

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน



นางสาวนภัศวรณ บุญอยู่

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2545

ISBN 974-17-3293-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ALLOCATION OF PUBLIC EXPENDITURE OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION  
AND PUBLIC PARTICIPATION

Miss Napatwan Boonyoo

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Economics in Economics

Faculty of Economics  
Chulalongkorn University

Academic Year 2002

ISBN 974-17-3293-7

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน
โดย	นางสาวนภััสวรรณ บุญอยู่
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์

---

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิพันธ์ จิราธิวัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ไพศาล เล็กอุทัย)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตีร์รัตน์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ)

..... กรรมการ  
(อาจารย์ ดร.ชัยรัตน์ เขียมกุลวัฒน์)

นักสำรวจ บัญชีอยู่ : การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. (ALLOCATION OF PUBLIC EXPENDITURE OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND PUBLIC PARTICIPATION) อ. ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.นวลน้อย ตริรัตน์, : 177 หน้า. ISBN 974-17-3293-7.

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทดังกล่าว โดยการศึกษาครอบคลุมช่วงปีงบประมาณ 2540 - 2543 มีการเก็บข้อมูล 2 ระดับคือ การสัมภาษณ์เจาะลึก และเก็บข้อมูลการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 30 แห่ง เพื่อนำมาใช้ในแบบจำลองสำหรับกรณีวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ด้วยวิธีการกำลังสองน้อยที่สุด

ผลการศึกษากการมีส่วนร่วมของประชาชนพบว่า ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับต่างๆ แม้จะมีกลไกทางกฎหมายรองรับ โดยมีสาเหตุมาจากทัศนคติเชิงลบของผู้บริหาร การแทรกแซงจากนักการเมืองและกลุ่มอิทธิพล ความไม่จริงจังในการเปิดเผยข้อมูล และประชาชนขาดความสนใจต่อการมีส่วนร่วม

สำหรับผลการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายแต่ละประเภทพบว่า รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเป็นประเภทรายจ่ายที่มีความสำคัญอย่างมาก โดยในแต่ละปีมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้มากกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมดแต่มีแนวโน้มลดลงอย่างชัดเจน รายจ่ายด้านเศรษฐกิจยังคงมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย โดยในแต่ละปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายด้านนี้น้อยกว่าร้อยละ 10 แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนรายจ่ายด้านสังคมมีสัดส่วนการใช้จ่ายไม่แน่นอนอยู่ระหว่างร้อยละ 10-25 และมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจน เนื่องจากระยะเวลาที่ทำการศึกษาคือในช่วงเริ่มต้นการวางพื้นฐานการให้บริการด้านนี้

ผลการทดสอบสมการประมาณค่ารายจ่ายงบประมาณพบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทุกตัวแปรไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญ แตกต่างจากปีงบประมาณ 2543 ที่ตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากรมีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญและมีทิศทางเดียวกัน สำหรับรายจ่ายด้านเศรษฐกิจพบว่า ทั้ง ปีงบประมาณ 2540 และ 2543 ตัวแปรทุกตัวที่นำมาศึกษาได้แก่ตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนรายจ่ายด้านสังคม พบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากรมีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญและมีทิศทางเดียวกัน แต่ในปีงบประมาณ 2543 มีเพียงตัวแปรภาษี ที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญและมีทิศทางเดียวกัน

สาขาวิชา.....เศรษฐศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....  
ปีการศึกษา.....2545.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

# # 4285574229 : MAJOR ECONOMICS

KEY WORD: LOCAL EXPENDITURE / TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION / PUBLIC PARTICIPATION

NAPATWAN BOONYOO : ALLOCATION OF PUBLIC EXPENDITURE OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION AND PUBLIC PARTICIPATION. THESIS ADVISOR : ASST.PROF. NUALNOI TREERAT, Ph.D., 177 pp. ISBN 974-17-3293-7.

The objective of this research is to analyze the role of public participation in the operation of the Tambon Administrative Organization according to the constitutional law of the Kingdom of Thailand (B.E.2540), to discuss the structure of expenditure allocation of the Tambon Administrative Organization including infrastructure budget, economic budget and social welfare budget, and to analyze factors influencing expenditure allocation. The data include the expenditure during B.E. 2540-2543. The cross section data of 30 the 1<sup>st</sup> level Tambon Administrative Organization were used.

The results indicated a low level of participation from citizen in the operation of the Tambon Administrative Organization even with supporting legislation mechanics. The causes of such issue due to management pessimism, intervention from influence groups, information disclosure, as well as the citizen's own ignorance to participate.

For the expenditure structure during B.E. 2540-2543, the study showed that the budget of infrastructure tended to be dramatically lessen, but economic budget tended to increase continuously while social welfare budget was unclear.

The results from the econometric model showed that all variables (tax, population, income, grant) have not influenced on B.E.2540's infrastructure budgeting policies significantly. But in B.E.2543, taxes and income variable influence the budget on infrastructure significantly. While none of the variables seemed to have any influence on the economic budget both in B.E.2540 and B.E.2543. For the budget on social welfare function, taxes and income have determined on the B.E.2540 social welfare budget, however, only tax variables appeared to have influences on B.E.2543 policies, and population and subsidy have no influences on any of the three budgeting policies during the period of study.

Field of study..... ECONOMICS...

Academic year.....2002.....

Student's signature.....

Advisor's signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจากความช่วยเหลือและความร่วมมือของบุคคลหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตริรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ในความกรุณาและเอาใจใส่ให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด รวมทั้งขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ไพศาล เล็กอุทัย ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ และอาจารย์ ดร.ชัยรัตน์ เขี่ยมกุลวัฒน์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้กรุณาให้ข้อมูล ขอขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ทุกคนสำหรับคำปรึกษา ความช่วยเหลือ และกำลังใจที่มีให้กันเสมอมา ขอขอบคุณคุณวิญญู ชูประดิษฐ์ สำหรับความช่วยเหลือในการจัดทำบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภาคภาษาอังกฤษ และขอขอบคุณคุณพงษ์นรินทร์ นิลจันทร์ ผู้สร้างกำลังใจ และช่วยเหลือข้าพเจ้าตลอดเวลา

ท้ายสุดผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา และขอบคุณบุคคลในครอบครัวซึ่งให้การสนับสนุนในด้านการเงินและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมาจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

นภัสวรรณ บุญอยู่

พฤษภาคม 2546

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
2. แนวคิดและทฤษฎี	
2.1 แนวคิดและทฤษฎี.....	22
2.2 กรอบการวิเคราะห์และแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา.....	25
2.3 วิธีการศึกษา.....	36
2.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	40
2.5 สมการที่ใช้ในการศึกษา.....	41
2.6 ลักษณะตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา.....	42
3. กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล	
3.1 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล.....	46
3.2 ลักษณะงบประมาณ.....	50
3.3 วิธีการงบประมาณ.....	51
4. การมีส่วนร่วมของประชาชน	
4.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	56
4.2 กลไกทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	63

บทที่	หน้า
4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	67
5. วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล	
5.1 รูปแบบและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายรับ.....	83
5.2 รูปแบบและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย.....	102
6. การวิเคราะห์สมการประมาณค่ารายจ่ายงบประมาณ	
6.1 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค.....	134
6.2 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ.....	140
6.3 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านสังคม.....	144
6.4 สรุปผลการวิเคราะห์.....	150
7. บทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อจำกัดในการศึกษา	
7.1 บทสรุป.....	154
7.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา.....	158
7.3 ข้อจำกัดในการศึกษา.....	162
รายการอ้างอิง.....	164
ภาคผนวก .....	167
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	177



## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1.1 ผลการศึกษาวิจัยจ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น.....	16
1.2 ผลการศึกษาอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดสรรงบประมาณ จ่ายของท้องถิ่น.....	21
3.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา.....	49
4.1 สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.....	69
4.2 ระดับความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	72
4.3 สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.....	75
5.1 สัดส่วนรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามประเภท.....	85
5.2 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำแนกตามประเภท.....	86
5.3 สัดส่วนรายรับที่เทศบาลทั่วประเทศจัดเก็บ จำแนกตามประเภท.....	87
5.4 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศจัดเก็บ จำแนกตามประเภท.....	88
5.5 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บ.....	89
5.6 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำแนกตามประเภท.	92
5.7 รายรับจากเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	92
5.8 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรจากรัฐบาล จำแนกตามประเภท.....	94
5.9 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรจากรัฐบาล จำแนกตามประเภท.....	95
5.10 รายรับของรัฐบาล จำแนกตามประเภท.....	97
5.11 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรจากรัฐบาล จำแนกตามประเภท.....	99
5.12 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่เทศบาลได้รับจัดสรรจากรัฐบาล จำแนกตามประเภท.....	100

สารบัญตาราง (ต่อ)

ญ

บทที่	หน้า
5.13 สัดส่วนรายจ่ายประจำ จำแนกตามหมวด.....	103
5.14 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ.....	104
5.15 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว.....	105
5.16 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน.....	106
5.17 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าสาธารณูปโภค.....	107
5.18 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าใช้สอยและวัสดุ.....	108
5.19 สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามประเภท.....	109
5.20 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายเพื่อการพัฒนา จำแนกตามลักษณะ.....	110
5.21 สัดส่วนรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค จำแนกตามหมวด.....	111
5.22 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการคมนาคม.....	112
5.23 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการประปา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค.....	113
5.24 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดอาคารสถานที่.....	114
5.25 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการไฟฟ้า.....	115
5.26 สัดส่วนรายจ่ายด้านสังคม จำแนกตามหมวด.....	119
5.27 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด.....	120
5.28 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.....	121
5.29 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการศึกษา.....	122
5.30 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.....	123
5.31 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดประเพณีท้องถิ่น.....	124
6.1 ข้อมูลประมาณการงบประมาณรายจ่าย.....	130
6.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เงินอุดหนุนจาก รัฐบาลกลาง.....	132
6.3 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2540 ....	135
6.4 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2543 ....	138
6.5 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2540 .....	141
6.6 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2543 .....	142
6.7 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2540 .....	146
6.8 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2543 .....	147

บทที่

หน้า

6.9	สรุปผลการศึกษารายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	151
-----	----------------------------------------------------	-----



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญภาพ

ภาพประกอบ	หน้า
3.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	52
3.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	55



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) \* ที่ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจดำเนินกิจกรรมตามแนวทางของตนเอง มีมานานกว่า 1 ศตวรรษแล้ว<sup>1</sup> นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2440 ที่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นแบบใหม่ขึ้นเรียกว่า สุขาภิบาลกรุงเทพฯ แต่แทนที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้จะเป็นการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ กลับกลายเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองนั้นคือ ยังคงมีการบริหารจัดการภารกิจต่างๆ ของท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ แทนที่จะเป็นบุคคลในท้องถิ่นเอง

ต่อมาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดูเหมือนว่าจะมีความชัดเจนมากขึ้น เริ่มจากในปี พ.ศ.2476 รัฐบาลของคณะราษฎรได้ออก พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล เพื่อพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีรูปแบบเดียวคือเทศบาล แต่มาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. กลับเห็นว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีน้อยเกินไป จึงจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นรวมทั้งออก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นในปี พ.ศ.2498 และ 2499 ตามลำดับ จากนั้นในปี พ.ศ.2515 มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพฯ เทศบาลธนบุรี และองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเข้าด้วยกันกลายเป็นกรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ตามมาด้วยเมืองพัทยาซึ่งเกิดขึ้นจากการออก พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ในปี พ.ศ.2521

---

\* การกระจายอำนาจการบริหารการปกครองจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลัง และบุคลากรพร้อมๆกันอย่างสอดคล้องและเหมาะสม

<sup>1</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๑00 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.๒๔๔๐-๒๕๔๐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 1-10.

จากความพยายามในการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลที่ชัดเจนคือ เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือกรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตามจำนวนรูปแบบที่เพิ่มขึ้นนี้ยังมีได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จตามเป้าหมายการกระจายอำนาจที่ต้องการอุปสรรคสำคัญที่เห็นได้ก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบยังคงเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้าราชการเป็นผู้ควบคุมดูแล ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดโอกาสและความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรม ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น บุคลากรในองค์กรยังมีได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน รวมทั้งยังขาดความรู้ ความสามารถ และขาดอิสระในการทำงานเพราะยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ความหลากหลายของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังทำให้อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีจำกัดและทับซ้อนกัน นำไปสู่การขาดความร่วมมือและประสานงานกันเป็นผลให้การทำงานขาดประสิทธิภาพ ปัญหาทางด้านรายได้ก็เป็นส่วนสำคัญพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากรและการหารายได้ ซึ่งนำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน ปัญหาสำคัญประการสุดท้ายก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) พบว่าประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ไม่มากนักนอกจากการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งปัญหาการขาดช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนนี้นับว่าเป็นส่วนสำคัญมาก เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นระบบการเมืองเช่นกัน ดังนั้นประชาชนจำเป็นจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

การวิเคราะห์ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นนี้ เราเปรียบเทียบกับตลาดสินค้าชนิดหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า ตลาดการเมือง (Political Market) โดยในงานของรังสรรค์ (2542:20-21) ได้ชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างสภาวะการแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition) ให้เกิดขึ้นในตลาดการเมือง ทำให้กระบวนการแลกเปลี่ยน (Exchange Process) ในตลาดการเมืองเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ประชาชนในฐานะผู้ซื้อได้รับสินค้า (สินค้าและบริการสาธารณะ) ที่มีคุณภาพและปริมาณตามที่ต้องการจากผู้ขายซึ่งได้แก่รัฐบาลท้องถิ่น เพราะการมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลมากขึ้น และก็สอดคล้องกับทฤษฎีการถอนตัวและการแสดงความไม่พอใจ (Exit-voice theory) ที่เห็นว่าพฤติกรรมการถอนตัวและการแสดงความไม่พอใจ ซึ่งถือว่าเป็นพฤติกรรมการมีส่วนร่วมรูปแบบหนึ่งของประชาชน เป็นกลไกใช้ควบคุมผู้ให้บริการ (รัฐบาลท้องถิ่น) ให้มีพฤติกรรมที่สนองตอบเจตนา รมณ์และความต้องการของผู้รับบริการ (ประชาชน) ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นส่วน

สำคัญในการสร้างประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์การกระจายอำนาจการตัดสินใจดังที่กล่าวมา

จากปัญหาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านี้เรื่อยมา แต่ก็มีปรากฏให้เห็นผลชัดเจนจนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา เกิดกระแสเรียกร้องต้องการให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) อย่างเป็นทางการมากขึ้นทั้งจากนักวิชาการและประชาชน ขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่ากระแสการเรียกร้องนี้ ก็ได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองและพรรคการเมืองในขณะนั้นในระดับหนึ่ง โดยเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองหลายพรรคใช้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นนโยบายหลักอันหนึ่งในการหาเสียง ซึ่งเหตุผลในการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจของประชาชนโดยส่วนใหญ่ก็เพื่อให้ประเทศพัฒนาและมีการกระจายความเจริญอย่างเท่าเทียมกันในภูมิภาคต่างๆ

นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้วในทางเศรษฐศาสตร์ยังมีเหตุผลสนับสนุนการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อมีการกระจายอำนาจการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย โดยเห็นว่าการเปิดโอกาสให้ชุมชนระดับล่างมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองจะก่อให้เกิดผลดีกับประเทศโดยรวมหลายประการ ที่สำคัญจะเป็นส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ดังคำกล่าวของ Oates (1972) ที่ว่า “การกระจายอำนาจด้านการตัดสินใจจะทำให้การลงทุนของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Rosen (1999:479-483) ที่เห็นว่า การกระจายอำนาจการตัดสินใจจะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีสนิมที่แตกต่างกันได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความชอบที่หลากหลายนั้นได้ ขณะเดียวกันก็เป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันในการผลิตและจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพราะรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งก็เปรียบเสมือนผู้ประกอบการแต่ละรายในตลาดซึ่งในที่นี้เป็นตลาดการเมือง ในสังคมที่มีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นใดผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนก็อาจเป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมตอบสนองของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เช่น ในตลาดสินค้าทั่วไปก็โดยการเลือกบริโภคสินค้าของผู้ผลิตรายอื่นที่อยู่ในตลาดแทน แต่ในกรณีตลาดการเมืองก็โดยการเลือกนักการเมืองคนอื่นมาทำหน้าที่แทนในการเลือกตั้งครั้งหน้า ตามทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วางใจ (Exit-voice theory) หรือการเลือกที่อยู่ใหม่ในท้องถิ่นที่ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีกว่าตรงตามที่ต้องการ ตามทฤษฎี

Voting by feet ที่ Tiebout (1956) กล่าวไว้ภายใต้เงื่อนไขต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost) ในการตัดสินใจย้ายถิ่นของประชาชนไม่เกิดขึ้น นั่นคือ ประชาชนสามารถเดินทางย้ายถิ่นไปอาศัยในท้องถิ่นอื่นได้ตามความพอใจ

นอกจากนี้เรื่องของประสิทธิภาพการผลิตยังเป็นอีกเหตุผลหนึ่งในการสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ เพราะสินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างมีขอบเขตของการแผ่ขยาย (Spillover) ที่จำกัดเฉพาะภายในท้องถิ่นหนึ่งๆ เช่น ถนนที่ใช้เดินทางภายในท้องถิ่น การให้ท้องถิ่นนั้นๆ ได้ผลิตบริการเองจะทำให้มีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะรัฐบาลระดับท้องถิ่นจะทราบถึงขนาดและคุณภาพของบริการที่ประชาชนต้องการได้ดีกว่า และทราบถึงฐานะทางการคลังของตนเองทำให้สามารถปรับค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมได้อีกด้วย

ผลจากการเรียกร้องรวมทั้งเหตุผลสนับสนุนในทางเศรษฐศาสตร์ที่กล่าวมาทำให้มีความจริงจังต่อนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้นโดยเฉพาะประเด็นการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งเกี่ยวกับการกำหนดภารกิจที่เหมาะสมให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับ รวมทั้งการจัดสรรรายได้ให้เหมาะสมและเพียงพอเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมภายใต้ความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้กับประชาชน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองเพื่อสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจเรื่อยมา โดยการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนที่สุดเห็นจะได้แก่ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับนี้ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากที่สุด (วิรัช, 2542:54) อันมีเป้าหมายเพื่อปฏิรูปการเมืองใหม่ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในอดีต ซึ่งปรากฏในบทบัญญัติหลายมาตราในรัฐธรรมนูญ\*\* นอกจากนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วยังได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีกหลายฉบับเพื่อรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

---

\*\* มาตรา 78 แสดงให้เห็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐอันเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และมาตรา 283 ถึง มาตรา 290 แสดงถึง หลักเกณฑ์ และลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ด้วยบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่และกฎหมายที่ออกใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คาดว่าจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองท้องถิ่นในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติระบบการคลังท้องถิ่น ให้มีอิสระในการบริหารการคลังและงบประมาณมากขึ้น รวมทั้งมีรายได้มากขึ้นทั้งประเภทแหล่งรายได้และจำนวนโดยคาดว่าจะในปี 2544 องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีรายได้เป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ใหม่เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมีขอบเขตของภารกิจที่รับผิดชอบที่ชัดเจนและเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและระบบบริหารการจัการให้มีประสิทธิภาพ และความชอบธรรมในการใช้อำนาจเพื่อรองรับการถ่ายโอนบริการสาธารณะจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งปรับระบบและองค์กรในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้มีเอกภาพและเป็นองค์กรร่วมระหว่างรัฐ ท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล และส่วนที่สำคัญที่สุดคือ เพิ่มสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยหลังจากการเลือกตั้งประชาชนจะถูกตัดออกไปจากท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง ไม่มีวิธีการหรือบทบัญญัติใดของกฎหมายที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่น แต่มติใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้เริ่มขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้\*\*\* และคาดว่าจะผลจากการเพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตมีแนวโน้มที่จะเป็นองค์กรแห่งความร่วมมือระหว่างประชาชนในท้องถิ่น มิใช่เป็นเพียงองค์กรคัดเลือกผู้นำของชุมชนหรือองค์กรที่ใช้อำนาจโดยผ่านระบบผู้แทนเช่นในอดีต เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมและมีโอกาสแสดงออกถึงความต้องการได้มากขึ้น ก็จะไปสู่สภาวะการแข่งขันที่สมบูรณ์ขึ้นในตลาดการเมืองท้องถิ่น เป็น

---

\*\*\* มาตรา 286 ประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาตรา 287 ประชาชนมีอำนาจเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น มาตรา 59 ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาตรา 76 ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และมีสิทธิตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และมาตรา 79 ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน รักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ผลให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้นเช่นกัน

จากความพยายามพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร\*\*\*\* ของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง โดยได้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้แก่ประชาชนดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จึงสนใจที่จะทำการศึกษาว่าการดำเนินกิจกรรมบริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและผลปฏิบัติการดีขึ้นแตกต่างจากเดิมหรือไม่ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญนั้นมีการปฏิบัติจริงมากน้อยเพียงไร และส่งผลอย่างไรต่อการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นนั้น โดยเน้นการพิจารณาไปที่กระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพราะเห็นว่ารัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะตอบสนองกับความต้องการของประชาชนเป็นหน้าที่หลัก โดยเลือกศึกษาองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่เรียกย่อๆ ว่า อบต. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลที่ครอบคลุมพื้นที่ในชนบท

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นครั้งแรกจากการประกาศใช้ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2500 แต่ในขณะนั้นยังมิได้มีการพัฒนาให้มีการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง จนกระทั่งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนกันยายน พ.ศ.2535 มีการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง นำไปสู่การออก พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บังคับใช้เมื่อ วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 โดยมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และหลังจากนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา จนกระทั่งครั้งสุดท้ายมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของ พ.ร.บ. จากเดิมหลายประการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

---

\*\*\*\* การวิเคราะห์ว่ารัฐบาลทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่ารัฐบาลนั้นใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่า และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะผู้เสียภาษีได้มากน้อยเพียงไร

1. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง จากเดิมสภาตำบลที่จะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 10,000 บาท เปลี่ยนมาเป็น 150,000 บาท โดยเฉลี่ยติดต่อกัน 3 ปีงบประมาณที่ล่วงมา โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อสภาตำบลได้ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็ให้สภาตำบลสิ้นสภาพไปโดยให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแทน การเพิ่มเกณฑ์รายได้ก็เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะจัดตั้งขึ้นมา มีศักยภาพทางการคลังเพียงพอในการบริหารท้องถิ่นได้ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

2. โครงสร้าง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล\*\*\*\*\* มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จากเดิมมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนมาเป็นสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน\*\*\*\*\* และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิก 6 คน และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจากเดิมได้จากการเลือกตั้งและเป็นโดยตำแหน่ง เปลี่ยนเป็นมาจากการเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงโดยหลักการสำคัญแล้วคือ สมาชิกให้มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง

3. อำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปไม่แตกต่างกันมากนักส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ในการพัฒนาตำบลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่มีการเพิ่มลักษณะของกิจกรรมภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้นตามความเหมาะสม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ควรมีหน้าที่ในการจัดการ โดยในอนาคตมีแนวโน้มการถ่ายโอนบริการสาธารณะจากส่วนกลางมาให้ท้องถิ่นผลิตมากขึ้น

4. รายได้ มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับให้มากขึ้นโดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดสรรงบประมาณได้เพียงพอในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่

---

\*\*\*\*\* มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

\*\*\*\*\* มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โดยการเพิ่มประเภทของรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการจัดเก็บ นอกจากนี้ยังมีการเพิ่มสัดส่วนภาษีที่รัฐบาลกลางต้องจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น เพื่อให้มีรายได้เพียงพอกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นมีเป้าหมายก็เพื่อส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระมากขึ้นทั้งทางด้านกำหนดยุทธศาสตร์ในการปกครองตนเอง และการหารายได้ให้เพียงพอในการบริหารท้องถิ่น รวมทั้งมีขอบเขตภารกิจที่ตรงกับความต้องการที่เหมาะสม ตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้นจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ไม่ใหญ่มากนักแต่ครอบคลุมทั่วประเทศ และมีสถานะทางการคลังในระดับที่ดีพอในการบริหารท้องถิ่นที่รับผิดชอบได้ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ที่มีระดับรายได้เกินกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายคงจะเพียงพอในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง รวมทั้งกระบวนการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นและแสดงความต้องการต่อบริการสาธารณะที่จะได้รับการจัดสรรจากท้องถิ่น และปัจจุบันมีกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ ให้สิทธิกับประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มากขึ้น และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการพัฒนาเป็นอย่างมาก

ดังนั้นจึงสนใจที่จะทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 30 แห่ง ใน 2 ช่วงเวลา คือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2540 ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2543 ซึ่งเป็นช่วงเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่าแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพมากขึ้น และศึกษาว่าการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
2. เพื่อวิเคราะห์สัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภทช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. เพื่อวิเคราะห์พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

## 1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ต้องการเปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายใน 2 ช่วงเวลา คือ ก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้กลุ่มตัวอย่างเดียวกันในการศึกษา คือ องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ที่จัดตั้งในปี พ.ศ. 2538 – 2539 จำนวน 30 แห่ง และเนื่องจากการศึกษาในครั้งนี้มี 2 ลักษณะคือ ส่วนแรก เป็นการศึกษาเชิงปริมาณวิเคราะห์โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเชิงพรรณนาการวิจัยจึงมีขอบเขตการศึกษา 2 ส่วนคือ

### ส่วนแรก

1. ศึกษารายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 เนื่องจากเป็นระดับที่มีรายได้สูงสุด คือ มากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งเห็นว่าเป็นรายได้ที่สูงมากพอในการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน และให้ผลการศึกษาชัดเจนมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นอื่นๆ
2. ระยะเวลาที่ศึกษาใช้ข้อมูลในสองปีงบประมาณ คือ ข้อมูลปีงบประมาณ 2540 ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อมูลปีงบประมาณ 2543 ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. ประเภทของงบประมาณรายจ่ายที่ใช้ศึกษา เน้นไปยังงบประมาณรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งใจจะจ่าย (รายจ่ายตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ซึ่งผ่าน

กระบวนการทางนิติบัญญัติ เพื่อให้เห็นถึงความตั้งใจในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งเป็น 3 ประเภท คือ ใช้จ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค, ใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ และใช้จ่ายด้านสังคม

## ส่วนที่สอง

การศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำการศึกษาโดยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 5 แห่ง

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นได้
2. ทำให้ทราบสัดส่วนการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภทช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
3. ทำให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมตามสิทธิที่ได้รับมากน้อยเพียงไร

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาในส่วนแรก เป็นการศึกษาเชิงประจักษ์ โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ (Econometrics) อธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปรที่เป็นปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

การศึกษาในส่วนที่สอง เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลภาคสนามประกอบการวิเคราะห์

## 1.6 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### การศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

การศึกษาในประเด็นนี้งานที่พบส่วนใหญ่เป็นการศึกษาหน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา พบว่า มีการทำการศึกษามากมาย เช่น Borcharding and Deacon (1972), Farnham (1990) และ Chicoine, Walzer and Deller (1989) เหตุผลที่มีการทำการศึกษาในสหรัฐอเมริกาอาจเป็นเพราะการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาเป็นระยะเวลานาน อีกทั้งถือได้ว่ารัฐบาลท้องถิ่น (แต่ละรัฐ) มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง และมีโครงสร้างการปกครองแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยรัฐบาลกลางให้อิสระในการใช้อำนาจการบริหารของรัฐบาลท้องถิ่น (แต่ละรัฐ) อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามยังพบการศึกษาในประเทศอื่นๆ เช่น Pommerehne (1978) ศึกษาการกระจายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสวีตเซอร์แลนด์

แม้ว่างานศึกษาที่กล่าวมาจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่แตกต่างกัน แต่มีความเหมือนกันคือ ทำการศึกษาโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นกับตัวแปรต่างๆ ที่เห็นว่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาลได้ โดยต้นแบบของแบบจำลองที่นำมาศึกษาในงานต่างๆ มาจากงานของ Borcharding and Deacon (1972) โดยได้สร้างแบบจำลองจากแนวคิดพื้นฐานในทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกโดยส่วนรวม (Theory of collective decision making) และกำหนดสมมติฐานเกี่ยวกับการเลือกที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรกรูปแบบหรือกฎเกณฑ์การออกเสียงควรเป็นลักษณะ majority voting rule คือผู้เลือกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเลือกนโยบายหรือระดับรายจ่ายที่ต้องการเพียงอันใดอันหนึ่งที่ชอบมากที่สุด โดยมีเพียง 1 คะแนน นโยบายหรือระดับรายจ่ายที่ได้รับเสียงข้างมากจะเป็นนโยบายที่ได้รับเลือก ประการถัดมาสมมติฐานหรือความชอบของผู้เลือกควรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น เลือกนโยบายที่มีรายจ่ายสาธารณะและระดับภาษีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ประการสุดท้ายสมมติฐานเกี่ยวกับต้นทุนค่าเสียโอกาสในการแสดงพฤติกรรมเลือกเกิดขึ้นและผู้เลือกรับทราบถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นนี้ จากแนวคิดและสมมติฐานเหล่านี้ได้สร้างแบบจำลอง เรียกว่า The median voter model โดยมีลักษณะสำคัญคือ ค่าของตัวแปรที่นำมาทดสอบใช้ค่าของผู้ออกเสียง ณ ระดับกึ่งกลาง (median) ในการอธิบายพฤติกรรมของผู้ออกเสียงทั้งหมด ซึ่งมีเหตุผลสนับสนุนเนื่องจากกฎการออกเสียงข้างมาก (Majority voting rule) มีคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งคือ นโยบายที่ได้รับเลือกจากกฎการออกเสียงแบบนี้จะตอบสนองต่อความชอบของผู้ออกเสียง ณ ระดับกึ่งกลาง (median) ดังนั้นจะเห็นได้

