

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษา ปึงบประมาณ 2552

นายนรา แป้นประหยัด

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

Factors Affecting the Distribution of Specific Grants to Local Government Units;
Case Study: Fiscal Year, 2009

Mr. Nara Panprayad

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา ปังบประมาณ 2552

โดย

นายนรา แป้นประหยัด

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ตีร์ณ พงศ์มพัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุกานดา เหลืองอ่อน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. นवलน้อย ตีร์รัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรเวศม์ สุวรรณระดา)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา)

นรา เป็นประหยัด : ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2552. (Factors affecting
the distribution of specific grants to local government units; Case Study:
Fiscal Year, 2009) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ.ดร. นवलน้อย ตริรัตน์, 153
หน้า.

งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการทดสอบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะ
กิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2552 โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัย
ทางการเมืองซึ่งมีข้อสมมติว่าในกรณีที่นักการเมืองได้รับเลือกตั้งแล้วเข้ามาทำหน้าที่เป็น
รัฐบาลย่อมมีแนวโน้มในการจัดสรรงบประมาณไปสู่พื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองของตน
ตามแนวคิดสำนักทางเลือกสาธารณะ ว่าด้วยพฤติกรรมของนักการเมือง โดยเป็นการ
ทดสอบเชิงปริมาณจากแบบจำลองวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS)
สำหรับปัจจัยที่ใช้ในการทดสอบ ได้แก่ ปัจจัยทางการเมืองซึ่งพิจารณาจากรูปแบบพื้นที่
ฐานเสียงของนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งในปี 2550 และปัจจัยที่ไม่ใช่การเมืองซึ่งพิจารณา
จากเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปี 2552 ได้แก่ จำนวนประชากร พื้นที่
ภัยพิบัติ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวม
เงินอุดหนุน ได้แก่ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้จากภาษี
จัดสรรจากรัฐบาล

จากการศึกษา พบว่า ปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทย (ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลและ
ทำหน้าที่บริหารจัดการกระทรวงมหาดไทย) ที่ได้รับเลือกตั้งแบบยกเขตมีอิทธิพลต่อการ
จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชิงบวก ขณะที่พื้นที่ฐานเสียงรูปแบบอื่นมีอิทธิพลในเชิงลบ
สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง พบว่า มีเพียงปัจจัยทางด้านรายได้ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุนเท่านั้นที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ซึ่งให้ผลในเชิงบวกแสดงว่าการจัดสรรเงินมีแนวโน้มที่จะพิจารณาจัดสรรให้กับท้องถิ่นที่มี
รายได้สูงแทนที่จะจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อลดช่องว่างทางการคลังให้กับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดงบประมาณต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์การเมือง.....

ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา 2554.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

5285297729 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : Local Government Units / Political Factors / Non-political Factors / Specific Grants

NARA PANPRAYAD : FACTORS AFFECTING THE DISTRIBUTION OF SPECIFIC GRANTS TO LOCAL GOVERNMENT UNITS; CASE STUDY: FISCAL YEAR, 2009. ADVISOR : ASSOC. PROF. NUALNOI TREERAT, Ph.D., 153 pp.

The objective of this study is to test the factors that affected the allocation of special grants to local government units in 2009. This study used the concept of Public Choice theory on the behavior of the politicians and employed the hypothesis that the politicians have tendency to allocate budgets to areas of their political base. The methodology used in this study is a quantitative method based on the Ordinary Least Square (OLS) model. The Factors used in this study consist of the political factors, the results of election in 2007 and the non-political factors, the special grants allocation criteria in 2009. Those non-political factors consist of population, the disaster area, economic growth, local government revenue (excluding the subsidies), local collected taxes revenue and shared taxes revenue.

The study found that the political factors significantly influenced allocation of the specific grants, the political areas base of the Bhumjaithai party's members have tendency to receive specific grants more than the political base area of other parties. For the non-political factors, only local government revenues, excluding the subsidies, positively affected the specific grants. This implies that, the allocation of specific grants cannot reduce the fiscal space between the higher local incomes and lower incomes in the local government units.

Field of Study : Political Economy Student's Signature _____
Academic Year : 2011 Advisor's Signature _____

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้หากขาดความกรุณาของ รศ.ดร. นवलน้อย ตีรรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ชี้แนะและขัดเกลาวิทยานิพนธ์จนเป็นรูปเป็นร่าง ผศ.ดร. สุกานดา เหลืองอ่อน ประธานสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร. วรเวศม์ สุวรรณรดา กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำอันมีค่าในการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของงานศึกษานี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ดร.ภูมิสุข สัตยานุรักษ์ คุณสุเมธ พฤษภุณี คุณอัญชลี ห่วงทอง และคุณบุญชัย แซ่เจี้ยว ที่สละเวลาอันมีค่าแก่ผู้เขียนในการขอคำปรึกษาและตรวจทานความถูกต้อง นอกจากนี้ยังผู้มีท่านอื่นๆ ที่ได้เอื้อนามในที่นี้ สำหรับข้อมูลอันมีประโยชน์ยิ่งในการทำการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนทั้งในการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ซึ่งให้การดูแล การอบรมสั่งสอนอย่างดีที่สุดแก่ผู้เขียนจนวาระสุดท้ายของชีวิต รองศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณบุญวัฒนา ผู้เป็นทั้งอาจารย์และเป็นบิดาผู้ให้กำเนิดผู้เขียนในโลกวิชาการ

คุณงามความดีที่ปรากฏในงานศึกษานี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่ผู้มีพระคุณทั้งหลาย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
ขอบเขตของการวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
วิธีดำเนินการวิจัย	7
2. แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	9
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	13
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
3. วิธีดำเนินการวิจัย.....	49
การรวบรวมข้อมูล	49
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	79
ข้อสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา.....	83

บทที่	หน้า
4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552	87
ข้อมูลทั่วไปที่ใช้ในการศึกษา	95
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	107
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	119
บทสรุป	119
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	123
รายการอ้างอิง.....	130
ภาคผนวก.....	134
ก. แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)	135
ข. การเลือกตั้งและบทบาทหน้าที่ทางการเมืองของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)	142
ค. รายละเอียดจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ประจำปีงบประมาณ 2552.....	146
ง. คณะรัฐมนตรี คณะที่ 59 ของประเทศไทย.....	148
จ. ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ.....	150
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	153

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.1	ค่าการกระจายตัวงบประมาณ (Gini-coefficient) แบ่งตามประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552	5
2.1	โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ	11
2.2	ตัวอย่างประเภทเงินอุดหนุนที่ใช้ในปัจจุบัน	23
2.3	ผลกระทบจากการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	32
2.4	เปรียบเทียบเป้าหมายและประเภทเงินอุดหนุนในต่างประเทศ.....	38
3.1	รายละเอียดข้อบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	52
3.2	โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	65
3.3	ขนาดรายได้ และสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลปี 2544 - 2552.....	68
3.4	เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
3.5	หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำแนกตามโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนา กรณีเร่งด่วน และโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2552	73
3.6	ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน.....	77
3.7	พรรคการเมืองที่รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทย	78
4.1	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา	87
4.2	รูปแบบค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	89
4.3	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองตามแต่ละประเภทรายภาค.....	91
4.4	รูปแบบการบันทึกค่าความมีอิทธิพลของตัวแปรที่ไม่ใช่การเมืองที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	94

ตารางที่		หน้า
4.5	ขนาดประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามความมีอิทธิพลทางการเมืองในปี 2551	95
4.6	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบและไม่ประสบปัญหาอุทกภัยตลอดช่วงปีงบประมาณ 2551	98
4.7	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบอุทกภัย จำแนกตามความมีอิทธิพลทางการเมือง ในปีงบประมาณ 2551	99
4.8	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร จำแนกรายภาค ในปี 2551	101
4.9	สภาพเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตาม ความมีอิทธิพลทางการเมืองในปี 2551	102
4.10	ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รวมเงินอุดหนุน จำแนกรายภาค	106
4.11	ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	110

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544-2552	2
1.2	การกระจายตัวทางการคลังจำแนกตามประเภทงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2552	5
2.1	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐบาล และระบบราชการ.....	10
2.2	ผลจากการเปลี่ยนแปลงขนาดเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข	26
2.3	ผลจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Block Grant) และแบบโครงการ (Project Grant)	28
2.4	ผลจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบปลายเปิดที่ไม่จำกัดวงเงิน (Open-ended Matching Grant)	30
2.5	ผลจากการเปลี่ยนแปลงขนาดเงินอุดหนุนแบบปิดที่จำกัดวงเงิน (Close-ended Matching Grant)	31
3.1	ระเบียบข้อบังคับหลักที่ใช้สำหรับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	60
3.2	โครงสร้างและประเภทรายได้ที่รองรับโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	64
3.3	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทรายได้ และสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	67
3.4	เงื่อนไขในการเสนอขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนา กรณีเร่งด่วน และโครงการอุดหนุน เฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2552.....	75
4.1	ค่าเฉลี่ยจำนวนประชากรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตาม ความมีอิทธิพลทางการเมือง.....	97
4.2	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาอุทกภัยจำแนกตาม ความมีอิทธิพลทางการเมือง.....	100
4.3	ค่าเฉลี่ยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากรปี 2551.....	103

บทที่ 1

บทนำ

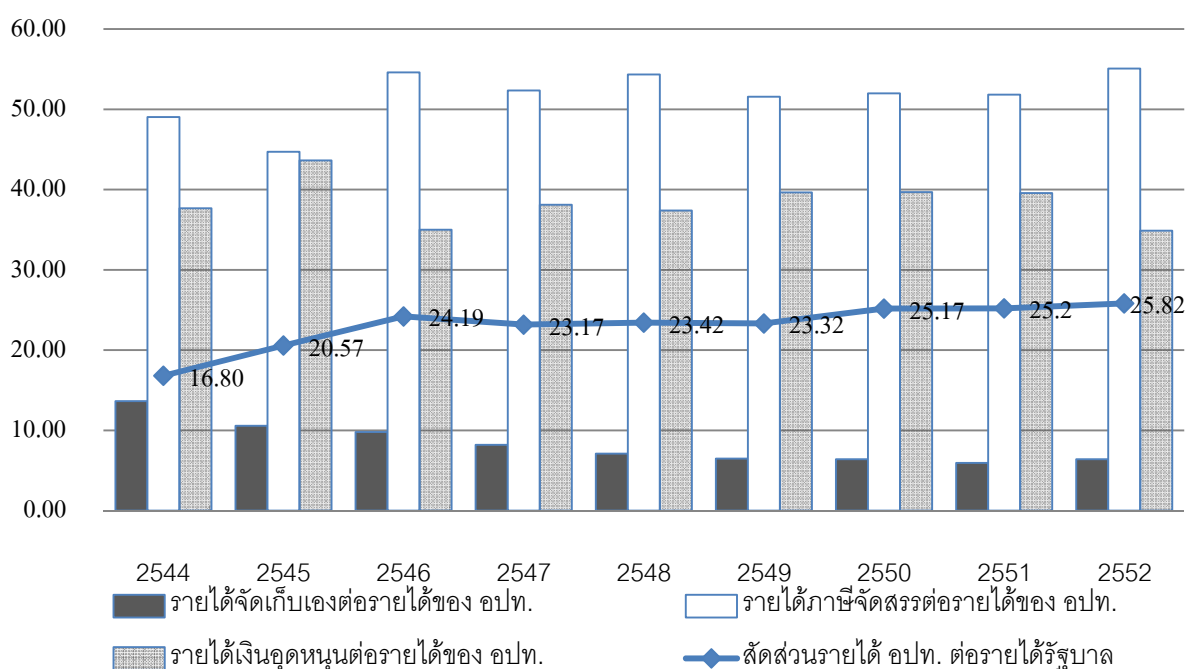
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Decentralization) อย่างชัดเจนเป็นระบบนับตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2542 ซึ่งการกระจายอำนาจตามแนวทางนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เป็นผู้ดำเนินการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภารกิจเป็นสำคัญ เมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตัวบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังปรากฏในหมวดที่ 14 ว่าด้วย “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 มาตรา 30 ซึ่งกฎหมายทั้งสองนี้เป็นกรอบในการวางแนวคิดเป้าหมาย และแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดหลักการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย ขณะที่เป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ การปฏิรูประบบการบริหารจัดการงบประมาณ ด้วยการพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณ และการตัดสินใจทางการคลังของรัฐบาล ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างความอิสระให้หน่วยงานระดับพื้นที่บริหารจัดการด้วยตนเองได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) จึงเป็นกลไกที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม

ภาพที่ 1.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544-2552



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ: รายได้ปี 2544-2549 เป็นสัดส่วนรายได้จริง ขณะที่รายได้ช่วงปี 2550-2552 เป็นสัดส่วนรายได้ประมาณการ

แม้กฎหมายได้แบ่งอำนาจการจัดเก็บรายได้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการงบประมาณได้เองอยู่แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาตามภาพที่ 1.1 พบว่า สัดส่วนการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพิ่มขึ้น อีกทั้ง มีแนวโน้มที่ในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากอดีตจนถึงปัจจุบันมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 11.08 ในปี 2544 เหลือประมาณร้อยละ 9.35 ในปี 2552 ซึ่งตัวเลขนี้สะท้อนภาวะการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง จากสถานการณ์ทางการคลังดังกล่าวจึงเป็นเหตุผลที่นำไปสู่ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของระบบเงินอุดหนุน (Grant System) ซึ่งมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา¹ โดยแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีวิธีดำเนินการแตกต่างกันไปตามบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม แต่อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานแล้วระบบเงินอุดหนุนของทุกประเทศต่างมีเป้าหมายเหมือนกัน คือ 1) เป็นเครื่องมือในการ

¹ วัชร สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่น ระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง. เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย. หน้า 5-21.

ดำเนินนโยบายเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ต่างๆ 2) เพิ่มความสามารถการเข้าถึงทรัพยากรของแต่ละพื้นที่ และต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และ 3) เป็นเครื่องมือทางการคลัง ช่วยกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อสนองตอบแนวนโยบายระดับชาติ หรืออีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมเข้าใจปัญหา และระดับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานราชการอื่นๆ

ขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาประโยชน์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชิงการบริหารจัดการภาครัฐ ถือว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณและทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ และหากพิจารณา มิติทางการเมืองจากการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นว่ามี ประโยชน์ด้วยกัน 2 ระดับคือ

- 1) ระดับรัฐบาล เนื่องจากการตัดสินใจและจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ขึ้นอยู่กับตัวนโยบายของรัฐบาล หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในภารกิจของกระทรวงที่รับผิดชอบ หลังจากที่มีการตั้งกรอบวงเงินและอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว การตัดสินใจและเบิกจ่ายจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ
- 2) ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจาก เมื่อมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปรียบได้กับรายได้ที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดเก็บภาษีเองโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นการลด ต้นทุนการบริหารจัดการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้ เป็นการภาระทางภาษีของประชาชนในพื้นที่ลดลง หรือไม่มากไปกว่าเดิม การ ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลจึงไม่ส่งผลกระทบต่อทั้งในแง่ต้นทุนการ บริหารจัดการ และต้นทุน (ความนิยม) ทางการเมืองของนักเลือกตั้งระดับท้องถิ่น

จากการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักถูกครอบงำหรืออยู่ภายใต้ การควบคุมของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งด้านการเมือง การเงิน และการคลัง ทำให้การกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายเริ่มแรกที่ต้องการเพิ่มความเป็น

อิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อย ๆ² โดยเห็นอย่างชัดเจนจากกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของประเทศไทย อันเป็นงบประมาณที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล (Ad Hoc)³ และไม่มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนในแต่ละปีงบประมาณว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสมควรได้รับจำนวนเงินมากน้อยเท่าไร ด้วยเหตุนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงเป็นวิธีการที่รัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อให้คัดเลือกตั้งระดับชาติให้สามารถใช้ช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนในพื้นที่ฐานเสี่ยงของตน เพื่อรักษาระดับความนิยมจากอำนาจทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าว⁴

นอกจากนี้ ความสำคัญอีกประการที่ทำให้ผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากช่วงปีดังกล่าวมีปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรงเป็นเหตุให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชดเชยรายได้ที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายในการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินสำหรับกระตุ้นเศรษฐกิจในประเทศแทนภาคเอกชนที่มีภาวะการดำเนินกิจกรรมเศรษฐกิจชะลอตัวเป็นเหตุให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีเร่งด่วนซึ่งเป็นจำนวนงบประมาณเพิ่มเติมจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่วางแผนไว้อยู่เดิมอีกถึงประมาณ 15,000 ล้านบาทภายใต้โครงการแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งซึ่งการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวมีการกำหนดลักษณะโครงการและเกณฑ์ในการจัดสรรที่ใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวมีข้อทักท้วงอย่างมากทั้งในทางการเมืองจากการตั้งกระทู้ในรัฐสภา หรือแม้แต่ในทางวิชาการที่ตั้งข้อสังเกตถึงโอกาสในการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยการกำหนดเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้โครงการต่างๆ ที่เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณถูกต้องตามเกณฑ์ได้โดยง่าย ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการทดสอบในเชิงประจักษ์ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงปีงบประมาณ 2552 นั้นมีแนวโน้มที่ปัจจัยทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่อย่างไร และยังเป็น การทดสอบในเชิงทฤษฎีสำนักทางเลือกสาธารณะว่าด้วยพฤติกรรมของนักเลือกตั้งในการแสดงหา

² จูติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ. 2548. ผลของการกระจายอำนาจทางด้านคลังส่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อขนาดรัฐบาลภายใต้ Leviathan Hypothesis: กรณีศึกษาประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

³ Bahl Roy and Linn F. Johannes. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press. pp. 432-433.

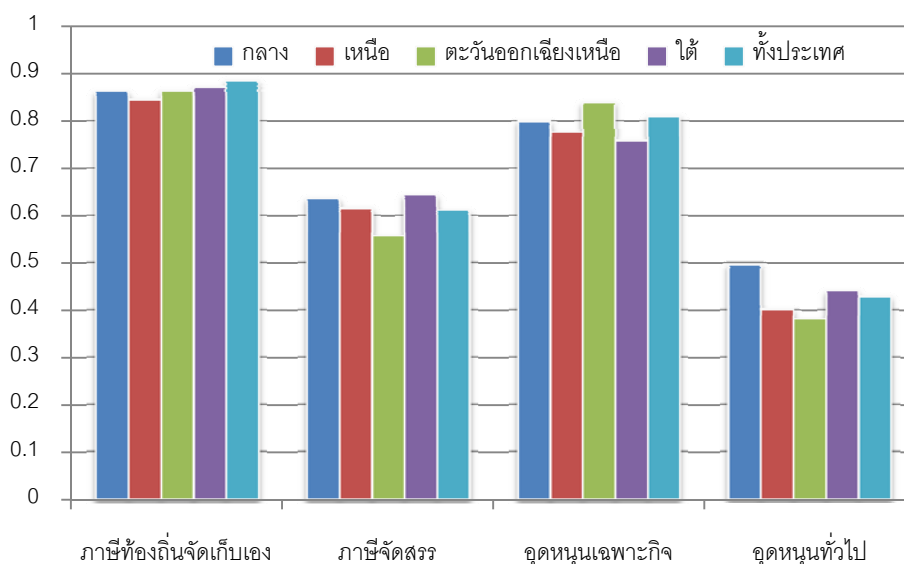
⁴ Bahl Roy. 2000. *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. World Bank. p. 4.

คะแนนเสียงสูงสุดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักเลือกตั้งกลุ่มดังกล่าวมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณย่อมพยายามแสวงหาประโยชน์สูงสุดจากการใช้งบประมาณเพื่อเพิ่มคะแนนเสียงหรือรักษาคะแนนเสียงให้ไม่น้อยกว่าเดิมหรือไม่ในปีงบประมาณ 2552

ตารางที่ 1.1 ค่าการกระจายตัวงบประมาณ (Gini-coefficient)
แบ่งตามประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552

ภาค/ พื้นที่	จำนวน	ภาษีท้องถิ่น จัดเก็บเอง	ภาษีจัดสรร	อุดหนุน เฉพาะกิจ	อุดหนุนทั่วไป
กลาง	1,636	0.862135	0.63575	0.799765	0.496717
เหนือ	1,380	0.845723	0.615703	0.775728	0.401363
ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,302	0.863889	0.556804	0.839101	0.381093
ใต้	716	0.872146	0.643142	0.758515	0.440333
ทั่วประเทศ	6,034	0.88553	0.610841	0.810459	0.428314

ภาพที่ 1.2 การกระจายตัวทางการคลังจำแนกตามประเภทงบประมาณของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ 2552



ที่มา: จากการคำนวณข้อมูลการสำรวจสถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยธนาคารโลก

หมายเหตุ: การคำนวณ Gini-coefficient ของภาคใต้ มีการรวมข้อมูลของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส แต่ในการศึกษาครั้งนี้จะไม่นำข้อมูลดังกล่าวมาทำการศึกษา

จากตารางที่ 1.1 และภาพที่ 1.2 แสดงถึงการกระจายตัวทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2552 จำแนกตามภาคและประเภทรายได้ โดยพบว่า มีช่องว่างทางการคลังระหว่างภาค (Regional Fiscal Disparity) กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกระจายตัวต่ำ (กระจุกตัวสูง) ที่สุด ขณะที่ ภาคใต้มีการกระจายตัวทางการคลังดีที่สุด อาจกล่าวได้ว่า โดยสภาพการแข่งขันทางการเมืองที่สูงระหว่างกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายค้านในปัจจุบันและกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ขณะเดียวกัน พรรคการเมืองที่ได้รับโควตารัฐมนตรีเพื่อดูแลรับผิดชอบงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นพรรคการเมืองที่มีพื้นฐานเสียง⁵สำคัญในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนั้น หากศึกษาประเด็นดังกล่าวจากกรอบแนวคิดสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) จึงเป็นไปได้ว่าพฤติกรรมการจัดสรรงบประมาณซึ่งในที่นี้คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนักการเมืองระดับชาติย่อมมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณไปในพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองตนเองมากกว่าพื้นที่อื่นๆ ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองอื่นๆ ด้วยเหตุผลการวิเคราะห์ที่แสดงจากตารางที่ 1.1 และภาพที่ 1.2 จึงอาจสะท้อนพฤติกรรมแสดงหาคะแนนเสียงสูงสุดจากการใช้อำนาจทางการเมืองที่ตนมีอยู่ในแสวงหาและรักษาสถานะคะแนนเสียงของพรรคการเมืองของตนเองไว้ ประกอบกับการที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการแข่งขันทางการเมืองที่สูง ดังนั้น การพยายามรักษาสถานะคะแนนเสียงจึงมีแนวโน้มที่จะต้องมีการอัดฉีดงบประมาณไปในพื้นที่ของตนสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ที่มีการแข่งขันทางการเมืองน้อยกว่า ตัวอย่างที่ชัดเจนคือภาคใต้ซึ่งมีลักษณะผูกขาดฐานเสียงโดยพรรคการเมืองเดียวอย่างชัดเจน เป็นผลให้ค่า Gini-coefficient ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงกว่าภาคอื่นๆ สอดคล้องกับข้อสมมติในทางทฤษฎีของสำนักทางเลือกสาธารณะนั่นเอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะของนักเลือกตั้งระดับชาติให้แก่พื้นที่ฐานเสียงของตนเองด้วยมุ่งหวังแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุดในตลาดการเลือกตั้งระดับชาติ

⁵ Buchanan M. J. and Tullock G. 1965. the Calculus of Consent. the University of Michigan Press.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเมือง (ทม.) เทศบาลตำบล (ทต.) และองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ยกเว้นเขตการปกครองพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้
- 2) วิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากเป็นปีงบประมาณที่คณะรัฐมนตรีชุดหลังการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2550 ดำรงตำแหน่งแล้วช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่บริหารงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจในการตัดสินใจจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วงหลังจากการเลือกตั้งดังกล่าว ดังนั้นการศึกษาคำนี้จึงทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในปีงบประมาณดังกล่าว
- 3) ใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross-section Data) ของประกอบด้วย ข้อมูลจำนวนประชากร ข้อมูลมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ข้อมูลการเกิดอุทกภัย ข้อมูลรายได้จริงจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการอนุมัติจัดสรรในช่วงปีงบประมาณ 2552

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สามารถทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ ซึ่งเป็นการทดสอบข้อสมมติตามกรอบแนวคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะว่าในกรณีการจัดสรรงบประมาณซึ่งในกรณีศึกษานี้คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีแนวโน้มการจัดสรรไปยังพื้นที่ฐานเสี่ยงเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองของนักเลือกตั้งระดับชาติหรือไม่

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

- 1) การวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Approach) โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ เช่น หนังสือ วารสาร เอกสาร ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในการอธิบายถึงที่มาของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการและแนวทางของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ตลอดจนข้อมูลที่จะนำมาใช้สำหรับการกำหนดตัวแปรต่างๆ ในการศึกษา

- 2) การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) โดยการวิเคราะห์และทดสอบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ จากฐานข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross-section Data) ได้แก่ ข้อมูลจำนวนประชากร ข้อมูลมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ข้อมูลการเกิด อุทกภัย ข้อมูลรายได้จริงจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่ ข้อมูลจำนวนประชากร ข้อมูลมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ข้อมูลการเกิด อุทกภัย ข้อมูลรายได้จริงจากงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แม้การศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณไปสู่ระบบการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น แต่การทำความเข้าใจกระบวนการจัดสรรทรัพยากรของระบบการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ไม่สามารถแยกส่วนหรือศึกษาทำความเข้าใจด้วยศาสตร์ใดศาสตร์หนึ่งได้ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจเงื่อนไขพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐจึงจำเป็นต้องศึกษาหลักการพื้นฐานที่นำไปสู่การกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมซึ่งมีอิทธิพลจากแนวคิดเรื่อง “อำนาจอธิปไตย” ในพื้นที่หนึ่ง ๆ ซึ่งในที่นี้คือ รัฐชาติ (National State) และด้วยความซับซ้อนของการดำเนินกิจกรรมทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของคนในสังคมนั้น 1) “รัฐ” จึงก่อรูปขึ้นเพื่อเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตด้วยความปกติสุข ภายใต้ระบบสังคมที่ซับซ้อน สถาบันที่มีบทบาทคือ 2) “รัฐบาล” ซึ่งรัฐบาลเป็นสถาบันหนึ่งที่ได้รับมอบอธิปไตยจากประชาชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรที่มีในสังคมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์สาธารณะ (Public Will) โดยมีกลไกการขับเคลื่อนผ่านการดำเนินงานดังกล่าวผ่าน 3) “ระบบราชการ” ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ในทางการเมืองจึงไม่อาจแบ่งแยกปัจจัย 3 ประการออกจากกันได้

เพื่อเป็นการวางกรอบแนวคิดของการศึกษาให้เข้าใจถึงหลักการเหตุผลในการศึกษาครั้งนี้ นำเสนอชุดคำอธิบายเชิงทฤษฎีที่มีการรวบรวมไว้โดยมุ่งเน้นไปที่กรอบความคิดของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) เป็นพื้นฐานในการศึกษาโดยในเบื้องต้นนั้นจะนำเสนอรูปแบบโครงสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นจะทำการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่จะใช้ในการศึกษาเป็นการเฉพาะต่อไป

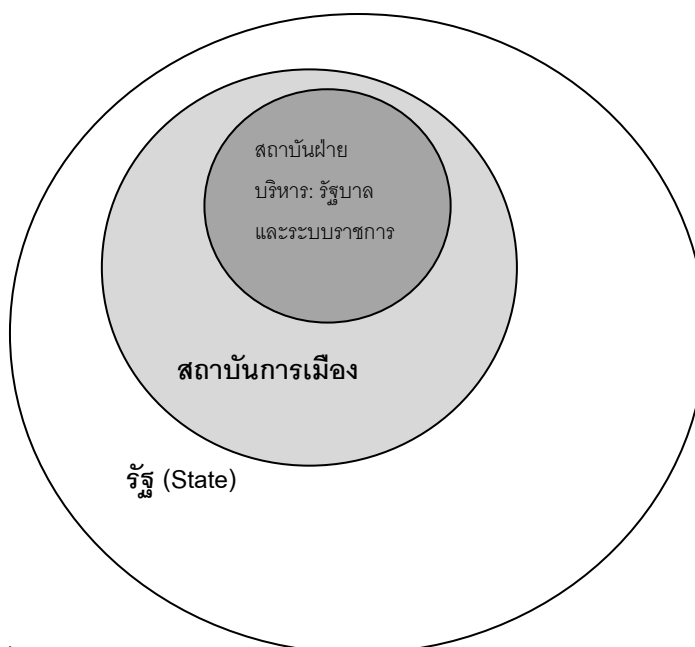
รัฐ (State) ประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วน คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย ภายในรัฐประกอบด้วยหลายสถาบันซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 สถาบันหลัก ได้แก่

- 1) **สถาบันการเมือง** ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้สามารถใช้อำนาจบังคับสมาชิกภายในรัฐโดยทำการออกกฎหมาย หรือระเบียบประเพณีตามเจตนารมณ์สาธารณะ (Public Will) ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน สถาบันการเมืองจึงเปรียบได้

กับ “รัฐสภา” ซึ่งสถาบันการเมืองนี้เองเป็นช่องทางการส่งผ่านอำนาจทางการเมืองของรัฐไปสู่รัฐบาล

- 2) **สถาบันการเมือง**ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ประกอบด้วยรัฐบาล (Government) ซึ่งได้รับมอบอำนาจทางการเมืองจากสถาบันการเมืองโดยตรง และเพื่อให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรแทนรัฐได้ กลไกสำคัญที่ใช้ขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐ คือ ระบบราชการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ และหน่วยงานราชการ

ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รัฐบาล และระบบราชการ



ที่มา : ผู้ศึกษา

ข้อสังเกตสำคัญหากพิจารณาองค์ประกอบทางการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐบาล ถือเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองซึ่งมีความรับผิดชอบ (Accountabilities) ต่อประชาชนโดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้ง ขณะที่ ระบบราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ภายใต้สังกัดดังกล่าว ถือเป็นผูปฏิบัติกรตามแนวทางของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะ แม้ว่า ในเชิงอำนาจแล้วระบบราชการจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลแต่เมื่อพิจารณาในแง่ของการดำรงของระบบราชการแล้ว พบว่า การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

ตามแต่เงื่อนไขและเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป แต่สำหรับระบบราชการแล้ว กลับไม่ได้ยุติบทบาทการดำเนินงานของตนเองตามไปด้วย

จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย พบว่า สามารถแยกโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การบริหารงานส่วนกลาง การบริหารงานส่วนภูมิภาค และการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ

สถาบันฝ่ายบริหาร	หลักการบริหาร	ผู้บริหาร	ระบบการบริหารจัดการ
ส่วนกลาง	หลักการรวมอำนาจ	รัฐบาล	กระทรวง ทบวง กรม
ส่วนภูมิภาค	หลักการแบ่งอำนาจ	ผู้ว่าราชการจังหวัด	จังหวัด อำเภอ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หลักการกระจายอำนาจ	อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา	ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: ผู้ศึกษา

- 1) **ส่วนกลาง** สำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติหน้าที่ในระดับนโยบายตามแนวทางของรัฐบาล ถือได้ว่าเป็นการบริหารงานภาครัฐแบบรวมอำนาจ (Centralization)
- 2) **ส่วนภูมิภาค** ทำหน้าที่โดยรับคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ตามหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ (Deconcentration) เป็นระดับการกระจายอำนาจทางการบริหารที่มีความเข้มข้นน้อยที่สุด และมีการใช้มากที่สุดในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว โดยเป็นเพียงการถ่ายโอนความรับผิดชอบจากรัฐบาลไปยังหน่วยงานตามภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลทั้งหมดสำหรับประเทศไทย การบริหารงานส่วนภูมิภาคนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มีหน่วยการปกครองระดับจังหวัด อำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยผู้บริหารสูงสุดของการบริหารงานส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนหน่วยการปกครองระดับรองลงมา ได้แก่ อำเภอ นอกจากนี้ ยังมีการบริหารงานระดับย่อย ได้แก่ ตำบลและหมู่บ้าน

- 3) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการอย่างอิสระตามขอบเขตที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ เพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้นมีการให้คำนิยามไว้หลายความหมาย¹ กล่าวโดยสรุปการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่เกิดจากการที่รัฐกระจายอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบไปให้องค์กรในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นอิสระพอสมควรภายใต้การกำกับของรัฐบาล และเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นย่อมส่งผลให้ความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

จากการอธิบายพื้นฐานโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐข้างต้นแสดงให้เห็นว่า บริการสาธารณะที่สร้างขึ้นจะมีกระบวนการส่งผ่านอำนาจในการบริหารจัดการทั้งในเชิงงบประมาณ นโยบาย และการผลิตบริการสาธารณะ ภายใต้สายบังคับบัญชาที่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานภาครัฐ ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การพัฒนาแนวคิดเพื่ออธิบายปรากฏการณ์และพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะมุ่งเน้นไปที่พฤติกรรม

¹ William A. Robson กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร (Autonomous) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และตั้งองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ประหยัด หงส์ทองคำ นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวเขาเอง

วุฒิสสาร ตันไชย นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาล การเกิดขึ้นของ อปท. ถือเป็นการแบ่งเบาระยะจากรัฐบาล ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคจากที่เคยเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการให้กับ อปท.

