห่งที่มีจำนวนแตกต่างกันในแต่ละปี ในช่วง 2 ปีแรก (ปี 2543- 2544) เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีรายได้ 8.7 ล้านบาท หางดง 9.6 ล้านบาท และฝาง 13.6 ล้านบาท มีอัตราการเพิ่มขึ้น 13.73, 35.60, 33.90 ตามลำดับ แสดงว่าในช่วงแรกขนาดของรายได้และสัดส่วนรายได้และอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ของเทศบาลทั้ง 3 แห่งไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ในปี 2545 เทศบาลทั้ง 3 แห่งมีอัตราการเพิ่มของรายได้ที่ค่อนข้างสูงมาก คือ 88.47 , 83.82 , 52.02 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.19 ร้อยละของรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายของหน่วยงาน และร้อยละของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ปี	ดอยสะเก็ด		หางดง		เวียงฝาง	
	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน	สัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน	สัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้	สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุน	สัดส่วนรายจ่ายชำระหนี้
2543	30.43	-	37.39	24.24	25.69	15.60
2544	58.72	-	50.08	13.89	18.18	28.43
2545	67.31	-	61.10	7.19	44.21	15.26
2546	55.24	5.28	67.92	6.65	41.75	9.24
2547	56.19	4.46	62.93	12.13	43.82	17.57
2548	34.06	5.65	43.31	17.14	31.50	9.90
เฉลี่ย	50.32	5.13	53.78	13.54	34.19	16.0

จากตารางที่ 4.19 แสดงสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนต่อรายจ่ายของหน่วยงาน ในปี 2543 – 2548 เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนเฉลี่ยร้อยละ 50.32 ของรายจ่ายหน่วยงาน เทศบาลตำบลหางดง ร้อยละ 53.78 และเทศบาลตำบลเวียงฝางร้อยละ 34.19 ตามลำดับ

ในปี 2543 – 2548 เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้เฉลี่ยร้อยละ 5.13 เทศบาลตำบลหางดง ร้อยละ 13.54 และเทศบาลตำบลเวียงฝางร้อยละ 16.0 ตามลำดับ

ในช่วงระยะเวลา 2 ปีแรกที่เทศบาลในฐานะเป็นเทศบาลจะเห็นได้ว่าเทศบาลตำบลมีอัตราส่วนการเพิ่มขึ้นของรายได้สูงมากทุกแห่ง สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนเฉลี่ยมีจำนวนสูงกว่าร้อยละ 30 และมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้มีจำนวนไม่เกินหลักเกณฑ์พิจารณาของแหล่งเงินกู้

2. ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกู้เงินของเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ การกู้เงินของเทศบาลยังคงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 66(6) และมาตรา 66 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 252/2541 เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้เทศบาลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ สำหรับของจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ 2347/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอกู้เงินของเทศบาล เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง พร้อมทั้งสรุปความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์การกู้เงินของสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม

จากข้อกำหนดของระเบียบ กฎหมาย และคำสั่งการดังกล่าวทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดหรือขาดความหลากหลายในการกู้เงิน เนื่องจากข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้แต่ละแห่งแตกต่างกัน หากมีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ไว้ เป็นการเฉพาะก็จะทำให้เทศบาลมีแนวทางในการกำหนดแผนการก่อหนี้ มีวินัยในการก่อหนี้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้เงิน และประเมินความสามารถในการบริหารหนี้ของตนเองได้

3. ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแหล่งเงินกู้

ในปัจจุบันการกู้เงินของเทศบาลถูกจำกัดแหล่งเงินกู้ยู่เพียงไม่กี่แห่งจากการศึกษาในครั้งนี้ เทศบาลที่ศึกษาได้กู้เงินจากแหล่งเงินกู้ 2 แห่ง คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

เทศบาลส่วนใหญ่จะคุ้นเคยกับการกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย บริหารกองทุนโดยระดมเงินจากเทศบาลในรูปของเงินสะสมฝากสมทบไว้ที่กองทุน ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี และนำเงินกองทุนดังกล่าวจ่ายให้สมาชิกกู้ในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอย่างอื่นของเทศบาล โดยสามารถผ่อนชำระได้ไม่เกิน 15 ปี