ว่าภายใต้แบบจำลองนี้จะเหมาะสมที่สุด เมื่อนำมาใช้กับท้องถิ่นที่มีโครงสร้างและเงื่อนไขต่างๆ ตรงตามข้อสมมติมากที่สุด

แบบจำลองที่ได้จากงานของ Borcharding and Deacon นี้มีตัวแปรที่ใช้ทดสอบความสัมพันธ์กับรายจ่ายสาธารณะดังนี้ ราคาบริการสาธารณะซึ่งแบบจำลองนี้ใช้อัตราค่าจ้าง (wage rate) สะท้อนต้นทุนของบริการสาธารณะนั้น, จำนวนประชากร (the number of citizens) และรายได้ประชากร ณ ระดับกึ่งกลาง (the income of the median voter) ซึ่งการศึกษาในงานระยะต่อมาได้มีการนำแบบจำลองนี้มาใช้โดยยึดแนวคิดพื้นฐานเดิมและเปลี่ยนแปลงในบางส่วนของแบบจำลองได้แก่งานของ Bergstrom and Goodman (1973) ใช้แบบจำลองอุปสงค์ภายใต้ แนวคิด The median voter model แต่เปลี่ยนตัวแปรราคาจากเดิมใช้อัตราค่าจ้างสะท้อนต้นทุนของบริการสาธารณะเปลี่ยนมาใช้ภาระภาษี (tax share) ที่ผู้ออกเสียง ณ ระดับกึ่งกลางได้รับ เพราะบริการสาธารณะที่ผลิตได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งงานศึกษาในระยะต่อมาไม่ว่าจะเป็น Chicoine, Walzer and Deller (1989), Pommerehne (1978) หรือ Farnham (1990) ล้วนใช้แบบจำลอง The median voter model และใช้ตัวแปรในการทดสอบที่สำคัญ 3 ตัวแปรเช่นเดียวกัน คือ ตัวแปรภาษี, ตัวแปรรายได้และตัวแปรประชากรดังที่กล่าวมา ยกเว้นงานของ Pommerehne ที่ไม่พบตัวแปรภาษี นอกจากนี้ในแต่ละการศึกษายังเพิ่มตัวแปรอื่นๆ ที่เห็นว่าน่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายสาธารณะ เช่น ขนาดพื้นที่ (Borcharding and Deacon), ความหนาแน่นของประชากรซึ่งอธิบายลักษณะความเป็นเมืองของท้องถิ่น (Bergstrom and Goodman, Farnham) นอกจากนี้ที่กล่าวมาพบว่า ยังมีตัวแปรอื่นๆ ที่สำคัญต่อการศึกษากเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง (Grant) ซึ่งงานศึกษาของ Gramlich and Galper (1973) และ Nath and Purohit (1992) ให้ความสนใจตัวแปรเงินอุดหนุนนี้เป็นพิเศษ โดยเห็นว่าในท้องถิ่นที่มีรายได้ของตนเองอยู่ในระดับต่ำ การกำหนดรายจ่ายของท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับสูงกว่า จึงทำการศึกษาอิทธิพลของเงินอุดหนุนต่อรายจ่ายงบประมาณ โดยการปรับปรุงแบบจำลองให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นข้อจำกัดด้านรายได้ประการหนึ่งของท้องถิ่น และผลการศึกษาของทั้งสองก็สอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้ คือ เงินอุดหนุน เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายของท้องถิ่นอย่างมาก

ในส่วนจากรายจ่ายงบประมาณในแต่ละการศึกษาใช้ลักษณะข้อมูลแตกต่างกันออกไป โดย Borcharding and Deacon แยกศึกษารายจ่ายแต่ละประเภท (การศึกษา, การสาธารณสุข, การรักษาความปลอดภัย, การป้องกันอัคคีภัย, การบำรุงรักษาสวนสาธารณะ เป็นต้น) เช่นเดียวกับ Bergstrom and Goodman แต่ศึกษาน้อยประเภทกว่า (รายจ่ายทั่วไป, รายจ่ายด้านการ



รักษาความปลอดภัยและการบำรุงรักษาสวนสาธารณะ) ขณะที่ Farnham ศึกษาโดยใช้รายจ่ายรวม และ Chicoine, Walzer and Deller ศึกษาเฉพาะรายจ่ายการสร้างถนนเท่านั้น ส่วนข้อมูลซึ่งนำมาใช้ในการประมาณค่า มีทั้ง cross section data และ pooled data ตามความเหมาะสมของแต่ละการศึกษา

ผลการศึกษาค่าความสัมพันธ์ของงบประมาณรายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นกับตัวแปรต่างๆ ที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายนั้น พบว่าทิศทางและค่าของแต่ละตัวแปรที่ได้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละการศึกษา ดังนี้ (ตารางที่ 1.1 และ 1.2)

จากผลการศึกษาสรุปได้ว่าตัวแปรรายได้ (Income) เป็นตัวแปรเดียวที่ให้ผลการประมาณค่าความสัมพันธ์สอดคล้องและตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ นั่นคือ ให้ค่าความสัมพันธ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (+) หมายถึงเมื่อรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นระดับรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นก็เพิ่มขึ้นด้วย เนื่องจากเมื่อประชาชนมีรายได้และฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นย่อมต้องการบริการสาธารณะจากรัฐบาลเพื่ออำนวยความสะดวกมากขึ้น เช่น บริการการรักษาความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย พบว่ามีค่าความสัมพันธ์สูงถึง 0.815, 0.879 ตามลำดับ (Borcherding and Deacon) ส่วนงานศึกษาอื่นๆ ได้ค่าระดับความสัมพันธ์อยู่ระหว่าง 0.443-1.32 และมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งหมด ยกเว้นรายจ่ายประเภทสุขภาพและการรักษาพยาบาลซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.1575 อาจเพราะยังประชาชนมีรายได้มากขึ้นย่อมต้องการบริการทางสาธารณสุขที่มีคุณภาพมากขึ้นจึงไม่สนใจในบริการของรัฐจัดให้ (Borcherding and Deacon)

ส่วนตัวแปรประชากร (Population) พบว่าค่าความสัมพันธ์ส่วนใหญ่มีทิศทางเดียวกัน (+) ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้เช่นกัน ยกเว้นในงานของ Borcherding and Deacon พบว่ามีค่าความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้าม (-) ในรายจ่ายประเภทการศึกษา และการสร้างถนน ซึ่งอาจเนื่องจากรายจ่าย 2 ประเภทนี้ได้มาจากเงินอุดหนุนเป็นหลัก โดยค่าความสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่ได้เป็นบวก หมายถึง เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ระดับรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลก็จะเพิ่มขึ้นด้วย เพื่อให้บริการสาธารณะที่ผลิตเพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากประชากรในท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งค่าที่คำนวณได้อยู่ระหว่าง 0.0093-11.1536 จะเห็นว่าค่าที่ได้มีความแตกต่างกันมากในแต่ละการศึกษา ในงานของ Chicoine, Walzer and Deller พบว่าตัวแปรประชากรมีอิทธิพลต่อรายจ่ายสาธารณะประเภทการสร้างถนนมากที่สุด

ตัวแปรภาษี (Tax) ในการศึกษาเป็นตัวแปรที่ใช้อธิบายถึงต้นทุนของการผลิตบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภาษีกับรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นในการผลิตบริการสาธารณะควรมีทิศทางตรงข้ามกัน (-) นั่นคือ เมื่อประชาชนมีภาระภาษีเพิ่มขึ้นหรือเสียภาษีมากขึ้นระดับความต้องการบริการสาธารณะจากภาครัฐก็จะลดลง เพราะ

บริการสาธารณะมีราคาสูงขึ้น รัฐบาลจึงควรลดระดับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อผลิตบริการ สาธารณะลง ซึ่งผลการศึกษาในทุกการศึกษาให้ค่าความสัมพันธ์เป็นไปตามสมมติฐานข้างต้น ยก เว้นการศึกษาของ Chicoine, Walzer and Deller ในรัฐ Minnesota เท่านั้นที่ให้ค่าเป็นบวก โดย ค่าที่คำนวณได้อยู่ระหว่าง (-0.115) ถึง (-4.2173)

นอกจากตัวแปรที่สำคัญ 3 ตัวแปรที่กล่าวมาแล้วพบว่า ตัวแปรอื่นๆ ซึ่งแตกต่างกันไปใน แต่ละการศึกษาให้ผลการศึกษากันออกไป เช่น ตัวแปรความหนาแน่นประชากร (density) พบว่างานของ Borchering and Deacon ให้ค่าความสัมพันธ์เป็นบวกทั้งหมดโดยอยู่ ระหว่าง 0.3448 ถึง 0.8397 งานของ Farnham ให้ค่าความสัมพันธ์เป็นลบ เท่ากับ -0.015 ส่วนงานของ Bergstrom and Goodman ให้ค่าความสัมพันธ์ทั้งบวกและลบ

ดังนั้นจึงสรุปผลการศึกษาดัชนีตัวแปรที่มีอิทธิพลในการกำหนดรายจ่ายงบประมาณเพื่อผลิต บริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นพบว่า ตัวแปรหลักของแบบจำลอง The median voter model ให้ค่าความสัมพันธ์ส่วนใหญ่สอดคล้องกับสมมติฐานทางทฤษฎีที่ตั้งไว้ แต่ค่าที่ได้มีความแตกต่าง กันในแต่ละท้องถิ่นแต่ละประเภทรายจ่าย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความแตกต่างของสภาพท้องถิ่น รวมทั้งความเหมาะสมของแบบจำลองต่อข้อมูลของแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากแบบจำลอง The median voter model นี้ มีข้อจำกัดในการศึกษาที่สำคัญหลายประการและอาจมีผลโดยตรงต่อ ผลการศึกษา

ในส่วนของประเทศไทยการศึกษาเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบประมาณรายจ่ายตาม แนวทางการศึกษาในต่างประเทศพบว่า มีการศึกษาน้อยมาก เหตุผลสำคัญเนื่องจากประเทศไทย ยังมีได้มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยัง อยู่ในระดับต่ำ อีกทั้งยังขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยเฉพาะทางด้านการคลัง ซึ่งปรากฏ ในผลการศึกษาของ Mali Yokubol (1984) พบว่าลักษณะทางด้านการคลัง (รายรับ-รายจ่าย) ของ รัฐบาลท้องถิ่นยังถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางอยู่มาก โดยถูกกำหนดแหล่งรายได้และรับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลักทำให้มีผลต่อการกำหนดการใช้จ่ายตามมา เป็นผลให้การ บริหารการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษาครั้งนี้ใช้ข้อมูลของรัฐบาล ท้องถิ่นในไทย ในปี 1982 มาวิเคราะห์

ภายหลังจึงมีความพยายามนำวิธีการศึกษาในต่างประเทศมาใช้ในการศึกษาในประเทศไทย ได้แก่ งานของ สกนธ์ วรรณภูววัฒนา (2531) โดยทำการศึกษาระบบการคลัง และหาตัวแปรที่ มีอิทธิพลทางด้านการคลังของเทศบาลไทย โดยใช้ข้อมูล pooled time series-cross section ของ เทศบาลไทยระหว่างปี 2522-2525 จำนวน 117 แห่ง และวิเคราะห์ผลทางสถิติด้วยวิธีการ

multiple regression โดยแยกเป็นสมการรายรับและสมการรายจ่าย ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปร รายได้ และตัวแปรรายจ่ายในอดีต (LV) เท่านั้นที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้และ รายจ่ายของเทศบาลมากที่สุด โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน (+) ตามที่คาดคะเนไว้ ส่วนตัวแปรที่อธิบายแทนลักษณะของท้องถิ่น เช่น เปอร์เซนต์ของประชากรในระดับอายุต่างๆ ไม่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะรายได้ของเทศบาลนั้น รัฐบาลเป็นผู้กำหนด ประเภทและอัตราการจัดเก็บทำให้ไม่สามารถดำเนินการหารายได้ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้จ่ายของเทศบาลคงมีลักษณะตอบสนองต่อสภาพท้องถิ่นได้มากกว่า รายได้ ขณะเดียวกันรายได้ก็มีผลอย่างมากในการกำหนดรายจ่ายของเทศบาล ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้เทศบาลใช้งบประมาณเกินดุลหรือสมดุลเท่านั้น ดังนั้นจากการศึกษา สรุปได้ว่าการบริหารงานทางด้านการคลังของเทศบาลไทยยังขาดประสิทธิภาพและความคล่องตัว โดยยังขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลางผ่านกฎ ระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับเทศบาล

โดยสรุปปัญหาที่สำคัญของระบบการคลังท้องถิ่นของไทยจากการศึกษาที่ผ่านมา คือการขาดอิสระในการดำเนินการจัดหารายได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น แหล่งรายได้ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง เป็นผลให้รายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในระดับสูง ทำให้ท้องถิ่นไม่อาจหลุดพ้นจากการถูกควบคุม และเมื่อรัฐบาลกลางยังคง ควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นเช่นนี้ก็คงมีต้องคำนึงถึงความสามารถในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ และเมื่อเปรียบเทียบการศึกษาในประเทศไทยกับการศึกษาในต่างประเทศ พบว่า การศึกษาในต่างประเทศให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับทฤษฎีตามสมมติฐานที่ตั้งไว้มากกว่าโดยสามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่น ในแง่ของความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามพื้นฐานของแบบจำลองที่สร้างมาจากการ Maximizing citizen preference ได้ เนื่องจากในต่างประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา มีระดับของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสูง รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องถิ่น ทำให้นโยบายต่างๆ สามารถชี้ให้เห็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ซึ่งตรงข้ามกับประเทศไทย นอกจากนี้ความพร้อมของข้อมูลที่น่ามาใช้ในการศึกษาในต่างประเทศก็มี มากกว่าเช่นกัน

ตารางที่ 1.1 ผลการศึกษา rayจ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น

Variable	Borcherding and Deacon					
	Education	Highways	Health	Police	Fire	Park
Population	-0.1386	-0.2965	0.0173	0.0627	0.0093	0.2114
Price (Wage or Tax)	-1.1293	-0.1752	-1.1234	-0.9691	-0.3542	-0.1765
Income	1.0422	0.5354	0.1575	0.8154	0.8799	0.4902
Area	0.1048	0.718	-	-	-	-
Urban (density)	-	0.3448	0.4166	0.4844	0.8735	0.8397

ตารางที่ 1.1 ผลการศึกษา rayจ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น (ต่อ)

Variable	Bergstrom and Good man		
	General	Police	Park and recreation
Population	0.84*	0.8*	1.17*
Price (Wage or Tax)	-0.23*	-0.25*	-0.19*
Income	0.64*	0.71*	1.32*
Area	-	-	-
Urban (density )	-0.0*	0.01	-0.02*
% Population change	-0.04*	-0.04*	-0.08*
Employment residential ratio	0.12*	0.01	0.24*
% Owner occupied	-0.77*	-1.12*	-0.78
% Nonwhite	0.84*	0.9*	-0.2
% Population 65+	1.75*	1.27	4.94*
% Living in same house	-0.65*	-0.77*	-1.99*

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

ตารางที่ 1.1 ผลการศึกษา rayจ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น (ต่อ)

Variable	Farnham	Chicoine , Walzer and Deller	
	total expenditure	Road Service	
		Illinois	Minnesota
Population	0.95*	11.1536*	6.2349
Tax	-0.115*	-4.2173*	14.4167
Income	0.443*	2.5475*	0.1249
Miles	-	1212.2582*	346.4003*
Density	-0.015	-	-
% Change in Population	-0.0001	-	-
% Housing Units Owner	-	-	-
Occupied	-0.013*	-	-
% Non white	0.003	-	-
% Under 18 years old	0.006	-	-
% More than 64 years old	0.019*	-	-
% Four Years high school	0.00	-	-
% Revenue from own	-0.006*	-	-

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95

## การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อรายจ่ายงบประมาณท้องถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกำหนดรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น การศึกษาที่พบส่วนใหญ่ยังคงเป็นการศึกษาในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ เพราะประเทศเหล่านี้มีรูปแบบปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยตรง (Direct Democracy) มาใช้ ซึ่งถือว่าการปกครองรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากที่สุด โดยรูปแบบที่มีใช้ในประเทศต่างๆ ได้แก่ การลงประชามติ (Referendum) เป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐลงคะแนนเพื่อตัดสินใจในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง การเสนอร่างกฎหมาย (Initiative) โดยประชาชน ทุกประเทศจะกำหนดเหมือนกันคือผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการถอดถอนผู้แทนแบบเฉพาะบุคคล (Recall) หรือถอดถอนทั้งสภา การศึกษาที่พบทั้งหมด ซึ่งได้แก่ Chicoine, Walzer and Deller (1989), Farnham (1990) และ Pommerehn (1978) เป็นการศึกษาเปรียบเทียบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรูปแบบการปกครอง หรือโครงสร้างการตัดสินใจทางการเมืองที่แตกต่างกัน ทำการศึกษาวิเคราะห์โดยอาศัยแบบจำลอง The median voter model เหมือนกันในทุกการศึกษา แต่ใช้ข้อมูลและวิธีการเปรียบเทียบผลแตกต่างกัน โดย Pommerehn ทำการศึกษาโดยแยกสมการคำนวณข้อมูลจากแต่ละท้องถิ่นที่มีรูปแบบการตัดสินใจแตกต่างกันแล้วเปรียบเทียบผลที่ได้ โดยมีสมมติฐานการศึกษาไว้ว่าถ้าระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน (จำนวนประเด็นที่มีการลงประชามติ) ทำให้ประชาชนมีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายมากขึ้น สมการประมาณค่าที่ได้ก็จะต้องเหมาะสมมากขึ้น โดยการเปรียบเทียบค่า adjust  $R^2$  และมีนัยสำคัญสูงขึ้น การศึกษานี้ใช้ข้อมูลของเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุด จำนวน 110 แห่ง ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ขณะที่งานของ Farnham ใช้วิธีการศึกษานี้เช่นเดียวกันแต่เพิ่มการวิเคราะห์แบบสมการเดียว โดยกำหนดให้รูปแบบการปกครองที่มีระดับการมีส่วนร่วมต่างกัน 3 รูปแบบ ได้แก่ การออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย และการมีอำนาจถอดถอน เป็นตัวแปรหุ่น (dummy variables) และใช้ข้อมูล pooled sample จากท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาที่มีประชากร 10,000 คนขึ้นไป จำนวน 735 แห่ง ซึ่งแตกต่างจากงานของ Chicoine, Walzer and Deller ทำการศึกษาเปรียบเทียบรายจ่ายในการผลิตบริการถนนในท้องถิ่น 2 รัฐ คือ Minesota และ Illinois ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบโดยตรงและแบบตัวแทนตามลำดับ โดยแยกการคำนวณเป็น 2 สมการ แล้วเปรียบเทียบผลโดยการคำนวณ F-statistic เปรียบเทียบค่าพารามิเตอร์ของตัวแปรแต่ละคู่ว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ อย่างไร

ผลการศึกษาจากการเปรียบเทียบค่า adjust  $R^2$  ที่ได้ในแต่ละสมการ ในการศึกษาของ Pommerehn และ Farnham พบว่ามีลักษณะสอดคล้องกัน นั่นคือ ค่า adjust  $R^2$  มิได้มีค่าสูงสุดในกรณีที่มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงสุดตามสมมติฐาน ในงานของ Pommerehn ค่า adjust  $R^2$  สูงสุดเท่ากับ 0.938 ในกรณีของข้อมูลการปกครองแบบตัวแทนและมีการลงประชามติ และงานของ Farnham เช่นกัน adjust  $R^2$  สูงสุดเท่ากับ 0.92 ในกรณีใช้ข้อมูลที่มีจำนวนการใช้การปกครองโดยตรง 149 ครั้ง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลโดยรวมแล้ว พบว่าค่า adjust  $R^2$  มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และขนาดค่าความยืดหยุ่นของตัวแปรต่างๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามการเพิ่มขึ้นนี้มิได้มีลักษณะที่แน่นอน (ตารางที่ 1.2)

ในส่วนของ Pooled regression ในงานของ Farnham พบว่า รูปแบบของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกัน ซึ่งแทนด้วยตัวแปรหุ่นมีอิทธิพลต่อรายจ่าย งบประมาณน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับตัวแปรอื่นๆ เช่น ตัวแปรประชากรที่มีค่าความยืดหยุ่นสูง และมีนัยสำคัญในทุกสมการ ส่วนรูปแบบการปกครองที่มีอิทธิพลสูงสุด ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดระบบการศึกษา โดยมีค่าความสัมพันธ์เท่ากับ 0.622 ส่วนรูปแบบอื่นๆ มีค่าระหว่าง 0.003-0.089

ส่วนผลการศึกษาในงานของ Chicoine, Walzer and Deller พบว่า ตัวแปรรายได้ และตัวแปรระยะทาง ค่าสัมประสิทธิ์ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือการปกครองแบบโดยตรงใน Minnesota ไม่มีผลทำให้ตัวแปรรายได้มีอิทธิพลต่อรายจ่ายงบประมาณแตกต่างไปจากการปกครองแบบตัวแทนใน Illinois ส่วนตัวแปรที่เหลือซึ่งได้แก่ ตัวแปรภาษี และตัวแปรประชากร ผลการเปรียบเทียบพบว่า มีค่าสัมประสิทธิ์แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ นั่นคือรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน มีผลทำให้ตัวแปรทั้ง 2 มีอิทธิพลต่องบประมาณรายจ่าย แตกต่างกัน

ดังนั้นจากผลการศึกษาทั้งหมดสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่แตกต่างกันโดยผ่านรูปแบบการตัดสินใจทางการเมืองที่แตกต่างกัน มีอิทธิพลต่อการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นในระดับหนึ่ง โดยท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าการใช้จ่ายงบประมาณจะมีประสิทธิภาพมากกว่า โดยสะท้อนผ่านอิทธิพลของตัวแปรต่างๆ ที่อธิบายความต้องการของประชาชนจะมีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายได้มากขึ้น (adjust  $R^2$  เพิ่มขึ้น, ค่าสัมประสิทธิ์มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ, ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรเพิ่มขึ้น)

ในกรณีประเทศไทยแม้ว่าจะมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมากมาย แต่รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ชัดเจน ดังเช่นการปกครองแบบโดยตรงดังที่กล่าวมาข้างนี้ได้ปรากฏการศึกษาอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเหมือนเช่นการศึกษาในต่างประเทศจึงไม่สามารถกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามภายใต้บทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบโดยตรง เช่น การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผลให้มีการศึกษามากขึ้นต่อไปในอนาคต

แม้ว่าการศึกษาในแง่เศรษฐศาสตร์ยังมิได้ปรากฏแต่ในแนวทางรัฐศาสตร์ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น สุขาภิบาล [ ประสิทธิ์ พรรณพิสุทธิ์ (2512), จรัญ วงศ์สวัสดิ์ (2532) และคณะ อินทสุวรรณ์ (2537) ] เทศบาลเมือง [ บุญยิ่ง โหมดเทศน์ (2530), เทวินทร์ ตติยรัตน์ (2532) และคันฉัตร ตันเสถียร (2536) ] และกรุงเทพมหานคร [ สุรพล สายพันธ์ (2519) ] โดยการศึกษาทั้งหมดใช้วิธีการศึกษาเชิงพรรณนา และหาค่าความสัมพันธ์ของตัวแปรที่กำหนดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผลการศึกษาเกือบทั้งหมดให้ผลไปในทางเดียวกันคือ รูปแบบพฤติกรรมการมีส่วนร่วมที่พบมากที่สุด ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รองลงมาคือการชักชวนให้ผู้อื่นสนทนาเรื่องการเมือง และรูปแบบการแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องเจ้าหน้าที่หรือนักการเมืองเป็นรูปแบบที่พบน้อยที่สุด เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาทั้งหมดนี้ กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมมากนักนอกจากการเลือกตั้ง แต่เชื่อว่าในอนาคตอันใกล้จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รูปแบบการมีส่วนร่วมจะเปลี่ยนไปและหลากหลายมากขึ้น

ในส่วนของปัจจัยกำหนดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมพบว่า ผลการศึกษาสอดคล้องกันคือ ปัจจัยด้านรายได้เป็นปัจจัยหลักที่มีผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วม โดยให้ความสัมพันธ์ไปในทางเดียวกัน ซึ่งผลการศึกษานี้ก็สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า การมีส่วนร่วมเป็นพฤติกรรมที่มีต้นทุนในการปฏิบัติการร่วมกัน (Collective action cost) ดังนั้นการที่ประชาชนในฐานะผู้มีพฤติกรรมสมเหตุสมผลจะแสดงพฤติกรรมการมีส่วนร่วม ต้องเปรียบเทียบต้นทุนที่เกิดขึ้นก่อนตัดสินใจ ต้นทุนที่กล่าวมาเช่นค่าเดินทาง ค่าเสียเวลาในการประกอบอาชีพ เป็นต้น ดังนั้นผู้ที่มีรายได้น้อยถ้ามีต้นทุนเหล่านี้สูงก็ย่อมไม่ต้องการแสดงพฤติกรรม นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนจากการศึกษา ได้แก่ ปัจจัยด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนต่อการปกครองท้องถิ่นและการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนที่เพิ่มต้นทุนของการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น เช่น ถ้าการประชาสัมพันธ์ข้อมูล



ข่าวสารไม่ดีประชาชนที่ต้องการทราบข้อมูลต้องเสียต้นทุนสูง ประชาชนก็จะเลือกไม่มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมเสียแทน

ตารางที่ 1.2 ผลการศึกษาอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น

Variable	Pommerehne			
	A	B	C	D
Income	1.386**	1.138**	0.983	0.409
Tax share	-0.71**	-0.769**	-0.516**	-0.391*
Population	0.242	0.575*	0.622**	0.566**
R <sup>2</sup>	0.874	0.899	0.938	0.834

หมายเหตุ A = 32 direct democracies with obligatory / optional referendum

B = 16 direct democracies with obligatory / optional referendum

C = 35 representative democracies with obligatory / optional referendum

D = 27 representative democracies with on referendum

\* significant at the 0.05 level

\*\* significant at the 0.01 level

ตารางที่ 1.2 ผลการศึกษาอิทธิพลของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น (ต่อ)

Variable	Farnham			
	N = 88	N = 114	N = 149	N = 384
Income	-0.227	0.637	0.344	0.443
Tax share	-0.16	-0.176	-0.075	-0.115
Population	1.137	0.892	1.072	0.95
R <sup>2</sup>	0.81	0.79	0.92	0.9

หมายเหตุ N = number of direct democracy elements

\* significant at the 0.05 level

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎี

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎี

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมิได้ปรากฏแต่เพียงทางวิชาเศรษฐศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมีความเกี่ยวพันกันในหลายสาขาวิชา เช่น วิชารัฐศาสตร์ วิชานิติศาสตร์ หรือวิชาสังคมศาสตร์ ล้วนให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อความสมบูรณ์ของการศึกษา เราจึงจำเป็นต้องนำเอาทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในสาขาวิชาต่างๆ มาใช้เป็นแนวทางการศึกษาร่วมกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งถือว่าเป็นแนวคิดหลัก

รัฐบาลท้องถิ่นในความหมายของสาขาวิชาต่างๆ มีความแตกต่างกันตามเนื้อหาวิชา แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองในทางเศรษฐศาสตร์ ให้ความสำคัญในประเด็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เพราะถือว่าเป็นส่วนที่สำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังปรากฏในลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองที่ว่า “องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมและมีอิสระในการตัดสินใจในการบริหารงบประมาณ” (ชูวงศ์, 2539) การที่ท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังที่พึ่งตนเองได้ โดยการคลังท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง การบริหารงานคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชี (ประทาน, 2525) ก็จะสามารถจัดสรรสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งสอดคล้องกับ Maddick (1963) ที่เห็นว่า “การกระจายอำนาจจะเกิดขึ้นได้ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของการคลังท้องถิ่นที่จะสามารถรองรับต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ”

นอกจากการกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นส่วนสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว ในทางเศรษฐศาสตร์การกระจายอำนาจการคลังยังก่อให้เกิดผลดีในหลายประการ ดังนี้ Rosen (1999:479-483) ได้ชี้ให้เห็นว่าระบบการกระจายอำนาจการตัดสินใจจะทำให้สินค้าและบริการที่ผลิตออกมาสามารถตอบสนองต่อความชอบ หรือรสนิยมของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ โดยเห็นว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีความชอบและต้องการในขนาดและประเภทของสินค้าและบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน การให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ตัดสินใจในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะจะทำให้ท้องถิ่นทุกแห่งได้รับบริการสาธารณะในประเภทและขนาดเดียวกัน โดย