ของในส่วนรัฐบาลรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณว่าในทางทฤษฎีอะไรที่เป็นเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณบ้าง สำหรับทฤษฎีที่ผู้วิจัยขอเสนอเพื่อกำหนดกรอบการวิเคราะห์ต่อไปมาจากพื้นฐานทางทฤษฎีทางเลือกสาธารณะโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะแก่สังคมในมิติภาครัฐซึ่งมีหน่วยผลิตคือ รัฐบาล โดยสินค้าและบริการที่รัฐบาลผลิตขึ้นมีความแตกต่างจากสินค้าที่เอกชนผลิตโดยทั่วไป กล่าวคือ

- 1) การบริโภคสินค้าเอกชนถือเป็นสิทธิ์ของผู้บริโภค ผู้บริโภคสามารถกีดกันผู้บริโภครายอื่น ๆ ไม่ให้เข้ามาบริโภคได้
- 2) สินค้าเอกชนเป็นสินค้าที่ผู้บริโภคมุ่งใจที่จะจ่าย ขณะที่ สินค้าสาธารณะนั้น ผู้บริโภคสินค้าสาธารณะกีดกันผู้บริโภครายอื่น ๆ ไม่ได้ ไม่ว่าผู้บริโภครายอื่น ๆ ยินดีที่จะจ่ายเพื่อสินค้าสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม จึงเกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การขี่ตัวฟรี” (Free Rider) ของคนในสังคม

ดังนั้น ผู้ผลิตเอกชนจึงไม่ประสงค์ที่จะทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะ เนื่องจากการผลิตบริการสาธารณะอาจไม่ได้รับผลตอบแทนที่อยู่ในระดับที่เอกชนจะตัดสินใจผลิต ด้วยเหตุนี้ สินค้าสาธารณะจึงไม่อาจใช้กลไกราคาประเมินความต้องการของผู้บริโภคในสังคมได้ หรืออาจกล่าวได้ว่าการให้บริการสาธารณะมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) ซึ่งมีระดับปริมาณและราคาที่ไม่สะท้อนประสิทธิภาพ ณ จุดดุลยภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อผลิตบริการสาธารณะเช่นเดียวกับกรณีการผลิตสินค้าโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องหาตัวแทนผู้ดำเนินการผลิตสินค้าสาธารณะที่ไม่ใช่เอกชน โดยตัวแทนในการผลิตดังกล่าวคือ รัฐบาล เนื่องจากกระบวนการจัดสรรรัฐบาลนั้นสามารถสะท้อนความต้องการบริการสาธารณะได้ในระดับหนึ่งผ่านระบบการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงเจตจำนงของสังคมเพื่อมอบอำนาจให้คณะบุคคลเข้ามาทำหน้าที่ดูแลและสร้างประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่ของสังคม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กลไกทางการเมืองถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดเรื่องการให้บริการสาธารณะ ด้วยประเด็นการศึกษาดังกล่าว สำนักทางเลือกสาธารณะจึงให้ความสำคัญและมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับประเด็นเชิงนโยบายหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล หลักคิดสำคัญของสำนักทางเลือกสาธารณะ คือ เชื่อว่าการกำหนดหรือการผลิตนโยบายต่าง ๆ ไม่อาจละเลยมิติทางการเมืองได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงมุ่งเน้นทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของสังคม โดยแสดงออกผ่านคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง ซึ่งการศึกษาครั้งนี้มีเป้าหมายในการวิเคราะห์เหตุผลเชิงจิตที่ส่งผลต่อนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมปัจจัยทั้งในมิติทางการเมืองและไม่ใช่การเมือง หรืออีกนัยหนึ่งคือ การทดสอบพลังในการอธิบายเชิงทฤษฎีของสำนักทางเลือกสาธารณะว่าในกรณีประเทศไทยนั้นยังเป็นไปตามความเชื่อพื้นฐานของสำนักทางเลือกสาธารณะหรือไม่

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ว่าด้วยพฤติกรรมของพรรคการเมือง

หากกำหนดเป้าหมายสูงสุดของปัจเจกบุคคลต้องการที่ความพึงพอใจสูงสุด หรือประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการบริโภคผ่านตลาดสินค้าและบริการ ดังนั้น หากประยุกต์แนวคิดดังกล่าวไปสู่พฤติกรรมของพรรคการเมืองแล้ว ผลประโยชน์สูงสุดที่พรรคปรารถนาก็ไม่ต่างจากปัจเจกบุคคล ทั้งในแง่ทรัพย์สิน เกียรติยศ อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ และการจะได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุดก็ย่อมมาจากการได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากตลาดนโยบายหรือที่เรียกกันว่า “การเลือกตั้ง” ภายใต้ตรรกะดังกล่าว การจะได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดย่อมมาจากการผลิตบริการสาธารณะให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งพึงพอใจมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ทฤษฎีการที่ใช้ในการผลิตก็มาจากการเก็บภาษีกับคนในสังคม ซึ่งการจ่ายภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ปรารถนา สิ่งนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาพฤติกรรมกรรมการกำหนดนโยบายสาธารณะของนักการเมือง หลักการเบื้องต้นของพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลตามหลักการแล้ว รัฐบาลจะใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากที่สุด (Marginal Vote Gain) แต่การใช้จ่ายนี้จะไม่เกินไปกว่าเสียงสนับสนุนที่จะเสียไป (Marginal Vote Loss) นโยบายสาธารณะต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นจากการคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียง เพื่อให้รัฐบาลของตนรักษาอำนาจทางการเมืองได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ดังนั้น เป้าหมายทางการเมืองจากความต้องการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด หรือ ต้องการที่จะไม่เสียคะแนนเสียงมากเกินไป พรรคการเมืองต่าง ๆ จึงมีแนวโน้มที่จะเสนอนโยบายสาธารณะให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นนโยบายที่ประชาชนพึงพอใจสูงสุด แต่อาจมีกรณีที่พรรคการเมืองเสนอนโยบายสาธารณะที่มีความแตกต่างของทางเลือกเชิงนโยบายระหว่างคู่แข่งทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยที่กรณีนี้เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฐานเสียงของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความต้องการเชิงนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่มีพรรคใดได้รับคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการ (มากกว่ากึ่งหนึ่ง) ทำให้ต้องจัดตั้ง "รัฐบาลผสม" ซึ่งแนวทางการบริหารงานร่วมกันระหว่างพรรคร่วมในรัฐบาลผสมก่อให้เกิดภาวะของการสร้างฟังก์ชันอรรถประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การที่รัฐบาลมีสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลมากกว่า 1 พรรคจึงมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาใช้อธิบายพฤติกรรมร่วมของรัฐบาลผสม และมีการตั้งคำถามในเชิงทฤษฎีว่า "พรรคร่วมต้องมีสมาชิกจำนวนเท่าใดจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาล" ซึ่งการกำหนดจำนวนสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาลย่อมพิจารณาจากต้นทุนส่วนเพิ่มของการจัดตั้งรัฐบาลโดยต้นทุนนี้ต้องไม่สูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ต้นทุนที่จำเป็นต้องพิจารณาประกอบด้วยต้นทุน 2 ประเภท ได้แก่

- 1) **ต้นทุนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย** เป็นต้นทุนที่มีผลโดยตรงต่อการผลิตนโยบายสาธารณะ และแปรผันตามจำนวนสมาชิกที่เพิ่มสูงขึ้น ตัวอย่างในกรณีต้นทุนที่สูงคือ ระยะเวลาที่เพิ่มสูงขึ้นในการหามติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ
- 2) **ต้นทุนในการรวมกลุ่ม** ซึ่งเป็นต้นทุนที่แปรผันตามจำนวนสมาชิกเช่นกัน ดังนั้น หากอธิบายผ่านทฤษฎีอรรถประโยชน์แล้วจะสามารถอธิบายได้ว่า "เมื่อมีการรวมกลุ่มต้นทุนในการรวมกลุ่มย่อมสูงขึ้น เป็นผลให้การกระจายผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มมีแนวโน้มลดลง" ด้วยเหตุนี้ การประเมินจำนวนสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจึงเป็นการพยายามลดต้นทุนทั้ง 2 ประเภทให้น้อยที่สุด สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ การรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เกินกึ่งหนึ่งน้อยที่สุดจากจำนวน ส.ส. ทั้งหมดนั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาจะทบทวนแนวคิดและทฤษฎีในทางเศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยเรื่องของการกระจายอำนาจทางการคลังและเงินอุดหนุน เพื่อสะท้อนแนวคิดและเป้าประสงค์เชิงทฤษฎีของกระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังและการจัดสรรเงินอุดหนุน

2.1.2 แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง²

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ Charles Tiebout โดยมุ่งเน้นให้การกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่ และทำให้ประชาชนในแต่ละพื้นที่สามารถเลือกบริการสาธารณะที่เหมาะสมตามความต้องการ ความสามารถเลือกดังกล่าวเกิดขึ้นผ่านการบริโภคของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Consumer Voter) ดังนั้น นักการเมืองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่นั่นเอง ซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังจึงถูกพัฒนาขึ้นเป็นลำดับนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญต่อมา คือ Oates³ ได้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังโดยกำหนดเงื่อนไขของการกระจายอำนาจว่า ต้องมีการมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดการปกครองเล็กที่สุด ตราบเท่าที่การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่เกิดปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ และการประหยัดจากขนาด (Economies of Scale) ในการให้บริการสาธารณะ โดยหลักการกระจายอำนาจทางการคลังสามารถจำแนกได้เป็น 3 วัตถุประสงค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา⁴ การกระจายอำนาจทางการคลังมีเป้าหมายสำคัญดังต่อไปนี้

ก. ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังในมิติทางเศรษฐศาสตร์

- 1) **การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ** กล่าวคือ รัฐบาลทำหน้าที่ดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาพรวมให้มีเสถียรภาพ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ

² Tiebout Charles. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy 64: 416-424.

³ Oates W. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

⁴ Smoke Paul. 2001. Fiscal Decentralization in Developing Countries: Review of Current Concepts and Practice Democracy, Governance and Human Rights. Programme Paper Number 2 United Nations Research for Social Development.

หน้าที่บริหารจัดการให้รายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพียงพอต่อบริการสาธารณะในพื้นที่ความรับผิดชอบ

- 2) **การกระจายรายได้** แม้ว่ารัฐบาลจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะสามารถระดม
ทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
แต่ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย
ทางสังคมและการจัดสรรทรัพยากรในพื้นที่โดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จึงสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ด้วยเช่นกัน ตัวอย่างของการ
กระจายรายได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การส่งเสริมให้เกิดการ
พัฒนาอาชีพ การสร้างงานในพื้นที่เพื่อให้ประชาชนมีงานทำ เป็นต้น
- 3) **การจัดสรรทรัพยากร** หรืออีกนัยหนึ่งคือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี
อำนาจในการตัดสินใจเลือกบริการสาธารณะ บนพื้นฐานข้อจำกัดทางทรัพยากร
และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่วมตัดสินใจผ่านการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น
เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการบริการสาธารณะของ
ประชาชนกับขนาดงบประมาณที่มีอยู่ในพื้นที่

นอกจากนี้ แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการคลังยังสามารถวิเคราะห์ในมิติ
ทางการปกครอง (รัฐศาสตร์) ร่วมซึ่งสามารถจำแนกได้ใน 2 มิติ ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข. ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลังในมิติทางรัฐศาสตร์

1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **หลักการประชาธิปไตยทางตรง** (Direct Democracy) จากเดิมที่
นักการเมืองอาชีพและข้าราชการที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็น
ผู้ขับเคลื่อนระบบบริหารจัดการส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยที่พลเมืองมีส่วนร่วมไม่มากนัก แต่ปัจจุบันได้พัฒนาไปสู่การปกครอง
แบบ Citizen-center Governance ที่เน้นกลไกประชาธิปไตยทางตรง
พลเมืองและองค์กรชุมชนเข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการนโยบาย
สาธารณะของท้องถิ่น ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ ทั้งการร่วมจัดสรรงบประมาณ การรับจ้าง (Contract) การ
จัดบริการสาธารณะ และการประเมินผลและตรวจสอบถ่วงดุลการ
ดำเนินงานของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐท้องถิ่นอย่างเข้มข้นครบ
วงจร

- 2) **หลักการพึ่งตนเอง (Voting with Feet)** กฎหมายการรับรองสิทธิการปกครอง
ตนเองของท้องถิ่นควรให้อำนาจและไม่ควรจำกัดสิทธิการจัดเก็บภาษีหรือการ
จัดหารายได้ ขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีอิสระทางการคลัง
และสามารถพึ่งพาตนเองทางการคลังได้ เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะ
และเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะได้ตามที่ประชาชนต้องการ
- 3) **หลักความสมดุลระหว่างประโยชน์-ภาระทางการคลัง (Fiscal Equivalency Principle)** องค์กรปกครองท้องถิ่นควรออกแบบระบบบริการสาธารณะให้
สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในพื้นที่การปกครอง หากองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นกระจายอำนาจการผลิตบริการสาธารณะให้กลุ่มองค์กรภาคประชา
สังคมในท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มรับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ ไปดำเนินการและดูแล
เรื่องค่าใช้จ่ายได้เองโดยตรงมากเท่าใด ก็จะมีส่วนสนับสนุนให้การกระจาย
อำนาจมีผลดีต่อพื้นที่ได้มากเท่านั้น
- 4) **หลักความเป็นเจ้าของ (Subsidiarity Principle)** รัฐบาลระดับชาติควรรับรอง
สิทธิการปกครองตนเองของชุมชนระดับล่างสุด ให้อำนาจในการดำเนิน
กิจกรรมสาธารณะได้กว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ขณะเดียวกัน หน่วยการ
ปกครองระดับสูงขึ้นไปก็ควรส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ระดับล่างมีขีดความสามารถในการดำเนินการดังกล่าว และเลือกทำกิจกรรม
สาธารณะที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง
- 5) **หลักการแข่งขันในตลาดบริการสาธารณะ** การจัดบริการสาธารณะควรเป็น
ตลาดแข่งขัน ไม่ใช่การผลิตแบบผูกขาด ประชาชนจะได้มีโอกาสเลือกใช้บริการ
จากหน่วยงานที่ให้บริการตรงกับความต้องการของตนเองมากที่สุด
ขณะเดียวกัน การแข่งขันจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ
ของหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย ภายใต้แนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการเสนอให้
กระจายอำนาจในเชิงหน้าที่ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่แบบ
ดั้งเดิม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่จัดบริการเฉพาะด้านและ

ให้บริการข้ามพรมแดนเขตอำนาจที่มีอยู่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้ แนวคิดดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุนให้รัฐส่งเสริมการแข่งขันความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาไปที่ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีทั้งการปกครองจากระดับชาติโดยรัฐบาล การปกครองส่วนภูมิภาคจากส่วนราชการต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ในการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ทับซ้อนกัน ดังนั้น การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบนพื้นฐานการทำหน้าที่ภายใต้หลักเอกภาพแห่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นทางการคลังแล้วระบบความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น สามารถจำแนกความสัมพันธ์ทางการคลังบนพื้นฐานหลักการกระจายอำนาจทางการคลังได้เป็น 4 หลักการ ได้แก่

- 1) **หลักการจัดแบ่งและถ่ายโอนหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนมักจะเลือกทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนใดชุมชนหนึ่งเป็นการเฉพาะ และอยู่ในวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการได้เอง ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลระดับชาติก็จะเลือกทำหน้าที่ผลิตบริการที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของคนทั้งชาติ ตลอดจนรับผิดชอบกิจกรรมที่เป็นภาพรวม เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค กิจกรรมต่างประเทศ กิจกรรมด้านความมั่นคง เป็นต้น
- 2) **การจัดแบ่งฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม คือ แยกหรือจัดแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกันอย่างชัดเจน ฐานภาษีของรัฐบาลระดับชาติต้องมีคุณสมบัติดังนี้
 - เคลื่อนย้ายข้ามพื้นที่ได้ง่าย

- มีการกระจายตัวที่ไม่เท่าเทียมกันในระหว่างภูมิภาคอย่างชัดเจน
- เกิดจากการค้าและบริการระหว่างประเทศ
- มีระบบเดบิต-เครดิตภาษีข้ามเขตการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เกิดจากกิจกรรมในท้องถิ่น และได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในกรณีที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีเหล่านี้ก่อนแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรได้รับสิทธิในการจัดเก็บภาษีเหล่านี้เพิ่มเติม หรือจะให้ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาลระดับชาติก็ได้ ทั้งนี้ การเก็บภาษีแต่ละประเภทจะผสมผสานหลักการตามแต่ลักษณะพื้นฐานทางการคลัง

3) หลักการรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(Vertical Balance) ในทางปฏิบัติ ประเทศต่าง ๆ มักประสบปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังที่เกิดจากการจัดแบ่งรายได้และหน้าที่ (รายจ่าย) ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง “ความไม่สมดุลทางการคลังแนวตั้ง” ซึ่งเป็นสภาวะที่รัฐบาลระดับชาติจัดบริการสาธารณะน้อยลง แต่รายได้ยังเท่าเดิมหรือเพิ่มมากขึ้น ขณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีหน้าที่มากขึ้น แต่รายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายจ่าย และ “ความไม่สมดุลทางการคลังแนวนอน” หมายถึง แต่ละพื้นที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่ากัน ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละชุมชนมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน และมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มักให้ความสำคัญกับความไม่สมดุลแนวตั้งมากกว่าแนวนอน รัฐบาลจึงมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาด้วยการโอนเงินส่วนที่เกินดุลจากงบประมาณของรัฐบาลไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดดุล

4) หลักการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นในทางการคลัง ประเทศที่ยึดหลักการ

รับรองสิทธิการปกครองตนเองอย่างเคร่งครัด จะเลือกใช้แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาล (Governance) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการต่าง ๆ มากกว่าการควบคุมหรือการกำกับดูแลทางการคลัง แต่สำหรับประเทศที่เลือกใช้วิธีการควบคุมการก่อกำกับดูแลทางการคลังของท้องถิ่นนั้น อาจแบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 4 ลักษณะคือ

- ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุม
- รัฐบาลทุกระดับร่วมกันกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแล
- รัฐบาลออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อกำหนดระดับภาระหนี้วัตถุประสงค์ของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
- รัฐบาลควบคุมด้วยกระบวนการบริหาร การอนุมัติหรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบสถานะการเงินและการใช้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3 แนวคิดทฤษฎีเงินอุดหนุน (Theory of Grants)

คำจำกัดความของ “การจัดสรรเงินอุดหนุนระหว่างหน่วยงานภาครัฐ” (Intergovernment Grants) คือ การจัดสรรงบประมาณ (เงินอุดหนุน) จากหน่วยงานระดับสูงกว่าไปสู่หน่วยงานระดับต่ำกว่า⁵ ซึ่งเงินอุดหนุนสามารถจำแนกได้หลายประเภทตามแต่รูปแบบและเป้าหมายในการจัดสรร

โดยวิธีการกำหนดกรอบงบประมาณอุดหนุนถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในจัดทำงบประมาณการใช้ประโยชน์จากการกำหนดวงเงินการถ่ายโอนเงินอุดหนุน มีอยู่ด้วยกัน 3 หลักการ ได้แก่

- การกำหนดวงเงินอุดหนุนจากสัดส่วนรายรับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ (Specified Share of National Government Tax)
- การกำหนดวงเงินอุดหนุนโดยรัฐบาลใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามความเหมาะสม (Ad Hoc Decision)
- การกำหนดวงเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากโครงการที่รัฐบาลอนุมัติเป็นเกณฑ์ (Reimbursement of Approved Expenditure)

⁵ King D. 1984. Fiscal Tier: the Economics of Multi-level Government. London: Allen & Unwin.

ทั้งนี้ วิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุนของรัฐบาลในทางปฏิบัติย่อมมีความสอดคล้องกับวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศซึ่งโดยทั่วไปสามารถจำแนกวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อยู่ 4 วิธีการดังนี้

- **วิธีแหล่งที่มาของภาษี** รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนโดยจะกำหนดจากบริเวณพื้นที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เพื่อให้สามารถประเมินขนาดรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองเป็นฐานสำหรับคำนวณวงเงินที่รัฐบาลจะจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
- **วิธีสูตรคำนวณ** รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนโดยใช้สูตรคำนวณซึ่งรัฐบาลเป็นผู้กำหนดไว้โดยสูตรการคำนวณอาจมีตัวแปรที่ใช้ในการกำหนดวงเงินอุดหนุนหลายลักษณะตามต้นทุนและภาวะความรับผิดชอบที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยตัวสำคัญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาทิ จำนวนประชากร เป็นต้น โดยเป้าหมายในการกำหนดสูตรนั้นเป็นความพยายามสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากต้นทุนการให้บริการที่แท้จริง
- **วิธีชดเชยรายจ่ายโครงการ** รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อชดเชยรายจ่ายตามโครงการเฉพาะเรื่องเพื่อเติมเต็มหรือเป็นการชำระคืนค่าใช้จ่ายเต็มวงเงินหรือบางส่วน (Total or Partial Reimbursing of Cost) ซึ่งเกินความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการ ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวจำเป็นต้องมีการพิจารณาอนุมัติโครงการโดยรัฐบาลเป็นรายกรณี
- **วิธีการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาล** จัดสรรเงินอุดหนุนโดยให้เป็นตามดุลยพินิจของรัฐบาล (Ad Hoc) หรือเป็นภารกิจที่เป็นไปตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลซึ่งในกรณีดังกล่าวเป็นการสร้างความอิสระและความคล่องตัวทางการคลังสูง ขณะเดียวกันงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับก็มีความไม่แน่นอนในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นด้วยวิธีการจัดสรรโดยใช้ดุลยพินิจเปิดโอกาสให้รัฐบาลใช้งบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองได้ อีกทั้งยังสะท้อนให้เห็นการรวมศูนย์อำนาจทางการคลัง เนื่องจากการจัดสรรจะไม่มีเกณฑ์ที่แน่นอนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับตัวอย่างประเภทเงินอุดหนุนที่ใช้เป็นสากลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา พบว่ามีอยู่ด้วยกัน 8 ประเภท⁶ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างประเภทเงินอุดหนุนที่ใช้ในปัจจุบัน

วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน	วิธีการกำหนดวงเงินอุดหนุน		
	สัดส่วนของรายรับของรัฐบาลจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้	รัฐบาลใช้ดุลยพินิจพิจารณาตามความเหมาะสม	ชดเชยรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากโครงการที่รัฐบาลอนุมัติ
วิธีแหล่งที่มาของภาษี	ประเภทที่ 1	-	-
วิธีสูตรคำนวณ	ประเภทที่ 2	ประเภทที่ 5	-
วิธีชดเชยรายจ่ายโครงการในบางส่วนหรือทั้งหมด	ประเภทที่ 3	ประเภทที่ 6	ประเภทที่ 8
วิธีการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาล	ประเภทที่ 4	ประเภทที่ 7	-

ที่มา: Bahl R. and Linn F. Johannes, 1992.

หมายเหตุ: - หมายถึง ไม่ปรากฏว่ามีการเงินอุดหนุนวิธีดังกล่าว

เงินอุดหนุนประเภทที่ 1 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะกำหนดสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน หรือเรียกว่า ภาษีแบ่งแท้จริง (Pure Shared Tax) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีได้เอง ซึ่งรายได้ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณและรัฐบาลจะไม่ระบุนโยบายที่ต้องทำในระดับพื้นที่

เงินอุดหนุนประเภทที่ 2 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลใช้สูตรคำนวณจากภาษีรัฐบาลที่จัดเก็บได้เพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดเป็นสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่นิยมในระดับสากลมากที่สุดประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ สูตรที่กำหนด

⁶ Bahl Roy and Linn F. Johannes. 1992. Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford University Press. pp. 433-453

ขึ้นจะแตกต่างกันไปตามปัจจัยพื้นฐานในแต่ละประเทศสูง ขณะเดียวกันฐานการคำนวณของแตกต่างกันด้วย อาทิ ประเทศ อินเดียในช่วงปีค.ศ. 1979-1984 ได้มีการกำหนดให้ร้อยละ 85 จากภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่รัฐบาลจัดเก็บได้ โดยแบ่งเกณฑ์เป็น 2 ส่วน คือ เกณฑ์ประชากรในสัดส่วนร้อยละ 90 และเกณฑ์พื้นที่ที่จัดเก็บภาษีดังกล่าวได้อีกร้อยละ 10 ของจำนวนเงินดังกล่าว

เงินอุดหนุนประเภทที่ 3 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลใช้สำหรับชดเชยรายจ่ายของโครงการที่มูลค่าสูงจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ซึ่งรายรับจากโครงการไม่เพียงพอที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถให้บริการสาธารณะได้เอง ดังนั้น รัฐบาลจะทำการอุดหนุนงบประมาณโดยกำหนดเป็นสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ซึ่งเงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจึงมีขอบเขตในการจัดสรรเงินอุดหนุน หรือเรียกว่า เงินอุดหนุนปลายปิด (Closed-Ended Grant) ทั้งนี้เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายไปที่โครงการลงทุนหรือกิจกรรมในการจัดหาบริการสาธารณะที่กำหนดไว้โดยทั่วไปแล้วเงินอุดหนุนลักษณะดังกล่าวจะใช้กับโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ มิใช่โครงการลงทุนใหม่

เงินอุดหนุนประเภทที่ 4 คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายหรือโครงการเป้าหมายของรัฐบาลโดยคิดขนาดเงินอุดหนุนจากสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ ซึ่งเป็นที่นิยมในหลายประเทศเนื่องจากมีความยืดหยุ่นในการกำหนดเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เงินอุดหนุนประเภทที่ 5 คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สูตรคำนวณวงเงินที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้การจัดสรรจะต้องเข้าสู่กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาก่อน

เงินอุดหนุนประเภทที่ 6 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูงเกินความสามารถที่จัดหาบริการสาธารณะได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้การจัดสรรเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล ดังนั้น กรอบวงเงินที่อนุมัติจึงมีขอบเขตที่จำกัดแต่มีขนาดวงเงินที่จะจัดสรรแน่นอนในแต่ละปีงบประมาณซึ่งการจัดสรรมักเป็นโครงการในประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนประเภทที่ 7 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายในการลงทุนไม่เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลต้องจ่ายชดเชยทั้งหมดหรือเรียกว่าเงินอุดหนุนแบบปลายเปิด (Open-Ended Grant) ตัวอย่างการใช้งบประมาณดังกล่าว อาทิ ประเทศเกาหลี รัฐบาลซึ่งจ่ายค่าชดเชยรายจ่ายภารกิจด้านการศึกษาเป็นค่าเงินเดือนของครูชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

เงินอุดหนุนประเภทที่ 8 คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลใช้ดุลยพินิจทั้งในกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่รัฐจัดสรรแบบกำหนดวงเงินอุดหนุน ซึ่งการใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวจึงเป็นวิธีการจัดสรรที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการคลังของส่วนกลางมากที่สุดซึ่งหากวิธีการพิจารณาขาดความคำนึงถึงปัจจัยความต้องการที่แท้จริงในพื้นที่อย่างรอบด้านแล้วจะทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวมักจะจัดสรรไปให้กับโครงการลงทุนขนาดใหญ่เนื่องจากเป็นเป้าหมายในการกระตุ้นความเจริญทางเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นสำคัญจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กถูกละเลยในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนได้ นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นการจัดสรรโดยที่ไม่จำกัดวงเงิน พบว่า กลับทำให้ภารกิจดังกล่าวรัฐบาลจะพยายามแสดงถึงความรับผิดชอบต่อโครงการนั้น ๆ เองแทนที่จะเป็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเงินอุดหนุนในเป้าหมายเรื่องการสร้างความสะดวกสบายระหว่างพื้นที่ และทำให้เศรษฐกิจเกิดประสิทธิภาพแล้ว สามารถแบ่งลักษณะของเงินอุดหนุนได้ 2 กลุ่ม⁷ ได้แก่

- 1) **เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional)** หมายถึง เงินโอนที่รัฐบาลจัดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในภารกิจต่าง ๆ โดยไม่มีเงื่อนไขข้อจำกัด ลักษณะเด่นของการจัดสรรแบบปลายเปิด คือ การจ่ายเป็นก้อน (Lump-sum หรือ Block Grant) ซึ่งเป็นงบที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขให้จัดทำภารกิจใด

⁷ Mueller D.2003. Public Choice III. Cambridge University Press. pp. 209-220.

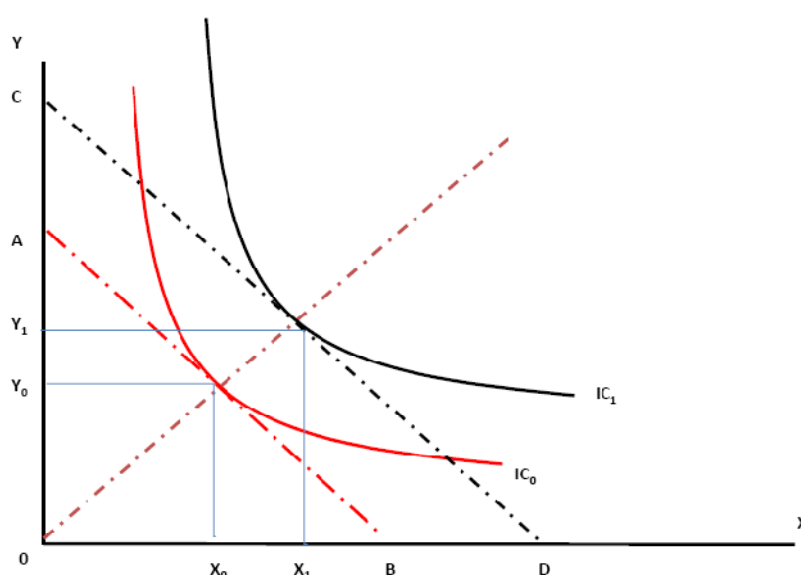
ภารกิจหนึ่งตามที่ตกลงกันได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอิสระในการบริหารเงินงบประมาณดังกล่าว

- 2) **เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional)** หมายถึง เงินโอนที่รัฐบาลแบบมีเงื่อนไขจัดสรรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจอย่างเฉพาะเจาะจงเป็นรายการกิจกรรม (Earmarked Grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงบประมาณ

ก. การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Non-matching Grants)

การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่จัดสรรแล้วไม่ส่งผลต่อการบิดเบือนราคาของการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้น แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวก็มีแนวโน้มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนโดยปราศจากเงื่อนไขไม่สนใจจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นเพิ่มเติมด้วยเช่นกัน ในทางปฏิบัติมักเป็นการจัดสรรไปพร้อมกับรายได้อื่น ๆ ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายเพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

ภาพที่ 2.2 ผลจากการเปลี่ยนแปลงขนาดเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข



ที่มา: ปรับปรุงจาก Mueller D. (2003)

จากภาพที่ 2.2 การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น หมายถึง การเพิ่มขนาดรายได้ (Income Effect) แสดงได้ดังภาพที่ 2.2 รายได้ที่เพิ่มขึ้นนั้นพิจารณาได้จากเส้นงบประมาณ AB (Budget Line) เคลื่อนเป็นเส้นงบประมาณ CD งบประมาณที่เพิ่มขึ้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขนาดการให้บริการสาธารณะ X และ Y จาก X_0, Y_0 เป็น X_1, Y_1 และภายใต้ฟังก์ชันอรรถประโยชน์เดิม โดยเส้นความพึงพอใจเท่ากัน (Indifferent Curve) เพิ่มขึ้นจาก IC_0 เป็น IC_1 ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขจะไม่สร้างผลกระทบต่อต้นทุนการให้บริการสาธารณะ (No Price Effect) เพราะ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายอย่างอิสระ และไม่กระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งอื่น

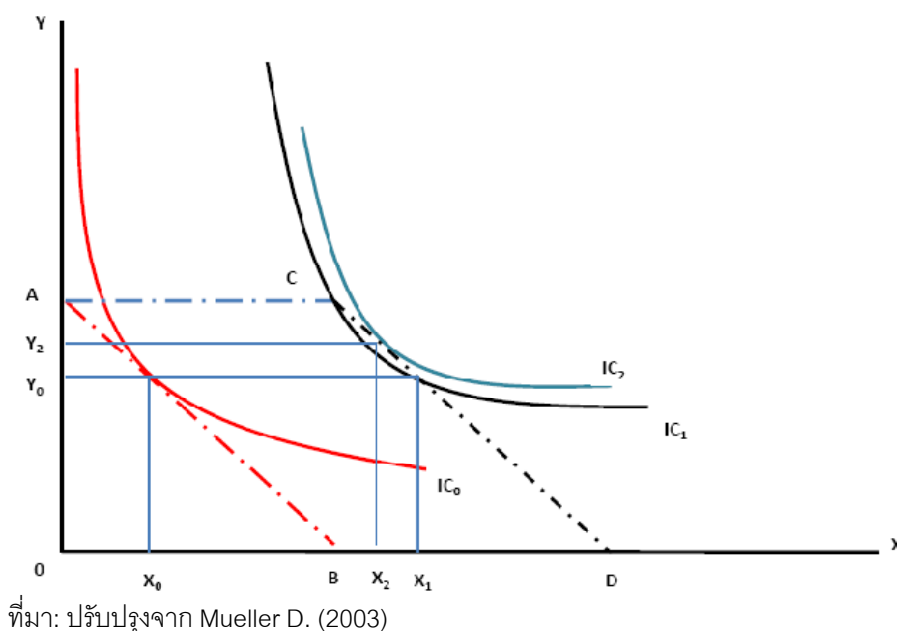
ข. การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Non-Matching Grant)

การจัดสรรในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อราคาของบริการสาธารณะ เนื่องจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข หรือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) มีลักษณะบังคับให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของรัฐบาล พบว่า เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ แบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องสมทบงบประมาณเพิ่มเติม (Non-matching Grant) และแบบที่ต้องมีการสมทบงบประมาณเพิ่มเติม (Matching Grant) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขโดยไม่ต้องมีการสมทบเพิ่มเติม (Non-matching Grant)

สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ เงินอุดหนุนแบบก้อน (Block Grant) และเงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant) ซึ่งในทางทฤษฎีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทมีผลต่อระดับผลิตบริการสาธารณะและระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ที่แตกต่างกัน ดังแสดงในภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 ผลจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน (Block Grant) และแบบโครงการ (Project Grant)



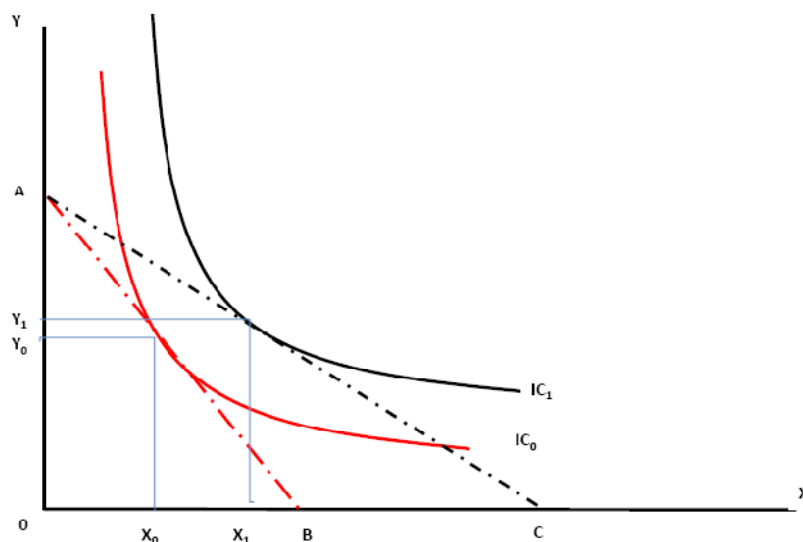
- การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบก้อน (Block Grant) เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะ Lump-sum ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบการใช้จ่ายแบบเปิดกว้าง อาทิ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินในใช้กับบริการสาธารณะประเภทหนึ่งประเภทใด ผลจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบก้อน ดังแสดงในภาพที่ 2.3 จากเดิมเส้นงบประมาณ คือ เส้น AB เป็นผลให้จากเดิมที่มีการผลิตบริการสาธารณะ X และ Y ที่ OX_0 และ OY_0 ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เป็น IC_0 เมื่อมีการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวแล้ว เส้นงบประมาณจะขยับเป็นเส้น ACD เนื่องจากมีการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรให้เฉพาะสินค้า X เป็นผลให้เกิดผลกระทบทางราคาค่อนข้างสูง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผลิตบริการสาธารณะ X ไม่ต่ำกว่า X_0X_1 อย่างไรก็ตาม จุดดังกล่าวเป็นระดับบริการสาธารณะ X เกินความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่จำเป็นต้องนำเงินอุดหนุนในลักษณะนี้ไปใช้ในการผลิตบริการสาธารณะ X ทั้งหมด โดยเลือกผลิต X ที่ OX_2 และ Y ที่ OY_2 ได้ เป็นผลให้ระดับความพึงพอใจรวมของประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น IC_2

- **การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบโครงการ (Project Grant)** มีความแตกต่างกับการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบก้อนที่มุ่งเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เพียงภารกิจใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น แม้ว่าจะทำให้เกิดการผลิตบริการที่มากขึ้นไปก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงเกณฑ์การใช้จ่ายได้ จากภาพที่ 2.3 สมมติให้มีการจัดสรรเงินอุดหนุนไปเฉพาะบริการสาธารณะ X เท่านั้น ดังนั้น การผลิตบริการสาธารณะ X จากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบโครงการที่ OX_2 โดยความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เป็น IC_1

2) เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไขโดยต้องมีการสมทบ (Matching Grant)

เงินอุดหนุนแบบสมทบ คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มเติมตามสัดส่วนที่กำหนด ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนในลักษณะเงินสมทบจึงเป็นการลดต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Cost) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันยังกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยการสมทบสามารถจำแนกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การสมทบที่รัฐบาลไม่จำกัดวงเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Open-ended Matching Grant) ดังแสดงในภาพที่ 2.4 และการสมทบที่รัฐบาลจำกัดวงเงินที่ต้องสมทบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Close-ended Matching Grant) ดังแสดงในภาพที่ 2.4 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

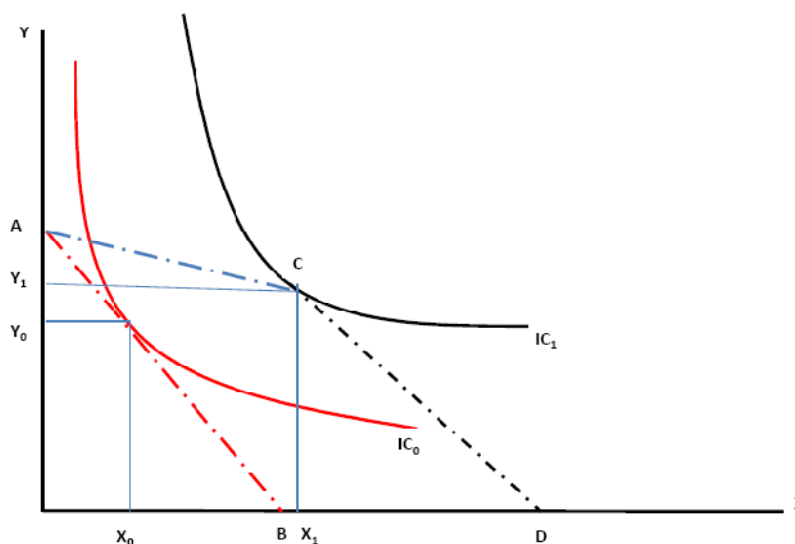
ภาพที่ 2.4 ผลจากการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบปลายเปิดที่ไม่จำกัดวงเงิน
(Open-ended Matching Grant)