ภายในวงเงินไม่เกิน 10 เท่าของเงินสะสมของเทศบาลผู้ขอฝากไว้แต่ถ้าในกรณีที่ผู้เก็บเงินสะสมเงินกู้เฉพาะส่วนที่เกินก็เสียดอกเบี้ยร้อยละ 4 - 8 ตามแต่วัตถุประสงค์ในการกู้

ปลัดเทศบาลและหัวหน้ากองคลังทุกแห่งเห็นว่า การกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีผลดีต่อเทศบาลและเทศบาลควรเลือกพิจารณาเป็นอันดับแรก เนื่องจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเป็นกองทุนที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เทศบาลสมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ

แต่นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่า เงื่อนไขการให้กู้ของกองทุนยังค่อนข้างจำกัด หลักเกณฑ์การให้กู้คลุมเครือ และมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อให้เทศบาลกู้จากกองทุนได้ เช่น ระเบียบของกองทุนให้เทศบาลกู้เงินลงทุนฯ ได้ไม่เกิน 10 เท่า ของเงินฝาก แต่ต่อมากองทุนฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานสำหรับเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลได้ 5 เท่าของเงินฝาก วงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท เป็นข้อจำกัดและไม่เอื้อให้เทศบาลกู้ได้ความจำเป็น

นายกเทศมนตรีตำบลหางดง ให้เหตุผลในการเลือกแหล่งเงินกู้จาก ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ว่ามีความสะดวก บริการดี และระยะเวลาผ่อนชำระนาน และธนาคารให้กู้ได้เต็มจำนวน ผู้อำนวยการกองคลังเทศบาลตำบลหางดงเห็นเทศบาลได้เลือกพิจารณาหลักเกณฑ์ของ ก.ส.ท. แล้วติดจำนวนเพดานการให้กู้ของกองทุน และภาระหนี้ที่เทศบาลยังค้างอยู่ จึงเห็นว่าธนาคารกรุงไทยมีข้อกำหนดที่ยืดหยุ่นกว่าและสามารถกู้ได้ตามความจำเป็น แต่การกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็มีปัญหาอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า

ปลัดเทศบาลทุกแห่งเห็นว่าการกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในช่วงแรก (ปี 2542 – 2544) มีความยุ่งยากในการติดต่อประสานงาน และเทศบาลยังขาดประสบการณ์ในการกู้เงิน และเห็นว่าการประสานภายใน หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีผลต่อการบริการที่สะดวกและรวดเร็วในการอนุมัติงบประมาณ

4.3 ผลการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากหนี้สาธารณะต่อวินัยทางการคลังของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

1. วินัยการคลังด้านดุลการคลัง

ตารางที่ 4.20 เปรียบเทียบรายได้ – รายจ่าย และดุลการคลัง ระหว่างปีงบประมาณ
2543 - 2548

เทศบาล	รายรับ - รายจ่ายรายปี					
	2543	2544	2545	2546	2547	2548
รวม 3 แห่ง						
รายรับ	32,094,726	41,378,321	70,692,124	85,975,146	88,617,443	106,649,572
รายจ่าย	26,520,707	30,739,926	49,816,501	60,498,848	68,046,203	91,604,561
รับสูงกว่าจ่าย	5,574,019	10,638,395	20,875,623	25,426,298	20,571,240	15,045,011
ทต.คดยสะแก						
รายรับ	8,715,897	9,912,345	18,682,077	20,934,281	20,719,779	26,343,460
รายจ่าย	5,998,887	8,450,409	14,951,977	14,661,712	17,064,602	23,358,423
รับสูงกว่าจ่าย	2,717,010	1,461,936	3,730,100	6,272,569	3,655,177	2,985,037
ทต.หาดง						
รายรับ	9,683,779	13,127,276	24,131,396	29,019,776	31,933,877	38,823,105
รายจ่าย	7,828,995	10,278,431	16,259,572	19,395,956	26,790,825	33,418,523
รับสูงกว่าจ่าย	1,854,784	2,848,845	7,871,824	9,623,820	5,143,052	5,404,582
ทต.เวียงฝาง						
รายรับ	13,695,050	18,338,700	27,878,651	36,021,089	35,963,787	41,483,007
รายจ่าย	12,692,825	12,011,086	18,604,952	26,441,180	24,190,776	34,827,615
รับสูงกว่าจ่าย	1,002,225	6,327,614	9,273,699	9,579,909	11,773,011	6,655,392