ปราศจากการสนใจต่อความต้องการหรือความชอบของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น แต่ถ้าให้แต่ละท้องถิ่นได้ตัดสินใจเองจะสามารถผลิตบริการสาธารณะที่ตอบสนองความชอบของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความหลากหลายได้ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Tiebout (1972) ตามทฤษฎี Voting by feet ที่เห็นว่าประชาชนสามารถเลือกที่อยู่อาศัยของตนได้โดยอิสระภายใต้ระบบการกระจายอำนาจโดยสมบูรณ์ โดยที่ต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction cost) จากการย้ายที่อยู่อาศัยนั้นไม่เกิดขึ้น และการย้ายที่อยู่อาศัยของประชาชนเกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบอัตราภาษีและประสิทธิภาพขององค์กรท้องถิ่นในการให้บริการชุมชน โดยปัจเจกชนที่มีเหตุผลจะเลือกที่อยู่อาศัยในเขตที่ตัวเขาได้รับผลประโยชน์หรือพึงพอใจมากที่สุด ดังนั้นท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งเปรียบได้กับผู้ประกอบการแต่ละรายจึงต้องพยายามแข่งขันกันผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุดเพื่อให้ประชาชนพอใจและเลือกอาศัยในท้องถิ่นนั้นๆ

และสัมพันธ์กับทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วางใจ (Exit-voice theory) (ไกรยุทธ์, 2535) ที่เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนผู้ผลิตในตลาดสินค้าสาธารณะที่จะต้องแข่งขันกันในตลาด โดยต้องผลิตสินค้าที่มีคุณภาพให้กับประชาชนได้เลือกซื้อ และเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลท้องถิ่นผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพให้กับประชาชน ประชาชนก็จะมีพฤติกรรมตอบสนองเพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นได้ทราบถึงความไม่พึงพอใจนั้น อาจโดยการเรียกร้องหรือร้องเรียนเพื่อให้มีการปรับปรุงคุณภาพ หรือการเลือกซื้อบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นอื่นแทน ซึ่งอาจเป็นในรูปแบบของการย้ายถิ่นตามทฤษฎีของ Tiebout หรือการเลือกนักรบการเมืองคนอื่นในการเลือกตั้งครั้งต่อไปแทน และแนวคิดนี้ก็สอดคล้องกับแนวคิดของ Breton (1998) เช่นกัน ข้อดีอีกประการหนึ่งที่ Rosen ได้เสนอไว้คือ ก่อให้เกิดประสบการณ์และการพบแนวทางใหม่ๆ ในการจัดสรรสินค้าและบริการท้องถิ่นที่เหมาะสม เพราะการกระจายอำนาจจะทำให้เกิดความหลากหลายในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละท้องถิ่นจะมีลักษณะของความต้องการและปัญหาแตกต่างกันไป ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาและการตอบสนองต่อความชอบของประชาชนย่อมมีหลากหลายรูปแบบตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้กล่าวมาข้างต้น เกริกเกียรติ (2522) ยังแสดงให้เห็นข้อดีในทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจไว้อีก 2 ประการ คือ

1. ประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง สินค้าหรือบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นใช้ในแต่ละท้องถิ่นที่มีขอบเขตของการแผ่ขยาย (Spillovers) อันจำกัด

เช่น ถนนหนทางที่ใช้เพื่อการคมนาคมภายในท้องถิ่น บริการการดับเพลิง สวนสาธารณะ รัฐบาลกลางจะไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรบริการเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่ากับการปล่อยให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้นทำหน้าที่จัดสรรเองเนื่องจาก ประการแรกเช่นเดียวกับ Oates (1972) รัฐบาลท้องถิ่นย่อมทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ประการที่สองรัฐบาลท้องถิ่นสามารถปรับการใช้จ่ายของตนให้เข้ากับฐานะทางการเงินและความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม ประการที่สามการผลิตสินค้าและบริการย่อมต้องคำนึงถึงขนาดการผลิตที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด หากตัวเมืองหรือท้องถิ่นมีขนาดเล็กหรือใหญ่เกินไปย่อมจะทำให้ต้นทุนโดยเฉลี่ยของการผลิตบริการสูงเกินไป

2. ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น เนื่องจากโดยหลักการแล้วรายจ่ายในการผลิตบริการต่างๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่นนั้นต้องมาจากเงินภาษีอากรของคนในท้องถิ่นนั้นด้วย เมื่อประชาชนในท้องถิ่นได้รับสินค้าและบริการสาธารณะที่ตนพึงพอใจย่อมเต็มใจในการเสียภาษี เพื่อนำไปใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะนั้นต่อไป

จากข้อดีในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งสนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าระบบการกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะมีสถานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้รับบริการสาธารณะตามที่ตนต้องการ แต่อย่างไรก็ตามระบบการกระจายอำนาจก็อาจทำให้เกิดผลด้านลบได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่นทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรอันเกิดจากปัญหาผลกระทบภายนอก (Externality) ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบด้านบวกหรือผลกระทบด้านลบ เช่น กรณีที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งผลิตบริการสาธารณะขึ้นมาแล้ว ทำให้คนในท้องถิ่นอื่นได้รับประโยชน์จากบริการดังกล่าว แต่รัฐบาลท้องถิ่นนั้นไม่สามารถที่จะไปเรียกเก็บเงินหรือภาษีอากรจากคนที่ได้รับบริการที่อยู่ในท้องถิ่นอื่นได้ ก็จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากกว่าที่ควรจะเป็น หรือกรณีตรงกันข้ามท้องถิ่นเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่ประชาชนในอีกท้องถิ่นหนึ่ง แต่ประชาชนที่ได้รับผลเสียไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ที่เกิดผลเสียดังกล่าวได้ รวมทั้งปัญหาการประหยัดต่อขนาด (Scale of Economy) เพราะบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องผลิตในปริมาณมากจึงจะมีความได้เปรียบในเชิงต้นทุนการผลิตที่ถูกกว่าหรือบริการสาธารณะที่มีต้นทุนคงที่สูง เช่น การผลิตไฟฟ้า และสนามกีฬา เป็นต้น การแยกทำการผลิตในแต่ละท้องถิ่นจะทำให้ต้นทุนสูงเกินความจำเป็นอันจะนำไปสู่ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการดำเนินการให้บริการสาธารณะโดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต่างมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป ดังนั้นการเลือกรูปแบบการกระจายอำนาจ

การปกครองและการจัดแบ่งภารกิจที่เหมาะสมถือเป็นส่วนสำคัญ ควรมีการพิจารณาที่รอบด้าน เพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองเกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด

## 2.2 กรอบการวิเคราะห์และแบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้วิธีที่ใช้ในการศึกษาถึงปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกต่างกัน โดยระดับความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นมาจากการที่โครงสร้างสถาบันมีการเปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการบริหารการปกครองที่สำคัญหลายมาตรา เช่น มาตรา 58 ประชาชนมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะของทางราชการ มาตรา 59 สิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมาตรา 76 ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างทางสถาบันที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของกฎที่เป็นทางการอันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นความหมายของสถาบันตามแนวคิดของ North (1997: 3-12) ทำให้สนใจทำการศึกษาว่าภายใต้โครงสร้างสถาบันใหม่ที่เกิดขึ้นนี้จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ โดยวิธีการศึกษาที่ใช้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ และการศึกษาด้วยการรวบรวมข้อมูลพรรณนาความจากทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

การศึกษาด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติ เป็นการศึกษาโดยการใช้แบบจำลอง (model) เชิงเศรษฐมิติ โดยศึกษาภายใต้กรอบทฤษฎีความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น (Demand for local public goods) เริ่มจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ทฤษฎีสินค้าสาธารณะ (Theory of Public Goods)<sup>1</sup> โดยพิจารณาจากลักษณะสินค้า

<sup>1</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2539), หน้า 238-240.

และบริการ เห็นว่าสินค้าสาธารณะ (public goods) เป็นสินค้าที่มีลักษณะพิเศษซึ่งแตกต่างจากสินค้าเอกชน (private goods) กล่าวคือสินค้าเอกชนเป็นสินค้าที่การบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับความพอใจ (Utility) ของบุคคลอื่น ทั้งนี้เนื่องจากสินค้าเอกชนมีลักษณะของควมมีจำกัด การจะเข้าไปบริโภคจะต้องมีการแข่งขันกันเพื่อจะได้บริโภคสินค้าและบริการนั้นๆ การจัดสรรสินค้าเอกชนแก่ผู้บริโภคจึงสามารถใช้ระบบตลาดตามกลไกราคาเป็นเครื่องมือในการจัดสรรได้ผล โดยถ้าให้  $x^1, \dots, x^h$  เป็นการบริโภคสินค้าเอกชนของประชาชนในสังคม (สมมติมีประชาชน  $h$  คน) การบริโภคสินค้า  $x_i$  รวมของสังคมจะเป็นดังสมการ

$$\sum x_i^h = x_i$$

$x^h$  คือสินค้าเอกชนที่แต่ละคนบริโภค

$x_i$  คือ สินค้าเอกชนที่ผลิตขึ้นมาในท้องถิ่นหนึ่งๆ

$i$  คือ สินค้าแต่ละประเภทที่บุคคลในท้องถิ่นบริโภค ( $i = 1, 2, 3, \dots, n$ )

$h$  คือ แต่ละบุคคลที่บริโภคสินค้าในท้องถิ่น ( $h = 1, 2, 3, \dots, H$ )

ในขณะที่สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่มีคุณสมบัติแตกต่างจากสินค้าเอกชน กล่าวคือ การบริโภคสินค้าประเภทนี้ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับความพอใจ (Utility) ในการบริโภคของคนอื่นๆ คุณสมบัติที่กล่าวถึงนี้คือ

- เป็นสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non excludable) สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ไม่สามารถกีดกันไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาบริโภคได้ เช่น การป้องกันประเทศ มีประโยชน์กับคนทั้งประเทศ ไม่สามารถจำกัดการป้องกันแก่ประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ การที่ไม่สามารถกีดกันผู้อื่นทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดราคาสินค้านั้น และการเก็บค่าบริการสินค้านั้นๆ จะทำให้เกิด Free rider ขึ้นในสังคม คือ มีผู้ที่บริโภคได้โดยไม่ต้องรับภาระต้นทุนของสินค้านั้น

- เป็นสินค้าที่ไม่ต้องแข่งขันกันในการบริโภค (Non rivalness) เนื่องจากสินค้าสาธารณะเมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนในสังคมสามารถบริโภคได้ในปริมาณเท่ากัน คือ เท่ากับปริมาณที่ผลิตขึ้นมา นั่นคือ การบริโภคของคนหนึ่งๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่อความพอใจของบุคคลอื่นๆ ดังสมการ

$$g^1_i = g^2_i = \dots g^h_i = G_i$$

โดยที่  $g_i$  คือ สินค้าสาธารณะที่แต่ละคนบริโภคได้ในท้องถิ่นหนึ่งๆ  
 $G_i$  คือ สินค้าสาธารณะทั้งหมดที่ทำการผลิต

ดังนั้นจากลักษณะความแตกต่างกันนี้ทำให้กลไกราคาไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรสินค้าสาธารณะได้ เป็นผลทำให้ระบบตลาดของสินค้าสาธารณะล้มเหลว (Market failure) เพราะผู้บริโภคจะไม่แสดงออกถึงความต้องการแท้จริงของตนเอง เพื่อหลีกเลี่ยงการรับภาระต้นทุนของสินค้าสาธารณะนั้น นำไปสู่ความยากลำบากในการหาอุปสงค์สินค้าสาธารณะที่แท้จริงตามทฤษฎี ซึ่งจะหาได้จากการรวมอุปสงค์ของผู้บริโภคทุกคนตามแนวตั้ง (vertical summation) เพราะสินค้าสาธารณะมีลักษณะของการบริโภคร่วมกัน (joint consumption) กล่าวคือเมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนจะได้ใช้บริการร่วมกัน

จากปัญหาดังกล่าวนักเศรษฐศาสตร์จึงได้ศึกษาวิธีการหาอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะด้วยวิธีการทางอ้อม หรือเรียกว่า อุปสงค์เทียม (Pseudo-demand curve) เช่น อุปสงค์สินค้าสาธารณะของ Lindahl แต่อย่างไรก็ตามวิธีหาอุปสงค์เทียมในการปฏิบัติก็เกิดปัญหามากมาย เนื่องจากข้อสมมติต่างๆ ทำให้กระบวนการหาอุปสงค์เป็นไปได้ยาก และไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงขนาดที่เหมาะสมของสินค้าสาธารณะที่ท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรผลิตได้

จนกระทั่งต่อมานักเศรษฐศาสตร์ในแนวทางเศรษฐศาสตร์การคลัง ได้นำแนวคิดในสาขาวิชาอื่นๆ มาประยุกต์ใช้ร่วมกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ในการหาอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะ เช่น W.E. Oates, R.T. Deon โดยพบว่ากระบวนการออกเสียง (voting) ตามระบอบประชาธิปไตยในทางวิชารัฐศาสตร์ สามารถนำมาใช้ในการหาอุปสงค์ของสินค้าสาธารณะได้ ทฤษฎีที่นำแนวคิดทางการเมืองมาใช้ในทางเศรษฐศาสตร์ ได้แก่ ทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวม (Public Choice Theory) โดยทฤษฎีนี้ให้ความสนใจว่ากระบวนการทางการเมืองทำหน้าที่อย่างไรในการกำหนดปริมาณของสินค้าและบริการที่รัฐบาลจัดหาให้แก่ประชาชน (Hyman, 1996:151) โดยเฉพาะสินค้าสาธารณะ (public goods) ที่ประสบกับปัญหาการเปิดเผยความพอใจ (reveal preference) ซึ่งนักทฤษฎี public choice มองว่าระบบการออกเสียงเลือกตั้ง (voting)\* นี้เองที่เป็นการแสดงออกถึงความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อสินค้าสาธารณะ (McNutt, 1996 : 8) โดยในการศึกษาภายใต้ทฤษฎีนี้ได้นำวิธีการตัดสินใจเลือกในระบบตลาดมาปรับใช้กับการตัดสินใจเลือกในทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจเลือกในแนวนโยบายของรัฐบาล หรือการตัดสินใจเลือกของประชาชนในการเลือกตั้ง โดยได้รับอิทธิพล

โดยตรงในด้านความคิดและวิธีการศึกษามาจากเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก สมมติฐานต่างๆ ในแนวการศึกษาแบบนี้จึงเป็นเพียงการปรับสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักให้เข้ากับกรณีของรัฐหรือรัฐบาล และกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น สมมติฐานที่สำคัญของทฤษฎีนี้<sup>2</sup> ได้แก่

1. สมมติฐานเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนซื้อขาย (exchange) ในระบบตลาด

แนวความคิดเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนซื้อขายในตลาดระหว่างผู้บริโภคกับผู้ผลิตได้ถูกนำมาใช้ในทฤษฎีนี้ โดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐกับประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยนในตลาดทางการเมือง ฝ่าย

\* รูปแบบของการเลือก หรือการออกเสียงอาจแบ่งได้เป็น 8 ลักษณะ ดังนี้

1. เสียงเอกฉันท์ (Unanimity) ลักษณะการเลือกที่ทุกคนที่มีสิทธิเลือกจะต้องออกเสียงเหมือนกันหมดในการเลือกตัวแทน หรือนโยบายใดๆ

2. เสียงข้างมากพิเศษ (Qualified Majority) การกำหนดเกณฑ์ว่า ผลของการเลือกนโยบายหรือเลือกตั้งนั้นจะต้องมีคะแนนมากเป็นพิเศษ เนื่องจากอาจหาคะแนนเอกฉันท์ไม่ได้

3. เสียงข้างมากสมบูรณ์ (Absolute Majority) การยอมรับการเลือกด้วยคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้ที่เลือกทั้งหมด โดยจะต้องค่อยๆ ตัดเรื่องที่มีคะแนนน้อยออกไปจนเหลือเพียง 2 เรื่อง แล้วจึงเลือก

4. เสียงข้างมากธรรมดา (Simple Majority) ถ้ามีการลงคะแนนเสียงเรื่องใดสูงกว่าเรื่องอื่นก็จะได้รับเลือก เป็นลักษณะการเลือกที่แพร่หลายเพราะง่ายต่อการจัดการ

5. เสียงร่วมน้อย (Plurality Voting) การให้ผู้ที่มีสิทธิเลือก ให้คะแนนความชอบของนโยบายที่เลือก โดยลำดับที่ 1 จะเป็นนโยบายที่ชอบมากที่สุด นโยบายที่มีคะแนนร่วมน้อยที่สุดจึงจะถูกเลือก

6. เสียงรวมมาก (Borda Count) วิธีการตรงข้ามกับข้อ 5. คือนโยบายที่ชอบมากที่สุดให้คะแนนสูงสุด นโยบายที่มีคะแนนมากที่สุดจึงถูกเลือก

7. เสียงแบบให้แต้ม (Point Voting) การให้ผู้มีสิทธิเลือกให้คะแนนกับนโยบายต่างๆ จากคะแนนเต็ม โดยเมื่อรวมคะแนนในทุกนโยบายแล้วจะเท่ากับคะแนนเต็ม นโยบายใดได้คะแนนสูงสุดก็จะได้เลือก

8. เสียงข้างมากแบบจับคู่ (Condorcet Criterion) การจับคู่นโยบายทีละคู่ และตัดนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนน้อยกว่าออกไป สุดท้ายก็จะได้นโยบายที่มีเสียงข้างมาก

<sup>2</sup> อนุสรณ์ ลิ้มมณี. ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองยุคปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ หจก.อรุณการพิมพ์, 2525), หน้า 83-106.



ประชาชนใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ซื้อสินค้าในรูปของนโยบายหรือภาวะเศรษฐกิจที่ตนต้องการจากรัฐบาล ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลจะนำเอาคะแนนเสียงที่ได้รับจากการเลือกตั้งมาเป็นฐานสำคัญสำหรับการอยู่ในอำนาจต่อไป

ทั้งนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในลักษณะของการแลกเปลี่ยนซื้อขายกันในตลาดทางการเมืองดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาความคิดเกี่ยวกับอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) มาใช้อีกด้วย ในแง่หนึ่งเราอาจจะเห็นได้ว่าการตัดสินใจเลือกพรรครัฐบาลหรือฝ่ายตรงข้าม หรือการเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ เป็นการแสดงออกถึงอุปสงค์ของประชาชนในเรื่องนโยบายบริการของรัฐ ขณะที่นโยบายด้านต่างๆ และสินค้าบริการของรัฐก็คืออุปทาน หากมองในแง่นี้ตัวรัฐบาลก็ไม่ต่างอะไรกับหน่วยธุรกิจหรือโรงงานซึ่งผลิตสินค้าและบริการของรัฐ (public goods and services) ออกมาให้ประชาชนบริโภค (Breton, 1978 : 56-58)

## 2. สมมติฐานเกี่ยวกับปัจเจกชนในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ (Method-logical Individualism)

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปหน่วยวิเคราะห์พื้นฐานในทางทฤษฎีก็คือ บุคคล (individual) แม้ในการศึกษาพฤติกรรมของหน่วยเศรษฐกิจที่ใหญ่ไปกว่านั้น เช่น ระดับหน่วยธุรกิจ หรือสังคมก็ยังคงอาศัยการพิจารณาจากพื้นฐานของแต่ละคนเป็นหลัก (Wiseman, 1978 : 79-80) ทั้งนี้เพราะเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือว่า พฤติกรรมของกลุ่มคนนั้น ไม่ได้แตกต่างในสาระสำคัญไปจากพฤติกรรมของคนแต่ละคนที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือพฤติกรรมของกลุ่มคนเท่ากับพฤติกรรมของคนแต่ละคนในกลุ่มมารวมกันนั่นเอง ข้อสมมตินี้ได้ถูกนำมาใช้ในการอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลและประชาชนในทฤษฎีการตัดสินใจเลือกของส่วนรวม โดยถือว่าพฤติกรรมของรัฐบาลหรือคนส่วนใหญ่มีลักษณะเหมือนกับพฤติกรรมของปัจเจกชนที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง

เมื่อพิจารณาในแง่นี้รัฐหรือรัฐบาลจึงเป็นเพียงสถาบันที่ประกอบขึ้นด้วยปัจเจกบุคคลทั้งหลายที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว (Frey, 1978 : 90) บุคคลเหล่านี้ได้แก่นักการเมืองและข้าราชการประจำนั่นเอง ตามข้อสมมติฐานของทฤษฎีการตัดสินใจของส่วนรวม พฤติกรรมทางด้านเศรษฐกิจการเมืองของสถาบันทางการเมืองและมหาชนนั้น โดยเนื้อแท้ไม่ผิดแผกไปจากพฤติกรรมของบุคคลแต่ละคนแต่อย่างใด ดังนั้นหลักเหตุผลที่ใช้อธิบายพฤติกรรมของปัจเจกชนจึงสามารถนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐบาลและคนส่วนใหญ่ในสังคมได้

### 3. สมมติฐานเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational behavior)

ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์กระแสหลักโดยทั่วไป มีสมมติฐานเบื้องต้นอยู่ว่ามนุษย์จะแสดงพฤติกรรมอย่างมีเหตุผล (rational behavior) โดยเฉพาะอย่างยิ่งพฤติกรรมในการตัดสินใจเลือกสิ่งต่างๆ อย่างมีเหตุผล (rational choice) ทั้งนี้เป็นเพราะว่ามนุษย์นั้นสามารถจัดลำดับความสำคัญของความต้องการของตนได้ แนวการศึกษาเศรษฐกิจการเมืองแบบการตัดสินใจเลือกของส่วนรวมก็ได้รับเอาสมมติฐานเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกของปัจเจกบุคคลในระบบตลาดมาใช้ในการศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจของประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้ง (voting) หรือการตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปพฤติกรรมในการตัดสินใจเลือกสิ่งต่างๆ จะถือว่ามีเหตุผลถ้าหากการตัดสินใจเลือกนั้นเป็นการตัดสินใจที่มุ่งสู่เป้าหมาย และการเลือกสิ่งนั้นจะช่วยให้ผู้ตัดสินใจบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าวได้ (Down, 1957 : 9-10) ดังนั้นการตัดสินใจเลือกโดยคำนึงถึงเป้าหมายบางอย่างในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชน หรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาลโดยคำนึงถึงเสียงสนับสนุนและคะแนนนิยมจากประชาชนหรือเป้าหมายอื่นๆ จึงถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมการตัดสินใจเลือกที่มีเหตุผล นอกจากนี้การตัดสินใจเลือกในทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือการเลือกใช้นโยบายทางเศรษฐกิจแบบใดแบบหนึ่ง ก็เป็นการตัดสินใจโดยมีการจัดลำดับความสำคัญของความต้องการไว้แล้วว่าตนเองต้องการสิ่งใดมากกว่าสิ่งใด

### 4. สมมติฐานเกี่ยวกับการมุ่งก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Maximization of Utility)

เศรษฐศาสตร์กระแสหลักยังมีสมมติฐานต่อไปอีกว่า พฤติกรรมในการเลือกของมนุษย์นั้นมุ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเอง สมมติฐานดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดหลักของเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก (Bell, 1981 : 50) สามารถนำมาอธิบายพฤติกรรมมนุษย์ได้ในทุกกรณีไม่เฉพาะแต่พฤติกรรมในด้านเศรษฐกิจเท่านั้น ลักษณะแนวความคิดแบบนี้จะเห็นได้จากทัศนะของ Buchanan (1978:17) ที่ว่า พฤติกรรมทุกอย่างของประชาชนควรจะถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มุ่งสู่ประโยชน์สูงสุดอย่างมีเหตุผล ทั้งนี้เพราะว่าโดยธรรมชาติมนุษย์นั้นจะกระทำการสิ่งที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองมากที่สุดอยู่เสมอ

เมื่อนำมาใช้กับการศึกษาด้านเศรษฐกิจการเมือง แนวการศึกษาแบบการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลก็ถือว่า พฤติกรรมทางการเมืองของรัฐบาลและของประชาชนเป็นพฤติกรรมที่มุ่งแสวงหา ผลประโยชน์สูงสุดให้แก่ตัวเองเช่นเดียวกัน เช่น รัฐบาลอาจจะดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่หวังจะทำให้ประชาชนเลือกสมาชิกพรรคของตนเข้ามามากที่สุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนเลือกพรรคใดพรรคหนึ่งเพราะหวังว่าหากพรรคนั้นเป็นรัฐบาล ก็จะทำให้สภาพความเป็นอยู่ของตนเองดีขึ้น เป็นต้น

ดังนั้นจากแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่กล่าวมา สามารถนำมาสร้างแบบจำลองและอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนได้ โดยในวิชาเศรษฐศาสตร์การคลังได้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลไว้ประการหนึ่งคือ บทบาทในการจัดสรรทรัพยากร (allocation function) โดยเฉพาะสินค้าสาธารณะ ภาครัฐจะต้องตระหนักว่าควรจะมีการจัดสรรอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2539 : 24) ได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ว่า

กลไกทางการเมืองจะสามารถทำหน้าที่จัดสรรการกระจายการใช้สินค้าสาธารณะได้ดีเพียงไรย่อมขึ้นกับปัญหาว่า กลไกทางการเมืองที่ใช้อยู่ในสังคมนั้นจะสามารถวัดหรือสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีต่อการทำหน้าที่ในการจัดการของรัฐบาลได้ดีเพียงไรหรือทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้ประชาชนแสดงถึงความต้องการของตนที่มีต่อบริการของรัฐออกมาได้ ถ้ากลไกทางการเมืองสามารถวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างถูกต้องและรัฐบาลก็ทำการจัดสรรตามความต้องการของประชาชน การจัดสรรการกระจายสินค้าสาธารณะก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าหากว่ากลไกทางการเมืองไม่สามารถวัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้อย่างถูกต้อง หรือกลไกทางการเมืองไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความปรารถนาของตนที่มีต่อบริการของรัฐ รัฐก็จะไม่สามารถจัดสรรการกระจายสินค้าและบริการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากความเห็นข้างต้นสรุปได้ว่า รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ โดยต้องก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุด ซึ่งก็คือสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้หน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นภาระที่เกิดขึ้นทั้งรัฐบาลระดับประเทศและรัฐบาลระดับท้องถิ่น จะแตกต่างกันก็เพียงขนาดท้องถิ่นที่รัฐบาลแต่ละส่วนต้องรับผิดชอบ และขนาดของท้องถิ่นนี้ก็มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพราะยิ่งท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสม ประชาชนมีโอกาสและสามารถแสดงออกถึงความต้องการได้รวมทั้งสามารถเจรจาต่อรองเพื่อให้ท้องถิ่นได้ประโยชน์สูงสุด ย่อมสามารถทำให้การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้นและนำไปสู่ประสิทธิภาพของส่วนรวมทั้งหมดด้วย

ดังนั้นจึงสามารถสร้างแบบจำลองเพื่อใช้ในการศึกษาถึงปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้ จากสมมติฐานที่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะผลิตสินค้าและบริการตามความพอใจสูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น (Maximized citizen preference) เพราะรัฐบาลมาจากการเลือกของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการของประชาชน โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามหลักอุปสงค์ คือ แต่ละบุคคลในท้องถิ่นจะบริโภคสินค้าทั้ง 2 ประเภท คือสินค้าเอกชน (private goods) และสินค้าสาธารณะ (public goods) ตามความพอใจ โดยมีข้อจำกัดอยู่ที่งบประมาณในการจัดหาสินค้ามาบริโภค ดังนั้นเราจะหาความพอใจสูงสุดของการบริโภคสินค้าและบริการของแต่ละบุคคลได้จากการ Maximized citizen preference ดังนี้<sup>3</sup>

จากทฤษฎีสินค้าสาธารณะ (Theory of Public Goods) ในทางเศรษฐศาสตร์ เนื่องจากสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่ไม่สามารถแบ่งแยกการผลิตได้ดังนั้น Samuelson จึงแยกความแตกต่างของสินค้าด้วยลักษณะการบริโภค โดยพิจารณาจากการลดลงของความพอใจในการเข้ามาบริโภคสินค้าร่วมกัน แสดงในรูปสมการดังนี้

- ให้  $G$  คือ สินค้าและบริการที่จัดสรรโดยรัฐ และใช้บริโภคในท้องถิ่นนั้น  
 $g^h$  คือ สินค้าและบริการที่จัดสรรโดยรัฐ ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งบริโภค  
 $N$  คือ จำนวนประชากรที่มีส่วนร่วมในการใช้สินค้าและบริการนั้น  
 $\delta$  คือ สัมประสิทธิ์ที่ใช้อธิบายระดับความเป็นสินค้าสาธารณะของ  $G$

จะได้ว่า

$$g^h = G/N^\delta \quad \text{หรือ} \quad G = g^h \cdot N^\delta \quad (1)$$

จากสมการที่ (1) แสดงถึงลักษณะของสินค้าและบริการที่จัดสรรโดยรัฐบาล ( $G$ ) ซึ่งจะมีลักษณะต่างๆ ดังนี้

- 1) ถ้า  $\delta$  มีค่าเข้าใกล้ 0

$$g^h = G/N^0$$

<sup>3</sup>Bergstrom, T., and Goodman, R., "Private Demand for Public Goods," *American Economic Review*, (1973), p. 286-296.