ที่มา: ปรับปรุงจาก Mueller D. (2003)

การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบไม่จำกัดวงเงิน เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้ต้นทุนการให้บริการสาธารณะลดต่ำลง (Price Effect) เนื่องจากรัฐบาลสมทบเงินให้ทุกหน่วยการผลิตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาได้จากภาพที่ 2.4 แสดงเงินงบประมาณเดิม AB โดยผลิตบริการสาธารณะ X และ Y อยู่ที่ OX_0 และ OY_0 ในระดับความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เป็น IC_0 เมื่อมีการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบไม่จำกัดวงเงินเป็นผลให้ราคาโดยเปรียบเทียบในการให้บริการสาธารณะ X ลดลงแล้ว เส้นงบประมาณจึงเป็น AC และมีความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นเป็น IC_1 สมมติให้รัฐบาลกำหนดสัดส่วนการสมทบในอัตรา 1 : 1 ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการผลิตบริการสาธารณะ X เพียงอย่างเดียวจะใช้งบประมาณทั้งสิ้น OB หน่วย ซึ่งรัฐบาลจะทำการจัดสรรเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเท่ากับ BC หน่วย ใดๆก็ดี จากการอุดหนุนดังกล่าวของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะประเภทใดในขนาดเท่าไร เพื่อให้ความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ไม่ลดลงกว่า IC_0 ดังนั้น การผลิตบริการสาธารณะ X และ Y ภายใต้เส้นงบประมาณ AC องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะผลิตที่ OX_1 และ OY_1 ตามลำดับ

ภาพที่ 2.5 ผลจากการเปลี่ยนแปลงขนาดเงินอุดหนุนแบบปิดที่จำกัดวงเงิน
(Close-ended Matching Grant)



ที่มา: ปรับปรุงจาก Mueller D. (2003)

การจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบแบบจำกัดวงเงิน มีลักษณะคล้ายคลึงกับเงินอุดหนุนสมทบปลายเปิด คือ เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อให้ต้นทุนการให้บริการสาธารณะลดต่ำลง แต่เนื่องจากรัฐบาลจำกัดเพดานเงินสูงสุดที่จะสมทบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผลกระทบทางเศรษฐกิจมีขนาดที่เล็กกว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนสมทบปลายเปิด

กล่าวโดยสรุป ด้วยเงินอุดหนุนที่มีหลายประเภทและแต่ละประเภทก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแต่ละประเภทย่อมมีส่วนสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกประเภทของเงินอุดหนุนที่เหมาะสมและสามารถตอบสนองความพอใจของประชาชนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันตามไปด้วย จากการศึกษาครั้งนี้จึงสามารถสรุปผลกระทบของเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ตลอดจนจุดแข็ง จุดอ่อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

**ตารางที่ 2.3 ผลกระทบจากการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ประเภทของเงินอุดหนุน	ผลกระทบที่เกิดกับ อปท.	จุดแข็ง	จุดอ่อน	
เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข	<ul style="list-style-type: none"> • มีลักษณะกระจายอำนาจมากที่สุด เพราะให้อิสระใช้เงินได้เต็มที่ • ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยไม่กระทบต้นทุนการผลิตสินค้าสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> • เหมาะสำหรับใช้เป็นเครื่องมือเพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง 	<ul style="list-style-type: none"> • องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนโดยปราศจากเงื่อนไขไม่สนใจจัดเก็บรายได้ในท้องถิ่นเพิ่ม 	
เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข	1) เงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน	<ul style="list-style-type: none"> • คือ เงินอุดหนุนพร้อมวัตถุประสงค์หรือกรอบกว้าง ๆ ในการใช้เงิน 	<ul style="list-style-type: none"> • องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจใช้เงินได้ในระดับหนึ่ง • ใช้จูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแนวนโยบายของรัฐบาล 	<ul style="list-style-type: none"> • องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำรายได้จากเงินอุดหนุนไปใช้ในทางที่ตนเองต้องการไม่ได้ • อาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สนใจคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ
เงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข	2) เงินอุดหนุนแบบโครงการ	<ul style="list-style-type: none"> • มีลักษณะกระจายอำนาจน้อยกว่าเงินอุดหนุนแบบเป็นก้อน และเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข • ช่วยลดต้นทุนส่วนเพิ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะที่ได้รับถ่ายโอนภารกิจให้เท่ากับศูนย์ 	<ul style="list-style-type: none"> • กระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นบริการที่รัฐบาลต้องการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> • ลักษณะเดียวกับเงินอุดหนุนแบบก้อน
	3) เงินอุดหนุนแบบสมทบ	<ul style="list-style-type: none"> • ช่วยลดต้นทุนส่วนเพิ่มต่อหน่วยในการผลิตบริการสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งจะสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะประเภทนั้นมากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> • ใช้สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม 	

ประเภทของเงินอุดหนุน	ผลกระทบที่เกิดกับ อปท.	จุดแข็ง	จุดอ่อน
	<ul style="list-style-type: none"> เงินอุดหนุนสมทบแบบไม่จำกัดวงเงิน ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตของการจัดหาบริการสาธารณะประเภทนั้นต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทอื่น 	<ul style="list-style-type: none"> กระตุ้นให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะบางประเภท รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในทุกหน่วยการผลิต กระตุ้นให้ท้องถิ่นพยายามจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> เบี้ย ค บั ง บประมาณท้องถิ่นที่เป็นของท้องถิ่นจริง ๆ มาเป็นเงินสมทบที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุม อาจไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย
	<ul style="list-style-type: none"> เงินอุดหนุนสมทบแบบจำกัดวงเงิน โดยอาจจำกัดวงเงินสูงสุดของเงินสมทบ หรือจำกัดระดับการบริการสาธารณะ หากเกินกว่ากำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายตามจริงเอง 	<ul style="list-style-type: none"> ช่วยให้รัฐบาลจำกัดเพดานงบประมาณในการให้เงินอุดหนุน และช่วยให้ไม่ใช้เงินอุดหนุนอย่างไม่มีขอบเขต 	<ul style="list-style-type: none"> อาจก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพได้

ที่มา: ผู้ศึกษา

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) การทบทวนงานวิจัยว่าด้วยระบบการบริหารงานภาครัฐครอบคลุมการทบทวนรูปแบบการบริหารงานภาครัฐนับจากหลังช่วงที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกระทั่งปัจจุบัน และ 2) การทบทวนงานวิจัยว่าด้วยโครงสร้างและผลที่เกิดจากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 การทบทวนงานวิจัยว่าด้วยระบบการบริหารงานภาครัฐ

จากการศึกษาผลงานวิจัยว่าด้วยระบบการบริหารงานภาครัฐที่สำคัญ พบว่า ระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยเป็นระบบการเมืองอมาตยาธิปไตย⁸ (Bureaucratic Polity) โดยข้าราชการประจำเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ ดังนั้น อำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของข้าราชการประจำที่มีอย่างมากจึงผันแปรกับช่วงที่สถาบันทางการเมือง มีความอ่อนแอ ไม่สามารถรวมตัวเป็นองค์กรที่เข้มแข็งเพียงพอ รวมทั้งการขาดเสถียรภาพและความต่อเนื่อง ไม่สามารถต้านทานความแข็งแกร่งของระบบราชการซึ่งมีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบได้ ต่อมา ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการศึกษาวิจัยใหม่เกิดขึ้นโดยให้ข้อสรุปถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบการเมืองการปกครองไทยภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516⁹ ว่าเป็นการสิ้นสุดระบบการเมืองข้าราชการเป็นใหญ่¹⁰ แต่ภายหลังจากรัฐประหาร 6 ตุลาคม 2519 รูปแบบการบริหารงานภาครัฐในลักษณะข้าราชการเป็นใหญ่ก็กลับมาอีกครั้ง และเวลาต่อมาเดือนตุลาคม 2520 ก็ได้มีการก่อรัฐประหารขึ้นอีกครั้งหากแต่เหตุการณ์ครั้งนี้มีความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองต่างจากเดิม กล่าวคือ แม้ว่าอำนาจทางการเมืองของอมาตยาธิปไตยจะยังคงมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ แต่บทบาททางการเมืองของกลุ่มการเมืองอื่นก็ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ¹¹ และกลุ่มนักเลือกตั้งและพรรคการเมืองก็ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐผ่านการได้รับเลือกตั้งระบอบการเมืองการปกครองของไทย แต่บทบาทของกลุ่มนักเลือกตั้งแต่พรรคการเมืองก็สิ้นสุดลงด้วยการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งในปี 2534 อีกครั้งและมีการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี 2534 ซึ่งออกแบบขึ้นเพื่อสืบทอดอำนาจของระบอบอมาตยาธิปไตย¹² และทำให้การบริหารงานภาครัฐของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สิ้นสุดลง เป็นผลให้

⁸ Riggs Fred. 1966. *The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East – West Center Press.

⁹ การโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการถนอม ประภาส โดยกลุ่มพลังทางการเมืองที่ต้องการประชาธิปไตยซึ่งมีชนชั้นกลางของสังคมเป็นพื้นฐานของขบวนการทางการเมืองดังกล่าว

¹⁰ Zimmerman Robert. 1974. *Student Revolution in Thailand: The End of the Thai Bureaucratic Polity*. Asian Survey 14.

¹¹ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2544. *คู่มือการเมืองไทย*. สำนักพิมพ์คบไฟ. หน้า 212.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 213.

เกิดการต่อสู้ทางการเมืองในการรักษาและแสวงหาอำนาจในการบริหารจัดการภาครัฐระหว่างระบอบอมาตยาธิปไตยและกลุ่มพลังทางการเมืองจากภาคประชาชนเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญ คือ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ปี 2535

กระทั่งนำไปสู่การวางแผนการตรารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540¹³ และผลักดันให้มีการปฏิรูปทางการเมืองและมุ่งเน้นเพื่อสร้างระบอบการเมืองการปกครองที่ส่งเสริมหลักประชาธิปไตย ซึ่งในทางกลับกันจึงเป็นการส่งเสริมให้การได้มาซึ่งอำนาจในการบริหารงานภาครัฐจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้งและตัวแสดงที่สำคัญดังกล่าวคือ นักเลือกตั้ง และพรรคการเมือง เพื่อให้สิทธิทางการเมืองของประชาชนได้เป็นรากฐานในการแสดงเจตน์จำนงค์ของรัฐอย่างแท้จริง แต่โดยพฤติกรรมและสำนึกทางการเมืองของนักเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่กลับไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองหากแต่มุ่งเน้นเป้าหมายในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการได้เข้ามาในศูนย์กลางอำนาจการบริหารงานภาครัฐ¹⁴ ซึ่งโดยพื้นฐานและที่มาของนักเลือกตั้งนั้นมาจากการใช้อำนาจเงินเพื่อเข้าสู่ภาคการเมืองผ่านการเลือกตั้งระดับชาติ และพยายามหาช่องทางเข้าสู่การเป็นรัฐมนตรี ซึ่งเงินหรือ “ทุน” ที่ใช้นั้นมาจากการเป็นนายทุนท้องถิ่น และ/หรือมีพฤติกรรมเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นร่วมอยู่ด้วย ประกอบกับการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายในพื้นที่ที่กระทั้งนำไปสู่การได้รับเลือกเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)¹⁵ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนสถานะจากการเป็นผู้ถูกอุปถัมภ์มาเป็นผู้อุปถัมภ์ของกลุ่มนักเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีพื้นฐานจากการเป็นนายทุนในต่างจังหวัดประกอบธุรกิจการค้าที่ต้องพึ่งพาอำนาจของข้าราชการแต่เดิมก็ได้เปลี่ยนแปลงไป และจากภาพลักษณ์ของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งแนวโน้มของประชาธิปไตยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 2540 ก็

¹³ ภายหลังการใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ตามมาตรา 284 ได้กำหนดให้ต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการและกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปพัฒนาการให้บริการสาธารณะระดับพื้นที่จากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิม ทั้งนี้ มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่ อำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลในทางปฏิบัติเมื่อปี 2544

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 214.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

ได้สิ้นสุดลงอีกทั้งภายใต้การรัฐประหารปี 2550 จากกองทัพและจัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ ขึ้นโดยมีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และมีการยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 และกำหนดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญปี 2550 ขึ้นใช้แทน และทำการเลือกตั้งในวันที่ 23 ธันวาคม 2550 เพื่อให้มีการบริหารประเทศโดยรัฐบาลพลเรือนอีกครั้ง

จากเหตุการณ์ตลอดช่วงระยะเวลาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่า มีทั้งเหตุการณ์การต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ การรัฐประหาร แสดงให้เห็นถึงความยากในการหาข้อสรุปอย่างชัดเจนว่าระบบการปกครองไทยเป็นรูปแบบใดที่ชัดเจน¹⁶

อย่างไรก็ดี ในภาพของความขัดแย้งในเชิงอำนาจในการปกครองระหว่างระบอบอมาตยาธิปไตยและประชาธิปไตยตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็มีการศึกษาที่พยายามศึกษาถึงความสัมพันธ์ของข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในกระบวนการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีการบริหารงานภาครัฐโดยรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง ด้วยเช่นกัน พบว่า ข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำมีพื้นฐานความรู้ การศึกษา ตลอดจนเจตนาเป้าหมายในการทำงานที่ต่างกันโดยข้าราชการประจำมักเน้นระเบียบการบริหารงานตามกฎหมาย¹⁷ สำหรับข้อกังวลของข้าราชการประจำมักกังวลเรื่องการแทรกแซงการดำเนินงานจากข้าราชการฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งข้าราชการ ขณะที่ ข้าราชการฝ่ายการเมืองเองก็กังวลว่าข้าราชการประจำจะไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมืองจึงพบว่ามักมีพฤติกรรมการแทรกแซงโดยข้าราชการฝ่ายการเมืองในการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำเพื่อให้การดำเนินงานจากนโยบายของรัฐบาลมีผลงานที่ชัดเจนและเป็นไปตามที่กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน¹⁸

¹⁶ ลิขิต ชีรวัดิน. 2545. การเมืองการปกครองของไทย. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6. สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

¹⁷ Panitchpakdi Supachai. 1981. Underdevelopment of Development Economics in Thailand. Paper presented at the Workshop on Issues in Development Studies in ASEAN Countries, organized by the Regional Institute of Higher Education and Development (RIHED), Singapore and the Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), Bangkok. at the University of Malaya. Kuala Lumpur.

¹⁸ สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2544. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.2.2 งานวิจัยว่าด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก. กรณีต่างประเทศ¹⁹

เป้าหมายหลักของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน คือ การลดช่องว่างทางการคลังระหว่างต่าง ๆ โดยพยายามลดความแตกต่างทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้สำหรับการให้บริการสาธารณะให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ เนื่องด้วยศักยภาพในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันซึ่งอาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกัน หรืออาจเกิดขึ้นจากต้นทุนในการให้บริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน หรืออาจเป็นสาเหตุทั้งสองประการประกอบกัน ดังนั้น รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการกระจายรายได้ให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้นในสังคม หรือลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ตลอดจนปัจเจกบุคคล ด้วยเหตุนี้มาตรการสำคัญหนึ่งของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมตามไปด้วย

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ก็มีความแตกต่างไปตามบริบททางเศรษฐกิจและสังคม แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงมีเป้าหมายให้ความแตกต่างของรายได้ในแต่ละพื้นที่ไม่มากจนเกินกว่าจะรักษามาตรฐานการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ได้ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพที่ดีพอกับเกณฑ์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น รัฐบาลในฐานะผู้มีบทบาทหน้าที่ในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนทั้งประเทศจึงต้องเข้าไปช่วยเหลือเพื่อลดความแตกต่างทางด้านรายได้นั้นเองซึ่งแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนถือเป็นวิธีการหนึ่งและมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ สำหรับการศึกษาค้นคว้าได้ทำการสรุปวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ญี่ปุ่น เยอรมนี เพื่อสะท้อนเป้าหมาย วิธีการและประเภทการจัดสรรเงินอุดหนุนซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁹ จรัส สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่น ระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง. เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย.

ตารางที่ 2.4 เปรียบเทียบเป้าหมายและประเภทเงินอุดหนุนในต่างประเทศ

ประเทศ	เป้าหมาย	ประเภทเงินอุดหนุน
เยอรมนี	แก้ไขปัญหาความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น <ul style="list-style-type: none"> - ความเท่าเทียมทางด้านรายได้ - ความเท่าเทียมทางด้านรายจ่าย 	ระบบภาษีร่วม เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนแบบก้อน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ/โครงการ
ญี่ปุ่น	แก้ไขปัญหาความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น <ul style="list-style-type: none"> - ความเท่าเทียมทางด้านรายได้ - ความเท่าเทียมทางด้านรายจ่าย 	ระบบภาษีร่วม เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนแบบก้อน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ/โครงการ

ที่มา: จรัส สุวรรณมาลา (2539)

ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยซึ่งมีรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น โดยการปกครองระดับท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัดจำนวน 47 แห่ง เทศบาลจำนวน 3,236 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 4 แห่ง พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกันอย่างยิ่ง โดยรัฐบาลกลางได้มอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผิดชอบในเรื่องการให้บริการสาธารณะ ขณะที่รัฐบาลกลางจะทำหน้าที่ดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐาน ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน วิธีการ และกฎระเบียบต่าง ๆ ขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ให้ความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณในรูปแบบเงินอุดหนุนต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่พอเพียงและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ดังนั้น เงินอุดหนุนถือเป็นมาตรการที่สำคัญในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งการถ่ายโอนงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีงบประมาณ อย่างไรก็ตามการจัดสรรงบประมาณยังคงอยู่ในกรอบของกฎหมาย สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็นเงินอุดหนุน 3 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) **เงินอุดหนุนประเภท Local Transfer Tax: LTT** เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนโดยการแบ่งรายได้โดยตรงจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 ประเภท คือ

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษีถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ภาษีน้ำมัน
- ภาษีพิกัดน้ำหนักรถบรรทุกพิเศษ
- ภาษีพิกัดน้ำหนักรถยนต์
- ภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน

2) **เงินอุดหนุนประเภท Local Allocation Tax: LAT** หรือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเป็นเงินอุดหนุนที่มีสัดส่วนสูงที่สุด พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปนี้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดสรรคือ กระทรวง Home Affairs โดยหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรคือ จังหวัดและเทศบาล การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจะมีการกำหนดสูตรการจัดสรรที่ชัดเจน ซึ่งแหล่งรายได้เพื่อนำมาใช้จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากภาษี 3 ประเภท ได้แก่

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีสุรา และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์
- ภาษีจากการบริโภค
- ภาษีบุหรี่

ทั้งนี้ เงินอุดหนุนทั่วไป ยังสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ Regular Allocation Tax (RAT) ซึ่งคำนวณขนาดการจัดสรรจากการหาส่วนต่างระหว่างรายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁰ กับรายได้มาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ และ Special Allocation

²⁰ สำหรับ รายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะจะมีการคำนวณจาก (จำนวนหน่วยของกิจกรรม คุณ ต้นทุนต่อหน่วยของกิจกรรม คุณ ค่าถ่วงน้ำหนัก) ซึ่งทำให้สามารถสะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการให้บริการสาธารณะที่อาจมีต้นทุนแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

Tax (SAT) เป็นการการจัดสรรเพื่อช่วยเหลือกับซึ่งรายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะจะมีการคำนวณในลักษณะต้นทุนต่อหน่วยบางแห่งและบางสถานการณ์เท่านั้น อาทิ การเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ ดังนั้น การจัดในกรณี SAT จึงจัดสรรเพียงครั้งคราวขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของกระทรวง Home Affairs โดยมีการจัดสรรเป็นลำดับ เริ่มตั้งแต่ระดับจังหวัดที่เป็นพื้นที่ปัญหาและจังหวัดจึงทำการจัดสรรเงินอุดหนุน SAT ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปเป็นลำดับ

3) **เงินอุดหนุนประเภท Disbursement for Special Purpose** เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมี 3 ประเภทตามเป้าหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่

- เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายระดับชาติ
- เงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะสมทบ
- เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมจากรัฐบาลกลาง (Grant in Aid) ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายการซึ่งเป็นลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grants) โดยต้องได้รับความเห็นชอบอนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อนแล้วจึงให้กระทรวงที่มีความรับผิดชอบในลักษณะงานนั้น ๆ เป็นผู้ดูแลและพิจารณาจัดสรร พบว่า เงินอุดหนุนในลักษณะดังกล่าวจะต้องมีการ Lobby กันอย่างสูงเพื่อได้รับการจัดสรร

ประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ (Federal State) ซึ่งมีรัฐบาลกลางหลายระดับคือ รัฐบาลระดับชาติ (Federal Government หรือ “Bund”) รัฐบาลมลรัฐ (State Government หรือ “Lander” จำนวน 16 มลรัฐ) และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หลายระดับ ประกอบด้วย ระดับอำเภอหรือ County (เรียกว่า “Kreis”) และระดับเทศบาล (เรียกว่า “Gemeinden”) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุด จำนวนทั้งสิ้นมากกว่า 6,000 แห่ง ตามหลักการปกครองของเยอรมนีที่เรียกว่า “Subdiary Principle” ซึ่งถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจหน้าที่โดยชอบธรรมในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานทุกประเภทให้แก่ชุมชนของตนเอง เว้นแต่เฉพาะในกรณีที่หน่วยการปกครองระดับล่างไม่

สามารถจัดทำให้มีประสิทธิภาพได้ จึงจะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองระดับสูงขึ้นไปตามลำดับ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นพื้นฐานของการปกครองที่แท้จริง

สำหรับเงินอุดหนุนท้องถิ่นในกรณีของประเทศเยอรมนีนั้น หมายความว่าเฉพาะเงินโอนจากรัฐบาลระดับที่สูงกว่าสู่ระดับที่ต่ำกว่าโดยผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพียงประเภทเดียวเท่านั้น โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีได้จำกัดอำนาจของรัฐบาลระดับชาติไว้ค่อนข้างมาก ทำให้รัฐบาลระดับชาติจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นเพื่อใช้ในโครงการลงทุนเท่านั้น และต้องเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรรม (Specific Grant) เท่านั้นอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับล่างโดยตรงไม่ได้ หากแต่ต้องให้โดยผ่านรัฐบาลระดับมลรัฐลงไปตามลำดับ และจะต้องให้รัฐบาลมลรัฐเป็นผู้พิจารณาว่าจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นระดับล่างอย่างไรต่อไป รัฐบาลระดับชาติจะกำหนดเงื่อนไขหรือแทรกแซงการพิจารณาของรัฐบาลมลรัฐมิได้

การจัดสรรเงินอุดหนุนของประเทศเยอรมนีแบ่งเป็นเงินอุดหนุน 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) **เงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ผ่านระบบภาษี** เนื่องจากระบบภาษีของประเทศเยอรมนีจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - **ภาษีของรัฐบาลแต่ละระดับ (Separate Taxes)** กำหนดให้รัฐบาลแต่ละระดับมีอำนาจจัดเก็บ และถือเป็นรายได้ของรัฐบาลระดับนั้น ๆ ซึ่งรัฐบาลแต่ละระดับจะทำการจัดเก็บภาษีประเภทต่างกัน กล่าวคือ
 - รัฐบาลระดับชาติ มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีศุลกากร ภาษีการบริโภคบางประเภท (เช่น ภาษีบุหรี่ เครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น) ภาษีจากการคมนาคมขนส่ง ภาษีจากการซื้อขายหุ้น ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บเพื่อชำระหนี้ของรัฐหลังสงครามโลก ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลส่วนเพิ่ม และภาษีที่เก็บโดยระบบ European Community Market
 - รัฐบาลมลรัฐ มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการซื้อขายที่ดิน ภาษีการพนัน ภาษีเครื่องดื่มประเภทเบียร์ ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ใน

บางมลรัฐอาจหารายได้จากแหล่งอื่น ๆ เช่น การจำหน่ายลอตเตอรี่สำหรับใช้ในกิจกรรมการป้องกันสาธารณภัย ฯลฯ เป็นต้น

- หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีธุรกิจ (Business Tax) ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่น (ประมาณ 40%) ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการบริโภค ซึ่งเก็บจากการซื้อสินค้าบางประเภท เช่น บริการ Entertainment เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ภาษีสุนัข ภาษีการล่าสัตว์และตกปลา ค่าธรรมเนียมจากการจำหน่ายเบียร์

- **ภาษีร่วม (Common Taxes)** ซึ่งเป็นภาษีที่เป็นแหล่งรายได้ร่วมกันของรัฐบาลหลายระดับ อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมนีมีหลักพื้นฐานว่า รัฐบาลแต่ละระดับจะเก็บภาษีซ้ำซ้อนกันหรือเก็บจากฐานเดียวกันมิได้ รัฐบาลระดับชาติจึงเป็นผู้กำหนดภาษีร่วมซึ่งประกอบด้วยภาษี 3 ประเภท คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีมูลค่าเพิ่ม

ทั้งนี้ การจัดแบ่งรายได้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ร้อยละ 15 จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ส่วนที่เหลือแบ่งเท่ากันระหว่างรัฐบาลระดับชาติกับมลรัฐ แต่ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น (อัตราร้อยละ 15) ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบาลสามารถปรับลดอัตราส่วนการจัดสรรได้ และกลายเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจและการคลังของประเทศในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังให้รัฐบาลระดับชาติและมลรัฐได้รับส่วนแบ่งในรายได้จากภาษีธุรกิจ (ซึ่งท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ) ประมาณร้อยละ 40 อีกด้วย

- 2) **เงินอุดหนุนท้องถิ่นที่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่าย** ประเทศเยอรมนีใช้ระบบเงินอุดหนุนที่ผ่านระบบงบประมาณเป็นมาตรการเสริมให้กับระบบเงินโอนที่ผ่านระบบภาษีเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะมีศักยภาพทางการคลังเพียงพอ ทั้งนี้ เงินอุดหนุนท้องถิ่นในระบบงบประมาณของรัฐบาลระดับต่าง ๆ สามารถอธิบายได้ดังนี้

- **เงินอุดหนุนที่รัฐบาลระดับชาติจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นผ่านรัฐบาลระดับมลรัฐ** แบ่งเป็น

- เงินอุดหนุนพิเศษ (Special Grants) ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลระดับชาติต้องให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น เพื่อชดเชยรายได้ที่สูญเสียไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบภาษีของรัฐบาล และต้องให้เงินอุดหนุนรัฐบาลและท้องถิ่นสำหรับใช้ดำเนินกิจกรรมใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลระดับชาติ เช่น ให้จัดเก็บสถิติ ให้จัดการเลือกตั้ง ฯลฯ เป็นต้น
- เงินอุดหนุนกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลระดับชาติ (Delegated Functions)²¹ ในกรณีที่รัฐบาลระดับชาติมอบหมายให้รัฐบาลระดับกลางดำเนินกิจกรรมใด ๆ จำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ให้แก่รัฐบาลระดับกลาง เช่น รัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยจัดหาที่อยู่ สันนิบาตสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์การเกษตร ฯลฯ เป็นต้น และรัฐบาลระดับชาติมิได้ดำเนินการเอง แต่ให้รัฐบาลระดับกลางดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ แทน
- เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน (Federal Aid for Investment) รัฐบาลระดับชาติจะให้เงินอุดหนุนโครงการลงทุนแก่รัฐบาลระดับกลาง โดยเน้นโครงการลงทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โครงการลงทุนเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น และโครงการลงทุนเพื่อส่งเสริมการลงทุนในสวนภูมิภาคเป็นหลัก ทั้งนี้ รัฐบาลระดับชาติจะจัดสรรไปยังรัฐบาลมลรัฐเป็นอันดับแรก และรัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้จัดสรรให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับกลางต่อไป
- **เงินอุดหนุนระหว่างรัฐบาลมลรัฐด้วยกันเอง** รัฐบาลมลรัฐที่มีศักยภาพทางการคลังสูงกว่าต้องให้เงินอุดหนุนที่เรียกว่า “Horizontal Tax Equalization” ให้แก่มลรัฐที่เสียเปรียบหรือด้อยกว่าในทางการคลังด้วย ภายใต้หลักการนี้ หากมลรัฐใดมีรายได้เกินรายจ่ายที่จำเป็น (เกินดุล) เกินกว่าร้อยละ 110 แล้วจะต้องแบ่งรายได้ส่วนเกินนั้นให้แก่มลรัฐที่มีรายได้ไม่ถึงร้อยละ 92 ของรายจ่ายจำเป็นพื้นฐาน

²¹ การพิจารณาว่ากิจกรรมใดเป็น Delegated Functions หรือไม่นั้น พิจารณาจากสัดส่วนของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้กิจกรรมนั้น ๆ เป็นหลัก กล่าวคือ หากมีการอุดหนุนให้แก่รัฐบาลระดับกลางมากกว่าร้อยละ 50 ของรายจ่ายดำเนินกิจกรรมนั้น ๆ ก็ถือได้ว่ากิจกรรมนั้นเป็น “Delegated Functions”

- **เงินอุดหนุนท้องถิ่นของรัฐบาลมลรัฐ** รัฐบาลมลรัฐมีระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่น 2 ลักษณะเช่นเดียวกับรัฐบาลระดับชาติ คือ เงินอุดหนุนที่ผ่านระบบภาษี และเงินอุดหนุนที่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่าย
 - ในด้านภาษี รัฐบาลมลรัฐจะจัดสรรรายได้จากภาษีร่วมของตนเองให้แก่ท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง อัตราส่วนของการจัดสรรจะแตกต่างกันไปตามกฎหมายของมลรัฐแต่ละแห่ง
 - ในด้านรายจ่าย รัฐบาลมลรัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนแบบ Block Grants และเงินอุดหนุนเฉพาะโครงการหรือเฉพาะกิจกรรมให้แก่ท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นมีสัดส่วนรวมกันประมาณร้อยละ 55 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด สูตรของการจัดสรรเงินอุดหนุนของแต่ละมลรัฐแตกต่างกันออกไป มลรัฐบางแห่งใช้เกณฑ์จำนวนประชากรเป็นหลัก ในขณะที่มลรัฐส่วนใหญ่ปรับสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สื่อถึงความจำเป็นทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้น

สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรรมนั้น มีทั้งแบบที่เป็น Block Grants และเงินอุดหนุนเฉพาะโครงการลงทุน โดยเงินอุดหนุนที่เป็น Block Grants มักจะแบ่งเป็นกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ฯลฯ ซึ่งมักใช้สูตรคำนวณเช่นเดียวกับกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น สำหรับเงินอุดหนุนโครงการลงทุน (Project Grants) มักจัดสรรให้แก่โครงการลงทุนพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งจัดสรรโดยดุลยพินิจของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรเป็นกรณี ๆ ไป

- **เงินอุดหนุนท้องถิ่นของ Counties** หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท County มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางประเภท และทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมของเทศบาลต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของตนเองด้วย ในการสนับสนุนกิจกรรมของเทศบาลนั้น County มีเงินอุดหนุนท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง แต่เนื่องจาก County มีรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเองเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น จึงต้องพึ่งพาส่วนแบ่งจากรายได้ของเทศบาลในเขตของตนเอง แหล่งรายได้หลักที่นำมาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่เทศบาล ได้แก่
 - รายได้จากภาษีร่วม

- ส่วนแบ่งจากภาษีท้องถิ่นบางประเภท คือ ภาษีทรัพย์สินที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ ภาษีธุรกิจ เงินอุดหนุนทั่วไป และส่วนแบ่งรายได้จากภาษีเงินได้ของท้องถิ่น ซึ่งรวมเรียกว่า “County Assessment” ที่ประเมินเอาจากเทศบาลในเขตพื้นที่ของตนเอง เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้จะถูกจัดสรรกลับไปยังเทศบาลต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วท้องถิ่น (เทศบาล) ที่มีฐานะทางการคลังดีจะได้รับส่วนแบ่งกลับมาน้อยกว่าท้องถิ่นที่ยากจน

ข. กรณีประเทศไทย

สำหรับการทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ผ่านมา ให้ข้อบ่งชี้ที่สอดคล้องกันว่า ปัญหาพื้นฐานที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย คือ โครงสร้างภาษีก็ยังคงมีลักษณะรวมศูนย์ไว้ที่รัฐบาลค่อนข้างสูง ดังนั้น งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับจัดจจากสรรภาษีแบ่งในแต่ละปีงบประมาณนั้น จึงขึ้นกับว่าส่วนกลางจัดเก็บภาษีได้มากน้อยเพียงใด ขณะที่ รายได้จากภาษีของรัฐบาลกลับผันแปรกับปัจจัยสภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น โครงสร้างการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอิงจากฐานภาษีแบ่งจากรัฐบาลจึงไม่อาจรับประกันว่าแต่ละปีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณพอเพียงหรือไม่ อย่างไรก็ดี มีข้อเสนอว่าควรเพิ่มสัดส่วนภาษีแบ่งในสัดส่วน 70:30 ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา²² ขณะที่ ระบบเงินอุดหนุนจะต้องมีความสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและการเมือง²³ ของแต่ละประเทศลดความเหลื่อมล้ำทางด้านงบประมาณระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อลดปัญหา Spillover Effect ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²² ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.

²³ จรัส สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่น ระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง. เสนอต่อมูลนิธิเอเซีย. และ จริญญา ชาญหาต และคณะ. 2545. รายงานการวิจัย โครงการที่ 2 เรื่อง “รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government Revenue). ชุดโครงการวิจัย เรื่อง “การกระจายอำนาจทางการคลัง”.

อย่างไรก็ดี การจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบไม่สามารถสร้างความเสมอภาคทางการคลังระหว่างพื้นที่ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของการกระจายอำนาจทางการคลังได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับเศรษฐกิจและฐานภาษีแตกต่างกัน²⁴ เนื่องจาก ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในการเก็บภาษีมีความแตกต่างกัน²⁵ ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นให้เพียงพอตามหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลจะเข้ามาสมทบ ด้วยเหตุนี้ แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบสมทบจึงเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยนั้นมักจะเน้นไปที่ด้านรายจ่ายมากกว่ารายได้ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะ²⁶ อันนำไปสู่การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล²⁷ ให้ข้อสังเกตว่า รัฐบาลมักให้การช่วยเหลือในลักษณะเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข และเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของรัฐบาลกับประเภทการจัดสรรเงินอุดหนุน พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจะส่งผลให้รัฐบาลมีขนาดเล็กลง ขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับทำให้รัฐบาลมีขนาดใหญ่ขึ้น เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นการจัดสรรที่อิงกับการเมือง²⁸ โดยผลการศึกษาวิจัยทุกชิ้นมีข้อค้นพบที่สอดคล้องกัน

²⁴ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล. 2552. งบประมาณที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เสนอต่อ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. และ จรัส สุวรรณมาลา. 2553. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁵ สมบูรณ์ ศิริประชัย และดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. 2547. การจัดสรรเงินอุดหนุนเครื่องมือชี้วัดผลการทำงาน. วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์.