จากตารางที่ 4.20 พบว่า สถิติรายได้และรายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณ 2543-2548 รายได้จริงของเทศบาล สูงกว่ารายจ่ายจริงค่อนข้างสูง โดยในปีงบประมาณ 2543-2548 รายได้สูงกว่ารายจ่าย 5.5, 10.6, 20.8, 25.4, 20.5 และ 15.04 ล้าน ตามลำดับ ซึ่งเกิดจาก 2 สาเหตุ คือ เทศบาลประมาณการรายรับไว้ต่ำแต่ได้รับการจัดสรรภาษีสูง โดยเฉพาะในช่วงปี 2545-2548 มีสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งเกิดจากการจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นตามกฎหมายและเทศบาลไม่สามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าวภายในปี อีกสาเหตุหนึ่งคือ เทศบาลสามารถรักษาวินัยทางการคลัง โดยใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ขอบเขตของรายได้ตามปกติ

ตารางที่ 4.21 เปรียบเทียบอัตราส่วนดุลการคลังระหว่างปี 2543 – 2548

เทศบาล	ร้อยละของดุลการคลังประจำปี					
	2543	2544	2545	2546	2547	2548
ทต.คอย สะเก็ด	45.29	17.30	24.94	42.78	21.41	12.77
ทต.หางดง	23.69	27.71	48.41	49.61	19.19	16.17
ทต.เวียงฝาง	7.89	52.68	49.84	36.23	48.66	19.10

จากตารางที่ 4.21 แสดงอัตราส่วนร้อยละของดุลการรับจ่ายประจำปี 2543 – 2548 พบว่ามีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมประจำปีค่อนข้างสูง โดยเทศบาลตำบลคอยสะเก็ดเพิ่มขึ้นในปี 2543 ร้อยละ 45.29 และปี 2546 ร้อยละ 42.78 เทศบาลตำบลหางดง เพิ่มร้อยละ 48.41 ในปี 2545 และร้อยละ 49.61 ในปี 2546 ส่วนเทศบาลตำบลเวียงฝาง เพิ่มขึ้นร้อยละ 52.68 ในปี 2544 และร้อยละ 49.84, 36.33, 48.66 ในปี 2545 – 2547 ตามลำดับ

2. วินัยการคลังด้านการใช้จ่ายเงินสะสม

ตารางที่ 4.22 จำนวนเงินสะสมที่เทศบาลเก็บรักษาไว้ที่เทศบาลและฝากกองทุนส่งเสริม
กิจการเทศบาล ประจำปี 2543 - 2548

ปี	คอยสะเก็ด		หางดง		เวียงฝาง	
	เงินสะสมที่ รักษาที่ เทศบาล	เงินสะสมที่ กองทุน	เงินสะสมที่ รักษาที่ เทศบาล	เงินสะสมที่ กองทุน	เงินสะสมที่ รักษาที่ เทศบาล	เงินสะสมที่ กองทุน
	เทศบาล	เทศบาล	เทศบาล	เทศบาล	เทศบาล	เทศบาล
2543	2,199,537	2,255,883	2,291,778	1,355,645	4,358,059	2,109,672
2544	3,476,001	2,392,045	2,560,499	1,451,614	2,704,100	2,450,611
2545	4,987,448	2,709,405	6,327,124	1,535,225	10,555,759	2,685,484
2546	7,683,648	3,087,598	3,565,957	1,887,873	8,047,712	3,604,447
2547	3,668,650	3,693,699	5,256,879	2,238,966	15,142,671	4,071,415
2548	593,493	3,901,064	146,122	2,518,773	1,071,340	4,937,865
รวมปี 48	4,494,557		2,664,895		6,045,205	