$$g^h = G$$

G เป็นสินค้าที่มีคุณสมบัติเข้าใกล้สินค้าสาธารณะที่แท้จริง (Pure public goods) กล่าวคือ การบริโภคของบุคคลใดบุคคลหนึ่งในสังคมไม่สามารถกีดกันการบริโภคของคนอื่นได้

2) ถ้า  $\delta$  มีค่าเข้าใกล้ 1

$$g^h = G/N^1$$

$$g^h = G/N$$

G เป็นสินค้าที่มีคุณสมบัติเข้าใกล้สินค้าเอกชน (Pure private goods) เนื่องจากการที่มีบุคคลใดๆ เข้ามาบริโภคสินค้า G แล้วจะทำให้คุณภาพ ปริมาณ และความพอใจในการบริโภคสินค้า G ลดลง

Bergstorm and Goodman (1973), Borcharding and Deacon (1972) และ Pommerehene (1978) ได้นำความสัมพันธ์ระหว่างประชากรกับลักษณะของสินค้ามาสร้างเป็น Demand model สำหรับสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาล โดยเริ่มจากแนวคิดที่ว่าประชาชนหรือบุคคลใดๆ ในสังคมจะได้รับความพอใจสูงสุด (Maximized individual utility) จากการบริโภคสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญแสดงเป็น สมการได้ดังนี้

$$\text{Max } U^h = U^h(x^h, g^h) \quad (2)$$

$$\text{Subject to: } \sum p_x \cdot x^h + t \cdot p_g \cdot G = Y \quad (3)$$

โดยที่ x คือ สินค้าและบริการที่จัดสรรโดยเอกชน

g คือ สินค้าและบริการที่จัดสรรโดยรัฐบาลท้องถิ่น

h คือ บุคคลใดๆ ในท้องถิ่น (Individual person,  $h = 1, 2, \dots, n$ )

$p_x$  คือ ราคาสินค้าที่จัดสรรโดยเอกชน ให้มีคุณสมบัติเป็น Numeraire

$\sum p_x \cdot x^h$  คือ มูลค่าของการบริโภคสินค้าเอกชนของบุคคลใดๆ

t คือ สัดส่วนของภาษีของบุคคลใดๆ

$p_g$  คือ ต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตสินค้า G

G คือ สินค้าและบริการที่จัดสรรโดยรัฐบาลท้องถิ่น

$Y$  คือ รายได้ของบุคคลใดๆ หรืองบประมาณที่บุคคลใดๆ ใช้ในการบริโภคสินค้าและบริการ โดยในที่นี้แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายได้ของบุคคล ( $Y^h$ ) และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่นเฉลี่ยต่อหัว ( $D^h$ )

จาก (3) แทนค่า  $G$  ด้วย  $g^h \cdot N^\delta$  จะได้ว่าข้อจำกัดด้านงบประมาณในการนำไปบริโภคสินค้าและบริการของบุคคลใดๆ คือ

$$\sum p_x \cdot x^h + t \cdot p_g \cdot g^h \cdot N^\delta = Y \quad (4)$$

จากสมการที่ (4) อธิบายถึงการบริโภคสินค้าและบริการของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งสามารถเลือกบริโภคสินค้าได้ 2 ประเภทคือ สินค้าที่จัดสรรโดยเอกชน ( $x^h$ ) และสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาล ( $g^h$ ) โดยที่เขาคือจะบริโภคได้ภายใต้ข้อจำกัดของรายได้ที่มีอยู่

จากลักษณะสินค้าที่ผลิตโดยรัฐบาลดังกล่าว ทำให้ระบบภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บซึ่งถือเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าสาธารณะไม่สามารถแบ่งแยกตามระดับการบริโภคได้เช่นกัน ดังนั้นประชาชนแต่ละบุคคลจึงเสียภาษีต่อหน่วยเท่ากัน นั่นคือราคาสินค้าที่ผลิตโดยรัฐบาลนั้นส่วนใหญ่จะแทนด้วยสัดส่วนของต้นทุนของสินค้าสาธารณะที่บุคคลใดๆ บริโภค โดยคิดมาจากสัดส่วนของภาษีที่เขาเสีย ( $t$ ) คูณกับต้นทุนของสินค้าสาธารณะนั้น ( $p_g$ ) จากสมการ (4) จะได้

$$T = t \cdot p_g \cdot N^\delta \quad (5)$$

โดยที่  $T$  คือ ราคาสินค้าสาธารณะ

$t$  คือ สัดส่วนของภาษีของบุคคลใดๆ

$p_g$  คือ ต้นทุนต่อหัวของการผลิตสินค้าสาธารณะ

$N$  คือ จำนวนประชากรที่มีส่วนร่วมในการใช้สินค้าและบริการนั้น

$\delta$  คือ สัมประสิทธิ์ที่ใช้อธิบายระดับความเป็นสินค้าสาธารณะ

ดังนั้นอุปสงค์สำหรับการบริโภคสินค้าสาธารณะของบุคคลใดๆ ( $g^h$ ) จึงขึ้นอยู่กับ รายได้ของบุคคลนั้นๆ ( $Y$ ) และต้นทุนที่จะได้มาซึ่งสินค้าสาธารณะนั้น ในที่นี้ได้แก่ ภาวะภาษี ( $T$ )

$$\text{จะได้ว่า} \quad g^h = f(T, Y) \quad (6)$$

$$\begin{aligned} \text{โดยที่} \quad T &= t \cdot p_g \cdot N^\delta \\ Y &= Y^h + D^h \end{aligned}$$

จาก (6) สมมติให้ฟังก์ชันความต้องการอยู่ในรูป Cobb – Douglas function นั่นคือ สมการอุปสงค์มีค่าความยืดหยุ่นคงที่ เนื่องจากลักษณะงบประมาณแต่ละปีที่ตั้งมีวงเงินจำกัด ซึ่งสมการรูปแบบนี้สามารถแสดงข้อจำกัดของงบประมาณได้ เพราะสัมประสิทธิ์ของตัวแปรรวมกันจะเท่ากับ 1 ได้สมการเป็น

$$g^h = k \cdot T^\beta \cdot Y^\sigma \quad (7)$$

สมการในข้อ (7) เป็นสมการแสดงฟังก์ชันอุปสงค์ของสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาลสำหรับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง สามารถทำให้เป็นฟังก์ชันอุปสงค์ของสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาลของสังคม โดยการแทน  $G = g^h \cdot N^\delta$  ในสมการที่ (7) จะได้ว่า

$$G = k \cdot T^\beta \cdot N^\delta \cdot Y^\sigma \quad (8)$$

สร้างสมการ (8) ให้อยู่ในรูป Log - linear function เพื่อนำไปทดสอบทางเศรษฐมิติ นอกจากนั้นค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรจะเป็นค่าความยืดหยุ่นของงบประมาณรายจ่ายต่อตัวแปรต่างๆ ทำให้ง่ายต่อการแปรความหมายผลการศึกษา

$$\ln G = a + \beta \ln T + \delta \ln N + \sigma \ln Y + \varepsilon \quad (9)$$

จากสมการ (9) เป็นสมการที่สามารถนำไปทดสอบปัจจัยกำหนดการให้บริการสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาล อย่างไรก็ตามสินค้าที่ผลิตโดยรัฐบาลส่วนใหญ่มักเป็นสิ่งที่สามารถวัดออกมาเป็นหน่วยได้ยาก มีความหลากหลายของสินค้า และส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ แบ่งแยกได้ยาก เช่น การรักษาความปลอดภัย การสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น การสร้างสมการเพื่อการศึกษาก็ใช้รายจ่ายในการจัดสรรสินค้าและบริการ (Government Expenditure : E) แทน เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นก็เพื่อจัดหา หรือผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่น จึงได้สมการดังนี้

$$\ln E = a + \beta \ln T + \delta \ln N + \sigma \ln Y \quad (10)$$

จากสมการข้างต้นเป็นเพียงปัจจัยเบื้องต้นในการศึกษารายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นตามทฤษฎี อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์ได้นำเอาตัวแปรอื่นๆ ซึ่งเชื่อว่าจะมีผลในการกำหนดรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (Grants-in-aid) ซึ่งจากเป้าหมายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ก็เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมและสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเอง เพื่อนำมาใช้ในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อเป็นการเพิ่มรายรับให้เพียงพอกับการบริหารงาน โดยในช่วงแรกที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอยู่ในสัดส่วนสูงมาก แต่ภายหลังเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถหารายได้ได้มากขึ้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงลดสัดส่วนลงแต่ยังคงมีอยู่นอกจากนี้การให้เงินอุดหนุนยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ อีกทั้งสามารถแก้ปัญหา Spillover ในกรณีที่ท้องถิ่นหนึ่งต้องรับภาระต้นทุนในการผลิตบริการสาธารณะที่มากเกินไป เนื่องจากท้องถิ่นอื่นๆสามารถบริโภคสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นได้เช่นกัน ดังนั้นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจึงควรเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในช่วงแรก ได้สมการเป็น

$$\ln E = a + \beta \ln T + \delta \ln N + \sigma \ln Y + \theta \ln D + \varepsilon \quad (11)$$

### 2.3 วิธีการศึกษา

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล กับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีวิธีการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญยิ่ง เป็นการศึกษาโดยใช้แบบจำลองเชิงเศรษฐมิติภายใต้ทฤษฎีความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น (Demand for local public) ในทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้ทราบว่าตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และในช่วงเวลาก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัจจัยต่างๆนี้ มีอิทธิพลเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร



ส่วนลักษณะของข้อมูลและวิธีการประมาณค่าสมการ แม้ว่าลักษณะข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เราต้องการศึกษามีทั้ง cross section data (รายจ่ายงบประมาณแต่ละอบต.) และ time series data (รายจ่ายงบประมาณรายปี) แต่เนื่องจากลักษณะการจัดทำงบประมาณในแต่ละปีมีความแตกต่างกัน รวมทั้งข้อมูลงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรกยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้นจึงทำการศึกษาเพียง 1 ปีงบประมาณของแต่ละช่วงเท่านั้น จึงเลือกใช้ข้อมูลแบบ cross section data ในการประมาณค่าโดยใช้วิธีการ Ordinary Least Square (OLS) ที่ละสมการ และการเปรียบเทียบว่ารายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ใน 2 ช่วงเวลาแตกต่างกันหรือไม่ ใช้วิธีการทดสอบทางสถิติ Chow – Test

ในส่วนของการศึกษาเชิงพรรณนาความเพื่อหาเหตุและปัจจัยนำไปใช้ในการอธิบายผลการศึกษาที่ได้จากแบบจำลอง ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) ซึ่งเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้ที่เกี่ยวข้องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากการค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary) ของทางราชการคือ กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบล และเอกสารจากห้องสมุดต่างๆ ได้แก่ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ห้องสมุด ป่วย อึ้งภากรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ประกอบกัน โดยกรอบการวิเคราะห์ในส่วนนี้อาศัยแนวคิดของสำนัก New Institution Economics (NIE) ซึ่ง Eggertsson (1990) เห็นว่า NIE มีแนวทางการศึกษาที่สำคัญ คือ

1. พยายามแสดงถึงข้อจำกัดของกฎและข้อตกลงต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมและการแลกเปลี่ยน รวมถึงสนใจไปยังแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property rights)
2. ผ่อนคลายข้อสมมติของสำนักนีโอคลาสสิกที่ว่า ข้อมูลข่าวสารมีความสมบูรณ์ และการแลกเปลี่ยนเป็นไปโดยปราศจากต้นทุน แล้วให้ความสนใจกับต้นทุนการทำธุรกรรม (transaction costs) ที่เกิดขึ้น
3. ผ่อนคลายข้อสมมติที่ว่าสินค้ามีคุณค่าอยู่สองด้าน (ราคาและปริมาณ) แล้วให้ความสนใจถึงมิติด้านความแตกต่างในคุณภาพของสินค้าและบริการ อันจะกระทบต่อพฤติกรรมการผลิตและการแลกเปลี่ยนของมนุษย์

กล่าวได้ว่าสำนัก NIE เน้นให้ความสนใจในเรื่องของโครงสร้างทางสังคม กฎหมาย การเมือง และเศรษฐกิจ อันเป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตพฤติกรรมตัดสินใจของมนุษย์ (Scully , 1992 : 9) ทั้งนี้เพราะในโลกแห่งความไม่แน่นอนนั้นจำเป็นต้องมีโครงสร้างทางสถาบันต่างๆ ขึ้นมาเพื่อช่วยลดความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนของมนุษย์ (North, 1995 : 18)

โดยสถาบันต่างๆประกอบด้วยกฎที่เป็นทางการ (เช่น กฎหมาย, รัฐธรรมนูญ, ระเบียบข้อบังคับ) และกฎที่ไม่เป็นทางการ (เช่น จารีตประเพณี, ธรรมเนียมปฏิบัติ, บรรทัดฐานในสังคม) ดังนั้นจึงสามารถนำ NIE มาเป็นกรอบอธิบายความสัมพันธ์ของภาครัฐกับประชาชน ในกรณีที่ผลการศึกษาไม่เป็นไปตามสมมติฐานก็สามารถอธิบายหาสาเหตุได้ว่า เหตุใดพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีลักษณะไปตามโครงสร้างสถาบันที่กำหนดขึ้นให้ควรจะเป็น หรือถ้าความสัมพันธ์สอดคล้องกับสมมติฐานก็สามารถหาข้อสนับสนุนที่ทำให้พฤติกรรมเป็นไปตามโครงสร้างสถาบันที่กำหนด และนำไปสู่แนวทางที่ควรจะเป็นเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 2.4 สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้อยู่ภายใต้สมมติฐานการศึกษาที่ว่า การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสถาบันระหว่างภาครัฐกับประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายได้มากขึ้น จะทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตอบสนองต่อตัวแปรที่ใช้แทนความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสอดคล้องตามแนวคิดของทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Theory of Decentralization) โดยปรากฏในเนื้อหาของหลักการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผลของการกระจายอำนาจกล่าวว่า “ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่ จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนโดยอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย” (ชูวงศ์, 2539) ไม่เพียงแนวคิดทางด้านรัฐศาสตร์เท่านั้น เมื่อพิจารณาทางด้านเศรษฐศาสตร์ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการสร้างสภาวะการแข่งขันที่สมบูรณ์ (perfect competition) ให้เกิดขึ้นในตลาดการเมือง (political market) ดังปรากฏในแนวคิดของ รั้งสรรค์ (2542 : 2-3) อธิบายว่า

*ตลาดการเมืองเป็นตลาดปรัวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) เป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนบริการการเมือง (Political Service) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองผู้ยึดกุม*

อำนาจการบริหารเป็นผู้ขาย นั่นคือตลาดการเมืองเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market) ที่ซึ่งนักการเมืองเสนอขายนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงของประชาชน หากตลาดไม่มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ ประชาชนย่อมไม่ได้ประโยชน์จากกระบวนการปริวรรตในตลาดการเมืองเท่าที่ควร บริการการเมืองที่ผลิตไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการการเมืองประเภทที่ต้องการหรือคุณภาพของบริการอาจจะต่ำกว่าที่ควร นอกจากนี้สัญญาการซื้อขายแลกเปลี่ยนในตลาดการเมืองมิใช่สัญญาโดยแจ้งชัด (Explicit Contract) แต่เป็นเพียงสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ มิได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้คู่สัญญาต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในสัญญาโดยนัย มีเพียงการเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นกลไกสำคัญที่กดดันให้นักการเมืองต้องส่งมอบบริการการเมืองแก่ประชาชน มิฉะนั้นต้องพ่ายแพ้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่าประชาชนจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างภาวะการแข่งขันสมบูรณ์ให้เกิดขึ้นในตลาดการเมือง เพื่อให้บริการการเมืองที่ผลิตออกมาตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด

จากทั้งแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ สรุปได้ว่าถ้าประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการปริวรรต (Exchange Process) ในตลาดการเมือง (Political Market) ก็ย่อมทำให้ประชาชนได้รับสินค้าและบริการสาธารณะตามที่ตนต้องการ จากสมมติฐานการศึกษาข้างต้นสามารถคาดคะเนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ใช้ในการทดสอบตามทฤษฎีดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบประมาณ (E) กับตัวแปรด้านภาษี (TAX) มีทิศทางได้ 2 ลักษณะคือ ทิศทางตรงกันข้าม (-)<sup>4</sup> พิจารณาจากภาษีถือเป็นต้นทุนในการบริโภคสินค้าสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาล ดังนั้นถ้าภาษีสูงหมายถึงราคาสินค้าสาธารณะสูงขึ้น ประชาชนในฐานะผู้บริโภคที่ต้องรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้นย่อมมีความต้องการบริโภคสินค้าที่จัดสรรโดยรัฐบาลลดลง

หรือทิศทางเดียวกัน (+) พิจารณาจากเมื่อประชาชนรับภาระภาษีมากขึ้นทำให้รายได้ประชาชนน้อยลง ก็จะสามารถบริโภคสินค้าเอกชนได้น้อยลงและต้องการบริโภคสินค้าสาธารณะเพิ่มมากขึ้นทดแทน

<sup>4</sup> Chicoine, D.L., Walzer, N., and Deller, S.C., "Representative vs. Direct democracy and government spending in a median voter model," *Public Finance*, (1989), p. 225-235.

ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบประมาณ (E) กับตัวแปรด้านประชากร (POP) มีทิศทางเดียวกัน (+) เพราะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มสูงขึ้น ประชาชนย่อมต้องการบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐมากขึ้นเพื่อให้เพียงพอในการบริโภค รัฐบาลจึงควรจัดสรรงบประมาณมากขึ้นเพื่อผลิตบริการสาธารณะตอบสนองต่อประชาชน

ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบประมาณ (E) กับตัวแปรด้านรายได้ (INC) มีทิศทางเดียวกัน (+) เพราะเมื่อประชาชนมีสถานะความเป็นอยู่ดีขึ้นเนื่องจากมีรายได้มากขึ้น ย่อมต้องการสินค้าสาธารณะที่จัดสรรโดยภาครัฐมาตอบสนองความต้องการมากขึ้น เช่น เมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจหรือรายได้ดีขึ้นย่อมต้องการบริการสาธารณสุขที่สะดวกขึ้นเช่นกัน

ความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายงบประมาณ (E) กับตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) มีทิศทางเดียวกัน (+) เพราะเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้น ควรจัดสรรงบประมาณด้านต่างๆ มากขึ้นเพื่อให้บริการสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชน

## 2.5 สมการที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาต้องการเปรียบเทียบความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 30 แห่ง ใน 2 ช่วงเวลาคือ ระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี 2540 ซึ่งมีโครงสร้างทางสถาบันรูปแบบเดิม เนื่องจากยังไม่มี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี 2543 ซึ่งมีโครงสร้างทางสถาบันรูปแบบใหม่ เนื่องจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้นจะได้สมการที่ใช้ในการเปรียบเทียบ 2 สมการคือ

$$\ln E_{1k} = a + \beta_{1k} \ln T_{1k} + \delta_{1k} \ln N_{1k} + \sigma_{1k} \ln Y_{1k} + \theta_{1k} \ln D_{1k} + \varepsilon_{1k}$$

$$\ln E_{2k} = a + \beta_{2k} \ln T_{2k} + \delta_{2k} \ln N_{2k} + \sigma_{2k} \ln Y_{2k} + \theta_{2k} \ln D_{2k} + \varepsilon_{2k}$$

โดยที่ 1 แทน ปี 2540 ซึ่งเป็นปีก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2 แทน ปี 2543 ซึ่งเป็นปีหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

k แทน ประเภทรายจ่ายงบประมาณ ( $k = 1, 2, 3$ )

นอกจากนี้ในการศึกษาเพื่อให้เห็นผลชัดเจนมากขึ้นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทใดสามารถตอบสนองต่อตัวแปรที่ใช้แทนความต้องการของประชาชนได้มากหรือน้อยเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ดังนั้นจึงแยกประเภทของรายจ่ายงบประมาณในการทำการศึกษากันเป็น 3 ประเภท โดยจัดประเภทจากอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจดังนี้

1. รายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค (EPCON) เช่น รายจ่ายในการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ รายจ่ายการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

2. รายจ่ายงบประมาณด้านเศรษฐกิจ (EPECO) เช่น รายจ่ายในการส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ รายจ่ายการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน

3. รายจ่ายงบประมาณด้านสังคม (EPSOC) เช่น รายจ่ายในการจัดการศึกษา รายจ่ายเพื่อการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส รายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการแบ่งประเภทรายจ่ายข้างต้นมิได้มีเกณฑ์การแบ่งประเภทรายจ่ายที่ชัดเจน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีแบ่งเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจนเพียงแบ่งเป็น 2 หมวดใหญ่คือ หมวดรายจ่ายประจำ และหมวดรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ดังนั้นจะได้สมการที่ใช้ในการทดสอบในการศึกษาทั้งสิ้น 6 สมการ โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นสมการที่ใช้ศึกษาในช่วงปี 2540 ได้แก่

$$\ln \text{EPCON} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPECO} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPSOC} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

และกลุ่มที่สองเป็นสมการที่ใช้ศึกษาในช่วงปี 2543 ได้แก่

$$\ln \text{EPCON} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPECO} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPSOC} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

## 2.6 ลักษณะตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

ตามทฤษฎี median voter model แล้ว การศึกษาจะต้องมีตัวแปรต่างๆ ที่สมบูรณคือ ประชากรที่นำมาศึกษาจะต้องเป็นเฉพาะกลุ่มที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และผู้แทนของตนได้รับเลือกตั้ง แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ การเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะที่เป็นรูปแบบชัดเจนตามทฤษฎียังไม่ปรากฏ เช่น ตัวแปรภาษีที่ใช้ในการทดสอบต้องเป็นอัตราภาษีที่ประชาชนในท้องถิ่นเสียให้กับรัฐบาล ซึ่งข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลด้านภาษีนี้ไม่สามารถกำหนดชัดเจนได้เพราะภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บมีหลายประเภท หลายอัตราแตกต่างกัน และภาษีที่ได้รับส่วนใหญ่ก็เป็นภาษีที่เก็บโดยหน่วยงานกลาง เช่น กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรแบ่งให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นในการศึกษาเราจึงเลือกใช้ตัวแปรตามความเหมาะสมของข้อมูลดังนี้

### 1. ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ตัวแปรรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการศึกษาจะใช้ข้อมูลประมาณการรายจ่ายและแบ่งเป็นประเภท ได้แก่ รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค (EPCON), รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ (EPECO) และรายจ่ายด้านสังคม (EPSOC)

### 2. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษามีดังนี้

#### - ตัวแปรรายได้ (INC)

การศึกษานี้จะใช้ราคาปานกลางของที่ดินในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนรายได้ประชาชนในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเห็นว่าที่ดินจัดเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ซึ่งแสดงออกถึงฐานะของประชาชนแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลได้

- ตัวแปรภาษี (TAX)

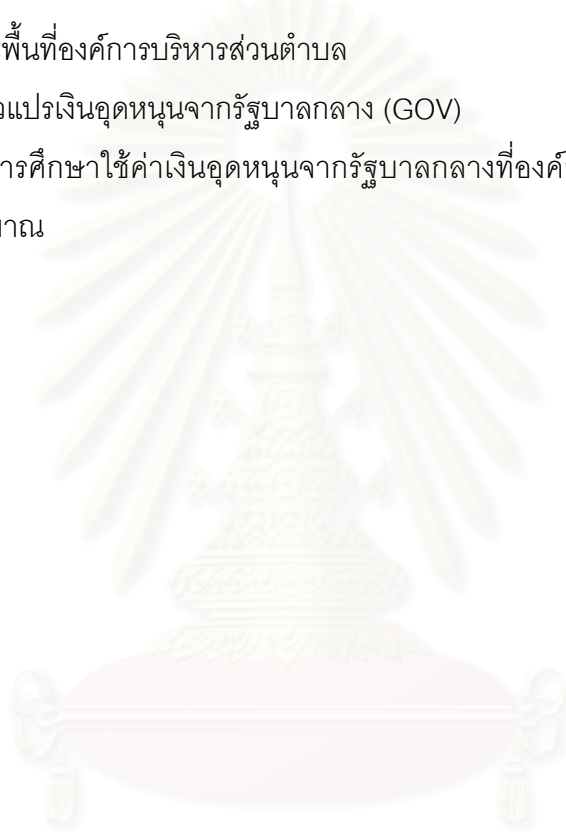
การศึกษาใช้ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง เพราะเป็นการแสดงถึงรายจ่ายของประชาชนที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะซึ่งสะท้อนต้นทุน

- ตัวแปรด้านประชากร (POP)

การศึกษาตัวแปรประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลใช้จำนวนประชากรที่อาศัยในแต่ละพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- ตัวแปรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (GOV)

การศึกษาใช้ค่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับในแต่ละปีงบประมาณ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 3

### กระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้า ซึ่งถือได้ว่าใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมามีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งเบาภาระ หน้าที่ของรัฐบาลในการผลิตสินค้าสาธารณะ (provision of public goods and services) ให้สามารถตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ชนบททั่วประเทศอย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการได้มากที่สุด โดยมีงบประมาณซึ่งหมายถึงแผนงานที่แสดงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และกิจกรรม โครงการที่จะดำเนินการ พร้อมแสดงจำนวนเงินประมาณการรายรับ และรายจ่าย และรายละเอียดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นๆ ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด เป็นเครื่องมือสำคัญเพราะงบประมาณจะเป็นตัวกำหนดให้กรปฏิบัติงานสอดคล้อง ไม่ซ้ำซ้อน และป้องกันการรั่วไหลในการใช้จ่ายเงิน และการใช้จ่ายงบประมาณนี้ยังนำมาซึ่งการพัฒนาและความเจริญแก่พื้นที่ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งงบประมาณที่ดีอื่นจะนำไปสู่ผลดังกล่าวนี้ได้นั้น จะต้องมีคุณสมบัติสำคัญดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นเอกภาพ

ควรมีงบประมาณเพียงหนึ่งเดียว ดำเนินการภายใต้กฎ ระเบียบเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของเงินทั้งหมดของรัฐ เพื่อให้สามารถพิจารณารายรับและรายจ่าย ณ จุดเดียวอย่างเป็นธรรม สามารถพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่าย ประโยชน์การใช้จ่ายของกิจกรรมด้านต่างๆได้ สามารถลำดับความสำคัญของกิจกรรมต่างๆ ได้ครบถ้วนเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ

- ต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนและเหมาะสม

เพื่อให้เกิดการทำงานที่เป็นระบบการดำเนินการงบประมาณในขั้นตอนต่างๆ จึงต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนและเหมาะสม ในที่นี้หมายถึงเหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคม และเศรษฐกิจ สามารถดำเนินได้ตามแผนการที่วางไว้ อีกทั้งการควบคุมและตรวจสอบก็ทำได้ง่าย เช่น ปีงบประมาณ (fiscal year) ของรัฐบาลไทยมีกำหนดระยะเวลา 1 ปี (เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา)

- ต้องชัดเจน ถูกต้อง เชื่อถือได้ และเปิดเผยโปร่งใส

เนื่องจากงบประมาณไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลระดับใดก็ตาม มักตราเป็นข้อบัญญัติ หรือข้อกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ในพื้นที่นั้นๆ งบประมาณจึงควรมีความ



ชัดเจน ถูกต้อง เชื่อถือได้ อ่านแล้วเข้าใจได้เป็นความเดียวกัน ทราบถึงจุดประสงค์ เป้าหมายของ การดำเนินงานได้ และสามารถวิเคราะห์ผลและความคุ้มค่าที่ได้จากกิจกรรมต่างๆ เปรียบ เทียบกับเงินที่ใช้จ่าย อีกทั้งต้องเปิดเผยให้สาธารณชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบได้

- ต้องคำนึงถึงควมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด การกำหนดงบประมาณจะต้องคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนา การแบ่งปัน และการใช้ ปัจจัยการผลิต และทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ในระบบเศรษฐกิจระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน และระหว่างกิจกรรมด้านต่างๆ อย่างครอบคลุม เพื่อให้การดำเนินงานตามงบประมาณมี ประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดต้นทุนต่ำที่สุดต่อสังคมและเศรษฐกิจและบรรลุวัตถุประสงค์ที่วาง ไว้ อีกทั้งควรมีการวัดประเมินผลความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรด้วย

- ต้องคำนึงถึงความพึงพอใจของประชาชน และประโยชน์สูงสุดของประเทศ เนื่องจากรายได้ในงบประมาณที่รัฐบาลได้รับล้วนแต่เป็นทรัพยากรของแผ่นดิน เป็น ทรัพย์สินของประชาชน ทั้งนี้ความพึงพอใจและประโยชน์จะต้องไม่ขัดกับกฎหมาย

- ต้องยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนงานในอนาคตที่กำหนดจากสถิติในอดีตและสถาน การณ์ในปัจจุบัน และเรื่องในอนาคตอาจมีการเปลี่ยนแปลงไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ งบประมาณที่ดีจึงต้องยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์ที่จำเป็น

การจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ในแต่ละปีงบประมาณ จำเป็นจะต้องผ่าน กระบวนการงบประมาณเสียก่อน ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีระเบียบวิธีการ กำหนดไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร มีกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ แตกต่างจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อย่างชัดเจน ได้แก่ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนด ประเภทรายรับรายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533, ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครเรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 เป็นต้น

สำหรับระเบียบ หลักเกณฑ์ และข้อกำหนดในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) ปรากฏใน พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และ การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดเป็นขั้นตอนการจัดทำ งบประมาณสรุปได้ดังนี้

### 3.1 การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 46 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16(1) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ การจัดสรรทรัพยากรเป็นประโยชน์สามารถสนองต่อความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลถือได้ว่าเป็นกระบวนการแรกที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก โดยจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 กำหนดให้ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนพัฒนา 3 ประเภท ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนพัฒนาของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีองค์ประกอบ คือ วิสัยทัศน์ของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและแนวทางพัฒนา
2. แผนพัฒนา 5 ปี เป็นการกำหนดแผนงาน หรือโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาและตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. แผนพัฒนาประจำปี เป็นการคัดเลือกโครงการในแผนพัฒนา 5 ปี มาดำเนินการในแต่ละปี ซึ่งจะต้องจัดทำให้เสร็จภายในเดือนมิถุนายนของทุกปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เป้าหมายสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ เป็นแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณของตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เป็นธรรม ตรงตามความต้องการและมีแนวทางในการพัฒนาที่ชัดเจน โดยกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ต่างๆ ดังนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง, การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 1-20.

1. คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการ ได้แก่ กรรมการบริหารตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการคัดเลือกไม่เกิน 3 คน, ผู้ทรงคุณวุฒิ, ผู้นำองค์กรเอกชน หรือองค์กรประชาชนที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคัดเลือกไม่เกิน 5 คน, กำนัน, ปลัดอำเภอ และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ องค์การนี้ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และการผังเมือง เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และให้ข้อคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และการติดตามประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประธานกรรมการ และกรรมการ ได้แก่ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, หัวหน้าสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, หัวหน้าส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกส่วน, ผู้มีความรู้ด้านการวางแผนพัฒนาที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เกิน 3 คน และพนักงานส่วนตำบลที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ องค์การนี้ทำหน้าที่กำหนดแผนงาน หรือโครงการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาที่คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด วิเคราะห์และประสานแผนงาน และโครงการต่างๆ และจัดทำร่างแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

3. ประชาคม เป็นกระบวนการภาคประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอปัญหา ความต้องการ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งกรรมการปกครองได้กำหนดองค์ประกอบและบทบาทของประชาคม ไว้ดังนี้

- ประชาคมหมู่บ้าน ประกอบด้วย ตัวแทนฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในหมู่บ้านทุกคน กรรมการหมู่บ้านไม่เกิน 3 คน และตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชน ควรมีตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้แทนกลุ่มอาชีพทุกกลุ่ม, ผู้แทนกลุ่มเกษตรกร, ปราชญ์หมู่บ้าน, พระที่ชาวบ้านศรัทธา, ครูโรงเรียนในหมู่บ้าน, อาสาสมัครชุมชน, องค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น โดยมีจำนวนสมาชิกรวมกันเป็น 5-10% ของจำนวนประชากรในหมู่บ้าน และเลือกประธานและเลขานุการมาจากฝ่ายกลุ่มประชาชน ประชาคมหมู่บ้านนี้มีบทบาทในการกำหนดปัญหา แนวทางแก้ไข และความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน โดยการหารือกันในที่

ประชุม เพื่อเสนอในขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นช่องทางแสดงความเห็นของประชาชนต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา

- *ประชาคมตำบล* ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และตัวแทนของประชาคมหมู่บ้านๆ ละ 10% แต่ไม่น้อยกว่า 7 คน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน (1 คน) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (ประชาคมหมู่บ้านละ 2 คน) ผู้แทนฝ่ายกลุ่มประชาชนที่ประชาคมหมู่บ้านคัดเลือก (อย่างน้อยประชาคมหมู่บ้านละ 4 คน) โดยประธานและเลขานุการเลือกจากตัวแทนฝ่ายกลุ่มประชาชนเช่นกัน บทบาทของประชาคมตำบลเป็นไปในลักษณะเดียวกับประชาคมหมู่บ้านเพียงแต่เป็นการวิเคราะห์ในภาพรวมของตำบล โดยนำปัญหาที่พบในระดับหมู่บ้านมาวิเคราะห์ จัดลำดับความสำคัญของปัญหา เพื่อนำเสนอในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

และสรุปขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3.1 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา

ขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ	เวลาที่ควรแล้วเสร็จ
<p>1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนา</li> <li>- พิจารณาให้ความเห็นชอบ</li> <li>- พิจารณาอนุมัติ</li> </ul>	<p>คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการพัฒนา อบต.</li> <li>- สภา อบต.</li> <li>- ประธานสภา อบต.</li> </ul>	แล้วเสร็จก่อนแผนพัฒนา 5 ปี
<p>2. แผนพัฒนา 5 ปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดทำแผนพัฒนา 5 ปี</li> <li>- พิจารณาให้ความเห็นชอบ</li> <li>- พิจารณาอนุมัติ</li> </ul>	<p>- คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต.</p> <p>- คณะกรรมการพัฒนา อบต. /สภา อบต.</p> <p>- ศูนย์ประสานการพัฒนา อบต. ให้ความเห็น</p> <p>- คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ/กิ่งอำเภอ พิจารณาแล้วเสนอนายอำเภอพิจารณา</p> <p>- นายอำเภอ ถ้าไม่เห็นชอบส่งคืนให้สภา อบต. พิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับมา และหากสภา อบต. ยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ถือเป็นที่สุด</p>	แล้วเสร็จก่อนแผนพัฒนาประจำปีของปีแรก
<p>3. แผนพัฒนาประจำปี</p> <p>- จัดทำแผนพัฒนาประจำปีโดยทบทวนจากแผนพัฒนา 5 ปี โดยกำหนดรายละเอียดโครงการ ระบุที่มาของงบประมาณ และจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- พิจารณาให้ความเห็นชอบ</li> </ul>	<p>- คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา อบต.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการพัฒนา อบต.</li> <li>- ศูนย์ประสานงาน อบต. ให้ความเห็น</li> <li>- คณะกรรมการบริหาร อบต.</li> </ul>	ภายในเดือนมิถุนายน ก่อนงบประมาณประจำปี

ที่มา : กำหนดตามขั้นตอนระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ภายหลังจากการอนุมัติแผนพัฒนาประจำปี จะต้องมีการกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่จะมีการดำเนินการภายในปีงบประมาณนั้น โดยกิจกรรมหรือโครงการใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการเองจะต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เพื่อนำเงินงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการ โดยขั้นตอนของวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ อีกที่เกี่ยวข้องกับวิธีการงบประมาณ รายละเอียดมีดังนี้

### 3.2 ลักษณะงบประมาณ

เงินรายจ่ายประจำปี ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีการประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี

#### 1. งบประมาณรายจ่ายประจำปี จำแนกเป็น

##### 1.1 งบประมาณรายจ่ายทั่วไป

1.1.1 รายจ่ายงบกลาง รายละเอียดประเภทให้เป็นไปตามกรมการปกครองกำหนด

1.1.2 รายจ่ายตามแผนงาน ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ จำแนกออกเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.2 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ เช่น งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินประเภทอื่นที่ต้องนำมาตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้จำแนกเป็นหมวดตามรายจ่ายตามแผนงาน และให้ระบุประเภทของเงินนั้นในคำชี้แจงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่าย รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

2. ประมาณการรายรับ ประกอบด้วยรายได้ อันได้แก่ หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์ หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกกำหนดให้ทำเป็นข้อบัญญัติ และถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่ได้รับอนุมัติไว้

ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

### 3.3 วิธีการงบประมาณ

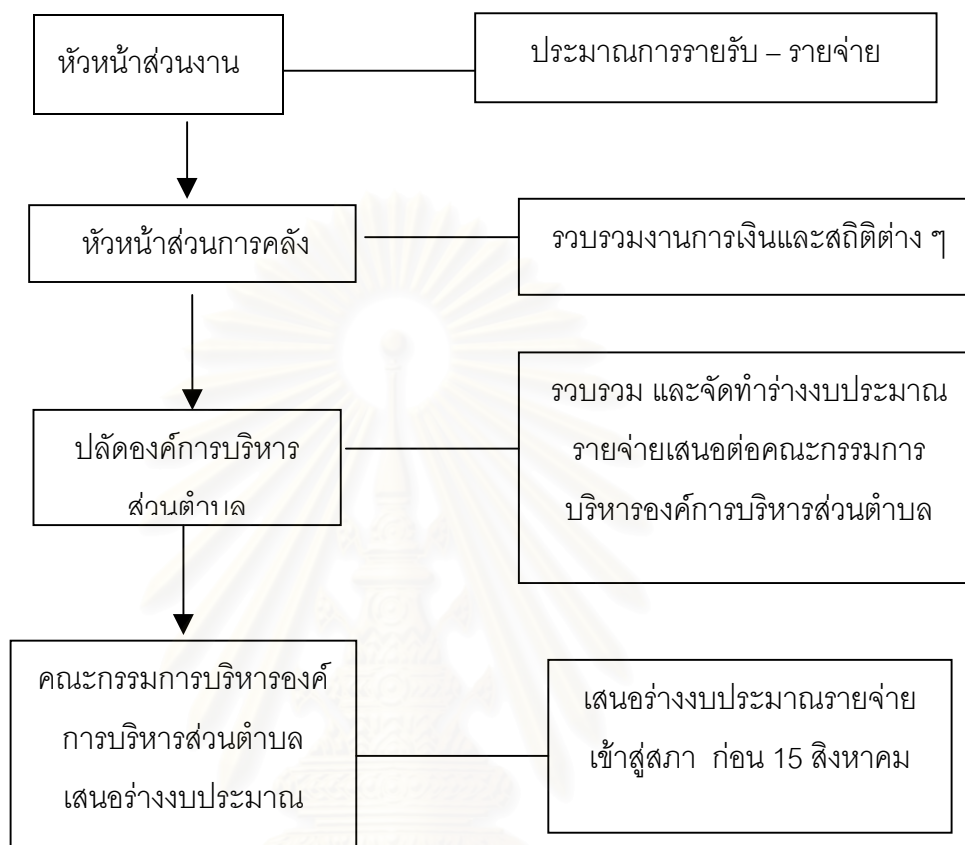
การที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ในแต่ละปีงบประมาณ จะต้องผ่านกระบวนการงบประมาณเสียก่อน เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายนั้นถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะมีระเบียบเป็นแนวปฏิบัติในการจัดทำไว้ต่างๆ กัน เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529

สำหรับระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อกำหนดในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2541 โดยมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

#### 1. การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparing)

การจัดเตรียมงบประมาณเป็นหน้าที่รับผิดชอบของส่วนการคลัง โดยจะแจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานต่างๆ จัดทำงบประมาณรายรับและประมาณการรายจ่าย และหัวหน้าส่วนการคลังจะรวบรวมงานทางการเงิน และสถิติต่างๆ รวมทั้งรายรับที่คาดว่าจะได้รับในปีงบประมาณนั้นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ประกอบการคำนวณขอตั้งวงเงินงบประมาณเสนอต่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น และนำเสนอต่อคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งยอดวงเงินงบประมาณเป็นงบประมาณประจำปี และมอบหมายให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมเตรียมเอกสารงบประมาณ และจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และจึงนำร่างงบประมาณดังกล่าวเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทัน ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วรายงานให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทราบ

แผนภาพ 3.1 ขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล



## 2. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)

การพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอและให้ดำเนินการเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติต่อไป

การแปรญัตติร่างข้อบังคับตำบลว่าด้วยงบประมาณจะทำได้เฉพาะการลดรายจ่าย การขอลดจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่ายต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 2 คน โดยห้ามไม่ให้แปรญัตติรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล



นอกจากนี้ยังห้ามไม่ให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับดอกเบี้ยและเงินสงฆ์  
ต้นเงินกู้ และรายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย

ถ้าสภาเห็นชอบกับร่างงบประมาณรายจ่าย ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ เมื่อ  
นายอำเภออนุมัติ ให้ประธานคณะกรรมการลงชื่อและประกาศเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปีใช้ต่อไป ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติให้นายอำเภอส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล  
เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบังคับนั้นใหม่ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบังคับดังกล่าว ใน  
กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทบทวนร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายแล้วมีมติยืนยัน ให้  
นายอำเภอส่งร่างข้อบังคับนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่  
สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับ  
งบประมาณดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการ  
จังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าว ให้ร่างข้อบังคับงบประมาณนั้นเป็น  
อันตกไป

ถ้าสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่าง  
ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า  
2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดที่มีอยู่ และผู้ว่าราชการจังหวัด  
เห็นชอบกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ้นจากตำแหน่ง

จากรายละเอียดจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นนายอำเภอหรือ  
ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังมีบทบาทอย่างมากในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล  
อันเป็นการแสดงถึงการควบคุมและกำกับองค์การบริหารส่วนตำบลของรัฐบาลโดยผ่านรัฐบาล  
ส่วนภูมิภาค ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วการควบคุมและกำกับนี้ ควรเป็นการควบคุมตามกฎหมาย  
(Legislative Control) เท่านั้น และควรทำการวินิจฉัยตามความชอบด้วยกฎหมาย มากกว่าจะ  
เป็นการวินิจฉัยตามความเหมาะสม เพราะจะทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระ  
ในการใช้จ่ายงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่เห็นว่าเหมาะสมได้ตามที่  
ต้องการ แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างนโยบายการกระจายอำนาจที่ต้องการเปิดโอกาสให้  
ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ กับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติซึ่งยังคงควบคุมการ  
ทำงานของท้องถิ่นในกระบวนการต่างๆ นอกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นาย  
อำเภอ) จะมีบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมี  
อำนาจในการถอดถอนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็น

การถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจตาม เจตนาารมณ์ของการเมืองปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. การบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณรายจ่าย เป็นขั้นตอนการดำเนินงานการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลตามโครงการ หรือกิจกรรมที่ได้รับการอนุมัติตามงบประมาณ โดยหน้าที่การบริหารงบประมาณเป็นหน้าที่ของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด ประกอบด้วย

การจัดเก็บรายได้ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บรายได้ รับผิดชอบดูแลรักษารายได้ที่จัดเก็บ เพื่อนำมาใช้จ่ายตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

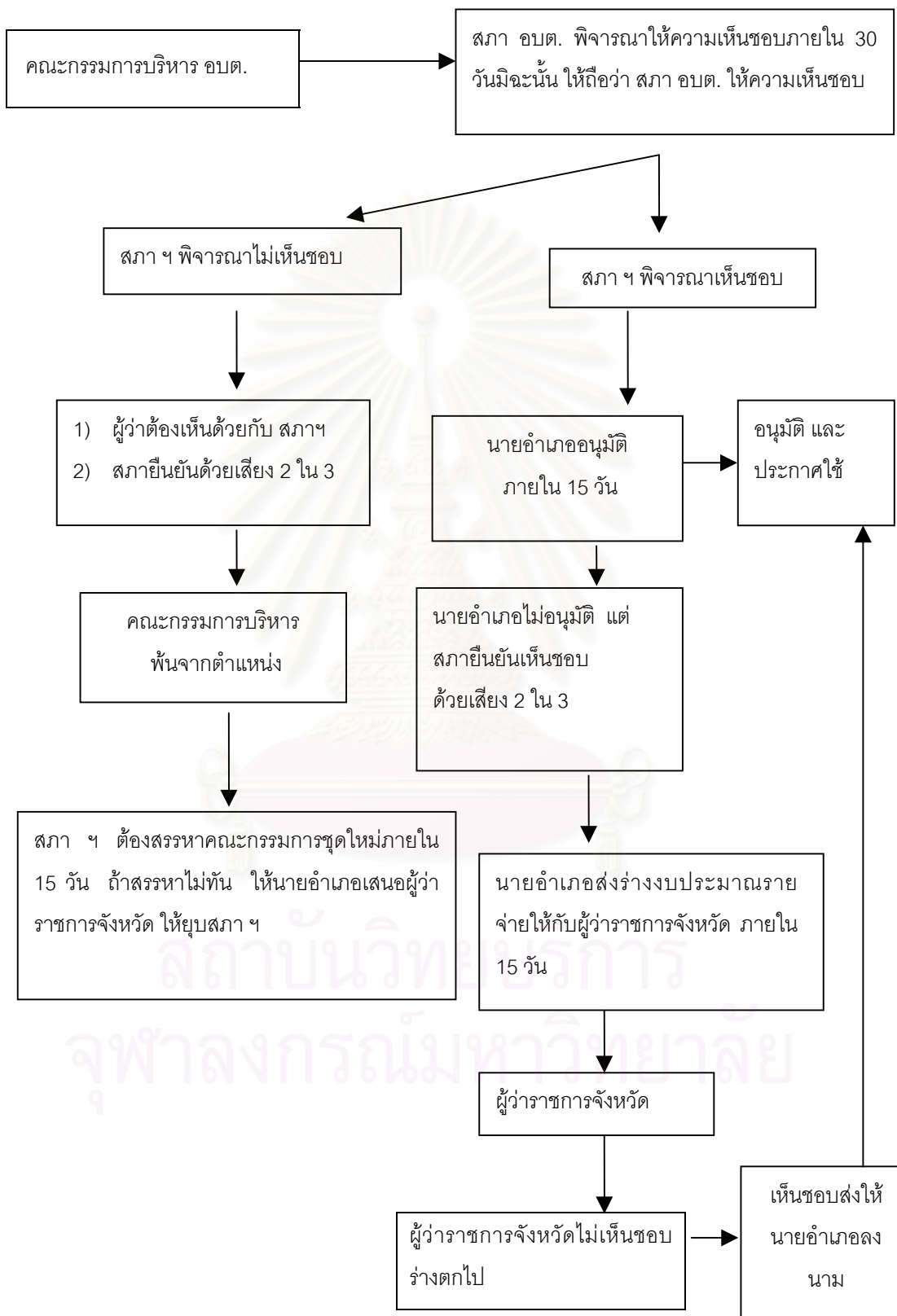
การใช้จ่าย คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณมาใช้ตามโครงการ หรือกิจกรรมที่ได้รับการอนุมัติภายใต้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

การโอนและแก้ไขงบประมาณ กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ เช่น การโอนงบประมาณจากหมวดหนึ่งไปยังหมวดอื่นๆ, การเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายรับ และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ต้องเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด

### 4. การควบคุมงบประมาณ (Budget Control)

การควบคุมงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เป็นหน้าที่ของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงบประมาณ โดยรายละเอียดของขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพ 3.2 กระบวนการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล



## บทที่ 4

### การมีส่วนร่วมของประชาชน

#### 4.1 ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อกล่าวถึงปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น มักจะมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อยู่เสมอ โดยเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใดก็ตาม ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เพราะประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะทราบปัญหาและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมทำให้การบริหารเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เป้าหมายการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ในทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังยังแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองไว้เช่นกัน โดยวิเคราะห์ให้เห็นในลักษณะของการเปรียบเทียบระบบการเมืองกับระบบตลาดสินค้าทั่วไป ปรากฏในงานของรังสรรค์ (2540) ดังนี้ในการวิเคราะห์สมมติระบบการเมือง ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น เปรียบเสมือนตลาดซึ่งในที่นี้ให้เป็นการเมือง (Political Market) กระบวนการแลกเปลี่ยน (Exchange Process) ในตลาดการเมืองนี้ เป็นการแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงของประชาชน ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ซื้อ กับนโยบายหรือบริการสาธารณะที่จะได้รับจากผู้ขาย ซึ่งได้แก่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหาร กระบวนการแลกเปลี่ยนนี้จะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับว่าโครงสร้างของตลาดการเมืองนี้มีลักษณะเป็นอย่างไร ซึ่งตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfectly competitive market)\* เป็นโครงสร้างที่พึงปรารถนามากที่สุด และก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนสูงสุด

---

\* ตลาดแข่งขันสมบูรณ์มีลักษณะดังนี้ (1) ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดมีจำนวนมากราย (2) สินค้ามีลักษณะและคุณภาพใกล้เคียงกันมาก (3) ผู้ผลิตรายใหม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย (4) สามารถเคลื่อนย้ายสินค้าได้โดยสะดวกและต้นทุนต่ำ และ (5) ผู้ซื้อและผู้ขายทราบข้อมูลได้โดยสะดวกและเท่าเทียมกัน

แต่จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของตลาดการเมืองไทยไม่ว่าระดับใดยังมีลักษณะการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) เนื่องจากมีการกีดกันการเข้าสู่ตลาดการเมืองของนักการเมืองรายใหม่เพราะสังคมไทยโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์อยู่สูง ทำให้ผู้มีอำนาจเดิมซึ่งสร้างบุญคุณให้ความอุปถัมภ์สามารถรักษาอำนาจนั้นได้ต่อไป ยกตัวอย่างเช่นการเลือกตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสโดยกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมาจากการเลือกตั้ง เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถได้เข้ามาบริหารท้องถิ่น แต่ความเป็นจริงปรากฏว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้มีอำนาจแต่เดิมในท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น นอกจากนี้ความไม่สมบูรณ์ของตลาดยังเกิดจากความไม่เท่าเทียมในการรับทราบข้อมูลระหว่างนักการเมืองกับประชาชน โดยส่วนใหญ่ประชาชนจะรับทราบข้อมูลน้อยกว่านักการเมือง เนื่องจากประชาชนขาดช่องทางการมีส่วนร่วมเพื่อได้รับทราบข้อมูลต่างๆ เป็นผลให้ประชาชนถูกเอาเปรียบจากนักการเมืองโดยง่าย

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเมือง ส่วนสำคัญที่สามารถกระทำได้อีกคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด โดยเฉพาะการเมืองในระดับท้องถิ่น ถ้าสามารถสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้ก็จะสามารถพัฒนาไปสู่การเมืองในระดับชาติได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนในการสร้างสภาวะการแข่งขันสมบูรณ์ของตลาดการเมืองให้เกิดขึ้น และนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้อย่างไรนั้น พิจารณาได้จากกรณีที่การมีส่วนร่วมของประชาชนส่งเสริมให้ตลาดการเมืองมีลักษณะสำคัญตามโครงสร้างตลาดแข่งขันสมบูรณ์ในทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ได้ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

#### 1. ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดที่มีจำนวนมากรายและเข้าสู่ตลาดได้โดยง่าย

การมีส่วนร่วมในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ระดับชาติ, ระดับท้องถิ่น) ของประชาชนเป็นส่วนสำคัญในการลดการผูกขาดของนักการเมืองหน้าเก่า ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสมัครรับเลือกตั้งมากเท่าไร ก็จะเป็นการเพิ่มทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้นให้กับประชาชนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง สามารถเลือกผู้แทนที่ตรงตามความต้องการมากที่สุด ซึ่งเปรียบเทียบกับกรณีผู้ประกอบการ หรือผู้ขายสินค้าให้เลือกได้มากมาย ผู้ซื้อหรือประชาชนสามารถเลือกซื้อสินค้าจากผู้ประกอบการ หรือผู้ขายรายใดก็ได้ตามความพอใจ ขณะเดียวกันการมีผู้ขายหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก ก็ยิ่งจะทำให้มีการแข่งขันกันสูงขึ้น ประชาชนในฐานะผู้บริโภคก็จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสภาวะการแข่งขันที่เกิดขึ้นนี้ ในส่วนของผู้ซื้อซึ่งได้แก่ประชาชนในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง กฎหมายได้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมให้อย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้ประชาชนที่มี

อายุ 18 ปีบริบูรณ์ มีหน้าที่ต้องไปเลือกตั้ง ซึ่งการกำหนดเกณฑ์อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ยิ่งกำหนดอายุต่ำก็เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของผู้ใช้สิทธิเช่นกันว่าจะมีศักยภาพในการตัดสินใจเพียงไร เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้งนั้นมีประสิทธิผลมากที่สุด และระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนยังขึ้นอยู่กับว่าประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ได้รับนั้นมากน้อยเพียงใดด้วย หากประชาชนมีส่วนร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าไร นักการเมืองหรือผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งก็จะเป็นผู้ที่ประชาชนต้องการมากที่สุด และนโยบายที่เสนอโดยนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกนั้นก็จะเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุดเช่นกัน เห็นได้ชัดจากกรณีการเลือกตั้ง โดยใช้การออกเสียงแบบกฎเสียงข้างมาก (Majority voting rule)\*\* และเมื่อรัฐบาลดำเนินกิจกรรมตามนโยบายที่เสนอต่อประชาชนก็จะทำให้การบริหารจัดการของรัฐบาลนั้นมีประสิทธิภาพเพราะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

\*\* คุณสมบัติประการหนึ่งของ the majority voting rule คือ ระบบการเลือกแบบนี้มักมีแนวโน้มตอบสนองต่อ median voter preference ดังแสดงให้เห็นต่อไปนี้

	X	Y	Z
A	3	2	1
B	1	3	2
C	1	2	3

จากตาราง ถ้าบุคคล 3 คน (A , B , C) เลือกนโยบาย 3 ทางเลือก คือ X แทน รายจ่ายงบประมาณขนาดเล็ก , Y แทนรายจ่ายงบประมาณขนาดกลาง , Z แทนรายจ่ายงบประมาณขนาดใหญ่ และตัวเลข 1 , 2 และ 3 แทนระดับความชอบจากน้อยไปมากตามลำดับ โดยบุคคล B เป็น median voter ที่ต้องการทางเลือกที่ระดับงบประมาณขนาดกลาง (Y) จากระดับความชอบของแต่ละบุคคลที่มีต่อนโยบายข้างต้น ถ้าจับคู่เลือกแต่ละนโยบายจะพบว่า

ระหว่าง X กับ Y นโยบาย Y จะถูกเลือก

ระหว่าง X กับ Z นโยบาย Z จะถูกเลือก

ระหว่าง Y กับ Z นโยบาย Y จะถูกเลือก

นั่นคือ สุดท้ายแล้วนโยบายรายจ่ายงบประมาณขนาดกลาง ( Y ) จะถูกเลือกภายใต้การเลือกตามกฎเสียงข้างมาก (the majority voting rule) โดยนโยบายที่ได้เป็นนโยบายที่สนองต่อความชอบของ median voter

## 2. ผู้ซื้อและผู้ขายทราบข้อมูลได้สะดวกและเท่าเทียมกัน

ข้อมูลที่สมบูรณ์แบบ (perfect Information) ถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันที่สมบูรณ์แบบ ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร โดยข้อมูลที่ถือได้ว่าเป็นความสมบูรณ์แบบนั้นจะต้องมีความสมบูรณ์แบบทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ นั่นคือ ข้อมูลที่ได้รับจะต้องครบถ้วนและเป็นจริง ซึ่งโครงสร้างตลาดการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นปัจจุบัน ประชาชนผู้ใช้สิทธิมักจะได้รับทราบข้อมูลอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายที่เสนอต่อประชาชน พรรคการเมืองหรือนักการเมืองมักจะนำเสนอข้อมูลที่เป็นด้านบวกเท่านั้น โดยมีได้แสดงด้านลบให้ประชาชนรับทราบ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเปรียบเทียบผลดีและผลเสียของนโยบายนั้นๆ ได้ หรือข้อมูลเกี่ยวกับผลการดำเนินนโยบายการบริหารงานของรัฐบาล เรื่องใดที่เป็นผลทำให้คะแนนนิยมในตัวรัฐบาลลดลง หรือเป็นข้อผิดพลาดในการบริหารงานของรัฐบาล มักจะไม่ได้รับการเปิดเผยให้ประชาชนทราบ

ความไม่เท่าเทียมในการรับทราบข้อมูลของประชาชนกับรัฐบาลนี้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถประเมินผลและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้เท่าที่ควร การให้ประชาชนแสวงหาข้อมูลต่างๆ ที่ครบถ้วนและเป็นจริงโดยตัวประชาชนเอง จะก่อให้เกิดต้นทุนกับตัวประชาชนสูงมากเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และตกแก่ประชาชนทั้งประเทศหรือท้องถิ่น มิใช่เพียงผู้รับภาระต้นทุนในการได้รับทราบข้อมูล ดังนั้นเมื่อต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์ พฤติกรรมในการแสวงหาข้อมูลจึงไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก เป็นผลให้การตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่ไม่ว่างสมบูรณ์ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถทำให้ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดการเมืองซึ่งได้แก่ประชาชนและนักการเมืองรับทราบข้อมูลได้สะดวกและเท่าเทียมกัน เพราะเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลไม่ว่าจะในขั้นตอนใด ประชาชนก็จะมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลด้วยตนเองตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำคัญก็คือ รัฐบาลจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเต็มใจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้สิทธิในการมีส่วนร่วมและรับทราบข้อมูลข่าวสารของประชาชนอย่างเต็มที่

จากประเด็นสำคัญ 2 ประการที่กล่าวมา แสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ส่งเสริมให้ตลาดการเมืองไม่ว่าในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมีสภาวะการแข่งขันที่สมบูรณ์แบบมากขึ้น เป็นผลให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลมีประสิทธิภาพตรงตามความต้องการของประชาชน

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นอีกลักษณะวิเคราะห์ได้ภายใต้แนวคิดทฤษฎี Exit-voice theory<sup>1</sup>

การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วางใจ เป็น การวิเคราะห์เพื่ออธิบายถึงพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ในระบบใดระบบหนึ่ง ซึ่งในที่นี้คือระบบการ เมือง โดยการเปรียบเทียบกับพฤติกรรมของผู้บริโภคในตลาดสินค้า ในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยพฤติกรรมของผู้บริโภค ซึ่งในการวิเคราะห์จะวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของผู้บริโภคต่อการ เปลี่ยนแปลงในคุณภาพหรือราคาสินค้า และการตอบสนองของผู้ผลิตต่อพฤติกรรมผู้บริโภคที่ เกิดขึ้นนั้น โดยการแสดงพฤติกรรมของผู้บริโภคเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในคุณภาพหรือราคาของ สินค้า เช่น สินค้ามีคุณภาพลดลง หรือสินค้ามีราคาสูงขึ้น เกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะคือ การถอน ตัวจากการรับบริการหรือการซื้อสินค้าดังกล่าว (exit option) หรือยังคงรับบริการหรือซื้อสินค้า ดังกล่าวต่อไป พร้อมกับแสดงความไม่พอใจออกมา (voice option) ซึ่งรูปแบบแรกเป็นรูปแบบ ที่ให้ความสนใจในวิชาเศรษฐศาสตร์ ขณะที่รูปแบบที่สองเป็นแนวคิดในนิเวศรัฐศาสตร์ที่นำมา ประยุกต์ร่วมกัน เนื่องจากลักษณะสินค้าและบริการแต่ละประเภท มีความเหมาะสมกับการ แสดงพฤติกรรมแตกต่างกัน โดยเป้าหมายสำคัญของการมีพฤติกรรมของผู้บริโภค ก็เพื่อให้ หน่วยธุรกิจผู้ผลิตสินค้ารับทราบถึงความไม่พอใจที่มีต่อคุณภาพสินค้าและบริการนั้น และปรับ ตัวไปในแนวทางที่ผู้บริโภคต้องการ

เมื่อวิเคราะห์ในระบบการเมืองภายใต้ทฤษฎีนี้ พฤติกรรมของผู้บริโภคก็เปรียบได้กับ พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการแสดงออกซึ่งความไม่พอใจต่อคุณภาพของสินค้า อันได้แก่ บริการสาธารณะที่รัฐบาล (ระดับชาติ, ท้องถิ่น) ผลิตให้กับประชาชน โดยเมื่อ ประชาชนแสดงพฤติกรรมความไม่พอใจออกมา ไม่ว่าจะเป็นการถอนตัวไม่รับบริการหรือไม่บริโภค สินค้าที่รัฐจัดให้ หรือการยอมรับบริการนั้นแต่ในขณะเดียวกันก็แสดงความไม่พอใจออกมา เช่น การร้องเรียน การประท้วงรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตย่อมต้องมีการปรับตัวไปในแนวทางที่ประชาชน ต้องการ คือ ผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามความต้องการของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตามความสำเร็จหรือความมีประสิทธิภาพของกลไกการถอนตัว และการ แสดงความไม่พอใจ มิใช่เมื่อมีพฤติกรรมแล้วจะเกิดผลสำเร็จเสมอไป เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ กลไกเหล่านี้มีประสิทธิภาพคือ ความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพของสินค้า

<sup>1</sup> ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์, “ทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วางใจ,” วารสารเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์, (สิงหาคม 2533) p. 252-270.