²⁶ ลีตินัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ. 2548. ผลของการกระจายอำนาจทางด้านกรคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อขนาดรัฐบาลภายใต้ Leviathan Hypothesis: กรณีศึกษาประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

²⁷ วรพิทย์ มีมาก. 2546. ระบบการคลังของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน. เสนอต่อกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. และ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ. 2552. การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

²⁸ Charas Suwanmala and Dana Weist. 2009. Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In Shinichi Ichimura and Roy Bahl . Decentralization Policies in Asian Development. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd. และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ในเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางการคลัง คือท้องถิ่นยังขาดทรัพยากรที่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะอันนำไปสู่ปัญหาการพึ่งพิงงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาในแง่ความแตกต่างของการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไป พบว่า

- 1) การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปมีลักษณะตรงข้ามกัน กล่าวคือ
 - การจัดสรรภาษีแบ่ง มีลักษณะที่เอื้อต่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัด²⁹ และเทศบาล ซึ่งสะท้อนการเอื้อประโยชน์ต่อพื้นที่เขตเมือง
 - การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป มีลักษณะเอื้อต่อองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งสะท้อนการเอื้อประโยชน์ต่อพื้นที่เขตชนบท
 - เมื่อพิจารณาในภาพรวมทั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาล พบว่า รัฐบาลโน้มเอียงจัดสรรทรัพยากรไปที่เขตพื้นที่เมืองมากกว่าชนบท
- 2) การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนที่ให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลว่ามีความสัมพันธ์กับตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร จากการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐยังคงมีความโน้มเอียงทางด้านภูมิภาค
 - การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นแปรผันตามจำนวนบ้านเรือนและจำนวนเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าตัวแปรของจำนวนประชากรในพื้นที่
 - การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนกลับมีแนวโน้มผันตามจำนวนประชากร

2552, โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

²⁹ สกนธ์ วรรณวุฒินา. 2548. การกระจายอำนาจการคลังของไทย. บทความนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปีคณะเศรษฐศาสตร์เรื่อง การปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ความสำเร็จหรือล้มเหลว. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 มิถุนายน 2548.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในแง่ผลกระทบส่วนเพิ่ม (Marginal Effect) ต่อบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ผลกระทบส่วนเพิ่มในกรณีเจ้าหน้าที่เทศบาลมีค่าต่ำกว่าในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจึงอาจกล่าวได้ว่า การเพิ่มจำนวนพนักงานเทศบาลมีผลเชิงรายได้ที่ต่ำ หรือ ไม่มีความคุ้มค่าในการจ้างเจ้าหน้าที่ของเทศบาลสูงกว่ากรณีองค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

สำหรับเนื้อหาในบทที่ 3 เมื่อเป้าหมายเพื่อสรุปข้อมูลต่างๆ ทั้งที่เป็นปัจจัยทางการเมืองและไม่ใช่การเมืองซึ่งจะนำมากำหนดตัวแปรสำหรับการวิเคราะห์ผลการศึกษาคือ โดยจะนำเสนอข้อมูลจากการทบทวนงานวิจัยและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) โครงสร้างการพัฒนาระบบรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อระบบงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2540 พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้จะทำการการศึกษาทบทวนผลการเลือกตั้งปี 2550 และการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลช่วงปีงบประมาณ 2552 เพื่อสะท้อนที่มาทางการเมืองและพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองที่เข้ามาทำหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนาระบบงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด

ลำดับต่อมาเมื่อสามารถกำหนดตัวแปรต่างๆ ได้แล้วจะเป็นการอธิบายเครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ผล ได้แก่ เครื่องมือทางเศรษฐมิติ คือ วิธีกำลังสองน้อยที่สุด หรือ Ordinary Least Square: OLS ซึ่งสามารถให้ข้อสรุปได้ว่าปัจจัยหรือตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 การรวบรวมข้อมูล

ในหัวข้อนี้จะเป็นการสรุปผลการทบทวนงานวิจัยและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาวิจัยการพัฒนาระบบงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- 1) การศึกษาโครงสร้างและกระบวนการพัฒนาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กฎ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ องค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการคลังท้องถิ่น และโครงสร้างรายได้และกระบวนการพัฒนาระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยมีเป้าหมายเพื่อสะท้อนความสำคัญของงบประมาณประเภทต่างๆ อันนำไปสู่ความเข้าใจถึง

วิธีการและกระบวนการงบประมาณในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจว่ามีองค์ประกอบและขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร

- 2) การศึกษารายละเอียดหลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2552 ซึ่งนำไปสู่การกำหนด “ตัวแปรที่ไม่ใช่การเมือง”
- 3) การศึกษาผลเลือกตั้งปี 2550 และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เพื่อแสดงให้เห็นว่าบุคคลใดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีดังกล่าวซึ่งจะทำให้ทราบว่าพรรคการเมืองใดที่มีอำนาจในการบริหารจัดการและดูแลการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยในการรวบรวมข้อมูลส่วนที่ 3 นำไปสู่การกำหนดปัจจัย หรือ “ตัวแปรทางการเมือง”

3.1.1 โครงสร้างและกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับระเบียบและข้อกำหนดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จากการรวบรวมข้อมูลว่าด้วยระเบียบและข้อบังคับทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องทำการศึกษาทบทวนระเบียบและข้อบังคับทางกฎหมายโดยพิจารณาใน 2 มิติ ได้แก่

- 1) กฎระเบียบในเชิงโครงสร้างและแนวทางการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งส่งผลกระทบต่อบทบาทหน้าที่ รูปแบบการบริหารจัดการ และการบริหารจัดการทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องศึกษาระเบียบข้อบังคับในเชิงเทคนิคทางการคลัง กล่าวคือ
- 2) กฎระเบียบที่เป็นเรื่องทางการคลังโดยเฉพาะ เนื่องจาก ข้อกำหนดที่ว่าด้วยเรื่องโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ซึ่งกฎระเบียบที่กำหนดกติกาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อกรอบโครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง ขณะเดียวกัน ระเบียบการ

บริหารทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อกำหนดเชิงเทคนิคที่มีความเฉพาะตัวด้วยเช่นกัน

แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายสูงสุดของไทยนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ดี ในแง่ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีรากฐานทางกฎหมายที่สำคัญมานับตั้งแต่การใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีการออกกฎหมายระดับรองอีกหลายฉบับเพื่อรองรับกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาทบทวนระเบียบต่างๆ จึงจะทำการศึกษาข้อมูลย้อนหลังไปจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อสะท้อนแนวคิดพื้นฐานและพัฒนารูปแบบและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่โครงสร้างและกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ภาวะเปราะบางในเชิงโครงสร้างและแนวทางการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

- การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ 2540 ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดกฎเกณฑ์อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรการปกครองแต่ละระดับไว้ ตลอดจนออกแบบกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ขณะเดียวกัน ถือเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่กระบวนการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะสามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 15 มาตรา ใน 3 หมวด ได้แก่

ตารางที่ 3.1 รายละเอียดข้อบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 ที่เกี่ยวข้องกับ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด	มาตรา
หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย	มาตรา 43 53 58 และ 59
หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ	มาตรา 78 และ 79
หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น	มาตรา 282 – 290

ที่มา: กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ 2540 สามารถจำแนกเนื้อหาที่เป็นแม่บทของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่

- **การกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่น** ตามมาตราที่ 78 หมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีสิทธิในการพึ่งตนเองในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ อาทิ กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจ และให้บริการสาธารณสุข โภค ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานได้ และให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของท้องถิ่น
- **การกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น** ตามมาตราที่ 282 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระและมีอำนาจในการกำหนดนโยบายปกครอง การคลัง และบุคลากรภายในพื้นที่ได้
- **การกำหนดสิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามมาตรา 283 วรรค 1 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งให้สิทธิท้องถิ่นในการปกครองตนเอง และมีสิทธิในการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- **การกำหนดหลักการกำกับดูแลท้องถิ่น** ตามมาตรา 283 วรรค 2 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบัญญัติในส่วนของกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ

ประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ดังนั้นแล้ว การกำกับดูแลในพื้นที่ได้นั้นมีเงื่อนไขที่การกำกับดูแลต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับอย่างชัดแจ้งเท่านั้น และมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

- **การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น**
รัฐธรรมนูญ 2540 ได้เปิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในหลายกรณี อาทิ
 - ตามมาตรา 285 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดโดยตรง และคณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภา
 - ตามมาตรา 286 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนั้น
 - ตามมาตรา 287 เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ขณะเดียวกัน
 - ตามมาตรา 53 หมวดสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมาย
- **กฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2542**

ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ตามมาตรา 284 ได้กำหนดให้ต้องมีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่โครงสร้างและกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่โครงสร้างและกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง กล่าวได้ว่าเป็นการสร้างแผนแม่บทและกำหนดวาระของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องผลที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นจากการบัญญัติ พ.ร.บ. กำหนดแผนและ

ขั้นตอนฯ 2542 จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการทำหน้าที่ของระบบราชการ ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของโครงสร้างและ กระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนซึ่งต้องรับการถ่ายโอน ภารกิจมาจากหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิม ดังนั้น ด้วยภารกิจหน้าที่ของ โครงสร้างและกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความชัดเจนจึง นำไปสู่การกำหนดโครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

ขณะเดียวกัน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนฯ 2542 ที่เกิดขึ้นนั้นมีผลให้เกิดการตั้ง องค์กรเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง เป็นรูปธรรมและมีความต่อเนื่อง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- **วิวัฒนาการของกฎระเบียบข้อบังคับที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ โครงสร้างการบริหารจัดการของปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างการใช้ รัฐธรรมนูญ 2540**

ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 มีผลบังคับใช้ พบว่า ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลง เชิงโครงสร้างของระบบราชการทั้งในเรื่องของอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ ภาครัฐ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการก่อตัวของการเมืองระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน ตลอดจนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนั้น ในช่วงระหว่างปี 2540 – 2549 ภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังมีการตรากฎหมาย การปรับปรุง และการยกเลิกกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 อันประกอบด้วย การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติ เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้โครงสร้างภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก เพื่อให้การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รายละเอียดดังต่อไปนี้

- **การยกเลิกการบริหารงานท้องถิ่นแบบสุขาภิบาล** มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้สุขาภิบาลทั้งหมดถูกยกฐานะเป็น “เทศบาลตำบล” นับเป็นการสิ้นสุดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนับตั้งแต่มีการก่อตั้งมาในปี พ.ศ.2495 และทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยลดลงเหลือ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
- **การเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งสมาชิกสภา และผู้บริหารเมืองพัทยา** กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดให้เมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และให้นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยา
- **การเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งสมาชิกสภา และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล** มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่3) พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน และให้มีคณะกรรมการบริหารที่ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน ต่อมาได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่4) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งประธานกรรมการบริหารเป็น “นายกองค์การบริหารตำบล” และเปลี่ยนชื่อกรรมการบริหารเป็น “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” โดยฝ่ายบริหารเหล่านี้มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- **แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543**

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2543 โดยการแปลงแผนระดับยุทธศาสตร์จาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 2542 ให้มีเป้าหมายครอบคลุม

แนวทางการปฏิบัติการที่มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นสำหรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในแง่ของการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมาย คือ 1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวจึงมุ่งเน้นในการปรับปรุงหลักการในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางในการปรับปรุงรายได้แต่ละประเภทเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

- **ระเบียบและข้อกำหนดภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 2550**

หลังจากมีการรัฐประหารในปี 2549 ได้นำไปสู่การยกเลิกการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2540 และมีการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 ขึ้นใช้แทน ในแง่ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่า รัฐธรรมนูญ 2550 ยังคงมีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังต่อไปนี้

- **การกำหนดหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น** ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ตามมาตรา 281 ได้บทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ประกอบมาตรา 283 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ
- **การกำหนดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามมาตรา 282 ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น
- **การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น** ตามมาตรา 284 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการ

ปกครองตนเองโดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 285 ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ข้อสังเกตจากรัฐธรรมนูญ 2550 ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างชัดเจนมี 2 ประเด็น ได้แก่

- 1) การกระบวนกรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการกำหนดข้อบัญญัติเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนกรกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กับไปกับการกระจายอำนาจทางการปกครอง และการบริหารงานบุคคล
- 2) กฎหมายได้กำหนดผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่อย่างชัดเจนซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบ (Accountabilities)¹ มากขึ้น

กล่าวโดยสรุป ผลจากการบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ 2540 และ 2550 เป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกติกา (Rule of the Game) ของระบบราชการอย่างยิ่งทั้งเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันในการบริหารจัดการภาครัฐเกิดความคล่องตัวในการให้บริการสาธารณะที่สูงขึ้นและทำให้สามารถนำทรัพยากรมาใช้ผลิตบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่สามารถกำหนดประเภทบริการสาธารณะที่ตอบสนองและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

¹ Tiebout Charles. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy 64: 416 - 424.

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรผ่านการกระจายอำนาจทางการคลังที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารและการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ตลอดจนโครงสร้างและวิธีการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดภารกิจทำให้บริการสาธารณะเป็นลำดับ

- **กระบวนการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ระเบียบข้อบังคับสำคัญที่ใช้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังแสดงในภาพที่ 3.1 ได้แก่

- 1) พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ปี 2542 แก้ไขปรับปรุงปี 2549
- 2) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2543
- 3) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจทางการคลังนั้นเริ่มจากระเบียบข้อบังคับเรียงลำดับตามข้อ 1 2 และ 3 ตามลำดับ นับตั้งแต่การกำหนดยุทธศาสตร์หลักตามบทบัญญัติ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 2542 เป็นสำคัญ เพื่อเป็นการกำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ตลอดจน โครงสร้างของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ลำดับต่อมา จึงนำไปสู่การกำหนดแผนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2543 เพื่อกำหนดเป้าหมายในการขับเคลื่อนแนวทางการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมตามสถานการณ์และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจึงนำไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติการเพื่อใช้ในการขับเคลื่อนแผนการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ข. ระเบียบกฎหมายสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจทางการคลัง

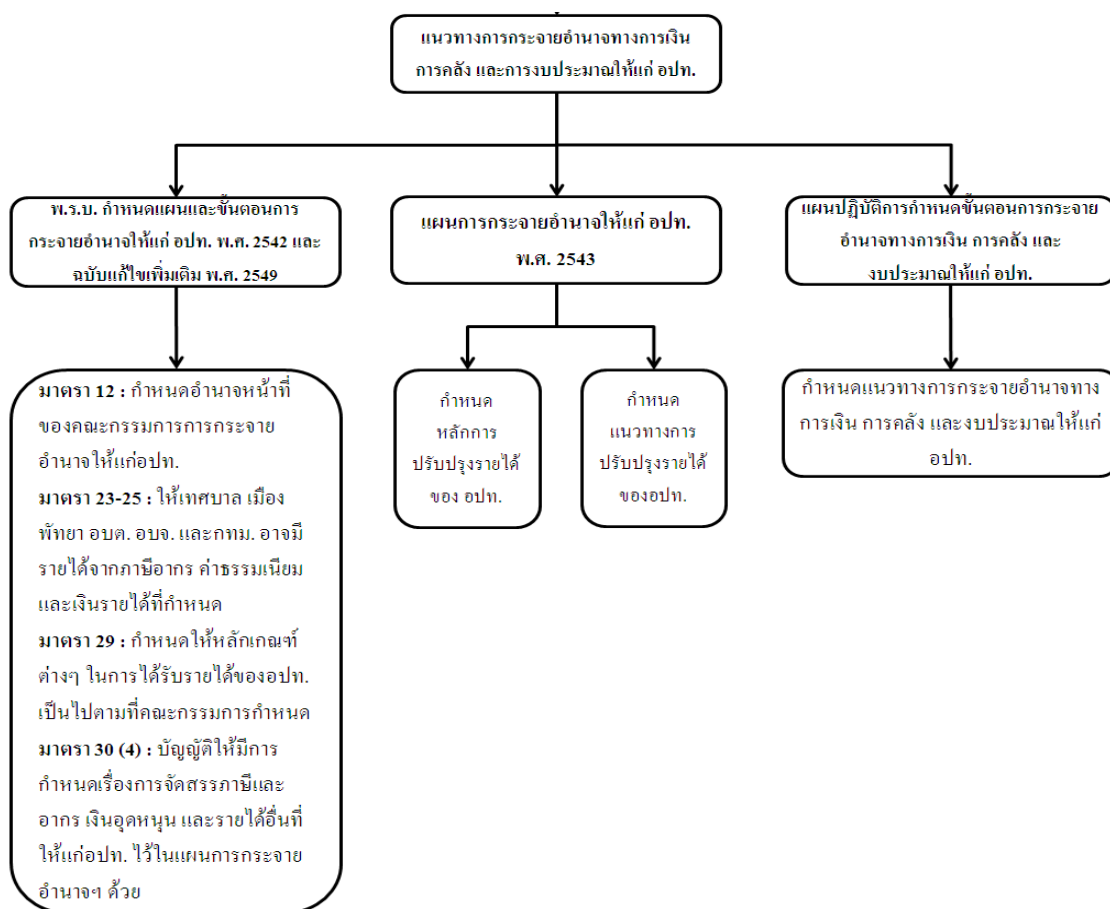
จากภาพที่ 3.1 แสดงระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 2542 ซึ่งถือเป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategies) ของการกระจายอำนาจฯ เพื่อกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจฯ ในภาพรวมของประเทศโดยมีสาระสำคัญใน 2 ประเด็น ได้แก่

- 1) การกำหนดบทบาทหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางบริหารจัดการนโยบายทางการคลัง ได้แก่ การจัดตั้ง “คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในมิติด้านการปกครอง รายได้ และงานด้านบุคลากร ที่ต้องไปในทิศทางเดียวกัน ตามมาตราที่ 12
- 2) การกำหนดขอบเขตความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งการปรับเปลี่ยนหลักการและโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางกฎหมายนั้นจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ตามมาตรา 23 – 25 และมาตรา 29

ต่อมา เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ตามแนวทางของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 2542 จึงมีการกำหนดแผนกระบวนการกระจายอำนาจ 2543 ขึ้นเพื่อกำหนดกลยุทธ์ (Tactics) ของการกระจายอำนาจฯ รองรับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และเพื่อให้การแปลงแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติสามารถดำเนินการอย่างมีแบบแผน ขณะเดียวกันเป็นการกำหนดบทบาททุกภาคส่วนให้ร่วมดำเนินการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจฯ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็จะสามารถทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการในแต่ละภาคส่วนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละช่วงเวลาได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ เมื่อมีการกำหนดความเชื่อมโยงของกลยุทธ์ที่มีความสัมพันธ์และรองรับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์แล้ว จึงมีการกำหนดแผนปฏิบัติการ (Actions) ขึ้นเพื่อแปลงแผนกลยุทธ์ของการกระจายอำนาจฯ ไปสู่ระดับแผนงาน/โครงการจากการศึกษา พบว่า แนวทางการปฏิบัติการด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง มีการวางกรอบแผนปฏิบัติที่ชื่อว่า “แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และ

งบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมุ่งเน้นเป้าหมายได้แก่ วางกรอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งใน มิติทางการเงิน การคลัง และระบบงบประมาณ ดังแสดงในภาพที่ 3.1

ภาพที่ 3.1 ระเบียบข้อบังคับหลักที่ใช้สำหรับการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- บทบาทของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการกระจายอำนาจทางการคลังในทางปฏิบัติและข้อสังเกตบางประการ

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจฯ คือ สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ (กกถ.) ขึ้นเพื่อบริหารงานจัดการและขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งมาจากหลายภาคส่วน

อย่างไรก็ดี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ หรือ กกถ. นั้นมีอยู่อย่างจำกัด² เนื่องจาก เมื่อพิจารณาจากการคัดเลือกคณะกรรมการ กกถ. พบว่า กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งนั้นมาจากหลายภาคส่วน เรียกว่า “ไตรภาคี” โดยมีทั้งผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบไปด้วย

- นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย ดำรงตำแหน่งในฐานะประธาน
- กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานภาครัฐ จำนวน 11 คน ประกอบด้วย ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่
 - ฝ่ายการเมืองซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของกระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ
 - ฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานราชการต่างๆ ได้แก่ ปลัดและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขทิ

² Charas Suwanmala and Dana Weist. 2009. Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In Shinichi Ichimura and Roy Bahl. Decentralization Policies in Asian Development. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

การคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ
ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

○ กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน

- องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2 คน
- เทศบาล 3 คน
- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 5 คน
- กรุงเทพมหานคร 2 คน
- เมืองพัทยา 2 คน

○ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการ
แผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น
ในสาขาวิทยาศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย จำนวน 12 คน

จากโครงสร้างของ กกถ. เมื่อจำแนกกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนด
นโยบายการกระจายอำนาจ เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ กลุ่มข้าราชการ
ประจำ และกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลดีในแง่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ในการ
กำหนดนโยบายมีความรอบด้านตอบสนองความต้องการของแต่ละภาคส่วน อย่างไรก็ตาม เมื่อ
พิจารณาผลลัพธ์ของการทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายทางการคลัง พบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการ
กระจายอำนาจ ไม่มีความเป็นเอกภาพ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงโดยตลอด และขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการ

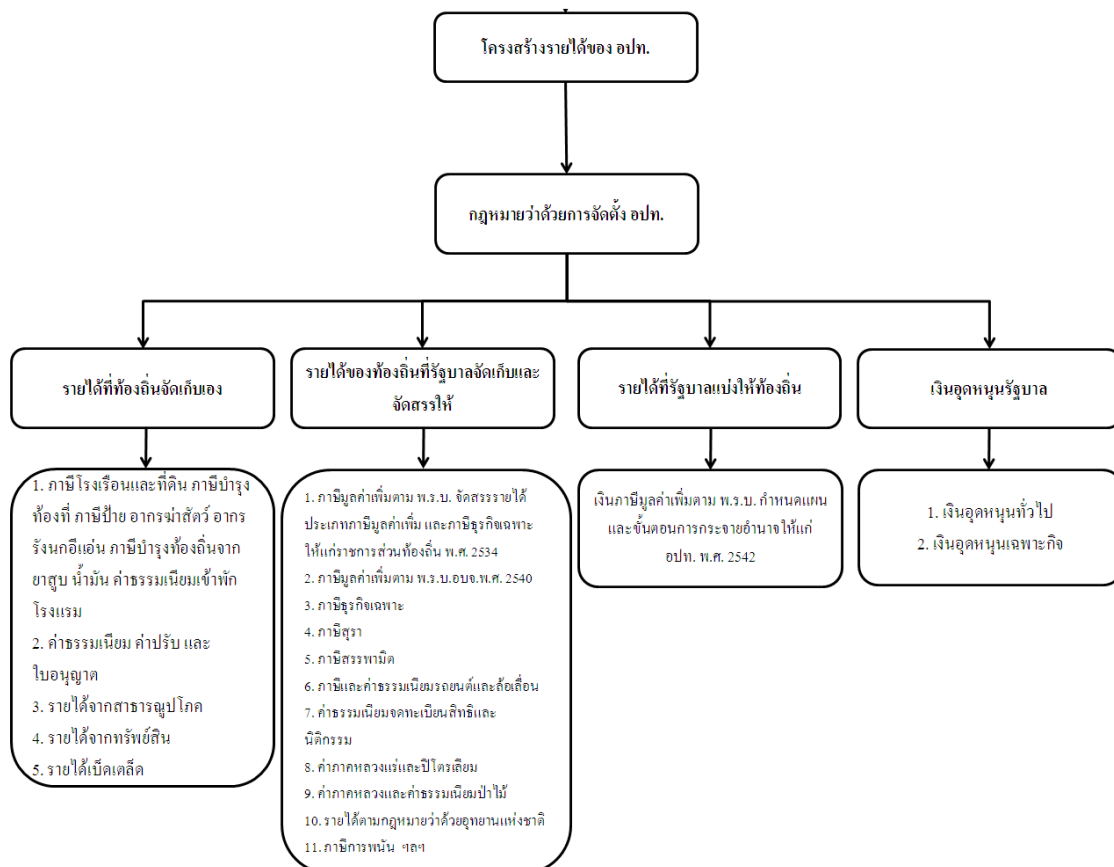
สิ่งที่น่าสังเกต คือ กรรมการที่มาจากกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นตัวแทนจากในแต่ละ
กระทรวงต่าง ๆ โดยสถานะการทำงานแล้วย่อมมีแนวโน้มต้องเสนอนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน
กับข้าราชการฝ่ายการเมือง เนื่องจาก โดยตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทั้ง 4 กระทรวงในฐานะผู้บริหาร
สูงสุดย่อมมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการทำหน้าที่ของข้าราชการภายใต้สังกัด ซึ่งเป็นไปได้ว่า
กลุ่มผลประโยชน์ภายในโครงสร้าง กกถ. นั้นเองในทางปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของฝ่ายนักการเมือง
ระดับชาติ ฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิหรือกลุ่มนักวิชาการ ที่มีอิทธิพลต่อการ
กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการขับเคลื่อนนโยบายโดยฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒินั้นก็ไม่าาจทำได้โดยง่าย เนื่องจาก ทั้ง 2 กลุ่ม ไม่ใช่กลุ่มที่มีอำนาจในการบริหารงานภาครัฐและขับเคลื่อนทิศทางการปฏิบัติงานจากระดับนโยบายโดยตรง ดังนั้น แม้ว่าจะมีการเห็นที่ขัดแย้งแต่การนำเสนอโยบายก็ไม่าาจเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือนโยบายของ กกถ. ได้อย่างแท้จริง

- **โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน**

แม้ว่าการศึกษาคั้งนี้จะเน้นการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นเพียงรายได้ประเภทหนึ่งจากโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวคิดและกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงไม่าาจละเลยการพิจารณาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังแสดงในภาพที่ 3.2 และตารางที่ 3.2 ขณะเดียวกัน การศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจำเป็นต้องเข้าใจถึงวิธีการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 3.2

ภาพที่ 3.2 โครงสร้างและประเภทรายได้ที่รองรับโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภาพที่ 3.2 แสดงโครงสร้างและการแบ่งกลุ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่

- 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- 2) รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้
- 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น
- 4) เงินอุดหนุนรัฐบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

อย่างไรก็ดี รายได้ทั้ง 4 ประเภทข้างต้นมีเงื่อนไขในการจัดสรรรายได้ที่แตกต่างกันตามแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่บางประเภทได้รับหรือไม่ได้รับการจัดสรรเช่นกัน ดังนั้น

รูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงสร้างรายได้ อย่างมีนัยสำคัญ

ตารางที่ 3.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อบจ	เทศบาล	อบต	กทม	พทยา
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		/	/	/	/
ภาษีบำรุงท้องที่		/	/	/	/
ภาษีป้าย		/	/	/	/
อากรฆ่าสัตว์		/	/		
อากรรังนกอีแอ่น		/	/		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม ¹	/			*	
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	/	/	/	/	/
รายได้จากทรัพย์สิน	/	/	/	/	/
รายได้จากสาธารณูปโภค	/	/	/	/	/
รายได้เบ็ดเตล็ด	/	/	/	/	/
2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ²	/	/	/	/	/
ภาษีสรรพสามิต					
ภาษีสรรพสามิต		/	/	/	/
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	/				
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		/	/	/	/
ภาษีการพนัน		/	/	/	/
ค่าภาคหลวงแร่	/	/	/	/	/
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/	/	/	/
อื่น ๆ ³			/		
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพรบ. กำหนดแผนฯ	/	/	/	/	/
4. รวมรายได้ก่อนเงินอุดหนุน					

ประเภทรายได้	อบจ	เทศบาล	อบต	กทม	พัทยา
5. เงินอุดหนุน					
ทั่วไป	/	/	/	/	/
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ⁴	/	/	/	/	/
เฉพาะกิจ	/	/	/	/	/

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ: 1 เป็นรายได้เฉพาะของ อบจ. เท่านั้น ยกเว้นภาษีโรงแรมที่ กทม. มีสิทธิจัดเก็บได้

2 รวมที่จัดสรรให้ตาม พ.ร.บ. จัดสรร (1 ใน 9) ได้แก่ พ.ร.บ. เมืองพัทยา และ พ.ร.บ. อบจ.

3 รวมรายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อาชญาบัตรประมง

4 ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปใน ปีงบประมาณ 2551

จากตารางที่ 3.2 แสดงโครงสร้างและประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท พบว่า รายได้จัดเก็บเองบางประเภทนั้นเป็นรายได้ที่กำหนดไว้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท อาทิ อากรฆ่าสัตว์ และอากรอี่แ่นที่อนุญาตให้ เทศบาล และ อบต. เท่านั้นมีอำนาจในการจัดเก็บ ขณะที่ ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรมเป็นภาษีที่อำนาจในการจัดเก็บแก่ อบจ. เท่านั้น สำหรับรายได้จากการจัดสรรจากรัฐบาลจะจัดสรรให้ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

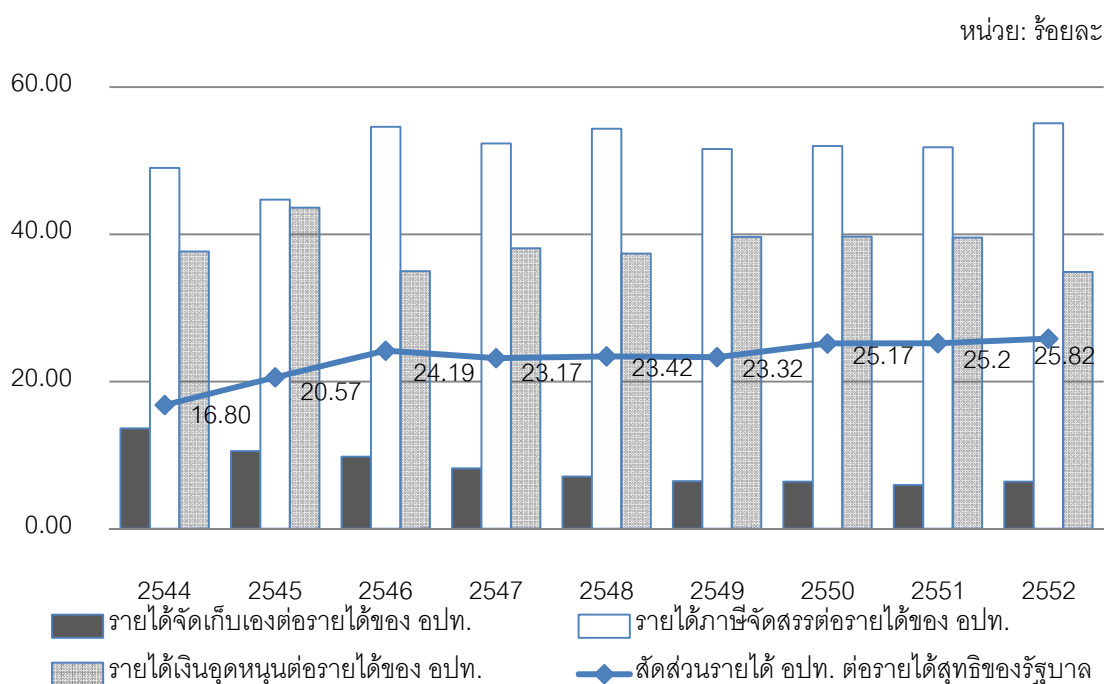
ขณะที่ เงินอุดหนุนนั้นจะจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ดังแสดงในตารางที่ 3.3 และภาพที่ 3.3 พบว่า รายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ ยังเป็นแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด กล่าวคือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 - 2551 (ปี 2552 มีสัดส่วนรายได้สูงกว่าร้อยละ 10 เล็กน้อยอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 10.4) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปี 2547 - 2551 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองกลับมีแนวโน้มลดต่ำลงกว่าร้อยละ 10 อีกด้วย

ขณะที่ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่ประกอบด้วยรายได้จากค่าธรรมเนียมมีสัดส่วนที่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ของรายได้ทั้งหมดตลอดช่วงเวลาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารายได้ที่จัดเก็บเองโดยองค์กร

³ รายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ต้องพึ่งพิงรายได้จัดสรรจากรัฐบาลทั้งในรูปแบบของภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ หรืออีกนัยหนึ่งกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมายังไม่ได้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง หากแต่เพิ่มสภาพการบริหารจัดการทางการเงินการคลังที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ

ภาพที่ 3.3 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทรายได้ และ สัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ตารางที่ 3.3 ขนาดรายได้ และสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับ
จัดสรรจากรัฐบาลปี 2544 - 2552**

หน่วย: ร้อยละ

ประเภทรายได้	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	11.08	11.02	11.21	9.85	8.67	8.20	8.26	8.62	10.04
2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้	34.84	33.43	33.51	36.21	35.97	33.94	34.04	34.43	36.45
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้ ¹	7.93	11.12	19.76	18.89	17.21	19.04	18.41	17.39	18.63
4. รวมรายได้ก่อนเงินอุดหนุน (1+2+3)	53.85	55.57	64.48	64.94	61.88	61.18	60.71	60.44	65.13
5. เงินอุดหนุน	46.15	44.43	35.52	35.06	38.12	38.82	39.29	39.56	34.87
5.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	8.40	14.70	13.87	10.45	16.59	15.53	17.76	29.43	26.98
5.2 เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ²	4.90	1.73	11.32	14.19	16.69	15.22	14.46	-	-
5.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	32.86	27.61	10.33	10.42	4.84	8.07	7.07	10.13	7.84
6. รวมทั้งสิ้น (4+5)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
7. สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	20.68	21.88	22.19	22.75	23.50	24.05	25.17	25.20	25.82

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ 1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ

2 ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปใน ปีงบประมาณ 2551

จากตารางที่ 3.3 แสดงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นประเด็นสำคัญในการทำความเข้าใจถึงการกระจายทรัพยากรระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผลเชื่อมโยงต่อทางเลือกสาธารณะทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่างๆ ไม่ได้เป็นการผูกขาดจากรัฐบาลเช่นเดิม การลดการผูกขาดเชิงนโยบายสามารถทำได้ในลักษณะ อาทิ การกระจายอำนาจให้หน่วยงานภาครัฐส่วนภูมิภาค และ/หรือ การกระจายอำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่การให้บริการสาธารณะในพื้นที่อย่างค่อนข้างเป็นอิสระ

อย่างไรก็ดี การบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบไม่ได้หมายถึง การแยกส่วนการบริหารงานภาครัฐระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง หากแต่การบริหารงานภาครัฐขนาดคมีแนวโน้มในการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ มากยิ่งขึ้นซึ่งแรงผลักดันของการดำเนินงานร่วมกันทั้งจากขนาดทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด ระดับความต้องการและการเพิ่มสิทธิในการได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ 2550 มีมากขึ้น ประกอบปัญหาทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น ขณะเดียวกันการบริหารจัดการภาครัฐก็ได้รับผลกระทบจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น มิติการทำหน้าที่ในการบริหารจัดการภาครัฐจึงไม่อาจดำเนินการโดยส่วนกลางหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงฝ่ายเดียว หากแต่การบริหารจัดการภาครัฐโดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นที่ตั้งจึงนำไปสู่การบูรณาการการดำเนินการระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในมิติทางการปกครอง

ด้วยเหตุนี้ บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะสถาบันที่ผู้รับผิดชอบในระดับนโยบายและเป็นศูนย์กลางของการระดมทรัพยากรจึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกัน เครื่องมือทางการคลังที่สำคัญที่ในการกำกับการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 2542) คือ การกำหนดโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้

รัฐบาลสามารถมอบหมายภารกิจต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้จากการถ่ายโอนทั้งภาษีที่มีการจัดสรรและเงินอุดหนุนที่ผ่าน ดังแสดงตารางที่ 3.3 แล้วจะพบว่า เป้าหมายการเพิ่มสวัสดิการขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 2552 นั้นมีความเชื่อมโยงกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำไปสู่การศึกษาแนวนโยบายในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจว่าแท้จริงแล้วเมื่อมองมิติทางเศรษฐกิจการเมืองแล้วการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแรงผลักดันจากปัจจัยทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่และมากน้อยเพียงใด

3.1.2 หลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2552

นับตั้งแต่เริ่มมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้นมา การปรับโครงสร้างหลักเกณฑ์ของโครงสร้างการจัดเก็บรายได้มีพัฒนาการเป็นลำดับ โดยการปรับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พบว่า หลักเกณฑ์ยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมซึ่งให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจของรัฐมนตรีที่มีความรับผิดชอบด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นให้การจัดสรรดังกล่าวเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายในโครงการที่กำหนดตามเป้าหมายที่มีการกำหนดจากรัฐบาล

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามกรอบการศึกษาพบว่า ลักษณะโครงการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลนั้นจะเน้นไปในโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงการลงทุนต่างๆ เป็นสำคัญดังปรากฏตามตารางที่ 3.4 ซึ่งตลอดช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่ปี 2551 – 2552 นั้นมีเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนในโครงการเดียวกัน

ตารางที่ 3.4 เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกณฑ์การจัดสรรเงิน อุดหนุน 2552	รายละเอียด
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประปาหมู่บ้าน 2. ประปา เทศบาลนคร (ทน.) นครราชสีมา 3. โครงการตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม 4. ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด 5. แก้ปัญหาน้ำท่วมหัดใหญ่ 6. สิ่งก่อสร้างในการศึกษาระดับปฐมวัย 7. ค่ารักษาพยาบาลและช่วยเหลือบุตรในการศึกษาภาคบังคับ 8. ค่าเช่าบ้านในการศึกษาภาคบังคับ 9. ค่าบำเหน็จบำนาญในการศึกษาภาคบังคับ 10. ค่าครุภัณฑ์ในการศึกษาภาคบังคับ 11. ค่าสิ่งก่อสร้างในการศึกษาภาคบังคับ 12. รางวัลจูงใจเพิ่มประสิทธิภาพ อปท. 13. ถ้ายโอนบุคลากร 14. บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม 15. สูบน้ำด้วยไฟฟ้า 16. ลดและขจัดมลพิษ จ. ระยอง 17. ระบบป้องกันน้ำท่วมเทศบาลเมือง (ทม.) แม่สอด