จากตารางที่ 4.22 พบว่าเงินสะสมที่เกิดจากรายรับสูงกว่ารายจ่าย และตกเป็นเงินสะสมประจำปีของเทศบาล มีการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเงินสะสมที่ฝากไว้ที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ซึ่งเทศบาลจะต้องนำเงินสะสมฝากสมทบไว้ที่กองทุนฯ ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี เพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเงินจำนวนนี้มีผลต่อการพิจารณากำหนดเพดานกู้ยืมของเทศบาลด้วย ส่วนเงินสะสมที่รักษาไว้ที่เทศบาลแต่ละแห่งมีสัดส่วนแตกต่างกันตามการใช้จ่ายเงินสะสม ซึ่งสะท้อนนโยบายผู้บริหารว่า เทศบาลควรใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลในเวลาใด และจากการศึกษาพบว่า เงินสะสมของเทศบาลทุกแห่งที่รักษาไว้ที่เทศบาล มีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด มีเงินสะสมที่เก็บรักษาไว้ที่เทศบาลจำนวน 593,493 บาท เทศบาลตำบลหางดงมีจำนวน 146,122 บาท และเทศบาลตำบลเวียงฝางมีจำนวน 1,071,340 บาท

ตารางที่ 4.23 ขนาดรายจ่ายตามแหล่งที่มาของงบประมาณ ระหว่างปี 2543 - 2548

ปี	เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด			เทศบาลตำบลหางดง			เทศบาลตำบลเวียงฝาง		
	รายจ่ายตามงบ ฯ	จ่ายจากเงินสะสม	จ่ายจากเงินกู้	รายจ่ายตามงบ ฯ	จ่ายจากเงินสะสม	จ่ายจากเงินกู้	รายจ่ายตามงบ ฯ	จ่ายจากเงินสะสม	จ่ายจากเงินกู้
2543	5,998,887	43,210	-	7,828,995	-	3,032,200	12,692,825	-	4,403,610
2544	8,450,409	650,364	-	10,278,431	586,839	-	12,011,086	-	-
2545	14,951,977	2,224,283	4,000,000	16,259,572	177,300	-	18,604,952	-	-
2546	14,661,712	1,418,201	-	19,395,956	5,152,380	10,005,000	26,441,180	664,630	-
2547	17,064,602	5,394,328	-	26,790,825	108,695	-	24,190,776	2,807,012	-
2548	23,358,423	2,703,858	-	33,418,523	4,935,692	-	34,827,615	11,026,320	11,000,000

จากตารางที่ 4.23 พบว่า ปี 2543 – 2548 เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดได้นำเงินสะสมส่วนที่เก็บรักษาไว้ที่เทศบาลมาใช้จ่ายในกิจการของเทศบาลทุกปี ขณะที่เทศบาลตำบลหางดงนำมาใช้จ่าย ตั้งแต่ปี 2544 – 2548 ส่วนเทศบาลตำบลเวียงฝางในช่วง 3 ปีแรก ไม่มีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายแต่ได้มีการใช้จ่ายในปี 2546 – 2548 ซึ่งในปี 2548 มีการใช้จ่ายเงินสะสมสูงถึง 11.02 ล้านบาท

จากตารางที่ 4.22 และ 4.23 เห็นได้ว่า เทศบาลขนาดเล็กมีการจ่ายขาดเงินสะสมกระจายตามความจำเป็นในแต่ละปี ขณะที่เทศบาลที่มีขนาดรายได้มากจะจ่ายขาดเงินสะสมไม่บ่อยครั้ง แต่ว่าการจ่ายขาดแต่ละครั้งเป็นจำนวนเงินที่สูง

4.4 การทดสอบสมมติฐานและตอบคำถามในการวิจัย

การทดสอบสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ก่อนเริ่มทำการศึกษา สามารถนำผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์มาสรุปและตอบคำถามในการวิจัยได้ ดังนี้

สมมติฐานข้อที่ 1 เทศบาลตำบลที่มีรายได้จัดเก็บเองที่แตกต่างกันมีผลต่อการก่อหนี้แตกต่างกัน

จากการศึกษาตารางที่ 4.15 ซึ่งแสดงการกู้เงินของเทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่ง ที่มีขนาดของรายได้จัดเก็บแตกต่างกัน พบว่า

- เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดซึ่งเป็นตัวแทนเทศบาลที่มีรายได้น้อย ได้ทำการกู้เงินเพื่อสมทบค่าก่อสร้างอาคารสำนักงานในปี 2544 จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 4,000,000 บาท
- เทศบาลตำบลหางดงซึ่งเป็นตัวแทนของเทศบาลรายได้ขนาดกลาง ทำการกู้เงินในระหว่างปี 2543 – 2548 รวม 2 ครั้ง โดยในปี 2543 กู้เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 3,032,200 บาท ครั้งที่ 2 กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานในปี 2546 จากธนาคารกรุงไทย จำกัด จำนวน 10,000,000 บาท
- เทศบาลตำบลเวียงฝางซึ่งเป็นตัวแทนเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีรายได้มาก ได้ทำการกู้เงินในระหว่างปี 2543 – 2548 รวม 2 ครั้ง โดยในปี 2543 กู้เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จำนวน 4,403,610 บาท และครั้งที่ 2 กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในปี 2546 จากธนาคารกรุงไทย จำกัด จำนวน 11,000,000 บาท

จากตารางที่ 4.16 ในระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2548 มีเทศบาลตำบล 13 แห่งที่ทำการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงิน หรือคิดเป็นร้อยละ 46.42 ของเทศบาลตำบลทั้งหมดในจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลตำบล 11 แห่ง กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน หรือร้อยละ 86.66 ของโครงการที่ทำการกู้ รองลงมาได้แก่ ความจำเป็นทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ทางเท้า ฯลฯ ร้อยละ 13.33 และตารางที่ 4.17 แสดงจำนวนเงินกู้เพื่อก่อสร้างสำนักงาน รวม 74,100,000 บาท กู้เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน รวม 7,435,810 บาท กู้เพื่อซื้อที่ดิน รวม 3,641,386 บาท ในปี 2543 เทศบาลตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่ทำการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาลตำบลขนาดเล็กกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในปี 2544 – 2545 ส่วนเทศบาลตำบลขนาดใหญ่และขนาดกลางจะทำการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในระหว่างปี 2546 –

2548 โดยเทศบาลตำบลเวียงฝาง เทศบาลตำบลแม่ใจและเทศบาลตำบลหางดงกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย

จึงสรุปได้ว่า การก่อหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน รองลงมาได้แก่ การกู้เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ขนาดของจำนวนเงินกู้ เทศบาลขนาดเล็กกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน วงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท ในช่วง 3 ปีแรกที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ส่วนเทศบาลขนาดกลางและขนาดใหญ่กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานในวงเงิน 10 ล้านบาท และ 11 ล้านบาท ตามลำดับ และสามารถเลือกแหล่งเงินกู้ได้ตามความจำเป็น (กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กำหนดให้เทศบาลตำบลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลกู้กองทุนฯ ได้ไม่เกินวงเงิน 4 ล้านบาท)

ดังนั้น ผลการศึกษาจึงเห็นว่า เทศบาลที่มีรายได้จัดเก็บเองแตกต่างกัน มีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ที่เหมือนกัน แต่มีความสามารถในการก่อหนี้ วงเงินในการก่อหนี้ จำนวนครั้ง และรูปแบบที่แตกต่างกัน

สมมติฐานข้อที่ 2 เทศบาลตำบลที่มีการก่อหนี้สามารถบริหารงบประมาณได้โดยไม่กระทบต่อวินัยทางการคลัง

ในการทดสอบสมมติฐานว่า เทศบาลตำบลที่มีการก่อหนี้ สามารถบริหารงบประมาณได้โดยไม่กระทบต่อวินัยทางการคลัง สามารถตรวจสอบได้จากการรักษาวินัยทางการคลังของเทศบาลด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1. วินัยทางด้านดุลการคลัง

จากตารางที่ 4.20 ซึ่งเปรียบเทียบรายได้กับรายจ่ายของเทศบาลพบว่า เทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่งมีดุลการคลังที่เกิดจากสัดส่วนรายได้และรายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณ 2543 – 2548 เกินดุลทุกแห่ง ซึ่งหมายถึง เทศบาลทุกแห่งจะมีจำนวนเงินสะสมตามระเบียบฯ เพิ่มขึ้นต่อเนื่องทุกปี การเพิ่มขึ้นของเงินสะสมอาจเกิดจาก 2 สาเหตุ คือ เทศบาลมีรายได้สูงกว่าประมาณการ จากการจัดเก็บได้เพิ่มขึ้น หรือ ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมากขึ้น และไม่สามารถตราเทศบัญญัติรายจ่ายเพิ่มเติมได้ทัน กับอีกสาเหตุหนึ่งคือ เทศบาลมีการใช้จ่ายโดยประหยัด ภายใต้ขอบเขตของรายได้ปกติ ซึ่งจำนวนดังกล่าวจะตกเป็นเงินสะสมประจำปี