และบริการ โดยกลไกการถอนตัวจะมีประสิทธิภาพทำให้หน่วยธุรกิจในตลาดรับทราบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และมีการปรับตัวตอบสนองได้นั้น ความยืดหยุ่นนี้ต้องมีค่ามากกว่า 1 หรือ อีกนัยหนึ่งก็คือสินค้าและบริการนั้นมีสินค้าและบริการที่ใช้แทนกันได้มาก เมื่อผู้บริโภคเลิกซื้อสินค้าและบริการเพราะมีสินค้าอื่นทดแทนได้ ก็จะทำให้หน่วยธุรกิจมีรายรับลดลงมาก ทำให้หน่วยธุรกิจจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้อยู่ในตลาดได้ต่อไป

เมื่อพิจารณาลักษณะสินค้าและบริการสาธารณะที่ผลิตโดยรัฐบาลพบว่า สินค้าสาธารณะมีลักษณะความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพของสินค้าและบริการน้อย และหาสินค้าอื่นๆ มาทดแทนการบริโภคได้ยาก เนื่องจากสินค้าสาธารณะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ และไม่ต้องแข่งขันกันในการบริโภค ดังนั้น จึงทำให้ต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะนี้สูงมาก และการไม่สามารถจำกัดการบริโภคได้ ก็ทำให้ไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ จึงไม่มีเอกชนหรือผู้ผลิตรายอื่นเข้ามาทำการผลิตแข่งขัน รัฐบาลจึงมีลักษณะเป็นผู้ผูกขาดการผลิตบริการสาธารณะดังนั้น กลไกการถอนตัวจึงไม่มีประสิทธิภาพ เพราะแม้ว่ารัฐบาลจะผลิตบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่ำให้กับประชาชน ประชาชนก็ยังคงจำเป็นต้องรับบริการนั้นต่อไป แต่อย่างไรก็ตามประชาชนก็ยังสามารถแสดงพฤติกรรมแสดงความไม่พอใจออกมาได้เพื่อให้รัฐบาลได้รับทราบ เช่น การร้องเรียน การประท้วง เป็นต้น เพื่อกดดันให้รัฐบาลปรับปรุงคุณภาพของบริการให้ดีขึ้น โดยระดับการแสดงความไม่พอใจของประชาชน ขึ้นอยู่กับว่าบริการสาธารณะนั้นๆ มีสินค้าอื่นทดแทนได้มากน้อยเพียงไร

นอกจากนี้การที่บริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ผลิตมิได้มีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรสูงสุดเหมือนสินค้าทั่วไป กลไกการถอนตัวซึ่งทำให้ผู้ผลิตหรือหน่วยธุรกิจมีรายรับหรือกำไรน้อยลงจึงไม่มีผลกระทบให้รัฐบาลมีการปรับตัว เพราะรัฐบาลมิได้รับทราบถึงสภาวะการขาดทุนเหมือนหน่วยธุรกิจ ดังนั้นกลไกการแสดงความไม่พอใจจึงมีความเหมาะสมมากกว่า แต่แม้ว่าพฤติกรรมรูปแบบนี้จะเหมาะสมกับระบบการเมืองมากกว่า ก็มีได้รับประกันได้ว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพเสมอไป เนื่องจากการแสดงความไม่พอใจนั้นผู้บริโภคซึ่งได้แก่ประชาชน จะต้องเสียเวลาหรือเงินเพื่อแสดงความไม่พอใจให้ปรากฏแก่สังคมและรัฐบาลรับทราบ นั่นคือการมีพฤติกรรมมีส่วนร่วมโดยการแสดงความไม่พอใจนี้มีต้นทุนการแสดงผลการกระทำ อีกทั้งความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจากการมีพฤติกรรมแสดงความไม่พอใจนั้นเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน จึงทำให้การแสดงผลการกระทำนี้เกิดขึ้นได้ยากมากขึ้น ดังนั้นโดยสรุปแล้วเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ผู้บริโภคแสดงผลการแสดงความไม่พอใจ ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสของความสำเร็จที่จะทำให้หน่วยธุรกิจ (ภาครัฐบาล) ที่ผลิตสินค้า (บริการสาธารณะ) เสื่อมคุณภาพปรับปรุงตนเอง และพิจารณาว่าพฤติกรรมการแสดงความไม่พอใจที่แสดงไปนั้นคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นหรือไม่ โดย

ขึ้นกับว่าผู้บริโภคนั้นพร้อมที่จะแสดงพฤติกรรมและสถาบันต่างๆ ของสังคมเกื้อหนุนให้เกิดพฤติกรรมเหล่านี้มากน้อยแค่ไหน เช่น ผู้บริโภคเป็นผู้ไม่ยินยอมให้ถูกเอาัดเอาเปรียบได้ง่ายๆ และกฎหมายให้สิทธิในการแสดงความไม่พอใจของผู้บริโภคได้

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาระบบการเมืองแล้วเห็นว่า การแสดงพฤติกรรมแสดงความไม่พอใจมีความเหมาะสมมากกว่าการมีพฤติกรรมการถอนตัวในการแสดงให้รัฐบาลได้รับทราบถึงความไม่พอใจในคุณภาพของบริการสาธารณะที่รัฐบาลผลิตให้ แต่มีข้อว่าพฤติกรรมการถอนตัวที่เกิดขึ้นได้ง่ายกว่าและมีต้นทุนในการแสดงพฤติกรรมต่ำกว่าจะไม่สามารถนำมาใช้ได้ ประชาชน (ผู้บริโภค) สามารถมีพฤติกรรมการถอนตัวได้ โดยการเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองคนอื่นหรือพรรคอื่นมาทำหน้าที่รัฐบาล (หน่วยธุรกิจ) ผลิตบริการสาธารณะ (สินค้า) แทนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระบบตลาดสินค้าทั่วไปก็เหมือนกับการเลิกซื้อสินค้าของผู้ผลิตรายเดิมที่มีคุณภาพต่ำไปซื้อสินค้าของผู้ผลิตรายอื่นในตลาดแทน จะแตกต่างกันก็คือกรณีระบบตลาดสินค้าทั่วไป เมื่อหน่วยธุรกิจผลิตสินค้าคุณภาพต่ำผู้บริโภคก็สามารถแสดงพฤติกรรมการเลิกซื้อตอบสนองได้ทันที แต่ในกรณีตลาดการเมืองเมื่อรัฐบาลผลิตบริการสาธารณะคุณภาพต่ำให้ประชาชนบริโภค ประชาชนไม่สามารถแสดงพฤติกรรมการเลิกซื้อโดยเลือกนักการเมืองหรือพรรคการเมืองอื่นเข้ามาทำหน้าที่แทนได้ทันที แม้ว่าปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอนผู้บริการท้องถิ่นได้ ตามมาตรา 286 แต่การถอดถอนนี้ก็ยุ่งยากที่ก่อให้เกิดต้นทุนกับประชาชน ทำให้การมีพฤติกรรมนี้เกิดขึ้นได้ยากขึ้น ดังนั้นช่วงเวลาก่อนที่จะมีการเลือกตั้งใหม่ได้ประชาชนจึงจำเป็นต้องรับบริการที่มีคุณภาพต่ำนั้นต่อไป ประชาชนจึงควรมีการแสดงพฤติกรรมการแสดงความไม่พอใจให้รัฐบาลได้รับทราบควบคู่กัน

การถอนตัวนอกจากจะอธิบายได้ในรูปแบบของการเลือกตั้งใหม่แล้ว ยังสามารถอธิบายได้ในรูปแบบของการย้ายถิ่นไปอาศัยในเมืองหรือท้องถิ่นอื่นที่เห็นว่าให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีกว่า ซึ่งอธิบายชัดเจนในทฤษฎี voting by feet ของ Tiebout แต่ในกรณีระบบตลาดการเมืองของไทย การเลือกรับบริการโดยการย้ายถิ่นไปอาศัยในท้องถิ่นอื่นๆทำได้ยาก เนื่องจากท้องถิ่นไทยเป็นท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ของระบบเครือญาติ รวมทั้งมีความผูกพันต่อถิ่นฐานเดิมสูง ดังนั้นการย้ายถิ่นเพื่อเหตุผลของคุณภาพของบริการสาธารณะจึงเกิดขึ้นได้ยาก

สรุปแล้วการอธิบายความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทฤษฎีการถอนตัวและการไว้วาง ซึ่งถือว่าพฤติกรรมการถอนตัวและพฤติกรรมการแสดงความไม่พอใจ เป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปรียบเทียบกับระบบตลาดสินค้าทั่วไปได้กับระบบตลาดการเมือง ประชาชนสามารถแสดงพฤติกรรมเพื่อให้รัฐบาลรับทราบความไม่พอใจในคุณภาพของบริการสาธารณะได้ในหลายรูปแบบ ซึ่งประสิทธิภาพของพฤติกรรมเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้

นั่นคือรัฐบาลมีการปรับปรุงคุณภาพบริการสาธารณะสนองต่อความต้องการของประชาชน ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของรูปแบบพฤติกรรมที่เลือกใช้ต่อสถานการณ์ และลักษณะของบริการ นั้นๆ และประชาชนมีความพร้อมในการแสดงพฤติกรรมมากน้อยเพียงไร และหากกลไกการถอนตัวและการไว้วางใจที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้รัฐบาลในฐานะหน่วยผลิตมีการตอบสนอง โดยการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการของประชาชนใน ในฐานะผู้บริโภค

## 4.2 กลไกทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมของประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีการพัฒนาเรื่อยมาจน เป็นรูปแบบที่ชัดเจน และจากความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมา การเข้ามา มีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะ ผลักดันให้การบริหารงานหรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ กล่าวมาจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีสิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ การรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางกฎหมาย ซึ่งจะเป็นช่องทางสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันพบว่า ได้มีการออกกฎหมายรองรับและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายฉบับ ที่สำคัญที่สุดได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติมาตราต่างๆ ที่เป็นการส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นดังต่อไปนี้

### 1. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

บัญญัติไว้ในมาตรา 76 โดยให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

### 2. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

บัญญัติไว้ในมาตรา 68 บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อม เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ...

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและทางลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี...

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...

ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้มี 2 บทบาทคือ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการมีส่วนร่วมเพื่อมีโอกาสเข้าทำหน้าที่ในการบริหารตำบล ซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่บริหารและตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นเอง ตามแนวทางที่เหมาะสม

ส่วนการมีส่วนร่วมในอีกบทบาทคือ การมีส่วนร่วมในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นับเป็นบทบาทการมีส่วนร่วมพื้นฐานที่เห็นได้ชัดเจน ไม่ซับซ้อนและยุ่งยาก จึงเห็นได้ว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นมาก

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งจะเป็นรูปแบบที่ง่าย แต่ก็มีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ทั้งในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น ทำให้กระบวนการเลือกตั้ง (Voting Process) ถือเป็นกระบวนการสำคัญ ประชาชนมีโอกาสในการแสดงความต้องการของตนได้ โดยการลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองหรือนักการเมือง ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพื่อเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น หลังจากนั้นผู้ที่ได้รับเลือกจะทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนประชาชนต่อไป การเลือกตั้งจึงเป็นการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญของประชาชน และจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้เอง ส่งผลให้มีการแก้ไขกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องการมีส่วนร่วมระดับนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

### 3. การมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับตำบล

ข้อบังคับตำบลเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในตำบล ดังนั้นประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และตัวประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งสิทธินี้ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญในมาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอร่างข้อบังคับตำบลนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### 4. การมีส่วนร่วมในการถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ในอดีตการตรวจสอบและการถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้บริหารนั้นเป็นหน้าที่ของภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการโดยกระทำการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลทั้งสองจะทำหน้าที่ “ กำกับดูแล ” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมิได้จำกัดการถอดถอนไว้ให้เป็นอำนาจของ “ รัฐ ” เท่านั้น ยังขยายไปสู่ “ ประชาชน ” ให้มีอำนาจในส่วนนี้ด้วย ปรากฏในมาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงมีสิทธิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

และโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นผลทำให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดแนวทางในการตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติอย่างชัดเจน ซึ่งคาดว่าจะมีผลทำให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล มีความโปร่งใสมากขึ้น รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

## 5. การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การรับทราบข้อมูล ข่าวสารที่จำเป็น ครบถ้วน และถูกต้อง เป็นส่วนสำคัญที่จะทำ ให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามต้องการ และภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประชาชนสามารถรับรู้ รับทราบ และตรวจดูเอกสาร หรือข้อมูล ข่าวสารในรูปแบบอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เสมอ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 58 บุคคล ย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

และจากบทบัญญัตินี้นำไปสู่การออก พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนขึ้น

นอกจากการรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นต่างๆ ที่กล่าวมาแล้วพบว่า ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่ให้การรับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในหลายประเด็น ดังนี้

## 6. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมา มีเป้าหมายเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นระดับตำบล การผลิตสินค้าและบริการ สาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้บริโภคสินค้าและบริการสาธารณะใน ประเภทและปริมาณที่ต้องการและมีคุณภาพ ซึ่งเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้องค์การบริหารส่วน ตำบลสามารถดำเนินกิจกรรมได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็คือองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องรับทราบปัญหา ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดที่จะรับทราบข้อมูลได้นั้น ก็โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอปัญหาและความต้องการโดยตรง ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ตรงตามความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะเพื่อ จะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวางแผนพัฒนาตำบล และตรงตามแนวทางที่ประชาชน ต้องการ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

#### 7. การมีส่วนร่วมในการซื้อและการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

โดยหลักการกระจายอำนาจ การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปโดยโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้นในการซื้อและการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ดังจะเห็นได้จากหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543

#### 8. การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ

เช่นเดียวกันเพื่อความโปร่งใส เชื่อถือได้ในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประชาชนย่อมต้องได้รับสิทธิในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแผนเพื่อตรวจสอบว่าแผนหรือโครงการที่จะดำเนินการนั้นมีความบกพร่องหรือไม่อย่างไร และเป็นไปตามแนวทางที่ประชาชนได้เสนอแนะหรือไม่

รวมทั้งการประมาณการรายรับ-รายจ่ายที่เป็นจำนวนเงินที่ใช้ในกิจกรรมต่างๆ ตามแผน โดยกฎหมายที่รับรองการมีส่วนร่วมนี้ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

จากการที่มีกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่กล่าวมา จะเป็นส่วนหนึ่งที่สนับสนุนให้ประชาชนมีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมได้มากขึ้น และนำไปสู่ประสิทธิภาพการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักการกระจายอำนาจและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 4.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากความสำคัญและการสนับสนุนโดยกลไกทางกฎหมายให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมา ผลการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นจริง โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสังเกตการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและสัมภาษณ์ผู้บริหาร, เจ้าหน้าที่ ในตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร, ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, หัวหน้าสำนักปลัด, หัวหน้าส่วนการคลัง ขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ซึ่งสามารถวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแบ่งเป็นระดับและลักษณะต่างๆ ดังนี้

## 1. การมีส่วนร่วมในระดับการเลือกตั้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้มีได้ใน 2 บทบาท ดังที่กล่าวมาแล้วคือ บทบาทหนึ่งเป็นการลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่าประชาชนในตำบล โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับนี้มากเท่าที่ควร แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะจัดให้มีการเลือกตั้งถึง 2 ครั้งที่ผ่านมา

ซึ่งความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2538 ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาคพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจมากนัก เมื่อพิจารณาว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นง่ายและมีต้นทุนน้อยกว่าการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ แต่จากข้อมูลสถิติการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล 30 แห่งที่ทำการศึกษาคพบว่า โดยเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีผู้มาใช้สิทธิเพียงร้อยละ 41.7 โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิมากที่สุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลละหาร มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 63.8 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยที่สุดเพียงร้อยละ 14.7 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต (ตารางที่ 4.1) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่ไม่มากเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับสถิติขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ซึ่งมีผู้ใช้สิทธิเฉลี่ยร้อยละ 55.1 และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผู้มาใช้สิทธิสูงสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งนารี มีผู้ใช้สิทธิร้อยละ 92.2 ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผู้มาใช้สิทธิต่ำสุด คือร้อยละ 13.9 ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลสามโคก

ดังนั้นจะเห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาอยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ และเมื่อพิจารณาภายใต้ระบบการเลือกตั้งตามกฎเสียงข้างมาก (The majority voting rule) ที่นโยบาย, พรรคการเมือง หรือตัวแทนที่ได้รับการเลือกจะเป็นนโยบาย, พรรคการเมือง หรือตัวแทนที่ตอบสนองต่อความชอบของผู้เลือกที่เป็นเสียงข้างมากได้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนจะต้องแสดงความต้องการโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งนั่นคือ มีการใช้สิทธิเลือกตั้งเต็มร้อยละ 100 ดังนั้นการที่มีผู้ใช้สิทธิโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 41.7 จึงถือได้ว่าอยู่ในระดับที่น้อยเกินไป เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งมิได้รับการเลือกมาจากเสียงข้างมากของประชาชนตามสมควรจะเป็น และจากการสอบถามสัดส่วนผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้ง



ครั้งที่ 2 ในปี 2542 พบว่าโดยเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ละแห่งมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จากจำนวนผู้มาใช้สิทธิในปี 2538

ตารางที่ 4.1 สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538

องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	ผู้มาใช้สิทธิ	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ
กระทุ่มล้ม	3,881	2,029	52.3
ไร่ขิง	8,568	1,581	55.5
บางรักน้อย	1,334	474	35.5
บางบัวทอง	8,325	3,193	38.4
บางรักใหญ่		ไม่มีการลงคะแนน	
ละหาร	2,080	1,328	63.8
บางม่วง		ไม่มีการลงคะแนน	
บางกะดี	4,317	2,497	57.8
บ้านใหม่	4,596	1,794	39.0
หลักหก	6,040	1,746	28.9
คลองสี่	3,721	2,058	55.3
บึงยี่โถ	5,340	1,927	36.1
คูคต	9,887	1,450	14.7
บึงคำพร้อย	654	322	49.2
บึงทองหลาง	1,636	687	42.0

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4.1 สถิติการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538 (ต่อ)

องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คน)	ผู้มาใช้สิทธิ	
		จำนวน (คน)	ร้อยละ
ลาดสวาย	2,956	1,666	56.4
บางเมือง	5,445	1,141	21.0
แพรक्षा	2,789	1,711	61.4
บางบ่อ	5,049	2,662	52.7
บางปลา	6,062	2,803	46.2
บางพลีใหญ่	8,191	2,012	24.6
ราชเทวะ	6,246	2,447	39.2
บางเสาธง	6,080	2,626	43.2
คอกกระบือ	2,532	1,265	50.0
โคกขาม	3,853	1,550	40.2
ท่าทราย	9,792	4,657	47.6
นาดี	5,192	2,930	56.4
บางกระเจ้า	2,947	1,514	51.4
บางน้ำจืด	5,181	2,825	54.5
บางหญ้าแพรก	11,410	4,190	36.9

ที่มา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

โดยจากการสอบถามสาเหตุพบว่า การที่ประชาชนขาดความสนใจและไม่กระตือรือร้นในการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพราะพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษา ประชาชนในพื้นที่ประมาณร้อยละ 70 ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการ ทำให้ประชาชนไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่มากนัก เพราะประชาชนจะให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพและการหาราย

ได้มากกว่า และข้อมูลสถิติที่พบสอดคล้องกับเหตุผลข้างต้นนั่นคือ เมื่อเปรียบเทียบร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับระดับความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา 30 แห่ง พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลร้อยละ 80 หรือจำนวน 24 แห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับความเป็นเมืองสูง\*\*\* โดยองค์การบริหารส่วนตำบล 17 แห่ง มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่า ร้อยละ 55 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด ซึ่งเป็นระดับเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ (ตารางที่ 4.2)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง จะเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การที่ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับสูงอาจมิได้เป็นการสะท้อนให้เห็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนมีความหลากหลายและแตกต่างกัน เช่น การศึกษาพบว่าประชาชนในชนบทที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาก เนื่องจากถูกระดมและชักจูงมากกว่ามีจิตสำนึกด้วยตนเอง ขณะที่ประชาชนในชุมชนเมืองไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยจิตสำนึกความเป็นพลเมืองที่ดีมากกว่า (ไพรัตน์ เตชะเสถียร อังในอดุลย์ นิลเปรม, 2538 : 33) ดังนั้นการที่ประชาชนในชนบทมีสัดส่วนการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าประชาชนในเมือง ไม่ได้แสดงว่าประชาชนในเมืองมีความสนใจในการมีส่วนร่วมน้อยกว่า

---

\*\*\* ระดับความเป็นเมือง หมายถึง ช่วงคะแนนการเป็นชุมชนเมืองช่วงต่างๆ โดยจัดระดับการเป็นชุมชนเมืองออกตามคะแนนดังนี้

ค่าคะแนนการเป็นชุมชนเมือง < 3.5 = การเป็นชุมชนเมืองต่ำ (ระดับ 1)

ค่าคะแนนการเป็นชุมชนเมือง 3.5 - 7 = การเป็นชุมชนเมืองปานกลาง (ระดับ 2)

ค่าคะแนนการเป็นชุมชนเมือง > 7 = การเป็นชุมชนเมืองสูง (ระดับ 3)

โดยการเป็นชุมชนเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ คือ ประชากรขนาดใหญ่ มีความหนาแน่นของประชากรสูง ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่เกษตรกรรม มีรายได้รวมขององค์การบริหารส่วนตำบลมาก มีจำนวนร้านค้าประเภทต่างๆจำนวนมาก มีสัดส่วนของผู้จบการศึกษาสูงกว่าภาคบังคับในสัดส่วนที่สูง มีคะแนนของการให้บริการด้านสาธารณสุข ใช้เวลาน้อยในการเดินทางจากหมู่บ้านไปถึงตัวอำเภอ

ตารางที่ 4.2 ระดับความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538

องค์การบริหารส่วนตำบล	คะแนนความเป็นเมือง	ระดับความเป็นเมือง	ผู้มาใช้สิทธิ (ร้อยละ)
กระทุ่มล้ม	10.76	3	52.3
ไร่ขิง	9.62	3	55.5
บางรักน้อย	8.17	3	35.5
บางบัวทอง	13.29	3	38.4
บางรักใหญ่	8.36	3	-
ละหาร	8.83	3	63.8
บางม่วง	7.6	3	-
บางกะดี	9.21	3	57.8
บ้านใหม่	6.08	2	39.0
หลักหก	10.97	3	28.9
คลองสี	6.28	2	55.3
บึงยี่โถ	10.26	3	36.1
คูคต	13.75	3	14.7
บึงคำพร้อย	7.53	3	49.2
บึงทองหลาง	5.53	2	42.0

ตารางที่ 4.2 ระดับความเป็นเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538 (ต่อ)

องค์การบริหารส่วนตำบล	คะแนนความเป็นเมือง	ระดับความเป็นเมือง	ผู้มาใช้สิทธิ (ร้อยละ)
ลาดสวาย	6.5	2	56.4
บางเมือง	24.7	3	21.0
แพรक्षा	8.7	3	61.4
บางป่อ	14.76	3	52.7
บางปลา	23.3	3	46.2
บางพลีใหญ่	34.71	3	24.6
ราชเทวะ	24.34	3	39.2
บางเสาธง	17.7	3	43.2
คอกกระบือ	6.85	2	50.0
โคกขาม	11.24	3	40.2
ท่าทราย	12.02	3	47.6
นาดี	11.33	3	56.4
บางกระเจ้า	6.09	2	51.4
บางน้ำจืด	8.11	3	54.5
บางหญ้าแพรก	10.22	3	36.9

ที่มา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

บทบาทอีกด้านหนึ่งคือการมีส่วนร่วมลงสมัครรับเลือกตั้ง จากการสอบถามและสังเกตพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในระดับที่ต่ำมาก จากข้อมูลอัตราการแข่งขันของจำนวนสมาชิกต่อจำนวนผู้สมัครทั้งสิ้น เฉลี่ยแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประมาณ 1 ต่อ 1.6 นั่นคือในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีผู้สมัครทั้งสิ้นน้อยกว่า 2 เท่าของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการ และเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศพบว่ามีความแตกต่างกันเล็กน้อย โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศมีอัตราการแข่งขันกันเฉลี่ยประมาณ 1 ต่อ 2 เท่านั้น ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งที่ 2 สัดส่วนการลงสมัครรับเลือกตั้งไม่ได้เพิ่มขึ้นมากนัก (ตารางที่ 4.3)

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งประชาชนมีส่วนร่วมในการสมัครรับเลือกตั้งไม่มาก จากการสัมภาษณ์เจาะลึก พบว่ามีสาเหตุที่สำคัญมาจาก

(1) อิทธิพลทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ

ข้อมูลที่ได้รับจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ผู้สมัครที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติให้การสนับสนุน โดยส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกตั้งทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา ดังนั้นโอกาสที่ประชาชนทั่วไป หรือแม้แต่แกนนำภาคประชาชนจะมาลงสมัครแข่งขันจึงเกิดขึ้นได้น้อย เหตุเพราะไม่ต้องการแข่งขันหรือมีปัญหาเกี่ยวกับอิทธิพลเหล่านี้ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ก.ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหาร เป็นพี่ชายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่นั้น

(2) ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และเครือข่ายของประชาชน

แม้ว่าจะไม่มีอิทธิพลทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง แต่การอุปถัมภ์พึ่งพาอาศัยระหว่างกัน เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ระดับการลงสมัครแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นน้อยลง โดยความสัมพันธ์ลักษณะอุปถัมภ์นี้สามารถพัฒนาไปเป็นอิทธิพลระดับท้องถิ่นได้ต่อไปในอนาคต จนเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตมากขึ้น

จากลักษณะสำคัญสองประการที่กล่าวมานี้ จึงทำให้การมีส่วนร่วมสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนเกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาน้อยมาก

ตารางที่ 4.3 สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538

หน่วย : คน

องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนผู้สมัคร	จำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง		
		ลงคะแนน	ไม่ลงคะแนน	รวม
กระทุ่มล้ม	40	16	2	18
ไร่ขิง	68	28	0	28
บางรักน้อย	17	4	8	12
บางบัวทอง	47	20	6	26
บางรักใหญ่	22	0	22	22
ละหาร	28	10	8	18
บางม่วง	26	0	26	26
บางกะดี	19	10	0	10
บ้านใหม่	20	10	2	12
หลักหก	27	12	2	14
คลองสี่	51	20	12	32
บึงยี่โถ	25	8	0	8
คูคต	18	8	4	12
บึงคำพร้อย	36	6	24	30
บึงทองหลาง	53	12	32	44