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2552 ยังมีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษอีก 2 ประเภท ได้แก่ โครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนา กรณีเร่งด่วน และโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกรอบการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามวิธีการจัดสรรตามนโยบายของ กกถ. ที่ได้กำหนดไว้และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการเสนอของบประมาณผ่านจังหวัดไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีการแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แบ่งเป็นขั้นตอนแรกคือ การกำหนดวงเงินการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่จังหวัด

ต่อมาจึงให้คณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการฯ พิจารณาคัดเลือกโครงการที่มีผ่านเกณฑ์ แล้วจึงเข้าสู่กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดวงเงินการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่จังหวัด

สำหรับคำนวณจากวงเงินการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย 3 หลักเกณฑ์⁴ ได้แก่

- จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด มีน้ำหนักในการจัดสรรคิดเป็นร้อยละ 20 ของวงเงินที่จังหวัดควรได้รับ
- จำนวนประชากรในแต่ละจังหวัด มีน้ำหนักในการจัดสรรคิดเป็นร้อยละ 60 ของวงเงินที่จังหวัดควรได้รับ
- มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (Growth Provincial Product: GPP) ของแต่ละจังหวัด โดยให้มีลักษณะผูกพันกับ GPP คำนวณน้ำหนักในการจัดสรรคิดเป็นร้อยละ 20 ของวงเงินที่จังหวัดควรได้รับ

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การกำหนดกรอบงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีอยู่ด้วยกัน 3 เกณฑ์นั้นมิตำน้ำหนักที่แตกต่างกันไป พบว่า ตัวแปรจำนวนประชากรมีผลต่อการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณอย่างมากคิดเป็นร้อยละ 60 ของวงเงินที่จังหวัดจะได้รับซึ่งข้อสังเกตประการหนึ่งคือ หากจังหวัดใดมีจำนวนประชากรมากแล้วจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็จะมีจำนวนที่มากตามไปด้วย เนื่องจาก กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับ เทศบาล และ อบต. นั้นก็มีการใช้เกณฑ์จำนวนประชากรในพื้นที่สำหรับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่าจังหวัดใหญ่ย่อมมีโอกาสหรือมีแนวโน้มในการได้รับการกำหนดวงเงินที่สูงตามไปด้วย

⁴ ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ครั้งที่ 3/2552, กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

ขณะที่ หลักเกณฑ์ GPP เป็นตัวแปรให้ความสำคัญกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัด พบว่าเป็นตัวแปรที่ให้ความสำคัญกับจังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจค่อนข้างต่ำมากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับการกำหนดกรอบวงเงินให้จังหวัดที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงแต่หลักเกณฑ์การกำหนดกรอบวงเงินโดย GPP คิดเป็นเพียงร้อยละ 20 ของค่าน้ำหนักทั้งหมด

ข. การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แต่ละจังหวัด

ลำดับต่อมา หลังจากมีการกำหนดกรอบวงเงินให้แก่แต่ละจังหวัดได้แล้วจะเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอเพื่อขอรับงบประมาณซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกกำหนดโครงการที่ได้รับการสนับสนุนเป็น 2 ประเภท โดยมีรายละเอียดตามตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3.5 หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำแนกตามโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนา กรณีเร่งด่วน และโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2552

เกณฑ์การพิจารณา (100 คะแนน)	น้ำหนักโครงการเร่งด่วน	น้ำหนักโครงการสนับสนุนแผนฯ
1. ข้อมูลทั่วไป		
1.1 ประเภทโครงการ		
- โครงการพระราชดำริ	9	-
- โครงการตามนโยบายของรัฐบาล	10	-
- โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ	8	-
-โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคม	8	-
-โครงการป้องกันภัยสาธารณะ หรือบูรณะความเสียหายหลังภัยพิบัติ	9	-
- โครงการซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ที่ได้รับการถ่ายโอน	8	-
1.2 ข้อมูลโครงการ: 10 คะแนน		
- หลักการและเหตุผล	3	3

เกณฑ์การพิจารณา (100 คะแนน)	น้ำหนักโครงการ เร่งด่วน	น้ำหนักโครงการ สนับสนุนแผนฯ
- ที่มาโครงการ เลือก 1 ข้อ จากทั้งหมด 2 ข้อ)		
ส่วนราชการ/หน่วยราชการ	3	3
ประชาชน	7	7
2. ความสอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนา		
-แผนพัฒนา อปท.	5	10
-แผนพัฒนาจังหวัด	5	5
-แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	3	3
-นโยบายรัฐบาล	2	2
3. ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ		
-ไม่รีบดำเนินการจะเกิดความเสียหาย	10	-
-แก้ปัญหาภัยพิบัติ	25	-
-เร่งด่วนตามมติ ครม.	20	-
-ความมั่นคงชายแดนภาคใต้	15	-
4. ความพร้อมในการดำเนินโครงการ		
-มีการศึกษาความเป็นไปได้ ความเหมาะสม ความคุ้มค่า	5	5
- มีแบบรายการ แผนงาน แผนเงิน ครบถ้วน	5	5
-มีพื้นที่พร้อมดำเนินการ	5	5
-ตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว	5	5
5. วิธีดำเนินการโครงการ		
-ร่วมมือระหว่าง อปท.	10	10
-มีการจ้างงานในพื้นที่	10	10
3. ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์		
-ยุทธศาสตร์ อปท.	-	20
-ยุทธศาสตร์จังหวัด	-	10

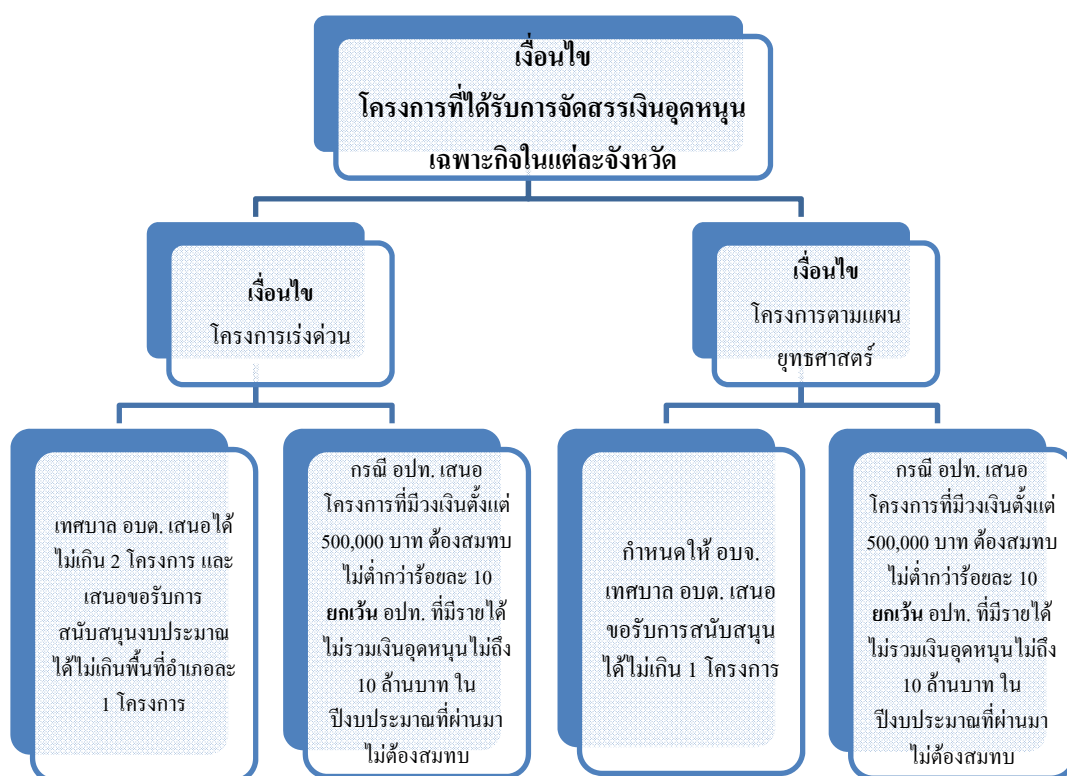
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

หมายเหตุ: กรณีเกณฑ์สำหรับโครงการฯ กรณีเร่งด่วน มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เกณฑ์ข้อมูลทั่วไปหัวข้อ 1.1 ประเภทโครงการนั้นให้เลือก 1 ข้อ จากทั้งหมด 6 ข้อ คิดเป็น 10 คะแนน

2. เกณฑ์ข้อมูลทั่วไปหัวข้อ 1.2 ข้อมูลโครงการ มีคะแนนเต็ม 10 คะแนน
3. เกณฑ์ข้อที่ 3 ความจำเป็นในการดำเนินการ เลือก 1 ข้อ จากทั้งหมด 4 ข้อ

ภาพที่ 3.4 เงื่อนไขในการเสนอขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนา กรณีเร่งด่วน และโครงการอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2552



ที่มา: ระเบียบวาระการประชุม คณะกรรมการกระจายอำนาจ ครั้งที่ 5/52, วาระที่ 2 วันที่ 31 สิงหาคม 2552, ทำเนียบรัฐบาล

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดเงื่อนไขการเสนอขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ประจำปี 2552 แม้ว่าโดยหลักการของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเน้นเพื่อเป็นการขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์เป็นสำคัญ โดยในทางปฏิบัติ พบว่า เกณฑ์การอนุมัติโครงการยังให้ความสำคัญกับขนาดงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรแล้วซึ่งยังไม่รวมเงินอุดหนุนในแต่ละปี

อีกทั้ง จากการศึกษา พบว่า โครงการที่ขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้ง 2 ประเภทโครงการ มีลักษณะโครงการในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นโครงการประเภทโครงการลงทุน โดยการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานลักษณะต่างๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างถนน การพัฒนาแหล่งน้ำเกือบทั้งหมด

3.1.3 ผลเลือกตั้งปี 2550 และคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรมในการแสวงหาประโยชน์สูงสุดของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันในการเลือกที่จะแสดงออกพฤติกรรมที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ตนเอง หรือกลุ่ม ดังนั้น การประยุกต์แนวคิดดังกล่าวมาใช้กับการศึกษาคั้งนี้จึงมีการกำหนดข้อสมมติว่าการพิจารณาจัดสรรจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงบประมาณที่นักเลือกตั้งระดับชาติซึ่งมีเข้ามาทำหน้าที่และเปิดโอกาสให้สามารถใช้อำนาจในฐานะรัฐมนตรีที่ดูแลหน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ ดังนั้น พฤติกรรมการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากอำนาจที่มีอยู่จึงมีแนวโน้มในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยมีปัจจัย หรือตัวแปรทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ใช้อยู่เดิม ตามที่มีการอธิบายไว้ในหัวข้อที่ 3.1.2 ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การทบทวนข้อมูลปัจจัยทางการเมือง ประกอบไปด้วย

- 1) ผลการเลือกตั้งปี 2550 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งครั้งล่าสุดโดยผลการเลือกตั้งดังกล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้งรัฐบาลหลายคณะ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลระหว่างปี 2550 – 2552 จำนวนทั้งสิ้น 3 คณะก็ตาม และมีการยุบพรรคการเมืองหลายครั้ง แต่สถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) จากผลการเลือกตั้งปี 2550 ก็ยังดำรงอยู่เนื่องจากไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าผลการเลือกตั้งดังกล่าวจึงเป็นตัวกำหนดที่มาของอำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ ให้สามารถเข้าไปบริหารงานราชการแผ่นดินในช่วงปีงบประมาณ 2552
- 2) รัฐมนตรีที่ดูแลรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีฐานะในการดูแลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและรับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ผลการศึกษาข้อมูลทั้ง 2 ประเภทจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถกำหนดกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่มีบทบาทต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงเวลาดังกล่าว และนำไปอยู่การกำหนดตัวแปรทางการเมืองที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลการศึกษาต่อไป โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.6 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน

ลำดับ	พรรค	จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง		รวม	ร้อยละ
		แบบแบ่งเขตเลือกตั้ง	แบบสัดส่วน		
1	พลังประชาชน *	199	34	233	48.54
2	ประชาธิปัตย์	131	33	164	34.17
3	ชาติไทย **	30	4	34	7.08
4	เพื่อแผ่นดิน	17	7	24	5.00
5	มัชฌิมาธิปไตย	11	-	11	2.29
6	รวมใจไทยชาติพัฒนา***	8	1	9	1.88
7	ประชากร	4	1	5	1.04
รวมทั้งหมด		400	80	480	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

หมายเหตุ: * พรรคพลังประชาชน ถูกยุบพรรค ภายหลังเป็นพรรคเพื่อไทยในเวลาต่อมา ดังนั้น การศึกษานี้จะใช้คำว่า “พรรคเพื่อไทย” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพรรคการเมืองในปีงบประมาณ 2552

** พรรคชาติไทย ถูกยุบพรรค ภายหลังเป็นพรรคชาติไทยพัฒนาในเวลาต่อมา ดังนั้น การศึกษานี้จะใช้คำว่า “พรรคชาติไทยพัฒนา” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพรรคการเมืองในปีงบประมาณ 2552

*** พรรคมัชฌิมาธิปไตย ถูกยุบพรรค เมื่อวันที่ ถูกยุบพรรคในวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ในการศึกษาครั้งนี้ พรรคมัชฌิมาธิปไตยจึงไม่อยู่ในการวิเคราะห์ผลการศึกษา

**** พรรครวมใจไทยชาติพัฒนา มีการเปลี่ยนชื่อเป็น “พรรครวมชาติพัฒนา” ดังนั้น การศึกษานี้จะใช้คำว่า “พรรครวมไทยพัฒนา” เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อพรรคการเมืองในปีงบประมาณ 2552

จากตารางที่ 3.6 แสดงจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งจำแนกรายพรรคการเมืองซึ่งในช่วงปีงบประมาณ 2552 พรรคร่วมรัฐบาลประกอบไปด้วย พรรคเพื่อแผ่นดิน พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทยพัฒนา พรรครวมชาติพัฒนา พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย รวม 7 พรรคการเมือง โดยพรรคร่วมฝ่ายค้านประกอบไปด้วย พรรคเพื่อไทย พรรคประชากร โดยในช่วง

ปีงบประมาณดังกล่าวรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในกระทรวงมหาดไทยประกอบไปด้วยรัฐมนตรีในโควตาพรรคประชาธิปัตย์ คือ นายถาวร เสนเนียม ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และพรรคภูมิใจไทย คือ นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ ในตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์ เป็นผู้บริหารราชการและรับผิดชอบการดูแลกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยตรง ดังแสดงในตารางที่ 3.7

ตารางที่ 3.7 พรรคการเมืองที่รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทย

ตำแหน่ง	รัฐมนตรี	เริ่มวาระ	สิ้นสุดวาระ	พรรคการเมือง
กระทรวงมหาดไทย	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์	20 ธันวาคม 2551	22 พฤศจิกายน 2553	ภูมิใจไทย
		14 มกราคม 2554	10 พฤษภาคม 2554	
	นายถาวร เสนเนียม	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์

ที่มา: <http://th.wikipedia.org>

หมายเหตุ: - หมายถึง รัฐมนตรีที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง

* หมายถึง พรรคมาตุภูมิเข้าร่วมรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2553 ซึ่งเป็นช่วงหลังปีงบประมาณ 2552 ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จะไม่วิเคราะห์ฐานเสียงทางการเมืองของพรรคมาตุภูมิในฐานะภาคร่วมรัฐบาล

จากข้อมูลดังแสดงในตารางที่ 3.6 และ 3.7 แสดงให้เห็นการได้มาซึ่ง ส.ส. ของพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งที่อยู่ในฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงพรรคการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารงานภาครัฐว่าประกอบไปด้วยพรรคการเมืองใด อีกทั้งยังให้ข้อมูลถึงพรรคการเมืองที่มีอำนาจในดูแลหน่วยงานรับผิดชอบอนุมัติโครงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งข้อมูลทั้ง 2 ส่วนจะนำไปสู่การกำหนดตัวแปรปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐมิติได้แก่ วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) เพื่อวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้เพื่อเป็นการอธิบายพื้นฐานการคำนวณตามทฤษฎี และรูปแบบสมการพื้นฐานที่ใช้ในการศึกษาโดยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด

ดังนั้นผู้ศึกษาจะทำการอธิบายรายละเอียดว่าด้วยเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยในหัวข้อที่ 3.2 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS)

แบบจำลอง OLS เป็นวิธีการประมาณการประเภทหนึ่งในเชิงเศรษฐมิติ โดยการประมาณการค่าพารามิเตอร์ของสมการเชิงเส้น โดยการประมาณการจะต้องพยายามให้ได้สมการเส้นตรงที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอธิบายและตัวแปรตามในลักษณะที่ว่า จะต้องเกิดความคลาดเคลื่อนระหว่างค่าที่แท้จริงกับค่าประมาณการของตัวแปรตามที่คำนวณได้จากสมการนั้นมีค่าที่ “ต่ำที่สุด” และจากการที่ค่าคลาดเคลื่อนดังกล่าวเป็นค่าตัวแปรสุ่มที่สามารถแสดงผลเป็นบวกหรือลบก็ได้ ดังนั้น ค่าผลรวมของความคลาดเคลื่อนจึงมีค่าเท่ากับศูนย์เสมอ ด้วยเหตุนี้ค่าต่ำสุดตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงมีค่าเท่ากับศูนย์ตามไปด้วย ทั้งนี้ ที่ค่าความคลาดเคลื่อนยังมีอยู่

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีหาค่าต่ำสุดของผลรวมของกำลังสองของค่าความคลาดเคลื่อน (Sum of Squared Error: SSE) ซึ่งมีค่าเป็นบวกเสมอ เพราะฉะนั้นในการหาค่าของพารามิเตอร์ที่จะทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนต่ำที่สุดจึงเป็นไปได้และมีความหมายที่แท้จริง หลักการของแบบจำลองวิธี OLS สามารถอธิบายในเชิงคณิตศาสตร์ได้ดังต่อไปนี้

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

วิธี OLS จะเลือกค่าประมาณการ β_0 และ β_1 ที่จะก่อให้เกิด SSE ต่ำที่สุดได้แก่

$$\begin{aligned} \sum_{i=1}^n e_i^2 &= \sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y})^2 \\ &= \sum_{i=1}^n (y_i - \hat{\beta}_0 - \hat{\beta}_1 x_i)^2 \end{aligned} \quad (2)$$

First Order Condition คือ $\frac{\partial SSE}{\partial \beta_0}, \frac{\partial SSE}{\partial \beta_1} = 0$

$$\sum y_i = \hat{\beta}_0 - \hat{\beta}_1 \sum x_i \quad (3)$$

$$\sum x_i y_i = \sum \hat{\beta}_0 x_i + \hat{\beta}_1 \sum x_i^2 \quad (4)$$

สมการที่ (3) และ (4) เป็น สมการปกติ Normal Equations) เมื่อแก้สมการ (3) และ (4) พบว่า

$$\begin{aligned} \hat{\beta}_1 &= \frac{\sum (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sum (X_i - \bar{X})^2} \\ &= \frac{\sum xy}{\sum x^2} \end{aligned} \quad (5)$$

สำหรับค่าประมาณการพารามิเตอร์จุดตัดแกน Y มีได้แก่

$$\begin{aligned} \bar{y} &= \hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \bar{x} \\ \hat{\beta}_0 &= \bar{y} - \hat{\beta}_1 \bar{x} \end{aligned} \quad (6)$$

บทพิสูจน์คุณสมบัติของสูตรประมาณการแบบ OLS

1) ความไม่ลำเอียง Unbiasness) $[E(\hat{\beta}) = \beta]$

$$\begin{aligned} \hat{\beta} &= \frac{\sum x_i y_i}{N \sum x_i^2} \\ &= \sum c_i y_i \text{ โดยที่ } c_i = \frac{x_i}{\sum x_i^2} \end{aligned} \quad (7)$$

$$\begin{aligned}
&= \beta \sum c_i x_i + \sum c_i \varepsilon_i \\
&= \beta, (\sum c_i x_i = 1, \sum c_i \varepsilon_i = 0)
\end{aligned} \tag{8}$$

2) ค่า Var ของวิธี OLS $Var(\hat{\beta}_1) = \frac{\hat{\sigma}_\varepsilon^2}{\sum x_i^2}$ มีได้แก่

$$\hat{\sigma}_\varepsilon^2 = \frac{\sum \hat{\varepsilon}_i^2}{n-2} = \frac{\sum (y_i - \hat{y}_i)^2}{n-2} \tag{9}$$

$$Var(\hat{\beta}_0) = \hat{\sigma}_\varepsilon^2 \frac{\sum x_i^2}{N \sum x_i^2} \tag{10}$$

$$Cov(\hat{\beta}_0, \hat{\beta}_1) = -\frac{\bar{x} \hat{\sigma}_\varepsilon^2}{\sum x_i^2} \tag{11}$$

จากทฤษฎี Gauss-Markov ค่าความแปรปรวนจากวิธี OLS จึงเป็นค่าที่ต่ำที่สุดในบรรดาวิธีการประมาณการเชิงเส้นและไม่ลำเอียงทั้งหมด

สำหรับการประยุกต์ใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติ (Econometric Model) พบว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SG) มีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เงื่อนไขปัจจัยทางการเมือง (pol) และเงื่อนไขที่มาจากเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปีงบประมาณ 2552 คือ ตัวแปรจำนวนประชากร (lgu_pop) ตัวแปรพื้นที่ภัยพิบัติจากอุทกภัย (disas) ตัวแปรมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp_cpt) ตัวแปรรายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (lct) และรายได้ภาษีจัดสรรจากรัฐบาล (st) ดังนั้น จากปัจจัยทั้งทางการเมือง และไม่ใช่มการเมือง จึงมีส่วนเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ด้วยเหตุนี้ กำหนดตัวแปร 5 ตัวเป็นตัวแปรอิสระของแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา แสดงในรูปของความสัมพันธ์ ดังสมการต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
SG = \beta_0 + \sum_{i=1}^{12} \beta_i (pol_i) + \beta_{13} (lgu_pop) + \beta_{14} (disas) + \\
\beta_{15} (gpp_cpt) + \beta_{16} (lct) + \beta_{17} (st) + \varepsilon_i
\end{aligned}$$

SG	หมายถึง	รายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ 2552 (พันบาท)
----	---------	---

<i>pol</i> ₁	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงของพรรคฝ่ายค้าน: เพื่อไทย และ/หรือ ประชากราช และ/หรือ มาตุภูมิ
<i>pol</i> ₂	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงของพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล: เพื่อแผ่นดิน และ/หรือ กิจสังคม และ/หรือ ชชาติไทยพัฒนา และ/หรือ รวมชาติพัฒนา ไม่รวม ประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย
<i>pol</i> ₃	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมภูมิใจไทย
<i>pol</i> ₄	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์ทั้งพื้นที่
<i>pol</i> ₅	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวม ประชาธิปัตย์
<i>pol</i> ₆	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์
<i>pol</i> ₇	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงของภูมิใจไทยทั้งพื้นที่
<i>pol</i> ₈	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคพรรคฝ่ายค้าน และ พรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวม ประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย
<i>pol</i> ₉	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคพรรคฝ่ายค้าน และประชาธิปัตย์
<i>pol</i> ₁₀	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคพรรคฝ่ายค้าน และภูมิใจไทย
<i>pol</i> ₁₁	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคพรรคฝ่ายค้าน และ พรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวม ประชาธิปัตย์
<i>pol</i> ₁₂	หมายถึง	พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย

lgu_pop	หมายถึง	จำนวนประชากรแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คน)
$disas$	หมายถึง	พื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบอุทกภัย (แห่ง)
gpp_cpt	หมายถึง	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บาทต่อหัวประชากร)
lct	หมายถึง	รายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2551 (บาท)
st	หมายถึง	รายได้จากภาษีจัดสรรจากรัฐบาล ปีงบประมาณ 2551 (บาท)
ε_i	หมายถึง	ค่าความคลาดเคลื่อน

แบบจำลองในการศึกษาถูกพัฒนาจากเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีรายละเอียดแสดงไว้ในหัวข้อที่ 3.1 ได้แก่ “ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง” แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ “ตัวแปรที่ไม่ใช่การเมืองที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่” ประกอบด้วย ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรสะท้อนสภาพเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแปรพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดอุทกภัยในช่วงปีงบประมาณ 2551 (กำหนดให้เป็นตัวแปรหุ่น) สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่การเมืองที่สำคัญอีกตัวคือ “ตัวแปรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุน” กำหนดขึ้นเพื่อแสดงขนาดงบประมาณที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถือเป็นเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล

3.3 ข้อสมมติฐานที่ใช้ในการศึกษา

สมมติฐานที่ใช้ในการศึกษาคาดว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ประกอบไปด้วย

3.3.1 สมมติฐานตัวแปรปัจจัยทางการเมือง ซึ่งกำหนดจากรูปแบบฐานเสี่ยงทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆ จำนวน 12 รูปแบบ สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม

พื้นที่ฐานเสียงที่มีพรรคฝ่ายรัฐบาลเกี่ยวข้องโดยคาดว่าจะมีทั้งในกรณีที่มีผลบวกเนื่องจากมีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐและมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนงบประมาณแผ่นดินโดยตรง ขณะที่ในกลุ่มพื้นที่ฐานเสียงที่มีพรรคฝ่ายค้านเกี่ยวข้องโดยคาดว่าจะมีทั้งในกรณีที่มีผลลบเนื่องจากไม่มีบทบาทในการบริหารงานภาครัฐและมีส่วนเกี่ยวข้องในการวางแผนงบประมาณแผ่นดินโดยตรง

อย่างไรก็ดี ยังมีกรณีที่เป็นพื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่เดียวกันคาดว่าจะมีผลลบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความไม่ชัดเจนของฐานเสียงทางการเมืองของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นจึงไม่ใช่พื้นที่ที่จะได้รับความสนใจในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในพื้นที่ดังกล่าวเป็นพิเศษ โดยรายละเอียดของรูปแบบพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองทั้ง 12 รูปแบบ มีดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่คาดว่าจะปัจจัยทางการเมืองมีผลเป็นบวก

- กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคร่วมรัฐบาล ไม่รวมประชาธิปไตยและภูมิใจไทย (pol2)
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานเสียงร่วมของพรรคประชาธิปไตยและพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ๆ ไม่รวมภูมิใจไทย (pol3)
- กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคประชาธิปไตยทั้งพื้นที่ (pol4)
- กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมประชาธิปไตย (pol5)
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ ประชาธิปไตย (pol6)
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียวแบบยกเขต (pol7)

ข. กรณีที่คาดว่าจะปัจจัยทางการเมืองมีผลเป็นลบ

- กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคฝ่ายค้าน (pol1) ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการภาครัฐจึงไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค
ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol8)
- กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และประชาธิปัตย์ (pol9)
- กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคภูมิใจไทย (pol10)
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค
ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11)
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค
ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย (pol12)

3.3.2 สมมติฐานตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง คาดว่าจะมีทั้งในกรณีที่มีผลบวก
และผลลบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ทั้งนี้สมมติฐานของตัวแปรปัจจัยที่ไม่ใช่การเมืองมา
จากการศึกษาทบทวนเกณฑ์ที่ประกาศใช้สำหรับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ประจำปีงบประมาณ 2552 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่คาดว่าปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองมีผลเป็นบวก

สำหรับปัจจัยที่ไม่ใช่การเมืองซึ่งใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีทั้งตัวแปร
ที่ให้ทางบวกต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้แก่ ปัจจัยจำนวนประชากร (lgu_pop) ควรเป็น
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่ม
สูงขึ้นย่อมส่งผลต่อภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น เช่นเดียวกับกรณีปัจจัยพื้นที่ภัยพิบัติ (disas) ซึ่ง
ส่งผลให้พื้นที่ที่ได้รับภัยพิบัติมีความต้องการเร่งด่วนในการใช้จ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณภัยใน
พื้นที่

ข. กรณีที่คาดว่าปัจจัยทางการเมืองมีผลเป็นลบ

เกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าปัจจัยด้านความ
เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (gpp_cpt) จะต้องมีอิทธิพลต่อการได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ลดลง
เช่นเดียวกับปัจจัยด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบไป

ด้วย ตัวแปรรายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (lct) และตัวแปรรายได้ภาษีจัดสรร
จากรัฐบาล (st)

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552

เนื้อหาบทที่ 4 เป็นการสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรม STATA version 10 แบ่งเนื้อหาออกเป็นสองส่วน ได้แก่ 1) สรุปข้อมูลทั่วไปที่ใช้ในการศึกษา และ 2) ผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดยวิธีการประมาณการสมการถดถอยแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) สำหรับรายละเอียดข้อมูลทั่วไปและผลการวิเคราะห์ที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ ประกอบไปด้วยกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 1,982 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 4 ภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งผู้ศึกษาจำแนกภาคโดยอ้างอิงจากการแบ่งภาคของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยไม่นับรวมข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบทำให้ข้อมูลขาดความสมบูรณ์ ตลอดจนเงื่อนไขในการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่อื่น ๆ นอกจากนี้ การศึกษาคั้งนี้จะไม่นับรวมข้อมูลและการวิเคราะห์พื้นที่เขตการปกครองแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เนื่องจากพื้นที่ทั้งสองมีหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณแตกต่างจากเขตการปกครองอื่น ๆ

ตารางที่ 4.1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา

ภาค	จำนวน อปท. ที่ใช้	จำนวน อปท. จากแบบสำรวจ	สัดส่วน อปท. ที่ใช้ในการศึกษา
กลาง	445	1,264	35.21
เหนือ	515	1,134	45.41
ตะวันออกเฉียงเหนือ	772	1,717	44.96
ใต้	250	517	48.36
รวม	1,982	4,632	42.79

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: สถานะข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 7,852 แห่ง ไม่นับรวม กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จากข้อมูลตามตารางที่ 4.1 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ใช้ศึกษามีจำนวน 1,982 แห่ง จากทั้งหมด 4,632 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 42.79 ของจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นและเมื่อจำแนกองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นตามรายภาค พบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคที่มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษามากที่สุด 772 แห่ง รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ (จำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น 515 445 และ 250 แห่ง ตามลำดับ) แต่เมื่อพิจารณาสัดส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ผู้ศึกษานำมาใช้ต่อจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่จริงในแต่ละภาค การศึกษารั้งนี้ใช้ข้อมูลจากภาคใต้มากที่สุด ร้อยละ 48.36 รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง (ร้อยละ 45.41 44.96 และ 35.21 ตามลำดับ)

สำหรับ การวิเคราะห์เพื่อหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ประกอบด้วยตัวแปรหลายตัวแปร ดังนั้น ผู้ศึกษาจะอธิบายลักษณะตัวแปรต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ตัวแปรปัจจัยทางการเมือง (pol)

การจัดแบ่งตัวแปรปัจจัยทางการเมือง พิจารณาจากพื้นฐานเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบแบ่งเขต ส่วนการกำหนดว่าแต่ละพื้นที่เป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองใดนั้น ผู้ศึกษาจะพิจารณาจากสังกัดพรรคการเมืองของ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ 1 เขตการเลือกตั้ง สามารถมี ส.ส. ได้มากกว่า 1 คน (มากที่สุดคือ 1 เขตการเลือกตั้ง เลือกได้ 4 คน) และในบางเขตเลือกตั้งมี ส.ส. ทั้งจากพรรคฝ่ายค้านและจากฝ่ายรัฐบาล

จากการศึกษาทบทวนข้อมูลปัจจัยทางการเมืองจำแนกตามพื้นที่ฐานเสียงของ ส.ส. ของแต่ละพรรค พบว่า สามารถจัดกลุ่มความมีอิทธิพลทางการเมืองได้เป็น 12 รูปแบบ “ค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองในพื้นที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น” (pol) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 4.2 รูปแบบค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองต่อการจัดสรร
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

รูปแบบฐานเสียงทางการเมือง	ค่าความมีอิทธิพล (pol)
พรรคฝ่ายค้าน: เพื่อไทย และ/หรือ ประชาธิปัตย์ และ/หรือ มาตุภูมิ	1
พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล: เพื่อแผ่นดิน และ/หรือ กิจสังคม และ/หรือ ชาติไทยพัฒนา และ/หรือ รวมชาติพัฒนา ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย	2
ประชาธิปัตย์ และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมภูมิใจไทย	3
ประชาธิปัตย์ทั้งพื้นที่	4
ภูมิใจไทย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมประชาธิปัตย์	5
ภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์	6
ภูมิใจไทยทั้งพื้นที่	7
พรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย	8
พรรคฝ่ายค้าน และประชาธิปัตย์	9
พรรคฝ่ายค้าน และภูมิใจไทย	10
พรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์	11
พรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย	12

ที่มา: ผู้ศึกษา

เมื่อทำการวิเคราะห์ค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากผลการเลือกตั้งปี 2550 สามารถจำแนกรูปแบบฐานเสียงหรือความมีอิทธิพลทางการเมืองของพรรคการเมืองได้ออกเป็น 12 รูปแบบ ประกอบไปด้วย

- อิทธิพลทางการเมืองหรือฐานเสียงที่ชัดเจนระหว่างฐานเสียงของพรรคฝ่ายค้าน (pol1) และฝ่ายรัฐบาล (pol2 pol3 pol4 pol5 pol6 และ pol7) รวม 7 รูปแบบ
- พื้นที่ฐานเสียงที่มีทั้งอิทธิพลทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลในพื้นที่เดียวกันได้อีก 5 รูปแบบ (pol8 pol9 pol10 pol11 และ pol12)

สำหรับวิธีการกำหนดค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองของตัวแปรทางการเมืองทำการกำหนดจากผลการเลือกตั้งในแต่ละเขตการเลือกตั้งที่กำหนดโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(กกด.) โดยผลการเลือกตั้งซึ่งสะท้อนลักษณะความมีอิทธิพลทางการเมืองประกอบด้วย 12 รูปแบบตามที่อธิบายไว้ข้างต้น หลังจากนั้นจึงทำการระบุว่าในเขตการเลือกตั้ง มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้าง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.3 จำนวนองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองตามแต่ละประเภทรายภาค

ภาค	ค่าความมีอิทธิพลทางการเมือง (pol)												จำนวน อปท.
	pol1	pol2	pol3	pol4	pol5	pol6	pol7	pol8	pol9	pol10	pol11	pol12	
กลาง	76 (17.08)	61 (13.71)	11 (2.47)	167 (37.53)	11 (2.47)	28 (6.29)	0 (0.00)	11 (2.47)	43 (9.66)	21 (4.72)	0 (0.00)	16 (3.60)	445 (100.00)
เหนือ	268 (52.04)	27 (5.24)	20 (3.88)	42 (8.16)	18 (3.50)	0 (0.00)	0 (0.00)	82 (15.92)	49 (9.51)	0 (0.00)	0 (0.00)	9 (1.75)	515 (100.00)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	348 (45.08)	71 (9.20)	17 (2.20)	0 (0.00)	73 (9.46)	21 (2.72)	32 (4.15)	90 (11.66)	39 (5.05)	77 (9.97)	4 (0.52)	0 (0.00)	772 (100.00)
ใต้	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	250 (100.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	250 (100.00)
จำนวน อปท.	692 (34.91)	159 (8.02)	48 (2.42)	459 (23.16)	102 (5.15)	49 (2.47)	32 (1.61)	183 (9.23)	131 (6.61)	98 (4.94)	4 (0.20)	25 (1.26)	1,982 (100.00)

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: () หมายถึง ร้อยละของจำนวนองค์ประกอบครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา

จากตารางที่ 4.3 พบว่า องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา 1,982 แห่ง มีอยู่ถึง 692 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 34.91 ของจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในพื้นที่ฐานเสียงของพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญของพรรคฝ่ายค้าน (pol1) ได้แก่ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

อันดับที่สองคือ กรณีพื้นที่ฐานเสียงของ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์พรรคเดียว (pol4) มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองทั้งสิ้น 459 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 23.16 โดยมีฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญที่สุดคือภาคใต้ เพราะไม่มีพรรคการเมืองอื่นเลยที่มีอิทธิพลทางการเมืองในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นภาคใต้ที่ใช้ศึกษา

อันดับที่สาม ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol8) มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองทั้งสิ้น 183 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 9.23 ของจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือเป็นส่วนใหญ่