ดุลการคลังที่ดีขึ้นกว่าเดิมอาจไม่สามารถตอบได้ว่า การบริหารเทศบาลมีวินัยทางการคลังดีมาก แต่ควรพิจารณาว่าเจตนาการจัดสรรเงิน ของรัฐบาลต้องการให้เทศบาลนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาการใช้จ่ายเงินส่วนที่ตกเป็นเงินสะสมอีกทางหนึ่งด้วย

2. วินัยการคลังด้านการใช้จ่ายและเก็บรักษาเงินสะสม

จากตารางที่ 4.22 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลตำบลทั้ง 3 แห่ง มีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมที่เก็บรักษาไว้ที่กองทุนฯ ทุกปี ตามส่วนของเงินสะสมร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี

จำนวนเงินสะสมที่ฝากไว้ที่กองทุนฯ เทศบาลไม่สามารถนำมาใช้จ่ายได้โดยตรง แต่ใช้เป็นหลักประกันในการกู้ หรือกำหนดสัดส่วนเพดานการกู้เงินของเทศบาลได้ ส่วนเงินสะสมที่เก็บรักษาไว้ที่เทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและลดลงทุกปี เกิดจากเทศบาลมีการจ่ายขาดเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้ที่เทศบาล แต่การที่เทศบาลเก็บรักษาเงินสะสมไว้มากอาจมองได้ว่าเทศบาลมีฐานะการคลังที่ดีและมีความมั่นคงสูง แต่การเก็บรักษาเงินสะสมไว้มากเกินไปโดยไม่นำมาใช้จ่ายเลยอาจเป็นการปิดโอกาสในการพัฒนาและไม่เป็นผลดีต่อท้องถิ่น

3. วินัยด้านการใช้จ่าย

การใช้จ่ายเงินของเทศบาลที่ดีควรต้องมีสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่ายของหน่วยงาน (อ้างอิงรายจ่ายของรัฐบาล) จากตารางที่ 4.19 พบว่า เทศบาลทั้ง 3 แห่งมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนโดยเฉลี่ย ตั้งแต่ปี 2543 -2548 อยู่ในระดับสูง คือ เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด เฉลี่ยร้อยละ 50.32 เทศบาลตำบลหางดง เฉลี่ยร้อยละ 53.78 และเทศบาลตำบลเวียงฝาง เฉลี่ยร้อยละ 34.19

สำหรับสัดส่วนการใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้ และตามกฎหมาย (หลักเกณฑ์การกู้เงินของสำนักงานส่งเสริมกิจการเทศบาล ในภาคผนวก) จากตารางที่ 4.19 พบว่า เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายเพื่อการลงทุนอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 5.13 เทศบาลตำบลหางดงเฉลี่ยร้อยละ 13.54 และเทศบาลตำบลเวียงฝางเฉลี่ยร้อยละ 16.0 ทั้ง 3 แห่งอยู่ในระดับที่ไม่เป็นปัญหาในการบริหารงบประมาณปกติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีผลการคลังที่เกินดุลต่อเนื่องตลอด การใช้จ่ายเงินไม่ได้มุ่งถึงการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมเพียงอย่างเดียว แต่ได้มีการนำเงินสะสมมาใช้จ่าย กระจายตามปีงบประมาณ ตามความจำเป็น และสัดส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนก็ไม่ได้ลดหย่อนลงไป หรือสัดส่วนการใช้จ่ายเงินเพื่อการชำระหนี้ก็ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่มีปัญหา จึงสรุปได้ว่าเทศบาลตำบลที่มีการก่อหนี้สามารถบริหารงบประมาณได้โดยไม่เสียวินัยทางการคลัง จึงขอรับสมมติฐานข้อที่ 2