ตารางที่ 4.3 สถิติการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2538 (ต่อ)

หน่วย : คน

องค์การบริหารส่วนตำบล	จำนวนผู้สมัคร	จำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง		
		ลงคะแนน	ไม่ลงคะแนน	รวม
ลาดสวาย	37	12	10	22
บางเมือง	12	4	4	8
แพรक्षा	33	10	8	18
บางบ่อ	35	14	8	22
บางปลา	47	18	12	30
บางพลีใหญ่	60	14	30	44
ราชเทวะ	47	16	18	34
บางเสาธง	54	18	16	34
คอกกระบือ	23	10	2	12
โคกขาม	30	10	10	20
ท่าทราย	34	16	0	16
นาดี	34	14	4	28
บางกระเจ้า	26	8	10	18
บางน้ำจืด	30	12	0	12

ที่มา กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

หมายเหตุ ลงคะแนน หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยมีการลงคะแนน เนื่องจากมีผู้สมัครเกินจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้ง  
ไม่ลงคะแนน หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่มีการลงคะแนน เนื่องจากมีผู้สมัครไม่เกินจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้ง



## 2. การมีส่วนร่วมระดับการรับทราบข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล

การมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปในพื้นที่ จากการสอบถามองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า การขอทราบข้อมูลของประชาชนที่เป็นชาวบ้านทั่วไปมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นเมื่อเป็นเรื่องที่ประชาชนแต่ละกลุ่มได้รับผลกระทบโดยตรง และการขอข้อมูลส่วนใหญ่เป็นการขอข้อมูลเพื่อการศึกษา วิจัย โดยนิสิต นักศึกษา นักวิชาการ และหน่วยงานต่างๆ ขณะเดียวกันจากการสังเกตในการศึกษาครั้งนี้พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ได้ให้ความสำคัญสะดวกในการขอรับทราบข้อมูลเท่าที่ควร โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายงบประมาณ ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่งปฏิเสธการให้รายละเอียดงบประมาณรายรับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้เหตุผลว่าเป็นข้อมูลลับ

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายแห่ง ผู้ขอข้อมูลจะต้องเข้าพบประธานกรรมการบริหารหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อชี้แจงว่าต้องการนำข้อมูลไปเพื่ออะไร ต้องการทราบรายละเอียดแค่ไหน จึงจะได้รับการอนุมัติ แม้ว่าจะมีหนังสือชี้แจงแล้วก็ตาม ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าปัญหาต่างๆ เหล่านี้ มักจะเกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายรับและรายจ่ายงบประมาณจำนวนมาก และมีสภาพเป็นชุมชนเมือง

แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีการอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลอย่างดี โดยเห็นว่าเป็นไปตามสิทธิที่ได้รับตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ในการรับทราบข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ไม่ได้มีความเต็มใจในการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบเท่าที่ควร และเมื่อสอบถามถึงประเด็นนี้ ได้รับการชี้แจงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการเปิดเผยข้อมูลทุกอย่างตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนข้อมูลอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้พบว่า ไม่ได้มีความพยายามจะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ แม้แต่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบล จากการสอบถามประชาชนพบว่า ส่วนใหญ่ไม่ทราบหรือบอกสถานที่ที่ไม่ถูกต้องให้ โดยเฉพาะประชาชนในเขตชุมชนเมือง ส่วนข้อมูลที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพยายามในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการชำระภาษี

จึงสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมในระดับการรับทราบข้อมูลต่างๆ ยังมีไม่มากนัก โดยมีสาเหตุสำคัญ 2 ส่วนคือ ส่วนหนึ่งมาจากประชาชนขาดความเอาใจใส่ในการมีส่วนร่วมโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีศึกษาที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ประชาชนจึงให้ความสำคัญกับการทำมาหากินมากกว่าเรื่องของส่วนรวม อีกส่วนหนึ่งได้แก่ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความจริงจังในการให้ข้อมูล ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการกีดกันการมีส่วนร่วมนี้ เพราะแม้ว่าประชาชนจะมีความกระตือรือร้นที่จะรับทราบข้อมูลเพียงใด แต่การที่องค์การ

บริหารส่วนตำบลไม่เต็มใจในการให้ข้อมูล และพยายามสร้างความยุ่งยากให้เกิดขึ้น ก็จะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและลดระดับการมีส่วนร่วมลง

### 3. การมีส่วนร่วมในระดับการจัดทำแผนพัฒนา

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมกับการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับการร่วมคิดนี้ได้ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้ประชาคม อันได้แก่ ประชาคมตำบล และประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรประชาชน ประกอบด้วยตัวแทนประชาชนกลุ่มต่างๆ เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีบทบาทในการเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขตามความต้องการของประชาชน เพื่อเสนอให้ผู้บริหารรับทราบนำไปเป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและใช้ในการจัดทำงบประมาณประจำปีต่อไป และจากข้อมูลพบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการของประชาชนต่อผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวมานี้ มีการดำเนินการเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน โดยประชาชนในรูปแบบของประชาคมหมู่บ้าน และประชาคมตำบล จะร่วมกันประเมินปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน และพิจารณาหาข้อสรุปของปัญหาในระดับตำบลร่วมกัน แล้วจึงเสนอปัญหาและความต้องการนั้นๆ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับทราบ จากนั้นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจะนำข้อมูลที่ได้รับเหล่านี้ไปประเมินเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการดำเนินการ และจัดลำดับความสำคัญตามความจำเป็นและความต้องการของประชาชน เพื่อเลือกไปดำเนินการโดยการจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี

จากข้อมูลที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะจัดให้มีการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมคิดเท่านั้น ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยการตัดสินใจเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร สมาชิกสภา และข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งไม่มีการรับประกันว่าแนวทางที่ประชาชนร่วมกันคิดนั้นจะได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติแน่นอน และจากการสอบถามพบว่า มีโครงการจำนวนไม่น้อยที่ประชาชนต้องการและได้เสนอต่อประชาคมตำบลหรือหมู่บ้าน เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลนำไปปฏิบัติ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถยอมรับได้ โดยให้เหตุผลว่าประชาชนยังขาดความเข้าใจ และไม่มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล การเสนอความต้องการส่วนใหญ่จึงไม่สามารถตอบสนองได้ อันเนื่องมาจากข้อจำกัดทั้งทางด้านงบประมาณและขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นการลดปัญหาที่จะเกิดขึ้นจึงเห็นว่าการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมควรเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเข้าใจเท่านั้น ซึ่ง

เหตุผลดังกล่าวเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติเชิงลบของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อความคิดเห็นของประชาชน

แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในระดับนี้ของประชาชนมาก ถึงกับกล่าวว่า ร้อยละ 80 ของรายจ่ายงบประมาณในแต่ละปี เป็นไปตามโครงการและแนวทางที่ประชาชนร่วมกันเสนอ ผ่านรูปแบบของประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบล ยกเว้นเพียงโครงการบางประเภทที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดให้มีขึ้น ซึ่งก็เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับแผนพัฒนาระดับประเทศ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาโดยรวมไปในทิศทางเดียวกัน และประชาชนในพื้นที่ได้ให้ความร่วมมือ เข้ามามีส่วนร่วมเป็นอย่างดีเช่นกัน

#### 4. การมีส่วนร่วมระดับการติดตามและตรวจสอบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ถือว่าเป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก เพราะถ้าประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนมาทำหน้าที่ในการบริหาร มีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาและความต้องการเพื่อเป็นแนวทางการบริหารแล้ว แต่ขาดการมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการทำงานก็ จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใด เพราะประชาชนจะไม่สามารถรับทราบได้ว่าตัวแทนที่เลือกเข้าไปทำหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพน่าพึงพอใจเพียงใด อีกทั้งนโยบายหรือโครงการที่ประชาชนเสนอแนะได้รับการตอบสนองหรือไม่ ซึ่งแนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย 2 ส่วน คือ

ส่วนแรกเป็นการตรวจสอบนโยบาย และผลงานในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งติดตามผลการดำเนินกิจกรรมว่าเป็นไปตามที่ประกาศไว้หรือไม่ และจากการสอบถามว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมมากแค่ไหนพบว่า การเชิญประชาชนมาร่วมประชุมกระทำได้ยากมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงาน และเห็นความสำคัญในการหารายได้มากกว่า เช่น กรณีกองทุนหมู่บ้านขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง บางหมู่บ้านมีปัญหาไม่สามารถขอความร่วมมือจากประชาชนเข้าร่วมประชุมตามเงื่อนไขได้ มีเพียงหมู่บ้านที่ประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมที่ได้รับความร่วมมืออย่างดี ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสภาพพื้นที่และระดับความเป็นเมือง รวมทั้งการประกอบอาชีพของประชาชน ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้ ที่สำคัญองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องให้ประชาชน

ส่วนใหญ่มามีส่วนร่วม เพราะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้ง เป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่แล้ว

ส่วนที่สอง เป็นการติดตามตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหาร ซึ่งนอกจากประชาชนจะควรมีส่วนร่วมแล้ว หน้าที่ในการตรวจสอบเป็นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง การตรวจสอบในส่วนนี้ประชาชนสามารถทำได้โดยการเข้าร่วมประชุมในการจัดทำแผนหรือโครงการ การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากการสอบถามในประเด็นนี้กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งให้ความเห็นว่า การติดตามและตรวจสอบผู้บริหารโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปได้ยาก เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่มาจากกลุ่มอิทธิพลการเมืองเดียวกัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะมีการตรวจสอบพวกเดียวกัน และแม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่ได้เป็นฝ่ายเดียวกันทั้งหมด แต่ถ้ามีการจัดสรรงบประมาณที่ลงตัว แต่ละหมู่บ้านได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่ต้องการ การเฝ้าติดตามและตรวจสอบอีกฝ่ายหนึ่งก็ไม่เกิดขึ้นเช่นกัน

และเมื่อสอบถามถึงการมีส่วนร่วมในระดับการติดตามและตรวจสอบนโยบาย และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของประชาชน ข้อมูลที่ได้รับจากผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ พยายามแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้พยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับนี้เสมอมา แต่เป็นปัญหาของตัวประชาชนเองที่ขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม แต่เมื่อถามประเด็นเดียวกันกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ที่การทำงานถูกควบคุมโดยอิทธิพลทางการเมืองพบว่า การมีส่วนร่วมระดับนี้แทบไม่เกิดขึ้นเลย

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นยังคงมีเกิดขึ้นไม่มากนัก แม้ว่าจะมีกลไกทางกฎหมายรองรับการมีส่วนร่วมแล้วก็ตาม เนื่องจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

#### 1. ทัศนคติเชิงลบของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อประชาชน

ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง มีทัศนคติในเชิงลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเห็นว่า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด, ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมากเท่าไร ยิ่งเป็นการเพิ่มปัญหาให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลมากเท่านั้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่อยังขาดความรู้และความเข้าใจ

ดังนั้น การบริหารกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ควรเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งเป็นผู้มีความรู้และเข้าใจในขั้นตอนการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และผลจากทัศนคติเชิงลบนี้จึงทำให้ความคิดเห็นของประชาชนไม่ได้รับการยอมรับ และโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดอยู่เพียงบทบาทที่ผู้บริหารเห็นว่ามีอำนาจเท่านั้น

## 2. การควบคุมและแทรกแซงจากนักรการเมืองและกลุ่มอิทธิพลทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมและแทรกแซงการทำงาน โดยอิทธิพลทางการเมืองทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดและเกิดขึ้นน้อยลง แม้แต่ในระดับการลงสมัครรับเลือกตั้ง ประชาชนทั่วไปซึ่งไม่มีอิทธิพลการเมืองสนับสนุน ก็จะไม่มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม เพราะประชาชนทั่วไปไม่ต้องการที่จะมีปัญหาขัดแย้งกับกลุ่มอิทธิพล หรือนักการเมือง ซึ่งมีอำนาจมากกว่า และส่งผลให้การมีส่วนร่วมในระดับอื่นๆ อ่อนแอมากขึ้น

## 3. ความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน

องค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความจริงใจ ในการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบ การเปิดเผยข้อมูลที่พิบส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินการเพียงเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งพยายามสร้างความยุ่งยากในกระบวนการมีส่วนร่วมรับทราบข้อมูลของประชาชน เช่น การอ้างระเบียบข้อบังคับในขั้นตอนการปฏิบัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลจากความไม่จริงใจในการเปิดเผยข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนลดลง

## 4. ความรู้หรือตระหนักในบทบาทของประชาชน

การที่ประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษา ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและการค้า เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนอ่อนแอ เพราะประชาชนจะให้ความสำคัญกับการทำมาหากินของตนเองมากกว่าประโยชน์เพื่อท้องถิ่นส่วนรวม ดังนั้นทราบได้ก็ตามที่ประชาชนยังไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประชาชนก็จะคงเมินเฉยไม่พยายามเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบเพิ่มมากขึ้นและมีความชัดเจนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ องค์การบริหารส่วนตำบลควรมีความจริงใจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนในการทำงานให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ไม่ว่าจะรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นจะมีระเบียบ ข้อบังคับ หรือ

กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยประชาชน

ในส่วนของประชาชนจะต้องมีความตระหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า ประโยชน์ส่วนตน และพร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลตลอดเวลาเมื่อได้รับโอกาส



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### 5.1 รูปแบบและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายรับ

รายได้เป็นตัวแปรสำคัญตัวหนึ่งที่กำหนดการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีระดับรายได้สูง ย่อมมีโอกาสที่จะพัฒนาได้รวดเร็วกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ขาดแคลนรายได้ ในขณะที่เดียวกันความต้องการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้ในการสร้างความเจริญและยกระดับสวัสดิการของประชาชน กดดันให้องค์การบริหารส่วนตำบลพยายามเพิ่มความสามารถในการหารายได้เพื่อสนองความต้องการใช้จ่ายนั้น และแหล่งรายได้สำคัญไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนใหญ่ก็มาจากภาษีอากร รองลงมาคือค่าธรรมเนียม หรือรายได้จากทรัพย์สินอื่นๆ ซึ่งฐานภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ เหล่านี้ล้วนมาจากการใช้ทรัพยากรของประเทศ ดังนั้น การแบ่งรายได้ของภาครัฐระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงควรอยู่ภายใต้หลักการจัดแบ่งที่เหมาะสม ซึ่ง Richard Musgrave (1983)<sup>1</sup> นักเศรษฐศาสตร์การคลังได้เสนอแนวคิดเป็นหลักการสำคัญไว้ ได้แก่

##### 1. ภาษีที่มีลักษณะเป็นกลไกของการกระจายรายได้

ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลกลางมีหน้าที่ผลิตนโยบายกระจายรายได้ของประเทศ ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งจัดเก็บในอัตราก้าวหน้า (progressive tax rate) ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้, ภาษีทรัพยากร (nature resources tax) เพราะทรัพยากรธรรมชาติอาจกระจุกตัวในบางพื้นที่ เช่น แหล่งแร่ธาตุ, น้ำมัน ถ้าให้ การจัดเก็บเป็นภาษีท้องถิ่นทั้งหมด จะทำให้ท้องถิ่นซึ่งมีแหล่งทรัพยากรมีรายได้สูง ขณะที่ท้องถิ่นที่ไม่มีทรัพยากรยากจน แต่ถ้ารัฐบาลกลางทำหน้าที่จัดเก็บ ก็สามารถกระจายรายได้จากพื้นที่มั่งคั่งไปสู่พื้นที่ยากจนได้

---

<sup>1</sup>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การกระจายอำนาจการคลังจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น บททดลองและการปฏิรูป ก่อนและหลังรัฐธรรมนูญ 2540. ในความรู้สำนักเศรษฐศาสตร์ไทย ปี 2541. กรุงเทพฯ. หน้า30-50.

## 2. ฐานภาษีของรัฐบาลท้องถิ่น

ควรเก็บจากสินค้าหรือความมั่งคั่งที่มีลักษณะเป็นสิ่งของ “อยู่กับที่” ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้โดยง่าย เช่น ภาษีที่ดิน ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น มิฉะนั้นจะเกิดปัญหาการโยกย้ายฐานภาษีจากท้องถิ่นที่มีอัตราภาษีสูงไปยังท้องถิ่นซึ่งมีอัตราภาษีต่ำ

## 3. ค่าธรรมเนียมการใช้ (user fee หรือ user tax)

ควรกำหนดให้เป็นรายได้สำหรับรัฐบาลทุกระดับ โดยขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมหรือบริการซึ่งให้กับประชาชนนั้นเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น แต่สำหรับรัฐบาลท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมควรเป็นรายได้หลัก เพราะถ้าท้องถิ่นให้บริการประชาชนได้อย่างดีมีคุณภาพ ก็สามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนได้สูง เนื่องจากค่าธรรมเนียมเปรียบเทียบกับราคาค่าบริการที่ประชาชนจ่ายให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

จากหลักการข้างต้นนี้ Richard เห็นว่าจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การจัดแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเหมาะสมเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์มากที่สุด และเมื่อนำหลักการข้างต้นมาพิจารณาการจัดแบ่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ส่วนหนึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการนี้ เช่น ภาษีโรงเรียนและที่ดิน และค่าธรรมเนียมบางประเภท องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บเอง แต่ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทซึ่งควรเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์, ภาษีรถยนต์และล้อเลียน ยังไม่ได้รับการถ่ายโอนจากภาครัฐ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับการจัดสรรภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ เหล่านี้จากรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ในการจัดเก็บเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น

และจากข้อมูลงบประมาณรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา\* ประกอบไปด้วยรายรับที่สำคัญ 6 ประเภท ได้แก่ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดสรรให้ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้สาธารณูปโภค เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้เบ็ดเตล็ด โดยรายรับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญกล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำศึกษามีสัดส่วนของรายรับประเภทนี้สูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับประเภทอื่นๆ ในทุกปีงบประมาณ โดยมีรายรับประเภทนี้ เกินกว่าร้อยละ 60 ของรายรับทั้งหมด รองลงมาเป็นรายรับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเอง และรายได้จากทรัพย์สิน ตามลำดับ (ตารางที่ 5.1)

\* เนื้อหาในบทนี้คำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา” ใช้คำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” แทน



ตารางที่ 5.1 สัดส่วนรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบล จำแนกตามประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจัดเก็บเอง	10.8	14.8	25.5	30.0
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมรัฐบาลจัดสรรให้	81.0	77.7	62.8	60.8
รายได้จากทรัพย์สิน	3.1	5.9	9.0	6.2
รายได้สาธารณูปโภค	0	0	0	0
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	4.7	1.2	2.0	2.3
เบ็ดเตล็ด	0.4	0.4	0.7	0.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

สำหรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของรายรับประเภทต่างๆ ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 1. รายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ

รายได้ส่วนนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

- ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, ภาษีฆ่าสัตว์และผลประโยชน์จากการฆ่าสัตว์, ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และค่าใบอนุญาตก่อสร้างและปรับปรุงอาคาร ตามกฎหมายควบคุมอาคาร

- รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ซึ่งได้แก่ รายได้จากทรัพย์สิน, รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด

จากข้อมูลพบว่า ประเภทรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองที่มีความสำคัญที่สุด ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมีสัดส่วนสูงสุดในทุกปีงบประมาณที่ทำการศึกษารองลงมาได้แก่ รายได้จากทรัพย์สิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ ตามลำดับ (ตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำแนกตามประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	52.4	48.7	52.4	61.7
ภาษีบำรุงท้องที่	7.8	4.6	4.2	4.2
ภาษีป้าย	8.2	8.1	7.1	6.6
อากรฆ่าสัตว์	*	*	*	*
ค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย	1.9	4.5	7.2	7.3
ค่าใบอนุญาตก่อสร้างปรับปรุงอาคาร	4.6	4.4	1.6	1.2
รายได้จากทรัพย์สิน	21.7	27.8	25.5	16.8
รายได้จากสาธารณูปโภค	*	*	*	*
รายได้เบ็ดเตล็ด	3.4	1.9	2.0	2.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* น้อยกว่า 0.1

สาเหตุที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนส่วนใหญ่อยู่ในเขตปริมณฑล (ปทุมธานี, สมุทรปราการ, นนทบุรี, นครปฐม, สมุทรสาคร) ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนเมือง และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงเศรษฐกิจมากกว่าเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือปล่อยเป็นที่รกร้างเปล่า จึงจัดเก็บภาษีโรงเรือนได้ในสัดส่วนที่สูง และเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับของเทศบาลจะเห็นว่าสัดส่วนของรายรับแต่ละประเภทใกล้เคียงกับองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากพื้นที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองที่ใกล้เคียงกัน ทำให้รายได้ที่จัดเก็บมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 5.3)

ตารางที่ 5.3 สัดส่วนรายรับที่เทศบาลทั่วประเทศจัดเก็บ จำแนกตามประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ		
	2540	2541	2542
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	40.4	40.9	40.5
ภาษีบำรุงท้องที่	2.2	2.7	2.5
ภาษีป้าย	6.8	6.1	5.8
อากรฆ่าสัตว์	0.6	0.8	0.7
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	15.3	14.5	13.8
รายได้จากทรัพย์สิน	27.3	28.2	28.4
รายได้จากสาธารณูปโภค	2.9	2.6	3.0
รายได้เบ็ดเตล็ด	4.5	4.2	5.3
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศพบว่า รายได้จากทรัพย์สินและภาษีโรงเรือนและที่ดินยังคงเป็นประเภทรายรับที่มีความสำคัญ โดยจัดเก็บได้ในสัดส่วนสูงที่สุดและรองลงมาตามลำดับ นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศยังจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ในสัดส่วนที่สูงใกล้เคียงกัน เนื่องจากข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ รวบรวมจากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 5 ชั้นเข้าด้วยกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 3, 4 และ 5 ส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ชนบท การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่เป็นภาคเกษตรกรรมหรือเป็นที่รกร้างไม่มีการทำประโยชน์ จึงมีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เป็นสำคัญ ทำให้รายรับประเภทนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศอยู่ในสัดส่วนที่สูงกว่า (ตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศจัดเก็บ จำแนกตามประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ		
	2540	2541	2542
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	21.7	18.5	28.5
ภาษีบำรุงท้องที่	23.8	19.8	16.8
ภาษีป้าย	5.8	5.5	5.0
อากรฆ่าสัตว์	0.1	0.4	0.3
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	8.9	9.7	8.6
รายได้จากทรัพย์สิน	32.2	30.3	31.2
รายได้จากสาธารณูปโภค	2.2	2.1	2.3
รายได้เบ็ดเตล็ด	5.3	3.7	7.3
รวม	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ ซึ่งตามทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ควรเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีความมั่นคงทางด้านรายได้ สามารถกำหนดนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องและเพียงพอกับรายรับพบว่า ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญรายรับประเภทนี้มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นกล่าวคือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 จนถึง 2543 รายรับประเภทนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุกปี โดยในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้น ร้อยละ 5.0 จากจำนวน 169.8 ล้านบาท เป็นจำนวน 178.3 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 208.7 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2542 คิดเป็นร้อยละ 7.0 ส่วนในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีรายรับประเภทนี้จำนวน 222.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 6.7

และเมื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงกับรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศพบว่า ส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกัน นั่นคือมีแนวโน้มรายรับเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของรายรับประเภทนี้กับเทศบาล พบว่า มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 5.5)

ตารางที่ 5.5 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บ จำแนกตามท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

ท้องถิ่น	ปีงบประมาณ 2540		ปีงบประมาณ 2541		ปีงบประมาณ 2542		ปีงบประมาณ 2543	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
อบต.ที่ทำการศึกษา	169.8	-	178.3	5.0	208.7	7.0	222.6	6.7
อบต.ทั่วประเทศ	2,461.8	-	2,614.4	6.2	2,877.4	10.1	-	-
เทศบาล	3,867.7	-	5,602.7	44.9	5,780.9	3.2	-	-

ที่มา จากการคำนวณ

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มรายรับส่วนนี้เพิ่มมากขึ้นในทุกปีงบประมาณ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของรายรับที่สำคัญ 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอย ซึ่งมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นชัดเจน ดังนี้

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นรายรับที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นชัดเจน ในปีงบประมาณ 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บภาษีประเภทนี้ได้ค่อนข้างคงที่ คือจัดเก็บได้จำนวน 88.9 และ 86.8 ล้านบาทตามลำดับ แต่ในปีงบประมาณ 2542 จัดเก็บได้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2541 ถึงร้อยละ 25.9 เป็นจำนวน 109.3 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นอีกในปีงบประมาณ 2543 ร้อยละ 25.7 เป็นจำนวน 137.4 ล้านบาท เนื่องจากในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 18 แห่ง มีการจัดทำแผนที่ภาษี เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ทราบว่าที่ดินแต่ละแห่งในพื้นที่รับผิดชอบนั้น ใครเป็นเจ้าของและมีการทำประโยชน์หรือไม่อย่างไร ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถติดตามและดำเนินการจัดเก็บภาษีได้อย่างถูกต้องครบถ้วน จึงทำให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น นอกจากการจัดทำแผนที่ภาษีซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีมาตรการอื่นๆ สนับสนุนการจัดเก็บรายได้ เช่น การปรับปรุงระบบการชำระภาษี เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการชำระภาษีมากที่สุด แต่ใช้เวลาน้อยที่สุด และการเพิ่มการประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจให้ประชาชนทราบถึงภาระหน้าที่ในการเสียภาษีให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ตารางที่ 5.6)

สำหรับค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นรายรับอีกประเภทที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา เนื่องจากการให้บริการด้านการรักษาความสะอาดมีความชัดเจนมากกว่าบริการด้านอื่นๆ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลให้บริการและ

จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชนที่ได้รับบริการเอง โดยในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับจากค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก ประมาณ 3.2 ล้านบาท เนื่องจากสาเหตุ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งไม่ได้ให้บริการด้านนี้พร้อมกันทั้ง 30 แห่ง และประการที่สอง การให้บริการในช่วงแรกมิได้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดดังนั้น ต่อมาเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลให้บริการด้านนี้จำนวนเพิ่มขึ้นและขยายพื้นที่การให้บริการได้ครอบคลุมมากขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ จึงทำให้รายรับประเภทนี้เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้ประมาณ 8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 153.4 จากปีงบประมาณ 2540 และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 88.3 เป็นจำนวน 15.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 ส่วนปีงบประมาณ 2543 พบว่า รายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 7.6 เป็นจำนวน 16.2 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากเดิมเพียงเล็กน้อย (ตารางที่ 5.6)

ส่วนรายรับประเภทรายได้จากทรัพย์สินพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นในช่วง 3 ปีงบประมาณแรก (ปีงบประมาณ 2540, 2541 และ 2542) โดยในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนัก แต่ในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากทรัพย์สินลดลง ร้อยละ 29.7 จากปีงบประมาณ 2542 เหลือจำนวน 37.4 ล้านบาท (ตารางที่ 5.6)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ส่วนนี้ลดลง เนื่องจากรายได้ทั้งหมดในประเภทนี้มาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารทั้งสิ้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่ง ไม่ได้มีการลงทุนในเชิงพาณิชย์ หรือทรัพย์สินที่ให้ผลตอบแทน ประกอบกับตลอดระยะเวลา 4 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจ่ายขาดเงินสะสมในสัดส่วนที่สูงมาก โดยในปีงบประมาณ 2540 มีการจ่ายขาดเงินสะสมจำนวน 276.0 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 21.7 ของรายรับทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 347.2 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.8 ในปีงบประมาณ 2541 เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงเวลาดังกล่าวประสบปัญหารายรับไม่เพียงพอกับรายจ่าย จึงมีความจำเป็นต้องนำเงินสะสมมาชดเชยรายจ่ายส่วนเกินที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเริ่มแรกในการดำเนินกิจกรรม องค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็นในการสร้างความพร้อม เช่น การก่อสร้างที่ทำการ การจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ และครุภัณฑ์ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการทำงาน จึงมีงบประมาณรายจ่ายในสัดส่วนที่สูงมาก ดังนั้นจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลนำเงินสะสมมาใช้ ทำให้รายรับจากทรัพย์สินซึ่งมาจากดอกเบี้ยเงินฝากได้รับเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ลดลง เพราะมีการใช้รายรับส่วนหนึ่งไป ส่วนการที่ปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝากลดลงมาก นอกจากเป็น

เพราะจำนวนเงินสะสมลดลงแล้ว ยังเป็นผลมาจากธนาคารได้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารลง อันเป็นผลของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่แตก (ตารางที่ 5.7)

สำหรับรายรับประเภทอื่นๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง พบว่ามีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ในปีงบประมาณ 2540 มีรายรับประเภทนี้จำนวน 13.3 ล้านบาท และลดลงมากถึง ร้อยละ 38 ในปีงบประมาณ 2541 เหลือเพียง 8.2 ล้านบาท และค่อนข้างคงที่ในปีงบประมาณต่อมา โดยสาเหตุสำคัญมาจากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากที่ดินว่างเปล่ามีการพัฒนาเป็นหมู่บ้านจัดสรรและที่อยู่อาศัย ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา (ตารางที่ 5.6)