อันดับที่สี่ ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงของแต่ละพรรคร่วมรัฐบาล และ/หรือเป็นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol2) มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองทั้งสิ้น 159 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 8.02 ของจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางเป็นส่วนใหญ่

อันดับที่ห้า ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงร่วมกันระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคประชาธิปัตย์ (pol9) มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองทั้งสิ้น 131 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 6.61 ของจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคเหนือ และภาคกลางเป็นส่วนใหญ่

อันดับที่หก ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงของแต่ละพรรคร่วมรัฐบาล และ/หรือเป็นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์ (pol5) มีจำนวนองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองทั้งสิ้น 102 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 5.15 ของจำนวนองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ใช้ในการศึกษา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นส่วนใหญ่

ขณะที่ พื้นที่ความมีอิทธิพลทางการเมืองรูปแบบอื่นๆ มีสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ศึกษาน้อยกว่า 100 แห่งทั้งสิ้น โดยมีสัดส่วนจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 4.94 – 0.20 โดยรูปแบบอิทธิพลทางการเมืองที่มีสัดส่วนต่ำที่สุดคือ พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลโดยไม่รวมพรรคภูมิใจไทย โดยมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษาทั้งสิ้นเพียง 4 แห่งเท่านั้น

สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองนั้น ประกอบด้วย 1) ตัวแปรที่สะท้อนปัจจัยพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อีกทั้งได้ทำการศึกษาขั้นตอนเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยตรง 2) ตัวแปรในด้านงบประมาณ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อสะท้อนฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ข้อมูลงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่รวมรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุน (เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) รายละเอียดและวัตถุประสงค์ของการใช้ตัวแปรต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ผล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2) ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรที่ใช้วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ตัวแปร ได้แก่ ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรขนาดเศรษฐกิจ ตัวแปรพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบอุทกภัย และตัวแปรทางด้านงบประมาณ โดยที่ตัวแปรทั้ง 4 ตัวแปรนี้เป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2551 เนื่องจากการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะใช้ข้อมูลของปีก่อนหน้า อีกทั้งตัวแปรที่ใช้ก็นำมาจากการทบทวนเงื่อนไขของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552

สำหรับ วิธีการบันทึกข้อมูลตัวแปรต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความหมายของค่าที่ใช้บันทึกในแต่ละตัวแปรนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอรูปแบบการบันทึกข้อมูลโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.4 รูปแบบการบันทึกค่าความมีอิทธิพลของตัวแปรที่ไม่ใช่การเมือง
ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปร	ค่าความมีอิทธิพล	วิธีการบันทึกข้อมูล	หมายเหตุ
1. จำนวนประชากร แต่ละ อบต.	พิจารณาจากจำนวน ประชากรในแต่ละพื้นที่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น	รหัสตัวแปร: lgu_pop หน่วย: คน	แหล่งข้อมูล: ผลการสำรวจ สถานะการเงินการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยธนาคารโลก
2. พื้นที่ อบต. ประสบอุทกภัย	รายชื่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขว่า ในปี 51 อำเภอได้นำ ท่วมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น เป็นพื้นที่อุทกภัยทั้งหมด	รหัสตัวแปร: disas ตัวแปรหุ่น (Dummy Variables) ○ กำหนดค่าเป็น 0 เมื่อ พื้นที่นั้น ไม่เกิดอุทกภัย ○ กำหนดค่าเป็น 1 เมื่อ พื้นที่นั้น เกิดอุทกภัย	แหล่งข้อมูล: สถิติสถานการณ์ สาธารณภัยของประเทศไทย ประจำปี 2550 และ 2551
3. มูลค่าผลิตภัณฑ์ มวลรวมของจังหวัด ต่อหัวประชากร	พิจารณาจากมูลค่า ผลิตภัณฑ์มวลรวม จังหวัด (GPP) ต่อหัว ประชากร	รหัสตัวแปร: gpp_cpt หน่วย: บาทต่อหัวประชากร	แหล่งข้อมูล: คำนวณจาก ข้อมูล GPP ปี 2551 ของ สศช.
4. รายได้จริงของ อบต. ไม่รวมเงิน อุดหนุน ปีงบประมาณ 2551	แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ○ รายได้จัดเก็บเอง ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ○ รายได้ที่ได้รับการ จัดสรรจากรัฐบาล	รหัสตัวแปร: lct และ st ตามลำดับ หน่วย: บาท	แหล่งข้อมูล: ผลการสำรวจ สถานะการเงินการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยธนาคารโลก

ที่มา: ผู้ศึกษา

4.1 ข้อมูลทั่วไปที่ใช้ในการศึกษา

จากการรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์แล้วนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอข้อมูลทั่วไปของตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาโดยจำแนกตามรูปแบบฐานเสียงทางการเมือง 12 รูปแบบ ดังแสดงในตารางที่ 4.2 เพื่อแสดงให้เห็นว่าตัวแปรที่ถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น หากวิเคราะห์ตามมิติทางการเมืองแล้ว องค์ประกอบของตัวแปรต่าง ๆ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานเสียงทางการเมืองจะมีลักษณะแบบใด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ข้อมูลตัวแปรจำนวนประชากร

“ขนาดประชากร” เป็นตัวแปรสำคัญเนื่องจากสามารถสะท้อนภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรมาก ย่อมแสดงถึงภาระหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะย่อมสูงกว่าโดยเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรน้อยกว่า ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมากขึ้น ย่อมแสดงถึงความต้องการงบประมาณเพื่อใช้สร้างบริการสาธารณะรองรับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ศึกษาได้จัดทำข้อมูลขนาดประชากรจำแนกตามพื้นที่ฐานเสียงทางการเมือง พบว่า

ตารางที่ 4.5 ขนาดประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามความมั่งคั่งทางการเมืองในปี 2551

หน่วย: คน

ค่าความมั่งคั่งทางการเมือง (pol)	จำนวนอปท.	ขนาดประชากร	ค่าเฉลี่ย
1	692	7,626,796	11,021
2	159	1,085,304	6,826
3	48	331,391	6,904
4	459	4,861,958	10,593
5	102	707,615	6,937
6	49	665,317	13,578

ค่าความมีอิทธิพล ทางการเมือง (pol)	จำนวน อปท.	ขนาด ประชากร	ค่าเฉลี่ย
7	32	1,760,477	55,015
8	183	1,877,945	10,262
9	131	1,447,988	11,053
10	98	2,221,114	22,664
11	4	27,693	6,923
12	25	230,614	9,225
รวม	1,982	22,844,212	11,526

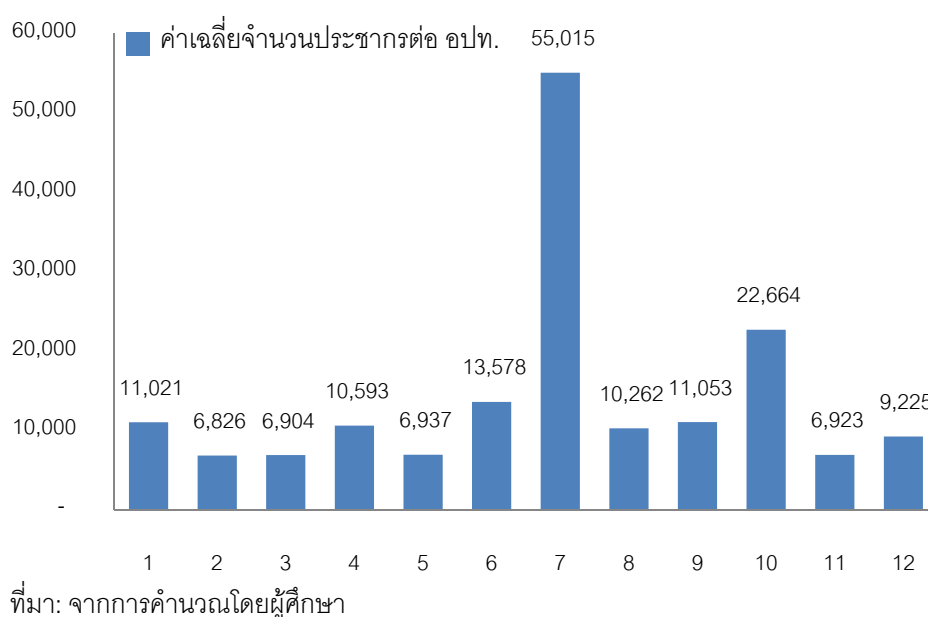
ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

ข้อมูลขนาดประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามอิทธิพลทางการเมือง 7 รูปแบบ พบว่า เมื่อจำแนกจำนวนประชากรตามค่าความมีอิทธิพลทางการเมืองแสดงให้เห็นว่า พื้นฐานเสี่ยงขนาดใหญ่ซึ่งมีจำนวนประชากรรวมเกินกว่า 1 ล้านคน มีทั้งสิ้น 7 พื้นฐานเสี่ยง ได้แก่ อันดับที่ 1 คือ พื้นฐานเสี่ยงทางการเมืองของพรรคร่วมฝ่ายค้าน (pol1) มีประชากรในพื้นที่ฐานเสี่ยงมากที่สุด เป็นจำนวนทั้งสิ้น 7,626,796 คน อันดับที่ 2 คือ พื้นฐานเสี่ยงของพรรคประชาธิปัตย์พรรคเดียว (pol4) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 4,861,958 คน อันดับที่ 3 คือ พื้นฐานเสี่ยงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และภูมิใจไทย (pol10) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 2,221,114 คน อันดับที่ 4 คือ พื้นฐานเสี่ยงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol8) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,877,945 คน อันดับที่ 5 คือ พื้นฐานเสี่ยงของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียว (pol7) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,760,477 คน อันดับที่ 6 คือ พื้นฐานเสี่ยงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol9) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,447,988 คน อันดับที่ 7 คือ พื้นฐานเสี่ยงของพรรคฝ่ายรัฐบาล ไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทย (pol2) มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 1,085,304 คน

ขณะที่ พื้นฐานเสี่ยงรูปแบบอื่นๆ มีขนาดประชากรในแต่ละพื้นที่ต่ำกว่า 1 ล้านคนทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีพื้นฐานเสี่ยงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์มีจำนวนประชากรทั้งสิ้นเพียง 27,693 คน

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยประชากรในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองจะพบว่า ในกรณีพื้นที่ฐานเสียงที่มีค่าเฉลี่ยประชากรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียว (pol7) เป็นพื้นที่ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คิดเป็น 55,015 คนต่อ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับข้อมูลค่าเฉลี่ยประชากรต่อพื้นที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4.1 ค่าเฉลี่ยจำนวนประชากรต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตาม
ความมีอิทธิพลทางการเมือง



เป้าหมายการวิเคราะห์เบื้องต้นของตารางที่ 4.5 และภาพที่ 4.1 คือการจัดแบ่งขนาดประชากรโดยเฉลี่ยของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำให้ประเมินเบื้องต้นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางพื้นที่ฐานเสียงจะมีแนวโน้มในการแบกรับภาระหน้าที่การให้บริการสาธารณะมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อื่นๆ จากการศึกษาพบว่า พื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียว (pol7) โดยมีค่าเฉลี่ยคือ 55,015 คน รองลงมา คือ พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และภูมิใจไทย (pol10) มีค่าเฉลี่ยคือ 22,664 คน โดยค่าเฉลี่ยประชากรที่อยู่ในช่วงระหว่าง 13,578 – 10,262 คน ได้แก่ รูปแบบพื้นที่ฐานเสียงแบบที่ 6 9 1 4 และ 8 ตามลำดับ

ขณะที่ค่าเฉลี่ยประชากรในกลุ่มพื้นที่ฐานเสียงที่อยู่ในช่วงที่ต่ำกว่า 1 หมื่นคน ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงรูปแบบที่ 12 5 11 3 และ 2 ตามลำดับ

4.1.2 ข้อมูลพื้นที่ประสบอุทกภัย

ตัวแปรพื้นที่ประสบอุทกภัยเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อต้นทุนการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น ทั้งปัญหาภัยน้ำท่วมและน้ำป่าไหลหลากจึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญที่มีผลต่อการจัดทำข้อเสนอเพื่อขอรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ตารางที่ 4.6 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบและไม่ประสบปัญหาอุทกภัย
ตลอดช่วงปีงบประมาณ 2551

ภาค	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	จำนวน อปท.
จำนวน อปท. ที่เกิดอุทกภัย	219	396	703	75	1393
	(49.21)	(76.89)	(91.06)	(30.00)	(70.28)
จำนวน อปท. ที่ไม่เกิดอุทกภัย	226	119	69	175	589
	(50.79)	(23.11)	(8.94)	(70.00)	(29.72)
จำนวน อปท. ที่ใช้	445	515	772	250	1,982
	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: () หมายถึง ร้อยละของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา

ตารางที่ 4.6 แสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบอุทกภัยและน้ำป่าไหลหลากตลอดช่วงปีงบประมาณ 2551 เหตุที่ผู้ศึกษานำข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาอุทกภัยมาเป็นตัวแปรสำคัญในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเมื่อเกิดอุทกภัยแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาคือ ความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอขอของบประมาณเพิ่มเติมเพื่อซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552 โดยพบว่า โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซมและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

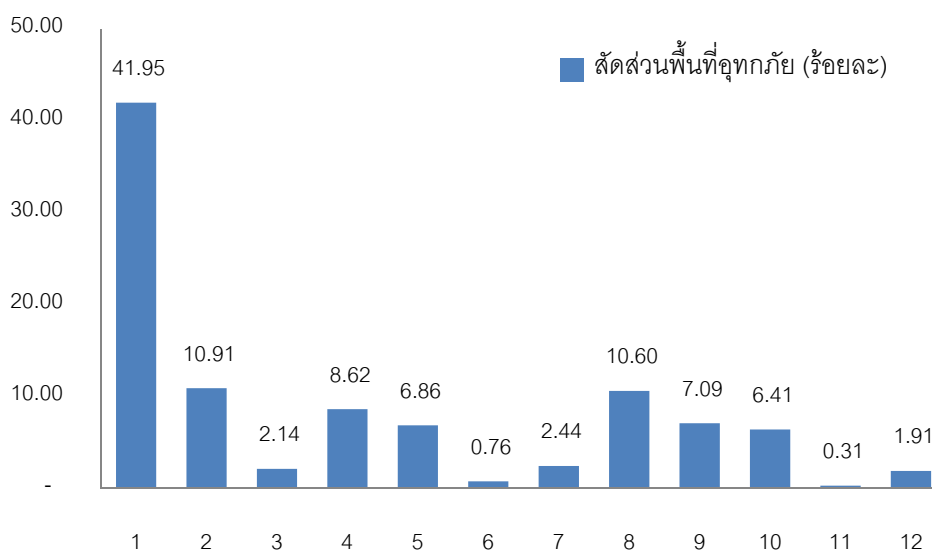
ตารางที่ 4.7 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบอุทกภัย จำแนกตาม
ความมีอิทธิพลทางการเมือง ในปีงบประมาณ 2551

หน่วย: แห่ง

ค่าความมีอิทธิพล ทางการเมือง (pol)	จำนวน อปท. ที่ใช้	จำนวน อปท. ที่ประสบอุทกภัย	ร้อยละ
1	692	550	41.95
2	159	143	10.91
3	48	28	2.14
4	459	113	8.62
5	102	90	6.86
6	49	10	0.76
7	32	32	2.44
8	183	139	10.60
9	131	93	7.09
10	98	84	6.41
11	4	4	0.31
12	25	25	1.91
รวม	1,982	1311	100.00

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

ภาพที่ 4.2 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาอุทกภัย
จำแนกตามความมีอิทธิพลทางการเมือง



ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

จากตารางที่ 4.7 และภาพที่ 4.2 แสดงพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาอุทกภัยในแต่ละพื้นที่ฐานเสียง พบว่า พื้นที่ฐานเสียงของพรรคร่วมฝ่ายค้าน (pol1) เป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาอุทกภัยมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 41.95 ของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงฝ่ายค้าน ขณะที่พื้นที่ฐานเสียงรูปแบบอื่นๆ ประสบอุทกภัยเป็นส่วนน้อยในช่วง 10.91 – 0.31 ของพื้นที่ประสบอุทกภัยทั้งหมด

ดังนั้น หากพิจารณาปัญหาอุทกภัยเพียงอย่างเดียว การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ควรจะมีแนวโน้มในการจัดสรรให้พื้นที่ฐานเสียงพรรคร่วมฝ่ายค้านมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จากข้อมูลดังกล่าว จึงนำไปสู่การศึกษาทดสอบว่าตัวแปรพื้นที่ประสบอุทกภัยนั้นถือเป็นตัวแปรที่มีระดับนัยสำคัญส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ต่อไป

4.1.3 ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในการศึกษา

ตัวแปรด้านเศรษฐกิจถือเป็นตัวแปรสำคัญที่เชื่อมโยงกับฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจย่อมมีแนวโน้มในการจัดเก็บรายได้สูง และได้รับการจัดสรรภาษีถ่ายโอนจากรัฐบาลสูงตามไปด้วย

เช่นกัน ขณะเดียวกัน ด้วยสภาพทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ซึ่งในบางพื้นที่เป็นเมือง บางพื้นที่เป็นชนบท ความแตกต่างเช่นนี้ย่อมเชื่อมโยงกับจำนวนของประชากรและส่งผลกระทบต่อภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่แตกต่างกัน

นอกจากนี้ จากการศึกษาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พบว่า ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจที่เลือกใช้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Products: GPPs) เป็นเกณฑ์การวัดระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ อีกทั้ง GPPs ถือเป็นเกณฑ์ในการกำหนดกรอบวงเงินที่แต่ละจังหวัดจะได้รับ และนำไปสู่การพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดตามกรอบงบประมาณที่กำหนด โดยเงื่อนไขในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกำหนดให้แปรผกผันกับระดับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด กล่าวคือ พื้นที่ที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสูงควรมีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน้อยกว่าพื้นที่ที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่ำ

ดังนั้น การทดสอบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงตัวแปรเชิงเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ได้ สำหรับค่าความเจริญทางเศรษฐกิจจะใช้มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp_cpt) เมื่อประเมินปัจจัยทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันจะมีค่าดังกล่าวที่เท่ากัน

ตารางที่ 4.8 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร จำแนกรายภาค ในปี 2551

หน่วย: บาท

ภาค	จำนวน อปท.	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด ต่อหัวประชากร (gpp_cpt)
กลาง	445	217,466.70
เหนือ	515	66,825.72
ตะวันออกเฉียงเหนือ	772	42,586.52
ใต้	250	102,103.10
รวม	1,982	95,782.52

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

ตารางที่ 4.8 เป็นการจำแนกความเจริญทางเศรษฐกิจตามรายภาคในช่วงปี 2551 ข้อมูลจากตารางแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ภาคกลางเป็นพื้นที่ที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp_cpt) มากที่สุด อยู่ที่ประมาณ 217,466.70 บาทต่อคน ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจรวมต่ำที่สุด อยู่ที่ประมาณ 42,586.52 บาทต่อคน

นอกจากนี้ เมื่อจัดทำสถิติมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากรจำแนกตามพื้นที่ฐานเสียงทางการเมือง พบว่า

**ตารางที่ 4.9 สภาพเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตาม
ความมั่งคั่งทางเมืองในปี 2551**

หน่วย: ล้านบาท

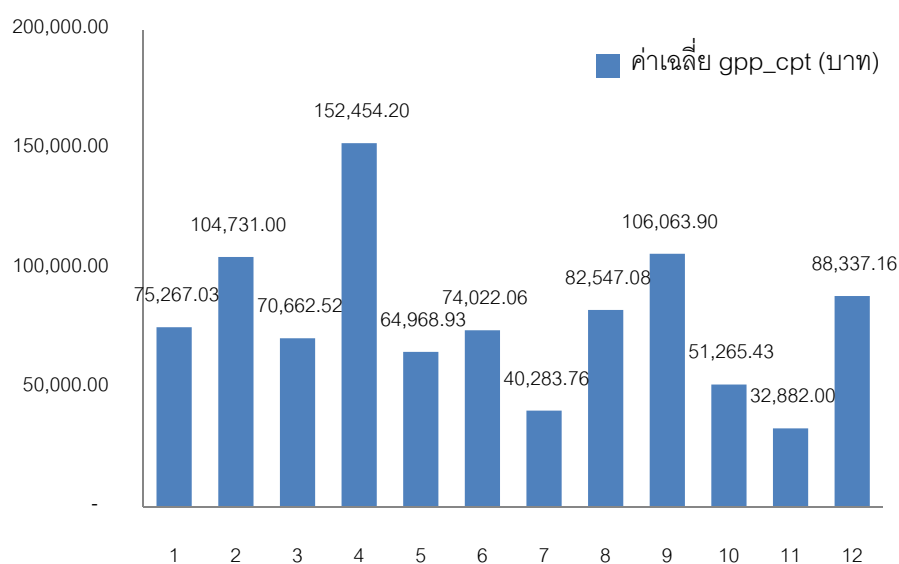
ค่าความมั่งคั่งทางเมือง (pol)	อปท.	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp_cpt)
1	692	75,267.03
2	159	104,731.00
3	48	70,662.52
4	459	152,454.20
5	102	64,968.93
6	49	74,022.06
7	32	40,283.76
8	183	82,547.08
9	131	106,063.90
10	98	51,265.43
11	4	32,882.00
12	25	88,337.16

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

จากตารางที่ 4.9 พื้นที่ฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์เพียงพรรคเดียว (pol4) มีขนาดเศรษฐกิจสูงที่สุด อยู่ที่ประมาณ 768,000 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

พื้นที่ 461 แห่ง อันดับที่ 2 ได้แก่ พื้นฐานเสียงของพรรคร่วมฝ่ายค้าน (pol1) มีขนาดเศรษฐกิจอยู่ที่ประมาณ 484,000 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 616 แห่ง อันดับที่ 3 ได้แก่ พื้นฐานเสียงร่วมของพรรคฝ่ายรัฐบาล ไม่รวมพรรคภูมิใจไทย (pol2) อยู่ที่ประมาณ 78,800 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 146 แห่ง อันดับที่ 4 ได้แก่ พื้นฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยเพียงพรรคเดียว (pol7) อยู่ที่ประมาณ 61,000 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 34 แห่ง อันดับที่ 5 ได้แก่ พื้นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทย (pol6) อยู่ที่ประมาณ 31,600 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 45 แห่ง อันดับที่ 6 ได้แก่ พื้นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ และพรรคภูมิใจไทย ไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์ (pol5) อยู่ที่ประมาณ 26,100 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 74 แห่ง อันดับที่ 7 ได้แก่ พื้นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมพรรคภูมิใจไทย (pol3) อยู่ที่ประมาณ 25,300 ล้านบาท จากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 43 แห่ง

ภาพที่ 4.3 ค่าเฉลี่ยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากรปี 2551



ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

จากภาพที่ 4.3 พบว่า พื้นฐานเสียงทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์พรรคเดียว (pol4) มีค่าเฉลี่ยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากรสูงที่สุด อยู่ที่ประมาณ 152,454.20 บาทต่อคน รองลงมาคือ กรณีพื้นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคประชาธิปัตย์

(pol2) อยู่ที่ประมาณ 104,731 บาทต่อคน ใกล้เคียงกับกรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคความร่วมมือ
รัฐบาลไม่รวมพรรคประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย อยู่ที่ประมาณ 104,731 บาทต่อคน

ขณะที่ พื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัว
ประชากรต่ำที่สุดมีอยู่ด้วยกัน 2 กรณีที่ใกล้เคียงกัน คือ กรณีพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทย
พรรคเดียว (pol7) อยู่ที่ประมาณ 40,283.76 บาทต่อคน โดยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด
ต่อหัวประชากรซึ่งต่ำที่สุดคือพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่
รวมประชาธิปัตย์ (pol11) อยู่ที่ประมาณ 32,882 บาทต่อคน

ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะตัวแปรเศรษฐกิจที่มีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรเงินอุดหนุน
เฉพาะกิจ ตามเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแบบผูกผันต่อขนาดเศรษฐกิจ ในภาพรวม
พื้นที่ที่ควรมีแนวโน้มที่จะได้รับการพิจารณาจัดสรรน้อยกว่ากรณีอื่นๆ คือ องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงพรรคประชาธิปัตย์พรรคเดียว (pol4) และระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค
ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) ควรเป็นพื้นที่ที่มีแนวโน้มในการได้รับการพิจารณา
จัดสรรงบประมาณมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ฐานเสียงอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ จากข้อมูลสถิติดังกล่าว จึงนำไปสู่การทดสอบความสำคัญของตัวแปรขนาด
เศรษฐกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีระดับนัยสำคัญต่อการตัดสินใจจัดสรรเงิน
อุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่

4.1.4 ข้อมูลด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาเลือกใช้ตัวแปรทางด้านงบประมาณโดยแบ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นใน 2 ประเภทรายได้ ได้แก่ รายได้จัดเก็บเองของท้องถิ่น (lct) และรายได้ที่มาจากกา
จัดสรรจากรัฐบาล (st) เพราะต้องการทดสอบว่าปัจจัยขนาดงบประมาณที่ไม่รวมเงินอุดหนุนซึ่ง
สามารถแบ่งออกเป็นรายได้ 2 ประเภทดังกล่าวมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่
และมีผลมากน้อยเพียงใด จากการศึกษาทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ประจำปีงบประมาณ 2552 พบว่า แม้จะไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีเป้าหมาย

เพื่อให้เกิดการกระจายตัวทางการคลังดีขึ้น แต่มีข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งซึ่งสะท้อนการให้ความสำคัญต่อฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

เงื่อนไขการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีโครงการเร่งด่วน เงื่อนไขการรับพิจารณาโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ คือ

- เทศบาล อบต. เสนอได้ไม่เกิน 2 โครงการ และเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณได้ไม่เกินอำเภอละ 1 โครงการ
- กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ต้องสมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน แล้วไม่ถึง 10 ล้านบาทในปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่ต้องนำเงินเข้าสมทบโครงการ

เงื่อนไขการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีที่โครงการนั้นๆ ตรงตามยุทธศาสตร์แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเงื่อนไขการรับพิจารณาโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เสนอ คือ

- กำหนดให้ อบจ. เทศบาล อบต. เสนอขอรับการสนับสนุนได้ไม่เกิน 1 โครงการ
- กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ต้องสมทบไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ถึง 10 ล้านบาท ในปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่ต้องสมทบ

จากเงื่อนไขโครงการที่ใช้เพื่อพิจารณาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจข้างต้น แสดงให้เห็นว่าตัวแปรด้านงบประมาณในกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแปรที่สำคัญ และด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ จึงพยายามตั้งเกณฑ์การจัดสรรให้งบประมาณเกิดการกระจายตัวไปอย่างทั่วถึง โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเสนอโครงการได้มากกว่าเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้

อีกทั้ง ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้มากกว่า 10 ล้านบาทหากได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ต้องสมทบงบประมาณเข้าไปในโครงการที่ได้รับการจัดสรร ดังนั้น ประโยชน์ของการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมทบงบประมาณคือ 1) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามหารายได้ในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น 2) ลดภาระงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณเต็มเม็ดเต็มหน่วยในโครงการที่มีขนาดใหญ่ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และเสนอโครงการตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป ไม่ต้องสมทบเงินเข้าโครงการ ดังนั้น จากเงื่อนไขดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าตัวแปรขนาดงบประมาณซึ่งเป็นตัวแปรที่สะท้อนขนาดและขีดความสามารถทางด้านทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขที่ค้ำยันถึงในกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาจึงได้นำตัวแปรงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุนดังกล่าว มาทดสอบร่วมกับตัวแปรอื่นๆ ว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากน้อยเพียงใด

**ตารางที่ 4.10 ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รวมเงินอุดหนุน
จำแนกรายภาค**

หน่วย: ล้านบาท

ภาค	จำนวน อปท.	ค่าเฉลี่ยขนาดรายได้ จัดเก็บเองของ อปท.	ค่าเฉลี่ยขนาดรายได้ จากภาษีจัดสรรจาก รัฐบาล
กลาง	445	5.01	21.15
เหนือ	515	1.12	12.51
ตะวันออกเฉียงเหนือ	772	0.66	12.43
ใต้	250	2.64	18.80
รวม	1,982	2.01	15.22

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

จากตารางที่ 4.10 แสดงระดับรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน จำแนกรายภาค พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าเฉลี่ยรายได้จัดเก็บเอง (lct) เฉลี่ยทั่วประเทศ อยู่ที่ประมาณ 2.01 ล้านบาท

บาทต่อองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นโดยภาคกลางและภาคใต้เป็นภูมิภาคที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีรายได้โดยเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยรวมทั้งประเทศโดยมีระดับรายได้จัดเก็บเองเฉลี่ยประมาณ 5.01 และ 2.64 ล้านบาท ตามลำดับ ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จัดเก็บเองเฉลี่ยต่ำกว่าเกณฑ์มากที่สุดจัดเก็บเองได้เพียง ประมาณ 0.66 ล้านบาท รองลงมาคือ ภาคเหนือ อยู่ที่ประมาณ 1.12 ล้านบาท

สำหรับรายได้จากภาษีจัดสรร (st) พบว่า เป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อมูลขนาดรายได้จัดเก็บเอง แต่สำหรับภาคที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลต่ำที่สุด คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมาคือภาคเหนือ

4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) เพื่อทดสอบว่าปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่เมื่อนำปัจจัยทางการเมืองมาทดสอบร่วมกับตัวแปรอื่นๆ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยการศึกษาค้นคว้านี้แบ่งการทดสอบเป็น 4 กรณี¹ ประกอบไปด้วย

- 1) กรณีศึกษาที่ 1 วิเคราะห์พื้นที่ฐานเสียงครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศโดยตัดตัวแปรบางตัวที่มีค่าระดับนัยสำคัญและให้ค่า R^2 ที่ต่ำออกเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างมีนัยสำคัญและมีความน่าเชื่อถือทางสถิติมากที่สุด
- 2) กรณีศึกษาที่ 2 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองของพรรคฝ่ายค้านเกี่ยวข้องซึ่งจำแนกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ กรณีที่เป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคฝ่ายค้าน² (pol1) และกรณีเป็นพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลรูปแบบต่างๆ ได้แก่ กรณีพื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปไตยและภูมิใจไทย (pol8) พื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และประชาธิปไตย (pol 9) พื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน

¹ ผลการวิเคราะห์อื่นๆ สามารถพิจารณาได้ในภาคผนวก จ.

² พื้นที่ฐานเสียงพรรคเพื่อไทย และ/หรือ ประชาธิปัตย์ และ/หรือ มาตุภูมิ

และภูมิภาคไทย (pol 10) พื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) และพื้นที่ร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิภาคไทย (pol12)

- 3) **กรณีศึกษาที่ 3 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองสำคัญของแต่ละพรรคฝ่ายรัฐบาล**ซึ่งสามารถแบ่งแยกฐานเสียงได้ใน 3 กรณี ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่ไม่ใช่พรรคประชาธิปัตย์และภูมิภาคไทย³ (pol2) กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคประชาธิปัตย์ทั้งพื้นที่ (pol4) และกรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคภูมิภาคไทยทั้งพื้นที่ (pol7)
- 4) **กรณีศึกษาที่ 4 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงร่วมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล**ซึ่งสามารถแบ่งแยกฐานเสียงได้ใน 3 กรณี ได้แก่ พื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมภูมิภาคไทย (pol3) กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิภาคไทย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol5) และกรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิภาคไทย และ ประชาธิปัตย์ (pol6)

ทั้งนี้ กรณีศึกษาที่ 1 เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในภาพรวมพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ และเป็นการทดสอบว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเป็นเกณฑ์ที่มีผลในทางปฏิบัติหรือไม่เป็นสำคัญ ดังนั้นขั้นตอนการตัดตัวแปรเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ผู้ศึกษาจึงกำหนดให้ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวแปรควบคุม ลำดับต่อมาจึงทำการใส่ตัวแปรปัจจัยทางการเมืองเข้าไปในแบบจำลองเพื่อเปรียบเทียบและทดสอบว่าตัวแปรทางการเมืองตัวแปรใดที่สามารถทำให้แบบจำลองมีความน่าเชื่อถือได้มากที่สุดและให้ผลการวิเคราะห์ที่อยู่ในระดับนัยสำคัญได้ดีกว่าแล้วจึงทำการตัดตัวแปรทางการเมืองที่ให้ผลการวิเคราะห์ที่ต่ำออกไป ลำดับต่อมาเมื่อได้ตัวแปรทางการเมืองที่ให้ผลในการอธิบายได้แล้วจึงทำการตัดตัวแปรควบคุมที่กำหนดไว้ซึ่งไม่มีผลระดับนัยสำคัญทางสถิติออกไป

³ พื้นที่ฐานเสียงพรรคเพื่อแผ่นดิน และ/หรือ กิจสังคม และ/หรือ ชาติไทยพัฒนา และ/หรือ รวมชาติพัฒนา

ขณะที่ การวิเคราะห์ผลในกรณีศึกษาที่ 2 3 และ 4 เป็นการระบุพื้นที่ฐานเสียงอย่าง เฉพาะเจาะจงและทำการวิเคราะห์ว่าปัจจัยทางการเมืองรูปแบบใดที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ ดังนั้น ตัวแปรปัจจัยทางการเมืองจึงกำหนดให้เป็นตัวแปรควบคุม แล้วจึงทำการตัดตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองซึ่งให้ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติและ R^2 ต่ำออก เพื่อให้สามารถทราบได้ว่าตัวแปรทางการเมืองในระดับพื้นที่ตามแต่ละกรณีศึกษาส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะหรือไม่และเป็นไปในลักษณะใด และมีตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองส่งผลในระดับพื้นที่นั้นๆ หรือไม่

อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้ พบว่า แบบจำลองที่ใช้เกิดปัญหา Heteroskedasticity เกิดขึ้นในทุกกรณีที่ใช้ในการวิเคราะห์ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาได้ทำการแก้ไขปัญหานี้ในเชิงเทคนิคแล้ว โดยวิธี Breusch-Pagan / Cook-Weisberg

ตารางที่ 4.11 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตัวแปรอิสระ/ ตัวแปรตาม	กรณีทุกพื้นที่ ฐานเสียง (pol1 - 12)	กรณีเฉพาะพื้นที่ฐาน เสียงที่มีพรรคฝ่าย ค้านเกี่ยวข้อง (pol 1 8 9 10 11 12)	กรณีเฉพาะพื้นที่ ฐานเสียงที่แยก พื้นที่ฝ่ายของพรรค รัฐบาลได้ชัดเจน (pol 2 4 7)	กรณีเฉพาะพื้นที่ ฐานเสียงร่วม ระหว่างพรรค ฝ่ายรัฐบาล (pol 3 5 6)
ค่าคงที่	2,611.518	2,406.902	2,463.208	2,539.642
pol1	-	494.270	-	-
	-	(0.529)	-	-
pol2	- 186.225	-	-38.128	-
	(0.750)	-	(0.948)	-
pol3	- 904.208	-	-	- 833.373
	(0.217)***	-	-	(0.227)***
pol4	-	-	31.081	-
	-	-	(0.957)	-
pol5	-	-	-	- 106.544
	-	-	-	(0.825)
pol6	- 752.579	-	-	- 681.890
	(0.217)***	-	-	(0.222)***
pol7	1,793.939	-	1,941.564	-
	(0.330)*	-	(0.293)**	-
pol8	- 517.033	- 319.023	-	-
	(0.312)*	(0.430)	-	-
pol9	-	- 460.343	-	-
	-	(0.635)	-	-
pol10	- 378.691	- 187.212	-	-
	(0.730)	(0.861)	-	-

ตัวแปรอิสระ/ ตัวแปรตาม	กรณีทุกพื้นที่ ฐานเสียง (pol1 - 12)	กรณีเฉพาะพื้นที่ฐาน เสียงที่มีพรรคฝ่าย ค้านเกี่ยวข้อง (pol 1 8 9 10 11 12)	กรณีเฉพาะพื้นที่ ฐานเสียงที่แยก พื้นที่ฝ่ายของพรรค รัฐบาลได้ชัดเจน (pol 2 4 7)	กรณีเฉพาะพื้นที่ ฐานเสียงร่วม ระหว่างพรรค ฝ่ายรัฐบาล (pol 3 5 6)
pol11	-1,893.434	-1,692.874	-	-
	(0.011)****	(0.011)**	-	-
pol12	-1,366.655	-1,169.876	-	-
	(0.034)****	(0.042)**	-	-
lgu_pop	-	-	-	-
	-	-	-	-
gpp_cpt	-	-	-	-
	-	-	-	-
Disas	-	-	-	-
	-	-	-	-
lct	0.001	0.001	0.001	0.001
	(0.001)*****	(0.000)*****	(0.001)*****	(0.001)*****
st	0.000	0.000	0.000	0.000
	(0.349)*	(0.343)*	(0.350)*	(0.348)*
R ²	0.192	0.192	0.191	0.191

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: ตัวเลขในบรรทัดแรกของแต่ละตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา คือ ค่าสัมประสิทธิ์ (Co-efficient)

() หมายถึง ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ หรือ $P > |t|$

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 65

** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 70

*** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 75

**** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

***** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

4.2.1 กรณีศึกษาที่ 1 วิเคราะห์พื้นฐานเสียงครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ

ผลการวิเคราะห์ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ในกรณีศึกษาที่ 1 ดังแสดงตามตารางที่ 4.11 พบว่า แบบจำลองมีค่า R^2 อยู่ที่ 0.192 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีทั้งปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ตัวแปรปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรค่าความมีอิทธิพลทางการเมือง ที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่สำคัญ แบ่งออกเป็นผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มปัจจัยทางการเมืองที่ให้ผลในทางบวก คือ กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียวแบบยกเขต (pol7) และกลุ่มปัจจัยทางการเมืองที่ให้ผลในทางลบ คือ กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ๆ ไม่รวมภูมิใจไทย (pol3) กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์ (pol6) กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol8) กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) และ กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย (pol12) ซึ่งตัวแปรทั้ง 6 ตัวมีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแนวโน้มลดลงทั้งสิ้น โดยสามารถอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงของพรรคภูมิใจไทยพรรคเดียวแบบยกเขต (pol7) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ประมาณ 1,793,939 บาท
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ๆ ไม่รวมภูมิใจไทย (pol3) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 904,208 บาท

- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์ (pol6) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 752,579 บาท
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol8) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 517,033 บาท
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรร เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 1,893,434 บาท
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานะเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรค ร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย (pol12) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 1,366,655 บาท

ข. ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และมี นัยสำคัญเชิงสถิติ ได้แก่ ตัวแปรรายได้จัดเก็บเองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (lct) ตัวแปร รายได้จากภาษีจัดสรรจากรัฐบาล (st) ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีแนวโน้ม เพิ่มขึ้น พบว่า

- ปัจจัยทางด้านรายได้กรณีรายได้จัดเก็บเอง (lct) พบว่า หากมีรายได้ดังกล่าว เพิ่มขึ้น 1 บาท มีแนวโน้มทำให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ประมาณ 0.51 บาท
- ปัจจัยทางด้านรายได้กรณีรายได้จากรัฐบาล (st) พบว่า หากมี รายได้ดังกล่าวเพิ่มขึ้น 1 บาท มีแนวโน้มทำให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุน เฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ประมาณ 0.0025 บาท

ทั้งนี้ ข้อสังเกตสำคัญ คือ ในพื้นที่ฐานเสียงในกรณีศึกษาที่ 1 เป็นพื้นที่ที่พรรคภูมิใจไทย ไม่มีฐานเสียงทางการเมืองหรือมี ส.ส. อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว ได้แก่ กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคฝ่ายค้าน (pol1) กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคร่วมรัฐบาล ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย (pol2) กรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคประชาธิปัตย์ทั้งพื้นที่ (pol4) หรือแม้แต่ในกรณีที่เป็นพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยบางส่วน (ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในพื้นที่ที่มีการแข่งขันกับพรรคการเมืองอื่นๆ) ได้แก่ กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol5) กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และประชาธิปัตย์ (pol9) กรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้านและพรรคภูมิใจไทย (pol10) ซึ่งในพื้นที่ทั้งหมดดังกล่าวไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเลย

อีกทั้ง ปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง ได้แก่ ปัจจัยจำนวนประชากร (lgu_pop) ปัจจัยมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวประชากร (gpp_cpt) ปัจจัยพื้นที่ภัยพิบัติ (disas) ไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเช่นเดียวกันซึ่งแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์นั้นไม่มีผลในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552

กล่าวโดยสรุป พบว่าในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2552 พื้นที่ที่มีแนวโน้มได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นพิเศษ คือ พื้นที่ในเขตพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทย ขณะที่พื้นที่ฐานเสียงในกรณีอื่นๆ มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรลดลง และหรือ ไม่มีผลใดๆ ต่อการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ขณะเดียวกัน แม้ว่าปัจจัยทางด้านรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลต่อในเชิงบวกต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในขนาดที่น้อย แต่เมื่อพิจารณาในแง่การใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลเพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรนั้น สะท้อนให้เห็นว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่ส่งเสริมในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.2 กรณีศึกษาที่ 2 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองของพรรคฝ่าย ค้าน

ผลการวิเคราะห์ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ในกรณีศึกษาที่ 2 ดังแสดงตามตารางที่ 4.11 พบว่า แบบจำลองมีค่า R^2 อยู่ที่ 0.192 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีทั้งปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ตัวแปรปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรค่าความมีอิทธิพลทางการเมือง ในกรณีศึกษาที่ 2 ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีเพียงในกรณีที่เป็นฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) และกรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย (pol12) เท่านั้น พบว่า ในทั้ง 2 กรณีดังกล่าวแสดงค่าอิทธิพลในเชิงลบ กล่าวคือมีแนวโน้มทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าวได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลดลง กล่าวคือ

- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมประชาธิปัตย์ (pol11) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 1,692,874 บาท
- กรณีพื้นที่อิทธิพลทางการเมืองในฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และพรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่รวมภูมิใจไทย (pol12) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 1,169,876 บาท

ข. ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง

สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกรณีศึกษาที่ 1 ทั้งค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติและค่าสัมประสิทธิ์

กล่าวโดยสรุปจากผลการศึกษาในกรณีที่ 2 เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงที่มีฝ่ายค้านเกี่ยวข้องนั้น พบว่าพื้นที่ดังกล่าวไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นพื้นที่การแข่งขันทางการเมืองระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลกลับมีอิทธิพลที่ทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลดลงอีกด้วย

4.2.3 กรณีศึกษาที่ 3 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองสำคัญของแต่ละพรรคฝ่ายรัฐบาล⁴

ผลการวิเคราะห์ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ในกรณีศึกษาที่ 3 ดังแสดงตามตารางที่ 4.11 พบว่า แบบจำลองมีค่า R^2 อยู่ที่ 0.191 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีทั้งปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ตัวแปรปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรค่าความมีอิทธิพลทางการเมือง ในกรณีศึกษาที่ 3 มีเพียงในกรณีพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยแบบทั้งพื้นที่ (หรือแบบยกเขต) (pol7) เท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอีกทั้งยังให้ผลในเชิงบวกต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พบว่า กรณีพื้นที่ฐานเสียงของพรรคภูมิใจไทยแบบทั้งพื้นที่ (หรือแบบยกเขต) (pol7) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ประมาณ 1,941,564 บาท

ขณะที่พื้นที่ฐานเสียงในกรณีพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล⁵ (pol2) และกรณีพื้นที่ฐานเสียงพรรคประชาธิปัตย์ทั้งพื้นที่ (pol4) กลับไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

⁴ สำหรับพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ใช่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคภูมิใจไทย การกำหนดพื้นที่ฐานเสียงมีทั้งในกรณีที่เป็นฐานเสียงของพรรคเดียวแบบยกเขต และแบบที่เป็นพื้นที่ซึ่งร่วมระหว่างกันภายในพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งไม่รวม 2 พรรคใหญ่ดังกล่าว

⁵ พื้นที่ฐานเสียงของเพื่อแผ่นดิน และ/หรือ กิจสังคม และ/หรือ ชาติไทยพัฒนา และ/หรือ รวมชาติพัฒนา ไม่รวมประชาธิปัตย์และภูมิใจไทย

ข. ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง

สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกรณีศึกษาที่ 1 และ 2 ทั้งค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติและค่าสัมประสิทธิ์

กล่าวโดยสรุปจากผลการศึกษาในกรณีที่ 3 แสดงให้เห็นว่าในพื้นที่ฐานเสียงทางการเมืองสำคัญของพรรคภูมิใจไทย⁶ นั้นเป็นพื้นที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างยิ่ง สอดคล้องกับการวิเคราะห์ในกรณีภาพรวมทั้งประเทศ (กรณีศึกษาที่ 1)

4.2.4 กรณีศึกษาที่ 4 วิเคราะห์เฉพาะพื้นที่ฐานเสียงร่วมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

ผลการวิเคราะห์ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” ในกรณีศึกษาที่ 4 ดังแสดงตามตารางที่ 4.11 พบว่า แบบจำลองมีค่า R^2 อยู่ที่ 0.191 โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีทั้งปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. ตัวแปรปัจจัยทางการเมือง

ตัวแปรค่าความมีอิทธิพลทางการเมือง ในกรณีศึกษาที่ 4 ซึ่งมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 กรณี โดยให้ผลในเชิงลบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้ง 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นฐานเสียงร่วมระหว่างประชาธิปัตย์ และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวมภูมิใจไทย (pol3) และกรณีพื้นที่ฐานเสียงร่วมระหว่างพรรคภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์ (pol6) พบว่า

⁶ พรรคภูมิใจไทยเป็นพรรคการเมืองที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานด้านการกระจายอำนาจและมีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- กรณีที่เป็นฐานเสี่ยงร่วมระหว่างประชาธิปไตย และ พรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลอื่นๆ ไม่รวม วมภูมิใจไทย (pol3) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 833,373 บาท
- กรณีพื้นที่ฐานเสี่ยงร่วมระหว่างภูมิใจไทย และ ประชาธิปัตย์ (pol6) มีแนวโน้มให้รายได้จากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประมาณ 681,890 บาท

ข. ตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมือง

สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับกรณีศึกษาที่ 1 2 และ 3 ทั้งค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติและค่าสัมประสิทธิ์

กล่าวโดยสรุปจากผลการศึกษาในกรณีศึกษาที่ 4 พบว่า แม้จะเป็นพรรคร่วมรัฐบาลและมีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐในภาพรวมแต่เมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในพื้นที่ฐานเสี่ยงลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการแข่งขันทางการเมืองกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลและพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ที่ไม่มีบทบาทในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้นเมื่อพิจารณาอำนาจทางการเมืองผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนจึงสะท้อนให้เห็นได้ว่าวิธีการจัดสรรในเชิงแข่งขันทางการเมืองในกรณีศึกษาที่ 4 เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการแข่งขันทางการเมืองในกรณีศึกษาที่ 2 เช่นกัน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 บทสรุป

ตามรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น มาตรการสำคัญในการรักษาระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะในระดับพื้นที่ได้นั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดช่องว่างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลตลอดช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าขนาด งบประมาณที่จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมจะเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ แต่จากผลการวิเคราะห์ของการศึกษาค้นคว้าให้ข้อสรุปสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

- 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นเกิดการกระจุกตัวซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยทางการเมืองมีบทบาทสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคการเมืองที่รับผิดชอบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้การพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองที่รับผิดชอบในการจัดสรรเงินดังกล่าว สอดคล้องกับสมมติฐานดั้งเดิมของสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ในแง่พฤติกรรมของนักการเมืองที่จะมุ่งเน้นในการรักษาความนิยมทางการเมืองในพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองของตน

อีกทั้งในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งใช้ในการศึกษายังเป็นปีที่มีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีพิเศษเกิดขึ้นในโครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้นประมาณ 15,000 ล้านบาทจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีเร่งด่วน และเงินอุดหนุนสำหรับโครงการพัฒนาท้องถิ่นจากรัฐบาล ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้จัดสรรตลอดจนประเภทโครงการที่ได้รับการจัดสรรไม่สะท้อนถึงความจำเป็นเร่งด่วนใด ๆ กลับพบว่าโครงการที่อนุมัตินั้นไม่ต่างจากภารกิจที่ดำเนินการอยู่เดิมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ งานด้านโครงสร้างพื้นฐาน การก่อสร้างอาคารเพื่อวัตถุประสงค์

ในการใช้งานต่าง ๆ อีกทั้ง หากโครงการที่ขอรับการอนุมัติโครงการไม่เป็นไปตามกรอบการจัดสรรองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแต่กลับได้รับการจัดสรรโดยข้ออ้างซึ่งมีการเขียนเกณฑ์ปลายเปิดไว้ด้วยข้ออ้างที่ว่า เป็น “โครงการเพื่อดำเนินการรองรับนโยบายของรัฐบาล” เป็นเหตุให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีข้อทักท้วงอย่างมากทั้งในทางการเมืองจากการตั้งกระทู้ในรัฐสภา หรือแม้แต่ในทางวิชาการที่ตั้งข้อสังเกตถึงโอกาสในการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยการกำหนดเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้โครงการต่าง ๆ ที่เสนอขอรับจัดสรรงบประมาณถูกต้องตามเกณฑ์ได้โดยง่าย ซึ่งอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองดังกล่าวย่อมทำให้โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณยิ่งเกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่มากยิ่งขึ้น

2) สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้แก่ จำนวนประชากร ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ และการเป็นพื้นที่ภัยพิบัติไม่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชิงประจักษ์ มีเพียงระดับรายได้ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ไม่รวมเงินอุดหนุนซึ่งประกอบไปด้วย ตัวแปรรายได้ที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และตัวแปรภาษีจัดสรรจากรัฐบาลเท่านั้นที่มีผลแต่มีอิทธิพลต่อขนาดรายได้ที่เพิ่มขึ้นแต่ส่งผลต่อขนาดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่น้อยมากและกลับพบว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ดังกล่าวสูงขึ้นกลับทำให้มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นตามไปด้วยซึ่งแสดงให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในปีงบประมาณ 2552 อาจไม่เป็นการส่งเสริมในการลดช่องว่างทางการคลังระหว่างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แม้ว่าการศึกษาคั้งนี้จะมุ่งเน้นศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเล็งเห็นว่าการแก้ไขวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงการพิจารณาถึงโครงสร้างระบบเงินอุดหนุนทั้งระบบได้ เนื่องจากเงินอุดหนุนแต่ละประเภทย่อมมีประโยชน์และข้อเด่นแตกต่างกันไป อีกทั้งด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทำให้รัฐบาลไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถ่ายโอนงบประมาณจากรัฐบาลให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำเสนอข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษาขอเสนอประเภทเงินอุดหนุนซึ่งครอบคลุมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นลำดับแรกเพื่อเป็นการสะท้อน เป้าหมาย วิธีการ ตลอดจนสิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการจัดสรรเงินอุดหนุนแต่ละประเภทแล้วจึงทำการนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับปรับปรุงและพัฒนากระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อไป สำหรับ

รูปแบบจัดสรรเงินอุดหนุนในปัจจุบัน สามารถจำแนกได้เป็น 8 ประเภท¹ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเงินอุดหนุนที่ไม่ต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มเงินอุดหนุนที่ต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การใช้เงินอุดหนุนแต่ละรูปแบบจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดยเงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- **การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ไม่ต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เงินอุดหนุนในกรณีดังกล่าวมีทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและจะมีการสมทบเงินหรือไม่ก็ได้ซึ่งความแตกต่างของเงินอุดหนุนนั้นเป็นผลจากวิธีการกำหนดกรอบวงเงินและวิธีการจัดสรรที่แตกต่างกัน โดยเงินอุดหนุนที่ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อภายนอก (Externalities or Spill-over) ประกอบไปด้วยเงินอุดหนุน 4 ประเภท ได้แก่
 - เงินอุดหนุนประเภทที่ 1 คือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจะกำหนดสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณและรัฐบาลจะไม่ระบุกิจกรรมที่ต้องทำในระดับพื้นที่ ดังนั้นจึงเป็นการจัดสรรเพื่อดำเนินการในกิจกรรมทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าวถือเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงปรารถนาอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายโดยไม่มีภาระใดๆ ที่ต้องรับผิดชอบ และสามารถเบิกจ่ายงบประมาณตามดุลยพินิจได้เอง แต่ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นคือ การรักษาคุณภาพมาตรฐานขั้นต่ำการให้บริการสาธารณะบางประเภทลดต่ำลงเนื่องจากเป็นบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณสูงหรือเป็นภารกิจที่ต้องใช้ระยะเวลานานเพื่อให้เห็นประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นภารกิจที่ไม่ได้ให้ความสำคัญในอันดับต้นๆ ดังนั้น การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจึงมีผลต่อภารกิจดังกล่าวได้
 - เงินอุดหนุนประเภทที่ 2 คือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลใช้สูตรคำนวณจากภาษีรัฐบาลที่จัดเก็บได้เพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครอง

¹ รายละเอียดประเภทเงินอุดหนุนอยู่ในเนื้อหาบทที่ 2

ส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดเป็นสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้องมีการสหพบเพื่อใช้ในการให้บริการสาธารณะ

- เงินอุดหนุนประเภทที่ 3 คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลใช้สำหรับชดเชยรายจ่ายของโครงการที่มูลค่าสูงจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแบบไม่ต้องสมทบหรือรัฐบาลให้เปล่าสำหรับโครงการที่มีรายรับไม่เพียงพอในการให้บริการสาธารณะได้เอง ทั้งนี้เงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ทั่วไปของการใช้จ่ายไปพร้อมกับเงินอุดหนุนซึ่งมักเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีใช้โครงการลงทุนใหม่
- เงินอุดหนุนประเภทที่ 4 คือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายหรือโครงการเป้าหมายของรัฐบาลโดยคิดขนาดเงินอุดหนุนจากสัดส่วนของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการสมทบงบประมาณเพื่อให้บริการสาธารณะ

- **การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** สำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ต้องคำนึงถึงฐานะทางการคลิغนั้นจะมุ่งเน้นการจัดสรรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลัง โดยแบ่งได้เป็น 4 ประเภทเงินอุดหนุน ได้แก่

- เงินอุดหนุนประเภทที่ 5 คือเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้สูตรคำนวณวงเงินที่รัฐบาลกำหนด ทั้งนี้การจัดสรรจะต้องเข้าสู่กระบวนการงบประมาณของรัฐสภาก่อน
- เงินอุดหนุนประเภทที่ 6 คือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการที่มีวงเงินลงทุนสูงเกินความสามารถที่จัดหาบริการสาธารณะได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยดุลยพินิจของรัฐบาล ดังนั้น กรอบวงเงินที่อนุมัติจึงมีขอบเขตที่จำกัดแต่มีขนาดวงเงินที่จะจัดสรรแน่นอนในแต่ละปีงบประมาณซึ่งการจัดสรรมักเป็นโครงการในประเภทรายจ่ายเพื่อการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- เงินอุดหนุนประเภทที่ 7 คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายในการลงทุนไม่เพียงพอ ดังนั้นรัฐบาลต้องจ่ายขาดเซย์ทั้งหมดหรือเรียกว่าเงินอุดหนุนแบบปลายเปิด (Open-Ended Grant) ตัวอย่างการใช้งบประมาณดังกล่าว อาทิ ภารกิจด้านการศึกษาเป็นค่าเงินเดือนของครูชั้นประถมศึกษาในโรงเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด
- เงินอุดหนุนประเภทที่ 8 คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลใช้ดุลยพินิจสอดคล้องกับกรณีงบประมาณเร่งด่วนประจำปีงบประมาณ 2552 อย่างยิ่ง เนื่องจาก เป็นการจัดสรรเงินที่รัฐบาลจัดสรรแบบกำหนดวงเงินอุดหนุนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอความต้องการแต่รัฐบาลเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่เกิดขึ้นได้ และมีปัจจัยทางการเมืองสูงในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติในการกำหนดทิศทางของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากรูปแบบเงินอุดหนุนที่อธิบายข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีพื้นฐานแนวคิดในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สำคัญ คือ ความมีอิสระ ความมีประสิทธิภาพ และศักยภาพในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นว่าการพัฒนาระบบเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจึงควรนำหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนว่าด้วยเรื่อง “ฐานะทางการคลัง” มาเป็นประเด็นในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในด้านรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

สำหรับเงินอุดหนุนที่จำเป็นต้องพึ่งพิงฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่มุ่งเน้นเป้าหมายในเรื่องการสร้าง ความเท่าเทียมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้นวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องมุ่งเน้น

จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำอันเนื่องมาจากฐานรายได้ที่มีในพื้นที่ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ขณะที่ เงินอุดหนุนแบบที่ไม่มีการพิจารณาถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการจัดสรรเพื่อมุ่งเน้นการจัดสรรในกรณีที่เกิดการป้องกันปัญหา หรือสร้างประโยชน์ในลักษณะข้ามพื้นที่ (Externalities or Spill-over) ได้ อาทิ โครงการการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ซึ่งการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่หนึ่งอาจส่งผลข้ามพื้นที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงได้ ดังนั้น ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้กับภารกิจที่จะสร้างประโยชน์ร่วมกันมากกว่า 1 พื้นที่โดยรัฐบาลจะพิจารณาในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จากรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่อธิบายไว้ข้างต้นทำให้สามารถจำแนกเป้าหมาย วิธีการ ตลอดจนประโยชน์ที่ได้รับจากวิธีการจัดสรรรูปแบบต่างๆ ประกอบกับการนำผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงขอสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบายออกเป็นทางเลือกสำหรับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วยกัน 2 แนวทาง คือ

5.2.1 แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

แนวทางการพัฒนาและปรับปรุงของผู้ศึกษานั้นเป็นการนำเสนอวิธีการปรับปรุงแบบยกชุด (Package) ที่ต้องดำเนินการพร้อม ๆ กันเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาย่างรอบด้าน เนื่องจากการแก้ไขปัญหายังบางประการอาจไม่เพียงพอที่จะทำให้การจัดสรรเงินอุดหนุนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ โดยมีรายละเอียดของข้อเสนอชุดนโยบายดังต่อไปนี้

- **เพิ่มเกณฑ์ “ฐานะทางการคลัง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาใช้ในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน** ในกรณีเป้าหมายเรื่องความเท่าเทียมทางการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วน พบว่า เกณฑ์ฐานะทางการคลังนั้นถือเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลและลดโอกาสในการใช้อิทธิพลทางการเมืองในการครอบงำการจัดสรรงบประมาณที่ดี เนื่องจากจะเป็นดัชนีที่ใช้สะท้อนความสามารถทางการคลังที่แตกต่างกันระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดช่องว่างทางการคลังได้อย่างแท้จริง

- **ยกเลิกเกณฑ์ความสอดคล้องของโครงการตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของจังหวัด** ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรในกรณีใด ๆ เพราะเกณฑ์ดังกล่าวไม่สะท้อนเป้าหมายในการสร้างความเท่าเทียมระหว่างพื้นที่ได้ เนื่องจาก ในกรณีที่โครงการที่ได้รับการจัดสรรระบุว่ามีความสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์จังหวัดอาจเป็นโครงการที่อยู่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูงจึงอาจสร้างปัญหาช่องว่างทางการคลังระหว่างพื้นที่มากยิ่งขึ้นแทนที่จะเป็นการลดความไม่เท่าเทียมลง อีกทั้งปัจจุบันยุทธศาสตร์จังหวัดในทางปฏิบัติยังมีความหลากหลายและขาดความชัดเจนในการกำหนดยุทธศาสตร์ค่อนข้างสูง ดังนั้นด้วยความไม่ชัดเจนการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดทำให้โครงการไม่ว่าในกรณีใดๆ ก็มีโอกาสในการอ้างถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายของจังหวัดได้ทั้งสิ้นจึงไม่มีประโยชน์อันใดในการใช้เกณฑ์ดังกล่าวในการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในแต่ละพื้นที่ เว้นเสียแต่มีการปฏิรูปและพัฒนาความพร้อมของจังหวัดในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัดให้มีความชัดเจนถูกต้องตามหลักวิชาการมากกว่าในปัจจุบัน
- **การกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์ผลกระทบภายนอกของแผนงาน/โครงการ** ในกรณีเป้าหมายการจัดสรรเพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการคลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วน โดยเกณฑ์การจัดสรรเงินในอนาคตนั้นจำเป็นต้องพิจารณาในแง่ของผลกระทบภายนอกที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้วยว่าหากการลงทุนสร้างประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ใกล้เคียงได้มากก็ควรมีแนวโน้มในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สูงกว่าโครงการที่สร้างผลกระทบภายนอกที่ต่ำกว่า
- **การกำหนดเกณฑ์ให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนบูรณาการแผนงาน/โครงการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์ร่วม** เพื่อเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริเวณข้างเคียงที่ได้ผลประโยชน์จากการลงทุนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในลักษณะเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติต่างๆ เพราะโครงการดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ด้วยการการบริหารจัดการที่มีความครอบคลุมอย่างเป็นระบบ

- **การจัดสรรเงินอุดหนุนจะต้องมีการออกแบบระบบติดตามประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณควบคู่กับการดำเนินการโครงการต่าง** ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณไปแล้ว นอกเหนือจากการติดตามผลการเบิกจ่ายงบประมาณตามระเบียบวิธีงบประมาณเพียงอย่างเดียว ซึ่งระบบติดตามประเมินผลที่ต้องพัฒนาขึ้นจะต้องสามารถชี้วัดได้ว่าผลการดำเนินงาน (Performance) ในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละโครงการสำเร็จมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ในการติดตามประเมินผลการดำเนินงานดังกล่าวควรให้ภาคส่วนต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและมีความเชี่ยวชาญในโครงการแต่ละประเภทได้เข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนด้วย เนื่องจากประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้ที่ทราบถึงคุณภาพของบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ดีที่สุด นอกจากนี้ ผลการประเมินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกเพื่อเป็นประวัติผลการดำเนินงานสำหรับเป็นข้อมูลในการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติการจัดสรรงบประมาณในลักษณะงานดังกล่าวต่อไป แม้ว่า อาจจะเป็นการใช้จ่ายงบประมาณจากงบประมาณประเภทอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เงื่อนไขสำคัญในการออกแบบระบบติดตามประเมินผลจะต้องคำนึงถึงคือ การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการต่าง ๆ อย่างชัดเจนเพื่อเป็นการจัดทำเกณฑ์สำหรับตรวจสอบผลการดำเนินงานของกลุ่มโครงการประเภทเดียวกัน
- **การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะต้องมีเกณฑ์การประเมินศักยภาพในการบำรุงรักษาบริการสาธารณะได้ในระยะยาว** เนื่องจาก โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักจะเน้นไปที่การให้บริการเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จย่อมก่อให้เกิดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงตามมาในภายหลัง อาทิ โครงการประเภทการก่อสร้างและซ่อมบำรุงถนนทางหลวงท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อเป็นการลดความสูญเสียจากการใช้งบประมาณที่ไม่ก่อประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ การขอรับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณกิจจะต้องมีการจัดทำแผนการลงทุนและวิเคราะห์ความสามารถทางด้านรายได้ว่าเมื่อดำเนินการโครงการที่ขออนุมัติโครงการแล้วเสร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวทางใช้ประโยชน์และมีความสามารถในการซ่อมบำรุงได้ดีพอหรือไม่

อย่างไรก็ดี สำหรับกาจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วนของรัฐบาลดังเช่นเงินอุดหนุนในกรณีปีงบประมาณ 2552 นั้นจำเป็นต้องพิจารณาว่าเงินอุดหนุนควรมีการจัดสรรเงินแบบเต็มวงเงินหรือไม่และต้องสมทบในวงเงินเท่าไรนั้นเป็นที่จำเป็นต้องมีการศึกษาต่อไปในอนาคตว่ากรอบการจัดสรรวงเงินรูปแบบใดจะไม่ลดการชักจูงใจในการเก็บรายได้เองโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในเบื้องต้นหากพิจารณาในการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการการเงินอุดหนุนก่อนเป็นอันดับแรก ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับโครงการที่มีผลกระทบภายนอกสูงควรจัดสรรในลักษณะสมทบเนื่องจากเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ขณะเดียวกันยังไม่เป็นการลดทอนประสิทธิภาพการจกเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังเป็นการกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาระบบการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.2.2 แนวทางการรื้อสร้างระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- **ยกเลิกการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วน** แล้วทำการจัดสรรรายได้โดยการจัดสรรแบบกำหนดสูตรการคำนวณต้นทุนต่อหน่วย (Unit Costs) แทน เพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วนสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างแท้จริง อีกทั้งหากใช้วิธีการคำนวณต้นทุนต่อหน่วยแทนแล้วผู้ศึกษาเล็งเห็นว่าควรยกเลิกเงื่อนไขที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการสมทบงบประมาณ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นแล้วว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มที่จะจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูงแทนที่จะจัดสรรให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้นั้นวิธีการสมทบงบประมาณจึงไม่ควรนำมาพิจารณาเป็นเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีเร่งด่วนอย่างยิ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการประยุกต์วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทที่ 2 มาใช้ในการจัดสรรแทน

5.2.3 ข้อพึงระมัดระวังในการจัดสรรเงินอุดหนุน²

ก. **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดสรรเงินอุดหนุนถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลต้องใช้เพื่อลดข้อจำกัดทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายในภารกิจหน้าที่ต่างๆ อีกทั้งยังใช้ประโยชน์เพื่อให้รัฐบาลสามารถมอบนโยบายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการได้ แต่ข้อพึงระมัดระวังสำหรับในการจัดสรรเงินอุดหนุน คือ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ดีในประเด็นดังกล่าวอาจจำเป็นต้องจำแนกเงินอุดหนุนในการพิจารณาผลลัพธ์ต่อความเป็นอิสระทางการคลัง ได้แก่

กรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งไม่มีการกำหนดประเภทการใช้จ่ายควบคู่ไปกับการจัดสรร ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถตัดสินใจในการใช้จ่ายได้อย่างเป็นอิสระ อีกทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปยังเป็นเงินอุดหนุนมีจัดสรรเป็นประจำ ดังนั้นจึงไม่เกิดความล่าช้าในการจัดสรรและทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประเมินศักยภาพด้านรายได้ของตนเองได้ค่อนข้างแน่นอนในแต่ละปีงบประมาณ แต่การจัดสรรดังกล่าวที่มีความต่อเนื่องนั้นเองอาจส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาการจัดเก็บรายได้

กรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นการจัดสรรที่มีการระบุภารกิจเป้าหมายในการใช้จ่ายงบประมาณ อีกทั้งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในบางรูปแบบมีการจัดสรรเป็นครั้งคราว อาทิ โครงการที่ใช้ดุลยพินิจจากรัฐบาลซึ่งการจัดสรรไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งจะเกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอนในการวางแผนใช้จ่ายค่อนข้างมาก หรืออาจเกิดขึ้นในบางปีมีการลดวงเงินงบประมาณจัดสรรลงซึ่งอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยภายนอก อาทิ รัฐบาลจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าซึ่งส่งผลกระทบต่อขนาดเงินอุดหนุนที่จะจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ นอกจากนั้นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจประเภทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเรื่องขอจัดสรรอนุมัติโครงการจากรัฐบาลซึ่งมีขั้นตอนพิจารณาจัดสรรที่ซับซ้อนไม่ทันต่อภารกิจหน้าที่เร่งด่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

² Bahl Roy. 2000. Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice. The World Bank.

ดังนั้น ในส่วนประเด็นด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจึงจำเป็นต้องออกแบบวิธีการจัดสรรบนพื้นฐานที่จะไม่ทำให้เงินอุดหนุนเป็นการลดทอนแรงจูงใจในการพัฒนาความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ขณะเดียวกันก็ต้องรับประกันขนาดรายได้ที่เพียงพอในการให้บริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

ข. การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นความพยายามในการสร้างแบบแผน (Uniformity)

รูปแบบการให้บริการสาธารณะที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในบางประเภทจะมีการระบุแผนงาน/โครงการอย่างชัดเจนไปพร้อมกับงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะในพื้นที่จึงอาจเป็นเพียงการตอบสนองแนวนโยบายของรัฐบาลแต่อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และ/หรืออาจไม่ใช่โครงการที่เร่งด่วนเมื่อเทียบกับปัญหาอื่นๆ ในพื้นที่ ประกอบกับด้วยความแตกต่างกันของศักยภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่เป็นการรับประกันมาตรฐานการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง และส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณที่มาจากเงินอุดหนุนในท้ายที่สุด ขณะเดียวกัน การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพในบางพื้นที่ยังก่อให้เกิดอคติต่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากหน่วยงานภายนอกอีกด้วย อาทิ เช่น ความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณ ตัวอย่างเช่น ส่วนราชการต่างๆ มักมีความเชื่อที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักทุจริตในการบริหารแผนงาน/โครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน หรือการใช้จ่ายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

จรัส สุวรรณมาลา. 2539. เงินอุดหนุนท้องถิ่น ระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง. เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2553. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรรยาศรี ชายหาด และคณะ. 2545. รายงานการวิจัย โครงการที่ 2 เรื่อง “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”.

จิตติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ. 2548. ผลของการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อขนาดรัฐบาลภายใต้ Leviathan Hypothesis: กรณีศึกษาประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550. ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์. 2544. คู่มือการเมืองไทย. สำนักพิมพ์คบไฟ. หน้า 212

ลิขิต ธีรเวคิน. 2545. การเมืองการปกครองของไทย. ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 6. สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. 2544. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล. 2552. งบประมาณที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เสนอต่อ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.

สมบูรณ์ ศิริประชัย และดิเรก ปัทมศิริวัฒน์. 2547. การจัดสรรเงินอุดหนุนเครื่องมือชี้วัดผลการ
ทำงาน. วารสารเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์.

สกนธ์ วัลัญญาวัฒนา และคณะ. 2552. การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการ
ทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2552, โครงการเสริมสร้างขีด
ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรร
มาภิบาลท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สกนธ์ วัลัญญาวัฒนา. 2548. การกระจายอำนาจการคลังของไทย บทควมนำเสนอในงานสัมมนา
วิชาการประจำปีคณะเศรษฐศาสตร์เรื่อง การปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมไทยหลังวิกฤติ
เศรษฐกิจปี 2540 ความสำเร็จหรือล้มเหลว. คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 14-15 มิถุนายน 2548

วรพิทย์ มีมาก. 2546. ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน.
เสนอต่อกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับ
พัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน
และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์
การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ครั้งที่ 3/2552, กรม
ส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 104 วรรค 2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 177

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 158

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 159

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 160

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 159 วรรค 2

ภาษาอังกฤษ

Bahl Roy and Linn F. Johannes. 1992. Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford University Press. pp. 432-433

Bahl Roy. 2000. Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice. World Bank. p. 4

Buchanan M. J. and Tullock G. 1965. the Calculus of Consent. the University of Michigan Press.

Charas Suwanmala and Dana Weist. 2009. Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In Shinichi Ichimura and Roy Bahl . Decentralization Policies in Asian Development. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

King D. 1984. Fiscal Tier: the Economics of Multi-level Government. London: Allen & Unwin.

Mueller D.2003. Public Choice III. Cambridge University Press. pp. 209-220.

Niskanen W.A. 1971. Public Finance: Theory and Practice. Chicago: Aldine Atherton.

Oates W. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Olson, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Panitchpakdi Supachai. 1981. Underdevelopment of Development Economics in Thailand. Paper presented at the Workshop on Issues in Development Studies in ASEAN Countries, organized by the Regional Institute of Higher Education and Development (RIHED), Singapore and the Asian Regional Team for Employment Promotion (ARTEP), Bangkok. at the University of Malaya. Kuala Lumpur.

Riggs Fred. 1966. The Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East – West Center Press.

Smoke Paul. 2001. Fiscal Decentralization in Developing Countries: Review of Current Concepts and Practice Democracy, Governnace and Human Rights. Programme Paper Number 2 United Nations Research for Social Development.

Tiebout Charles. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy 64: 416 - 424.

Zimmerman Robert. 1974. Student Revolution in Thailand: The End of the Thai Bureaucratic Polity. Asian Survey 14.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice)

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่วางรากฐานให้กับทฤษฎีทางเลือกสาธารณะคือ James A. Buchanan โดยนำทฤษฎีเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกมาประยุกต์ใช้อธิบายพฤติกรรมทางการเมือง โดยให้ข้อสมมติว่าทุกคนในสังคมมีเหตุผล (Rational Man) กล่าวคือ บัณฑิตบุคคลล้วนมีผลประโยชน์ของตัวเองเป็นที่ตั้ง และพยายามแสวงหาประโยชน์สูงสุด (Self Interest) ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาการกำหนดนโยบายสาธารณะบนพื้นฐานดังกล่าว ผ่านรัฐบาลในฐานะหน่วยการผลิต การที่จะบรรลุถึงประโยชน์สูงสุดในด้านการเมือง และประชาชน จึงกำหนดประเภท รูปแบบ การปริมาณผ่านมติของประชาชนในการเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ

อย่างไรก็ดี แม้การเลือกตั้งจะเป็นกระบวนการสำคัญที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการผลิตบริการสาธารณะด้วยเช่นกัน และจากการศึกษาในระดับรายละเอียดของปัจจัยอื่น ๆ นี้เองทำให้แนวคิดทฤษฎีทางเลือกสาธารณะแตกแขนง การศึกษาองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะออกไปอย่างน้อย 4 มิติด้วยกัน ได้แก่ 1) มิติประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2) มิติกลุ่มผลประโยชน์ 3) มิติพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล และ 4) มิติระบบข้าราชการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ Downs (1957) ได้อธิบายความสำคัญของประชาชนที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะผ่านกระบวนการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย Downs อธิบายผ่านทฤษฎีอรรถประโยชน์ และให้ข้อสมมติว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนมีเหตุผล (Rational) พวกเขาสามารถระบุนความพึงพอใจและทำการตัดสินใจเลือกตัวแทนทางการเมืองเรียงลำดับจากมากไปน้อย ซึ่งกระบวนการตัดสินใจจะเรียงลำดับจากมากไปน้อยในลักษณะเดิมทุกครั้ง ดังนั้น เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจึงเลือกผู้แทนที่ทำให้ตนเองได้รับความพึงพอใจสูงสุด อาจกล่าวได้ว่า ประชาชนยอมลงคะแนนเสียงเพื่อขึ้นนโยบายสาธารณะจากนักเลือกตั้งในทางเลือกที่ดีที่สุดแก่ตนเอง

อย่างไรก็ดี ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมประเมินผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ โดยเปรียบเทียบจากนโยบาย และ/หรือ ผลงานของทั้งจากฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านสมัย

เลือกตั้งที่ผ่านมา (t) หากสมมติให้มีพรรคการเมืองเพียง 2 พรรค พรรคหนึ่งเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาล อีกพรรคเป็นตัวแทนฝ่ายค้าน สามารถเขียนสมการการตัดสินใจได้ดังต่อไปนี้

$$E(U_{t+1}^a) - E(U_{t+1}^b)$$

E	หมายถึง	ผลการประมาณการ
U	หมายถึง	อรรถประโยชน์ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
a	หมายถึง	พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล
b	หมายถึง	พรรคการเมืองฝ่ายค้าน
t	หมายถึง	สมัยเลือกตั้งสมัยที่แล้ว

จากกระบวนการตัดสินใจผ่านแนวคิดอรรถประโยชน์ หากผู้มีสิทธิออกเสียงประเมินว่าตนน่าจะได้ประโยชน์จากฝ่ายรัฐบาล (a) มากกว่าฝ่ายค้าน (b) หรือให้ค่าบวก (+) ย่อมมีแนวโน้มที่พรรค a จะได้มาเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสาธารณะตามเดิม แต่หากมีค่าลบ (-) ย่อมมีแนวโน้มว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ พรรค b จะเข้ามาทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะแทนรัฐบาลชุดเดิม แต่หากผลการประมาณการอรรถประโยชน์มีค่าเป็นศูนย์ (0) แสดงให้เห็นว่า ไม่ว่าจะเลือกพรรค a หรือพรรค b ก็ไม่แตกต่างกัน กรณีนี้จึงอาจเกิดการ “ขายเสียง” ได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็จะได้รับประโยชน์ระยะสั้นเพิ่มเติม

1.2 กลุ่มผลประโยชน์

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ได้ศึกษากลุ่มผลประโยชน์คือ Olson (1965)¹ โดย Olson ได้ศึกษาการรวมกลุ่มในแง่ของการบริโภคสินค้าสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะการบริโภคแบบตีตัวพรีเป็นพื้นฐาน นั่นคือ การบริโภคสินค้าสาธารณะไม่อาจกีดกันบุคคลที่ไม่มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ (การจ่ายภาษี) การให้บริการสาธารณะได้ เมื่อศึกษาขนาดการรวมกลุ่มที่เหมาะสมและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ พบว่า การรวมกลุ่มที่มีขนาดเล็กย่อมมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการรวมกลุ่มขนาดใหญ่ ซึ่งสามารถเห็นตัวอย่างได้จาก กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจที่อาจจำนวนสมาชิกภายในกลุ่มมีขนาดเล็ก สามารถชักจูงให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มตนได้ดีกว่ากลุ่มผู้ใช้

¹ Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

แรงงานหรือกลุ่มผู้บริโภคมี่จำนวนสมาชิกในกลุ่มมากกว่า อีกทั้งอัตราส่วนผลประโยชน์ส่วนเพิ่มย่อมมีสัดส่วนที่ต่ำกว่ากลุ่มที่มีสมาชิกขนาดเล็ก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าขนาดกลุ่มที่เล็กจะมีประสิทธิภาพในการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มสมาชิกได้ดีกว่า แต่การรวมกลุ่มที่มีมากกว่า 1 หน่วย ย่อมไม่อาจไปถึงจุดที่มีประสิทธิภาพที่เหมาะสมที่สุดได้ เนื่องจากการรวมกลุ่มกันมากกว่า 1 กลุ่มนั้นไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการตีตัวพรีได้เช่นกัน หรืออย่างน้อยที่สุดในกลุ่มนั้นก็ย่อมมีสมาชิกที่ได้มากกว่าเสีย

1.3 พรรคการเมือง

หากกำหนดเป้าหมายสูงสุดของปัจเจกบุคคลต้องการที่ความพึงพอใจสูงสุด หรือประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับจากการบริโภคผ่านตลาดสินค้าและบริการ ดังนั้น หากประยุกต์แนวคิดดังกล่าวไปสู่พฤติกรรมของพรรคการเมืองแล้ว ผลประโยชน์สูงสุดที่พรรคปรารถนาก็ไม่ต่างจากปัจเจกบุคคล ทั้งในแง่ทรัพย์สิน เกียรติยศ อำนาจในรูปแบบต่างๆ และการจะได้มาซึ่งประโยชน์สูงสุดก็ย่อมมาจากการได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากตลาดนโยบายหรือที่เรียกกันว่า “การเลือกตั้ง” ภายใต้ตรรกะดังกล่าว การจะได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดย่อมมาจากการผลิตบริการสาธารณะให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งพึงพอใจมากที่สุด

อย่างไรก็ดี ทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตก็มาจากการเก็บภาษีกับคนในสังคม ซึ่งการจ่ายภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่ปรารถนา สิ่งนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาพฤติกรรมการกำหนดนโยบายสาธารณะของนักการเมือง หลักการเบื้องต้นของพรรคการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลตามหลักการแล้ว รัฐบาลจะใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนมากที่สุด (Marginal Vote Gain) แต่การใช้จ่ายนี้จะไม่เกินไปกว่าเสียงสนับสนุนที่จะเสียไป (Marginal Vote Loss) นโยบายสาธารณะต่างๆ จึงเกิดขึ้นจากการคำนึงถึงความต้องการของประชาชนที่มีสิทธิออกเสียง เพื่อให้รัฐบาลของตนรักษาอำนาจทางการเมืองได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

จากความต้องการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด หรือ ต้องการที่จะไม่เสียคะแนนเสียงมาจนเกินไป พรรคการเมืองต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่จะเสนอนโยบายสาธารณะให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเป็นนโยบายที่ประชาชนพึงพอใจสูงสุด แต่อาจมีกรณีที่พรรคการเมืองเสนอนโยบายสาธารณะที่

มีความแตกต่างของทางเลือกเชิงนโยบายระหว่างคู่แข่งชั้นทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยที่กรณีนี้เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อฐานเสียงของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมีความต้องการเชิงนโยบายที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่มีพรรคใดได้รับคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ (มากกว่ากึ่งหนึ่ง) ทำให้ต้องจัดตั้ง "รัฐบาลผสม" ซึ่งแนวทางการบริหารงานร่วมกันระหว่างพรรคร่วมในรัฐบาลผสมก่อให้เกิดภาวะของการสร้างฟังก์ชันอรรถประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การที่รัฐบาลมีสมาชิกพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาลมากกว่า 1 พรรคจึงมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาใช้อธิบายพฤติกรรมร่วมของรัฐบาลผสม และมีการตั้งคำถามในเชิงทฤษฎีว่า "พรรคร่วมต้องมีสมาชิกจำนวนเท่าใดจึงจะเกิดประโยชน์สูงสุดในการจัดตั้งรัฐบาล" ซึ่งการกำหนดจำนวนสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาลย่อมพิจารณาจากต้นทุนส่วนเพิ่มของการจัดตั้งรัฐบาลโดยต้นทุนนี้ต้องไม่สูงกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ต้นทุนที่จำเป็นต้องพิจารณาประกอบด้วยต้นทุน 2 ประเภท ได้แก่ 1) ต้นทุนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย เป็นต้นทุนที่มีผลโดยตรงต่อการผลิตนโยบายสาธารณะ และแปรผันตามจำนวนสมาชิกที่เพิ่มสูงขึ้น ตัวอย่างในกรณีต้นทุนที่สูงคือ ระยะเวลาที่เพิ่มสูงขึ้นในการหามติคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายต่างๆ 2) ต้นทุนในการรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นต้นทุนที่แปรผันตามจำนวนสมาชิกเช่นกัน ดังนั้น หากอธิบายผ่านทฤษฎีอรรถประโยชน์แล้วจะสามารถอธิบายได้ว่า "เมื่อมีการรวมกลุ่มต้นทุนในการรวมกลุ่มย่อมสูงขึ้น เป็นผลให้การกระจายผลประโยชน์จากการรวมกลุ่มมีแนวโน้มลดลง" ด้วยเหตุนี้ การประเมินจำนวนสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจึงเป็นการพยายามลดต้นทุนทั้ง 2 ประเภทให้น้อยที่สุด สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ การรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อจัดตั้งรัฐบาลผสมจึงต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เกินกึ่งหนึ่งน้อยที่สุดจากจำนวน ส.ส. ทั้งหมดนั่นเอง

1.4 ระบบข้าราชการ²

นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญที่ทำการศึกษาทบทวนของระบบข้าราชการที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะคือ Niskanen (1971) จากแนวคิดทฤษฎีระบบข้าราชการ (Bureaucracy Theory) โดยแบ่งระบบข้าราชการออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) ความเป็นสถาบัน คือ ระบบการบริหารจัดการของข้าราชการ (Bureaucracy) ที่ดำเนินงานอย่างเป็นทางการเป็นแบบแผนขั้นตอนที่

² Niskanen W.A. 1971. Public Finance: Theory and Practice. Chicago: Aldine Atherton.

ชัดเจน 2) ข้าราชการ (Bureaucrats) คือบุคลากรที่ทำหน้าที่อยู่ภายใต้ระบบซึ่งทฤษฎีดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอย่างมาก จากการศึกษาของ Niskanen พบว่า ข้าราชการให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตัวเอง (Self Interest) มากกว่าประโยชน์สูงสุดของสังคม

ทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นจากการนำแนวคิดการแสวงหาประโยชน์สูงสุดของปัจเจกบุคคลมาประยุกต์ใช้ในการอธิบาย โดยตั้งข้อสมมติเบื้องต้นว่า ข้าราชการย่อมพยายามแสวงหาประโยชน์สูงสุดให้ตนเอง การได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดจึงขึ้นอยู่กับว่างงบประมาณที่หน่วยงานตนสังกัดนั้นจะได้รับในแต่ละปีงบประมาณมีมากน้อยเพียงใด ผลประโยชน์ของข้าราชการจะแปรผันตามขนาดงบประมาณที่หน่วยงานของตนจะได้รับการจัดสรร³ ตัวอย่างของผลประโยชน์ที่จะได้รับ ได้แก่ อำนาจ ความสำเร็จของข้าราชการ เงินเดือน และสถานภาพการทำงานที่ดีขึ้นตามไปด้วย จะเห็นได้ว่า แรงกระตุ้นที่สำคัญต่อพฤติกรรมของข้าราชการนั้นเชื่อมโยงกับฐานทรัพยากรที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล และ/หรือ สมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นสำคัญ โดยสามารถแสดงได้โดยสมการดังต่อไปนี้

$$TC = aQ - bQ^2 \quad (a, b > 0)$$

กำหนดให้ Q คือ ขนาดภารกิจของหน่วยราชการ และ a, b เป็นค่าสัมประสิทธิ์ของการดำเนินภารกิจ ขณะที่ ข้าราชการพิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้รับโดยมีเป้าหมายการได้รับงบประมาณสูงสุด

$$TR = cQ + dQ^2 \quad (c, d > 0)$$

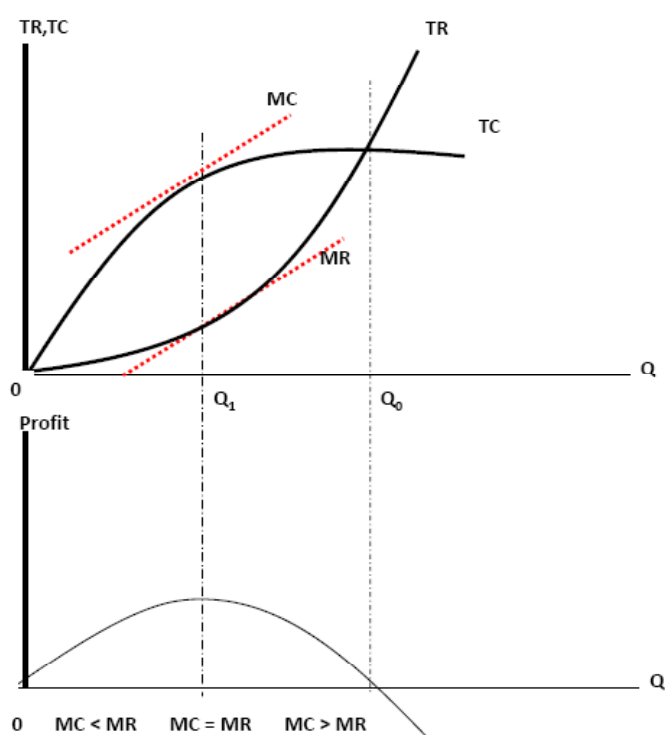
³ ข้าราชการมีพฤติกรรมแตกต่างจากพนักงานในระบบธุรกิจเอกชนอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากมูลเหตุจูงใจการบริหารงานของภาคเอกชนมาจากการทำกำไรให้สูงสุด (Maximize Profit) การจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ด้วยการผลิตในระดับที่สร้างกำไรส่วนเพิ่มให้เท่ากับต้นทุนส่วนเพิ่มพอดี ในทางเศรษฐศาสตร์จัดว่าจุดดุลยภาพดังกล่าวเป็นการผลิตที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ ระบบราชการไม่ได้ต้องการกำไรสูงสุด หากแต่อยู่ที่รายรับสูงสุด (Maximize Revenue) ด้วยเหตุนี้ ระบบราชการตลอดจนพฤติกรรมของข้าราชการจึงมีแนวโน้มผลิตนโยบายหรือบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่กลับละเลยประเด็นด้านต้นทุนตราบเท่าที่ต้นทุนรวมดังกล่าวไม่มากไปกว่าว่างงบประมาณที่ได้รับ ดังนั้น ข้อสรุปสำคัญของแนวคิดของทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy Theory) จึงสะท้อนถึงความล้มเหลวของระบบราชการเช่นเดียวกัน

กำหนดให้สินค้าสาธารณะเป็นตลาดผูกขาดกับผูกขาด (Bilateral Monopoly) กล่าวคือ ผู้ซื้อในตลาดมีรายเดียว ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และมีผู้ขายสินค้ารายเดียวเช่นกัน ได้แก่ หน่วยราชการ ดังนั้น หน่วยราชการจะแสวงหาขนาดงบประมาณสูงสุด จากงบประมาณทั้งหมดที่มีอยู่ ดังนี้

$$\text{Max TR} = aQ - aQ^2$$

ขนาดงบประมาณมีข้อจำกัดที่ $aQ - bQ^2 = cQ + dQ^2$ ดังนั้น ขนาดงบประมาณที่หน่วยราชการต้องการในแต่ละปีงบประมาณอยู่ที่ $Q_0 = \frac{(a-c)}{(b+d)}$ ขณะที่ สภาผู้แทนราษฎรจะพยายามตัดสินใจจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ณ ระดับ $= \frac{a-c}{2(b+d)}$ ที่จะทำให้ให้รายรับส่วนเพิ่มและต้นทุนส่วนเพิ่มอยู่ใน ความชัน (Slope) ของ $MC = MR$ ดังนั้น ส่วนต่างระหว่าง Q_0 และ Q_1 ($MC > MR$) ขนาดงบประมาณดังกล่าวจึงเสียผลประโยชน์ทางสังคมไป

ภาพที่ ก-1 การตัดสินใจดำเนินงานและระดับงบประมาณที่ระบบข้าราชการต้องการ



ที่มา: จิตินัฐ (2548)

ขณะเดียวกัน ในแง่ของความรับผิดชอบต่อสังคม การทำงานของหน่วยราชการที่ต้องปฏิบัติงานสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญจึงไม่ส่งเสริมให้ข้าราชการปฏิบัติงานตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แตกต่างจากนักการเมืองซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการในเชิงนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ภาคผนวก ข การเลือกตั้งและบทบาทหน้าที่ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

การศึกษานี้มุ่งเน้นการศึกษาไปที่การหาประโยชน์สูงสุดจากการเป็นนักเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการและขอบเขตการใช้อำนาจทางการเมืองในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนำไปสู่การทบทวนโครงสร้างและตัวแสดงต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใน กระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็น ที่มาของการใช้อำนาจของคณะรัฐบาลในการกำหนดแนวทางการถ่ายโอนความมั่งคั่ง (Wealth Transfer) ซึ่งในกรณีของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นโดยพิจารณาถึงอำนาจพิจารณา จัดสรรงบประมาณ พบว่า กลไกการกลั่นกรองเพื่อจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นดุลยพินิจของรัฐมนตรี ที่ดูแลกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การได้มาซึ่งอำนาจของรัฐมนตรีนั้นก็ มีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เพื่อให้ได้มาซึ่ง ส.ส. อันนำไปสู่การ คัดเลือกกลุ่ม ส.ส. ภายใต้ระบบพรรคการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงานภาครัฐโดยมีขั้นตอน ตามลำดับ ทั้งนี้ การศึกษานี้มุ่งพิจารณาที่มาของอำนาจทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 เป็นสำคัญ สาระสำคัญของโครงสร้างและกลไกทางการเมืองมีดังต่อไปนี้

1. ที่มาอำนาจทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีผลต่อ การกำหนดนโยบายภาครัฐ

รัฐธรรมนูญ

การบริหารงานภาครัฐนั้น คือ การปฏิบัติการต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีจุดประสงค์ เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างปกติเรียบร้อย พบว่า สภาพ โครงสร้างทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ได้ออกแบบโครงสร้างทางการเมืองมีลักษณะ ดังนี้

- ระบบการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประกอบด้วย สภา ผู้แทนราษฎรประกอบด้วยจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 480 คน และมีวุฒิสภาจำนวน สมาชิกทั้งสิ้น 150 คน

- สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทอำนาจในการตั้งรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ อีกทั้ง ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณากฎหมายต่างๆ และทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลผ่านการเสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ นายกรัฐมนตรี และ/หรือรัฐมนตรี
- การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและต้องสังกัดพรรคการเมืองเดียวไปจนถึงวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วันในกรณียุบสภา หรือ ไม่น้อยกว่า 90 วัน ในกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดวาระลง
- ผู้ที่เป็นนายกรัฐมนตรีจะต้องเป็น ส.ส. และได้รับการเลือกโดยเปิดเผยจากสภาผู้แทนราษฎร
- พรรคการเมืองมิให้ควรวมพรรคการเมืองภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว และระหว่างที่อายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งยังไม่หมดวาระลง¹
- นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ยังสามารถมีความเป็นสมาชิกภาพ ส.ส. ได้
- การประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐมนตรีผู้ใดเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งการปฏิบัติหน้าที่ หรือการมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น²
- กำหนดให้ ส.ส. สามารถเปิดการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้โดยเงื่อนไข 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมด³ หรือใช้เสียง 1 ใน 6 ของสมาชิกทั้งหมด⁴ เพื่อเสนอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี และเมื่อรัฐบาลบริหารประเทศได้ 2 ปี ฝ่ายค้านสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ โดยการเข้าชื่อมากกว่ากึ่งหนึ่งของ ส.ส. ฝ่ายค้าน⁵ นอกจากนี้ ส.ส. ที่มีการเข้าชื่อตามเงื่อนไขสามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่ย้ายไปเป็นรัฐมนตรีตำแหน่งอื่นได้⁶

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 104 วรรค 2

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 177

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 158

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 159

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 160

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 159 วรรค 2

กล่าวโดยสรุป รัฐธรรมนูญ 2550 นั้น เป็นการแก้ไขสาระของรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อให้กระบวนการทางการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็ง สามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลได้ง่ายขึ้น

2. การเลือกตั้ง ส.ส.

ความสำคัญต่อคนไทยทุกคนที่ต้องไปทำหน้าที่เพื่อมอบอำนาจอธิปไตยของเราโดยการเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่ในการปกป้องผลประโยชน์และดูแลทุกข์สุขของประชาชน รวมทั้งบริหารงบประมาณของประเทศชาติถึงปีละหนึ่งล้านล้านบาท

ดังนั้น การเลือกผู้แทนที่เป็น “คนดี” มีความซื่อสัตย์ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนให้เข้าไปทำงานทางการเมืองเราจะทำให้ สามารถใช้งบประมาณทุกบาททุกสตางค์ที่มาจากเงินภาษีของประชาชนไปพัฒนาประเทศ ชาติได้อย่างเต็มที่

3. อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ส.ส. จำนวน 480 คน และให้มีวุฒิสภามี ส.ว. จำนวน 150 คน สำหรับบทบาทที่สำคัญของการทำหน้าที่ของ ส.ส. คือ

- อำนาจในการตรากฎหมาย คือ การมีบทบาทในกระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอและการพิจารณากฎหมายระดับหลายระดับ ได้แก่ ระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด แบ่งเป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ระดับพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- ควบคุมการบริหารภาครัฐ โดยการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติต่างๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการเป็นผู้ตอบ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ
- ทำหน้าที่เป็นผู้เลือก และเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส.ส. ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี

- ทำหน้าที่พิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศ
- นำปัญหา ความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนเสนอรัฐบาล ถือเป็นบทบาทภายนอกสภาผู้แทนราษฎร โดยทำหน้าที่ลงพื้นที่พบปะเยี่ยมประชาชนและเมื่อได้รับข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนจากประชาชนสามารถทำหนังสือถึงรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่รับผิดชอบต่อปัญหานั้น หรือ ส.ส. ให้ความช่วยเหลือตามกำลังความสามารถ

5. ประเภท ส.ส. มีจำนวน 480 คน มาจากการเลือกตั้ง 2 แบบ ได้แก่

- ส.ส. แบบแบ่งเขต มีจำนวน 400 คน คือ ส.ส. ที่มาจากเขตเลือกตั้งโดยการแบ่งเขตเลือกตั้งทั่วประเทศออกเป็น 157 เขต ในแต่ละเขตเลือกตั้งมี ส.ส. ได้ 1-3 คน ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็น ส.ส.
- ส.ส. แบบสัดส่วน มีจำนวน 80 คน คือ ส.ส. ที่พรรคการเมืองที่ลงสมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งต้องส่งบัญชีรายชื่อพรรคละ 10 คน เรียงลำดับไว้เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งพิจารณาเลือก ซึ่งระบบนี้จะแบ่งประเทศออกเป็น 8 เขตเลือกตั้ง มี ส.ส. ได้เขตเลือกตั้งละ 10 คน

ภาคผนวก ค รายละเอียดจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ประจำปีงบประมาณ 2552

เกณฑ์การจัดสรรเงิน อุดหนุน 2552	รายละเอียด
1. เงินอุดหนุนทั่วไป	<p>หลักการจัดสรรตามภารกิจงานในภาพรวมโดยไม่มีการจัดสรรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ได้แก่</p> <p>1) เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งในปีงบประมาณ ที่ผ่านมาถูกจัดให้ไปอยู่ในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ในรายการที่กำหนดด้านล่างนั้นให้จัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่จัดสรรในปีงบประมาณก่อน ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - ชดเชยค่าโดยสารรถไฟครั้งราคาของบุคลากรท้องถิ่น - สนับสนุนการบริการสนามกีฬา - สนับสนุนอาหารกลางวัน - สนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก - สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา - สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ - สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ - สนับสนุนศูนย์บริการทางสังคม - สนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา - สนับสนุนการบริการสาธารณสุข - จัดการศึกษาปฐมวัย - จัดการศึกษาภาคบังคับ - จัดการศึกษามัธยมศึกษาปลาย และอาชีวศึกษา
	<p>2) เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้จัดสรรแก่เทศบาล และ อบต. ตามจำนวนหมู่บ้านชุมชนที่อยู่/ชุมชนละ/ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในอัตราหมู่บ้าน 100,000 บาท</p>
	<p>3) เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ที่ลดลงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ให้จัดสรรแก่เทศบาล และ อบต.ตามจำนวนประชากรใน . อัตราคนละ 400 บาท</p>
	<p>4) เงินส่วนที่เหลือจาก 1) ถึง 3) ให้จัดสรรเป็น 3 ส่วน ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือจำเป็นต้องดำเนินการ หรือโครงการที่เกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และวงเงินที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณา

เกณฑ์การจัดสรรเงิน อุดหนุน 2552	รายละเอียด
	<p>เงินอุดหนุนสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือจำเป็นต้องดำเนินการกำหนด</p> <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนที่ 2 ให้จัดสรรแก่ อบจ.เทศบาล . และ อบต . แต่ละแห่งเท่ากับปีงบประมาณ 2550 - ส่วนที่ 3 ให้จัดสรรแก่ อบจ.เทศบาล และ อบต . ที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาระบบการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
2. เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปใน ปี งบประมาณ 2551
3. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	<ul style="list-style-type: none"> - ประปาหมู่บ้าน - ประปา เทศบาลนคร ทน(. นครราชสีมา - โครงการตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด - แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ - สิ่งก่อสร้างในการศึกษาระดับปฐมวัย - ค่ารักษาพยาบาลและช่วยเหลือบุตรในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าเช่าบ้านในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าบำเหน็จบำนาญในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าครุภัณฑ์ในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าสิ่งก่อสร้างในการศึกษาภาคบังคับ - รางวัลจูงใจเพิ่มประสิทธิภาพ อปท. - ถ้ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม - สูบน้ำด้วยไฟฟ้า - ลดและขจัดมลพิษ กระจายของ . - ระบบป้องกันน้ำท่วมเทศบาลเมือง (ทม.) แม่สอด

ภาคผนวก ง คณะรัฐมนตรี คณะที่ 59 ของประเทศไทย

ตำแหน่ง	รายนาม	เริ่มวาระ	สิ้นสุดวาระ	พรรคการเมือง
นายกรัฐมนตรี	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	17 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
รองนายกรัฐมนตรี	นายสุเทพ เทือกสุบรรณ	20 ธันวาคม 2551	8 ตุลาคม 2553	ประชาธิปัตย์
		15 พฤศจิกายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	
	นายกรณ์ศักดิ์ สภาวสุ	20 ธันวาคม 2551	11 มกราคม 2553	ประชาธิปัตย์
	นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี	15 มกราคม 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
	พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ชาติไทยพัฒนา
สํานักนายกรัฐมนตรี	นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
	นายวีระชัย วีระเมธีกุล	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	-
	นายองอาจ คล้ามไพบูลย์	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงกลาโหม	พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	-
กระทรวงการคลัง	นายกรณ์ จาติกวณิช	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
	นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	รวมใจไทยชาติพัฒนา
	นายแพทย์พดมิชัย ดำรงรัตน์	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	เพื่อแผ่นดิน
	นายมัน พัดโนทัย	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	มาตุภูมิ *
กระทรวงการต่างประเทศ	นายอภิชาติ ภิรมย์	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงการท่องเที่ยว	นายชุมพล ศิลปอาชา	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ชาติไทยพัฒนา
กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ	นายวิฑูรย์ นามบุตร	20 ธันวาคม 2551	3 กุมภาพันธ์ 2552	ประชาธิปัตย์
	นายอิสสระ สมชัย	10 กุมภาพันธ์ 2552	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	นายธีระ วงศ์สมุทร	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ชาติไทยพัฒนา
	นายชาติชาย พุคยาภรณ์	20 ธันวาคม 2551	26 พฤษภาคม 2552	ภูมิใจไทย
	นายศุภชัย โพธิ์สุ	29 พฤษภาคม 2552	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
กระทรวงคมนาคม	นายโสภณ ชาร์มย์	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
	นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ	20 ธันวาคม 2551	14 มกราคม 2553	ภูมิใจไทย
	นายสุชาติ โชคชัยวัฒนากร	15 มกราคม 2553	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
	นายเกื้อกูล ด่านชัยวิจิตร	20 ธันวาคม 2551	22 พฤศจิกายน 2553	ชาติไทยพัฒนา
14 มกราคม 2554		10 พฤษภาคม 2554		
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	นายสุวิทย์ คุณกิตติ	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	กิจสังคม

ตำแหน่ง	รายนาม	เริ่มวาระ	สิ้นสุดวาระ	พรรคการเมือง
กระทรวงไอซีที	ร้อยตรีหญิงระนองรักษ์ สุวรรณฉวี	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	เพื่อแผ่นดิน
	นายจตุติ ไกรฤกษ์	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงพลังงาน	นายแพทย์วรรณรัตน์ ชาญนุกูล	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	รวมใจไทยชาติพัฒนา
กระทรวงพาณิชย์	นางพรทิภา นาคาศัย	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
	นายอลงกรณ์ พลบุตร	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงมหาดไทย	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ภูมิใจไทย
	นายบุญจง วงศ์ไตรรัตน์	20 ธันวาคม 2551	22 พฤศจิกายน 2553	ภูมิใจไทย
		14 มกราคม 2554	10 พฤษภาคม 2554	
	นายถาวร เสนเนียม	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงยุติธรรม	นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงแรงงาน	นายไพฑูริย์ แก้วทอง	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	ประชาธิปัตย์
	นายเฉลิมชัย ศรีอ่อน	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงวัฒนธรรม	นายธีระ สลักเพชร	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	ประชาธิปัตย์
	นายนิพิฏ์ อินทรสมบัติ	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ	คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	ประชาธิปัตย์
	นายวีระชัย วีระเมธีกุล	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	-
กระทรวงอุตสาหกรรม	นายชาญชัย ชัยรุ่งเรือง	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	เพื่อแผ่นดิน
	นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
กระทรวงศึกษาธิการ	นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์	20 ธันวาคม 2551	15 มกราคม 2553	ประชาธิปัตย์
	นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ	15 มกราคม 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
	นายชัยวุฒิ บรรณวัฒน์	20 ธันวาคม 2551	6 มิถุนายน 2553	ประชาธิปัตย์
	นายไชยยศ จิรเมธากร	6 มิถุนายน 2553	10 พฤษภาคม 2554	เพื่อแผ่นดิน
	นนริศรา.ส. ขวาลตันพิพัทธ์	20 ธันวาคม 2551	10 พฤษภาคม 2554	เพื่อแผ่นดิน
กระทรวงสาธารณสุข	นายวิทยา แก้วภราดัย	20 ธันวาคม 2551	30 ธันวาคม 2552	ประชาธิปัตย์
	นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฏ์	15 มกราคม 2553	10 พฤษภาคม 2554	ประชาธิปัตย์
	นายมานิต นพอมรบดี	20 ธันวาคม 2551	10 มกราคม 2553	ภูมิใจไทย
	นางพรรณสิริ กุลนาถศิริ	15 มกราคม 2553	9 มิถุนายน 2554	ภูมิใจไทย

ที่มา: สำนักนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ: - หมายถึง รัฐมนตรีที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง

* หมายถึง พรรคมาตุภูมิเข้าร่วมรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2553 ซึ่งเป็นช่วงหลัง

ปีงบประมาณ 2552 ดังนั้น การศึกษาคั้งนี้จะไม่วิเคราะห์ฐานเสียงทางการเมืองของพรรคมาตุภูมิในฐานะภาคร่วมรัฐบาล

ภาคผนวก จ ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัวประชากร

การวิเคราะห์ของการศึกษาในส่วนนี้จะใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (OLS) เพื่อทดสอบว่าปัจจัยทางการเมืองมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัวประชากรหรือไม่ เมื่อนำปัจจัยทางการเมืองมาทดสอบร่วมกับตัวแปรอื่น ๆ ที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยการศึกษาครั้งนี้แบ่งการทดสอบเป็น 2 กรณี ประกอบไปด้วย

- 1) กรณีศึกษาที่ 1 วิเคราะห์ทุกตัวแปรตามสมการเป้าหมาย (Objective Equation)
- 2) กรณีศึกษาที่ 2 วิเคราะห์โดยคำนวณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัวประชากร จะทำการตัดตัวแปรบางตัวที่มีค่าระดับนัยสำคัญและให้ค่า R^2 ที่ต่ำออกเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยซึ่งส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างมีนัยสำคัญและมีความน่าเชื่อถือทางสถิติมากที่สุด

อย่างไรก็ดี การศึกษาครั้งนี้ พบว่า แบบจำลองที่ใช้เกิดปัญหา Heteroskedasticity เกิดขึ้นในทุกกรณีที่ใช้ในการวิเคราะห์ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาได้ทำการแก้ไขปัญหานี้ในเชิงเทคนิคแล้ว โดยวิธี Breusch-Pagan / Cook-Weisberg

ตารางที่ จ-1 ผลการวิเคราะห์ห้องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

ตัวแปรอิสระ/ ตัวแปรตาม	สมการวัตถุประสงค์ (objective equation)	กรณีคำนวณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SG) ต่อหัวประชากร
ค่าคงที่	329.178	558.070
pol1	318.281	-
	(0.143)	-
pol2	158.069	-106.716
	(0.215)	(0.096)*
pol3	157.937	-93.840
	(0.342)	(0.492)
pol4	168.554	-
	(0.357)	-
pol5	222.173	-44.363
	(0.123)	(0.503)
pol6	109.981	-123.434
	(0.513)	0.353
pol7	465.396	191.659
	(0.086)*	(0.379)
pol8	105.173	-154.188
	(0.378)	(0.009)***
pol9	260.867	-
	(0.049)**	-
pol10	227.707	-
	(0.142)	-
pol11	-48.455	-322.813
	(0.806)	(0.005)***
pol12	60.080	-210.262

ตัวแปรอิสระ/ ตัวแปรตาม	สมการวัตถุประสงค์ (objective equation)	กรณีคำนวณ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (SG) ต่อหัวประชากร
	(0.696)	(0.012)**
lgu_pop	-0.001	-0.001
	(0.004)***	(0.004)***
gpp_cpt	0.000	0.000
	(0.567)	(0.551)
Disas	-118.388	-70.524
	(0.593)	(0.544)
Lct	0.000	0.000
	(0.233)	(0.233)
St	0.000	0.000
	(0.517)	(0.500)
R ²	0.009	0.008

ที่มา: จากการคำนวณโดยผู้ศึกษา

หมายเหตุ: ตัวเลขในบรรทัดแรกของแต่ละตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา คือ ค่าสัมประสิทธิ์ (Co-efficient)

() หมายถึง ค่าระดับนัยสำคัญทางสถิติ หรือ $P > |t|$

* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

*** หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

- ชื่อ:** นายนรา เป็นประหยัด
- อาชีพ:** ผู้ช่วยวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สถานที่ทำงาน:** ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ กรุงเทพฯ 10200
- การศึกษา:**ปริญญาตรี เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ. 2548 (พ.ศ. 2546-2548)
สาขาวิชาเอก: เศรษฐศาสตร์การเงิน
เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ปริญญาโท เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2552-2554)
- ความเชี่ยวชาญพิเศษ:**
- การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางสังคม
 - การวิเคราะห์และวางแผนเชิงยุทธศาสตร์องค์กร
 - การออกแบบระบบติดตามประเมินผลองค์กร
- ประสบการณ์ทำงาน:** ผู้ช่วยวิจัย 5 ปี (พ.ศ. 2549 – ปัจจุบัน)