ส่วนค่าใบอนุญาตควบคุมอาคาร และรายได้เบ็ดเตล็ด พบว่า มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจน เนื่องจากรายได้เหล่านี้ไม่ได้มีฐานรายได้ที่แน่นอนเหมือนเช่นภาษีอากร ดังนั้นจำนวนรายได้ที่จัดเก็บได้จึงเปลี่ยนแปลงไปตามกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ

สรุปการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายรับประเภทที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ พบว่า ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงรายรับประเภทนี้ในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือมีรายได้ประเภทนี้รวมกันเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ และสอดคล้องกับหลักการจัดแบ่งรายได้ที่เหมาะสมของ Musgrave เพราะรายได้ที่เพิ่มขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากภาษีที่เก็บจากฐานภาษีที่เป็นสินค้าหรือสิ่งของที่อยู่กับที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความมั่นคงทางด้านรายได้ และมาจากค่าธรรมเนียมการใช้สินค้าหรือบริการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรให้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะ อันเป็นการสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพของการจัดสรรบริการสาธารณะ เพราะผู้บริโภคหรือผู้ที่ได้ประโยชน์จากสินค้าและบริการเป็นผู้รับภาระต้นทุน อีกทั้งเป็นเครื่องมือควบคุมคุณภาพสินค้าและบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรอีกประการหนึ่งด้วย

ตารางที่ 5.6 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ 2540		ปีงบประมาณ 2541		ปีงบประมาณ 2542		ปีงบประมาณ 2543	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	88.9	-	86.8	-2.4	109.3	25.9	137.4	25.7
ภาษีบำรุงท้องที่	13.3	-	8.2	-38.0	8.7	5.0	9.4	9.0
ภาษีป้าย	14	-	14.5	3.3	14.8	2.1	14.7	-0.7
อากรฆ่าสัตว์	*	*	*	*	*	*	0.2	0.2
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	11	-	15.8	43.6	18.4	16.5	18.9	2.7
ทรัพย์สิน	36.8	-	49.6	34.8	53.2	7.3	37.4	-29.7
สาธารณูปโภค	0	-	0	0	0	0	0	0
เบ็ดเตล็ด	5.8	-	3.4	-41.4	4.3	26.5	4.6	7.0

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* น้อยกว่า 0.1

ตารางที่ 5.7 รายรับจากเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบล

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	จำนวน	เพิ่ม / ลด (ร้อยละ)
2540	276.0	-
2541	347.2	25.8
2542	58.1	- 83.3
2543	10.0	- 82.8

ที่มา จากการคำนวณ

เนื่องการที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บรายได้ได้มากขึ้นในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การจัดทำแผนที่ภาษี การปรับปรุงระบบการชำระภาษี เป็นต้น



นอกจากนี้การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวโน้มพึ่งพิงรายรับที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเองมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีความมั่นคงทางรายได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสัดส่วนรายรับประเภทนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับรายรับรวมพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอาศัยรายรับที่มาจาก การจัดสรรของรัฐบาล เป็นสำคัญ

## 2. รายรับที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล

รายรับประเภทนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีหลายรูปแบบ ดังนี้

- รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติมบนฐานภาษีของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ, ภาษีสุราและสรรพสามิต, ภาษีการพนัน และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์, ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม, ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล, อากรประมง, ค่าภาคหลวงไม้ และเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

เมื่อพิจารณารายรับแต่ละประเภทพบว่า ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ มีสัดส่วนสูงสุดในทั้ง 4 ปีที่ทำการศึกษา โดยในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทนี้มากถึงร้อยละ 91.4 และลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณต่อๆ มาแต่ยังคงมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของรายรับที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลทั้งหมด รองลงมาได้แก่ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา ตามลำดับ โดยมีสัดส่วนที่ไม่มากนัก (ตารางที่ 5.8)

สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ในสัดส่วนที่สูง และมากกว่ารายรับประเภทอื่นๆ มาก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่ในพื้นที่เขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินในเชิงธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ เช่น ธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่อาศัย การตั้งเป็นเขตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ดังนั้นรายได้ที่เป็นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนรวมทั้งการถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จึงมีจำนวนสูงมากโดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่การซื้อขายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าสูง

ตารางที่ 5.8 สัดส่วนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจัดสรรจากรัฐบาล  
จำแนกตามประเภท

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0	0	0	0
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0	0	0	0
ภาษีสุรา	2.1	3.2	5.1	5.8
ภาษีสรรพสามิต	5.9	8.5	12.3	12.5
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	0	0	0	0
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	91.4	87.3	81.3	80.1
ภาษีการพนัน	*	*	*	*
ค่าธรรมเนียมการค้าที่นำรังเกียจ	0.4	0.4	0.8	0.9
ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม	*	*	*	*
ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากรประมง ภาคหลวงไม้	0.4	0.6	0.7	0.7
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* น้อยกว่า 0.1

และเมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้ พบว่า ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา รายรับประเภทนี้มีจำนวนลดลงทุกปีงบประมาณ จากปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายรับประเภทนี้จำนวน 956.9 ล้านบาท ลดลงในปีงบประมาณ 2541 ร้อยละ 31.2 เหลือเพียง 658.5 ล้านบาท และลดลงอีกร้อยละ 43.5 และ 1.6 ในปีงบประมาณ 2542 และ 2543 เหลือจำนวน 372.3 และ 366.3 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 5.9) และเมื่อพิจารณาข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศพบว่า มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกัน

ตารางที่ 5.9 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษารับจัดสรร  
จากรัฐบาล จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ2540		ปีงบประมาณ2541		ปีงบประมาณ2542		ปีงบประมาณ2543	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	0	-	0	-	0	-	0	-
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	0	-	0	-	0	-	0	-
ภาษีสุรา	20.6	-	21.1	2.4	19.1	-9.5	21.3	11.5
ภาษีสรรพสามิต	56.8	-	55.7	-1.9	45.9	-17.6	46.0	0.2
ภาษีรถยนต์และล้อ เลื่อน	0	-	0	-	0	-	0	-
ค่าธรรมเนียม อสังหาริมทรัพย์	874.5	-	574.3	-34.3	302.7	-47.3	293.5	-3.0
ภาษีการพนัน	0.4	-	0.8	100.0	*	*	*	*
ค่าธรรมเนียมการค้าที่ นำรังเกียจ	1.0	-	2.7	170.0	2.8	3.7	3.4	21.4
ค่าภาคหลวงแร่และ ปิโตรเลียม	*	-	*	*	*	*	*	*
ค่าธรรมเนียม บาดาล อากาศประมง ภาคหลวงไม้	3.6	-	3.9	8.3	1.8	-46.2	2.1	16.7
รวม	956.9	-	658.5	31.2	372.3	43.5	366.3	1.6

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* น้อยกว่า 0.1

จากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายรับที่รัฐบาลจัดสรรให้ดังกล่าว จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตรงข้ามกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ที่รัฐบาลควรจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยมีสาเหตุสำคัญมาจาก

1. รายรับหมวดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์เปลี่ยนแปลงลดลง เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลง

แปลงรายรับที่รัฐบาลจัดสรรให้ลดลง ซึ่งจากข้อมูลพบว่า มีรายรับจากค่าธรรมเนียมจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ลดลงทุกปีงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา (ตารางที่ 5.9)

ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ได้ลดลง กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2541 รัฐบาลจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้จำนวน 5,121.5 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ 2540 ร้อยละ 45.8 ปีงบประมาณ 2542 ลดลงจากปีงบประมาณ 2541 ร้อยละ 14.7 เหลือจำนวน 4,368.5 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2543 เหลือเพียง 3,558.1 ล้านบาท ลดลงอีกร้อยละ 18.6 เนื่องจากประเทศประสบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซา รวมทั้งได้มีการลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 เหลือร้อยละ 0.1 สำหรับกรณีปรับปรุงโครงสร้างภาษีและกรณีสนับสนุนการขายอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้นจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดแบ่งรายได้ประเภทนี้ลดลงตาม (ตารางที่ 5.10)

## 2. รายรับที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประเภทรายรับที่ไม่แน่นอน

องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลลดลง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนรายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะได้นั้น ขึ้นอยู่กับรายรับของรัฐบาลที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีงบประมาณเป็นสำคัญ และจากข้อมูลรายรับของรัฐบาล พบว่า ในปีงบประมาณ 2541 รัฐบาลมีรายรับรวมลดลงจากปีงบประมาณ 2540 ถึงร้อยละ 14.0 แม้ว่าในปีงบประมาณ 2542 รัฐบาลจะมีจำนวนรายรับมากกว่าปีงบประมาณ 2541 แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดจะพบว่ารายรับจำนวน 25,000 ล้านบาทของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นเป็นรายรับที่ได้มาจากเงินกู้เอกชน และในปีงบประมาณ 2543 รัฐบาลมีรายรับรวมเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 โดยหักจำนวนรายรับที่เป็นเงินกู้เอกชนออกจำนวน 108,166.2 ล้านบาท แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดพบว่า รายรับของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น เช่น ภาษีทางตรง การขายหลักทรัพย์และทรัพย์สิน ไม่ใช่ประเภทที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล (ตารางที่ 5.10)

ตารางที่ 5.10 รายรับรัฐบาล จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ 2540		ปีงบประมาณ 2541		ปีงบประมาณ 2542		ปีงบประมาณ 2543	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	138696.7	-	160258.5	15.5	134106.0	-16.3	137422.1	2.5
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	33000.5	-	34037.2	3.1	20767.9	-39.0	16584.8	-20.1
ภาษีสุรา	40799.1	-	39378.2	-3.5	46308.2	17.6	31429.7	-32.1
ภาษีสรรพสามิต	13213.5	-	6808.5	-48.5	9113.5	33.9	13147.1	44.3
ภาษีรถยนต์และ ล้อเลื่อน	28112.9	-	8896.2	-68.4	13043.9	46.6	24126.7	85.0
ภาษี ทรัพยากรธรรมชาติ	11215.8	-	13766.3	22.7	18770.6	36.4	21459.3	14.3
ภาษีการพนัน	0	-	695.1	695.1	609.5	-12.3	507.3	-16.8
ค่าธรรมเนียม อสังหาริมทรัพย์	9457.2	-	5121.5	-45.8	4368.5	-14.7	3557.1	-18.6
ภาษีอากร และค่า ธรรมเนียมอื่น ๆ	467788.3	-	371953.2	-20.5	362716.8	158.8	404055.5	11.4
รัฐพาณิชย์	66727.8	-	47736.3	-28.5	54066.5	13.3	44074.5	-18.5
รายได้อื่น ๆ	17129.6	-	22199.9	29.6	34396.5	54.9	21761.8	-36.7
เงินกู้	0	-	0	0	25000.0	25000.0	108166.2	332.7
รวม	844248.3	-	725767.6	-14.0	736948.0	1.5	855857.5	16.1

ที่มา จากการคำนวณ

### 3. องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการจัดสรรรายรับบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลจัดเก็บหรือแบ่งให้

เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ รายได้เหล่านี้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม, ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน โดยจากข้อมูลพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการ

จัดสรรรายได้ส่วนนี้จากรัฐบาล ขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลได้รับการจัดสรรรายรับทั้ง 3 ประเภทจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรรายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้นทุกปีงบประมาณ ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา (ตารางที่ 5.11 และ 5.12)

สรุปการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 จนถึงปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีรายรับส่วนนี้ลดลงในทุกปีงบประมาณ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้ความสำคัญกับการจัดแบ่งรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น เนื่องจากช่วงปีงบประมาณ 2540 ถึง 2543 เป็นระยะเวลาเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซา ดังนั้นรัฐบาลจึงจัดเก็บรายได้ประเภทค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ได้ลดลงเป็นผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายรับประเภทนี้ลดลงและลดลงในสัดส่วนที่สูงมาก ประกอบกับรายรับประเภทอื่นๆ ที่รัฐบาลจัดสรรให้มีความสำคัญและเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก จึงทำให้รายรับรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเปลี่ยนแปลงลดลง

นอกจากนี้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ไม่เกิน พ.ศ. 2544 จะเห็นว่าระยะเวลาที่ทำการศึกษายังมิได้ครอบคลุมเป้าหมายการกระจายรายได้ตามแผนข้างต้น รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้รับการจัดสรรรายรับบางประเภทที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการบรรลุเป้าหมายที่จะกระจายรายได้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นต้องอาศัยระยะเวลาในการถ่ายโอนรายได้ให้กับท้องถิ่นต่อไป

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.11 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรจากรัฐบาล  
จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ2540		ปีงบประมาณ2541		ปีงบประมาณ2542	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	1105.4	-	1234.6	11.7	3417.4	176.8
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	87.2	-	213.4	144.7	142.6	-33.2
ภาษีสุรา	441.5	-	87.5	-80.2	102.3	16.9
ภาษีสรรพสามิต	1341.5	-	226.2	-83.1	222.4	-1.7
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	1077.3	-	1212.6	12.6	1539.9	27.0
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์	88.8	-	6.4	-72.8	22.1	245.3
ภาษีการพนัน	0	-	0	-	3.0	3.0
ค่าธรรมเนียมการค้าที่นำรัง เกี้ยว	0	-	0	-	0	-
ค่าภาคหลวงแร่และ ปิโตรเลียม	0	-	0	-	206.1	206.1
ค่าธรรมเนียมบำบัดอากาศ ประมง ภาคหลวงไม้	0	-	317.2	317.2	578.2	82.3

ที่มา จากการคำนวณ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5.12 การเปลี่ยนแปลงรายรับที่เทศบาลได้รับจัดสรรจากรัฐบาล จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ2540		ปีงบประมาณ2541		ปีงบประมาณ2542	
	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด	จำนวน	เพิ่ม / ลด
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	4125.1	-	6625.8	60.6	4776.5	-27.9
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	844.5	-	1058.7	25.4	705.3	-33.4
ภาษีสุรา	310.7	-	769.6	147.7	813.2	5.7
ภาษีสรรพสามิต	965.6	-	1990.8	106.2	1768.5	-11.2
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน	2931.4	-	4360.0	-48.7	4600.4	5.5
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์	592.2	-	1.3	99.8	0.6	-53.8
ภาษีการพนัน	0	-	0.2	0.2	0	-0.2
ค่าธรรมเนียมการค้าที่นำรัง เกี้ยว	0	-	0	-	0	-
ค่าภาคหลวงแร่และ ปิโตรเลียม	0	-	0	-	0	-
ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล อากร ประมง ภาคหลวงไม้	0	-	62.2	62.2	2.5	-96.0

ที่มา จากการคำนวณ

### 3. รายรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นรายได้ประเภทหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่รายได้ประเภทนี้มิได้มีความสำคัญมากนัก โดยในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวน 54,963,510 บาท คิดเป็นร้อยละ 4.33 ของรายรับทั้งหมด ซึ่งเป็นปีงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนสูงสุด เนื่องจากในปี 2540 นี้เป็นปีที่เริ่มมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาเพียง 1-2 ปีเท่านั้น นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลยังเกิดขึ้นไม่มากนัก การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเงินอุดหนุน จึงเป็นวิธีการที่ง่ายและสะดวกมากกว่ารูปแบบอื่น รวมทั้งรัฐบาลยังจะสามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล



ได้โดยใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ เพื่อให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลต้องการ

นอกจากนี้การให้เงินอุดหนุนไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนและแน่นอนว่าจะต้องให้เป็นสัดส่วนจำนวนเท่าใด ทำให้รัฐบาลสามารถเพิ่มหรือลดจำนวนเงินอุดหนุนได้ตามความเหมาะสมของสถานะทางการคลังของรัฐบาลได้ ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งปันรายได้ในรูปแบบอื่น เช่น ระบบ Revenue Sharing เป็นการแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดกติกาว่าด้วยการแบ่งรายได้ เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ กำหนดให้ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งรายได้จากรายได้ของรัฐบาล เท่ากับร้อยละ 40 ซึ่งการกำหนดระบบแบบนี้ทำให้ รัฐบาลไม่สามารถใช้การแบ่งรายได้นี้เป็นเครื่องมือควบคุมการทำงานของท้องถิ่น อีกทั้งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสัดส่วนรายได้ที่ต้องแบ่งให้แก่ท้องถิ่นได้ตามความต้องการ แต่ในทางกลับกันเมื่อพิจารณาทางด้านท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าระบบ Revenue Sharing จะทำให้เกิดผลดีแก่ท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นมีสถานะทางรายได้ที่มั่นคง เพราะได้รับการจัดแบ่งรายได้จากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่แน่นอน และมีอิสระในการใช้จ่ายรายได้ที่ได้รับตามความต้องการและเหมาะสม (ตารางที่ 5.8)

เมื่อพิจารณาในมุมมองทางการเมือง การจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลในรูปแบบเงินอุดหนุน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างฐานคะแนนเสียงทางการเมืองของรัฐบาลโดยไม่ต้องลงทุน เพราะเงินอุดหนุนที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเงินงบประมาณ ซึ่งเป็นรายได้ของรัฐที่เก็บจากประชาชนทั่วประเทศ เมื่อรัฐบาลต้องการสร้างฐานเสียงในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลใด ก็สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่นั้นๆ มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อื่นๆ ได้ ซึ่งการใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลเป็นเครื่องมือดังกล่าวจะเกิดประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อ องค์การบริหารส่วนตำบลอาศัยเงินอุดหนุนเป็นรายรับที่สำคัญ แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีรายได้สูงมาก ประกอบกับในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับจากเงินอุดหนุนลดลงมากเหลือเพียง 10,086,000 บาท หรือลดลงร้อยละ 81.65 และมีแนวโน้มมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในปีต่อๆ มา เห็นได้จากในปีงบประมาณ 2542 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับจากเงินอุดหนุนเป็น 12,003,800 บาท และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 13,966,400 บาทในปีงบประมาณ 2543 เท่านั้น

ดังนั้นการที่เงินอุดหนุนมีสัดส่วนเพียงประมาณ ร้อยละ 2 ของรายรับทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละปีงบประมาณ จึงทำให้ไม่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงในรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก

## 5.2 รูปแบบและการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ โดยกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแสดงรายการการใช้จ่ายงบประมาณอย่างละเอียด โดยให้แบ่งออกเป็นหมวดต่างๆ ได้แก่ งบกลาง เงินเดือน ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่นๆ และรายจ่ายเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้ยังกำหนดกฎระเบียบ และข้อบังคับที่เข้มงวดในการเบิกจ่าย การใช้จ่าย และตรวจสอบ โดยมีเป้าหมายเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้อง ในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในแต่ละปีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดรายจ่ายในแต่ละหมวดแตกต่างกันไป แต่อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุลงบ หรือเกินดุลเท่านั้น นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่ารายรับที่ได้รับในแต่ละปีงบประมาณได้ โดยจากข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณในระยะ 4 ปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 ถึงปีงบประมาณ 2543) ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษ พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนงบประมาณประเภทต่างๆ ดังนี้

### 1. ประเภทรายจ่ายประจำ

เป็นประเภทรายจ่ายที่มีการใช้จ่ายอย่างสม่ำเสมอในทุกปีงบประมาณ ได้แก่

- เงินเดือนและค่าจ้างประจำ เป็นรายจ่ายสำหรับเงินเดือนของข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งลูกจ้างประจำที่ทำงานตำแหน่งต่างๆ
- ค่าจ้างชั่วคราว เป็นรายจ่ายสำหรับการจ้างลูกจ้างมาทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล และการจ้างบุคคลภายนอกมาทำงานในโครงการหรือกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราว
- ค่าตอบแทน ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายสำหรับเป็นค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งค่าเบี้ยประชุมสภา ค่าจ้างนอกเวลา และค่าตอบแทนการตรวจแบบแปลนก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคาร
- ค่าสาธารณูปโภค เป็นรายจ่ายสำหรับบริการสาธารณูปโภคต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ค่าน้ำประปา, ค่าไฟฟ้า, ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

- ค่าใช้สอยและวัสดุ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายสำหรับการจัดซื้อและซ่อมแซมบำรุงรักษาเกี่ยวกับวัสดุและครุภัณฑ์ เครื่องใช้สำนักงานสำหรับที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และกิจกรรมที่ให้บริการประชาชน

งบประมาณประเภทรายจ่ายประจำปี หมวดค่าใช้สอยและวัสดุเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากที่สุด รองลงมาเป็นหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยในแต่ละปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบล มีการใช้จ่ายงบประมาณส่วนนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมในจำนวนที่ไม่มากนัก (ตารางที่ 5.13) และมีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายประเภทนี้ในแต่ละหมวดดังนี้

ตารางที่ 5.13 สัดส่วนรายจ่ายประจำ จำแนกตามหมวด

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	17.0	25.2	21.7	20.8
ค่าจ้างชั่วคราว	9.0	11.7	12.7	12.8
ค่าตอบแทน	19.2	17.8	17.2	12.9
ค่าสาธารณูปโภค	2.6	3.3	4.3	4.2
ค่าใช้สอยและวัสดุ	52.2	42.0	44.1	49.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

### 1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำที่ชัดเจน กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดนี้ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 ถึงร้อยละ 67.38 หรือเท่ากับ 19.9 ล้านบาท จากเดิมที่มีรายจ่ายเพียง 29.6 ล้านบาท แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงลดลงจำนวน 6.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 แต่เป็นจำนวนที่ไม่มากนัก และในปีงบประมาณ 2543 มีการใช้งบประมาณในหมวดนี้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2541 ร้อยละ 8.9 เป็นจำนวน 47.3 ล้านบาท (ตารางที่ 5.14)

สาเหตุสำคัญที่ทำให้รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำเพิ่มขึ้นมากในปีงบประมาณ 2541 เนื่องจากมีการปรับโครงสร้างการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งการทำงานออกเป็นส่วนต่างๆ ตามภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น ส่วนการคลังดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหารายได้และจัดทำงบประมาณ ส่วนโยธาดูแลเกี่ยวกับการขออนุญาตและการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ซึ่งการแบ่งส่วนการทำงานดังกล่าว ทำให้ต้องมีการบรรจุข้าราชการและจ้างลูกจ้างประจำเพื่อทำงานเพิ่มขึ้น ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาคือ องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ทำให้สามารถรับลูกจ้างประจำและข้าราชการได้จำนวนมากกว่าชั้นอื่นๆ จึงทำให้รายจ่ายส่วนนี้เพิ่มสูงขึ้น ส่วนในปีงบประมาณ 2542 และ 2543 ที่มีรายจ่ายในหมวดนี้เปลี่ยนแปลงลดลงและเพิ่มขึ้นจากเดิมเล็กน้อย เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง เนื่องจากมีการลาออกและมีสัดส่วนที่ไม่มาก

ตารางที่ 5.14 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	29.6	-
2541	49.5	67.38
2542	43.4	- 12.22
2543	47.3	8.93

ที่มา จากการคำนวณ

## 1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดค่าจ้างชั่วคราว เพิ่มจำนวนมากขึ้นในทุกปีงบประมาณ โดยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำกล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2541 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากที่สุด โดยเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 ร้อยละ 45.79 เป็นจำนวน 22.9 ล้านบาท จากเดิมที่มีเพียง 15.7 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 10.7 และ 13.68 ในปีงบประมาณ 2542 และ 2543 เป็นจำนวน 25.3 และ 29.0 ล้านบาท ตามลำดับ (ตารางที่ 5.15)

สาเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายในหมวดนี้ มาจากการปรับโครงสร้างการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกับหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยนอกจากการปรับโครงสร้างการทำงานดังกล่าว ที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดนี้มากขึ้นแล้ว การจัดทำแผนที่ภาษีซึ่งเป็นมาตรการสนับสนุนการจัดเก็บรายได้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีรายจ่ายค่าจ้างชั่วคราวเพิ่มมากขึ้น เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่เดินสำรวจและเก็บข้อมูลในพื้นที่ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2542 ซึ่งเป็นปีที่มีการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษากหลายแห่ง

ตารางที่ 5.15 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ค่าจ้างชั่วคราว	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	15.7	-
2541	22.9	45.79
2542	25.3	10.7
2543	29.0	13.68

ที่มา จากการคำนวณ

### 1.3 หมวดค่าตอบแทน

องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายในหมวดนี้เพียงเล็กน้อย ในช่วง 3 ปีงบประมาณแรกที่ทำการศึกษา โดยปีงบประมาณ 2541 เพิ่มการใช้จ่ายมากขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 ร้อยละ 4.3 และลดลงร้อยละ 1.5 ในปีงบประมาณ 2542 โดยมีจำนวนการใช้จ่ายไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลลดจำนวนรายจ่ายลงมากที่สุดกล่าวคือ ลดลงจากปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 14.71 หรือเท่ากับ 5.1 ล้านบาท สาเหตุสำคัญที่ทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนลดลง โดยเฉพาะปีงบประมาณ 2543 เนื่องจากการลดอัตราค่าตอบแทนที่จ่ายแก่คณะกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการลดลงของค่าเบี้ยประชุม อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงจำนวนครั้งการประชุมสภาและจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละครั้งที่มีการประชุม (ตารางที่ 5.16)

ตารางที่ 5.16 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ค่าตอบแทน	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	33,498,961	-
2541	34,931,038	4.27
2542	34,409,649	- 1.49
2543	29,348,579	- 14.71

ที่มา จากการคำนวณ

#### 1.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค

รายจ่ายหมวดค่าสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณเช่นกัน จากปีงบประมาณ 2540 มีรายจ่ายในหมวดนี้จำนวน 4.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 43.9 เป็น 6.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 และเพิ่มขึ้นเรื่อยมา จนกระทั่งปีงบประมาณ 2543 มีรายจ่ายในหมวดนี้จำนวน 9.5 ล้านบาท โดยรายจ่ายสำคัญที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในหมวดนี้ ได้แก่ ค่าโทรศัพท์ รองลงมา ได้แก่ ค่าไฟฟ้า และน้ำประปา ตามลำดับ (ตารางที่ 5.17)

สาเหตุที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดนี้เพิ่มมากขึ้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล และการขยายขนาดที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลใหญ่ขึ้น ทำให้มีการเพิ่มจำนวนสิ่งอำนวยความสะดวกภายในที่ทำการมากขึ้น เช่น การแบ่งกันห้องทำงานและติดตั้งเครื่องปรับอากาศ พัดลม หรือโทรศัพท์เพิ่มขึ้นทำให้ปริมาณการใช้สาธารณูปโภคต่างๆ เหล่านี้เพิ่มขึ้น รายจ่ายค่าสาธารณูปโภคจึงสูงขึ้นตามเช่นกัน นอกจากนี้ส่วนหนึ่งยังเป็นผลจากอัตราค่าสาธารณูปโภคที่มีการปรับสูงขึ้น เช่น ค่าไฟฟ้า เป็นต้น

ตารางที่ 5.17 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าสาธารณูปโภค

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ค่าสาธารณูปโภค	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	4.6	-
2541	6.6	43.91
2542	8.5	28.61
2543	9.5	11.5

ที่มา จากการคำนวณ

### 1.5 หมวดค่าใช้สอยและวัสดุ

เมื่อพิจารณาจะเห็นว่า รายจ่ายในหมวดค่าใช้สอยและวัสดุมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น และเพิ่มในสัดส่วนที่มากขึ้น แม้ว่าในปีงบประมาณ 2541 จะมีจำนวนการใช้งบประมาณหมวดนี้ลดลงร้อยละ 9.4 จากปีงบประมาณ 2540 แต่ในปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นมา รายจ่ายในหมวดนี้เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเรื่อยมา กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2542 รายจ่ายส่วนนี้เพิ่มขึ้นจากปี 2541 ร้อยละ 6.97 และปีงบประมาณ 2543 เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 26.80 จากปีงบประมาณ 2542 เป็นเช่นนี้เนื่องจากในช่วง 2 ปีงบประมาณแรกรายจ่ายในหมวดนี้เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์สำนักงาน ซึ่งใช้สอยในที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสำคัญ ทำให้ปีงบประมาณ 2540 มีจำนวนการใช้จ่ายสูงและลดลงในปีงบประมาณ 2541 เพราะสินค้าและวัสดุอุปกรณ์มีความคงทนและมีอายุการใช้งานยาวนาน จึงไม่จำเป็นต้องจัดซื้อใหม่ (ตารางที่ 5.18)

ส่วนการที่ปีงบประมาณ 2542 และปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีการใช้งบประมาณส่วนนี้เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการเพิ่มการใช้จ่ายเกี่ยวกับวัสดุและอุปกรณ์ในการบำรุงรักษา ซ่อมแซมสินค้าและบริการสาธารณะต่างๆ เช่น วัสดุและอุปกรณ์เกี่ยวกับการบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาด เป็นต้น ทำให้รายจ่ายในหมวดนี้เกิดขึ้นสม่ำเสมอ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพิ่มขึ้น

ตารางที่ 5.18 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดค่าใช้สอยและวัสดุ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ค่าใช้สอยและวัสดุ	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	91,268,691	-
2541	82,676,793	- 9.41
2542	88,437,738	6.97
2543	112,137,781	26.8

ที่มา จากการคำนวณ

โดยสรุปจากการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายประเภทรายจ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายประเภทนี้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าสาธารณูปโภค และหมวดค่าใช้สอยและวัสดุ โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงาน การเพิ่มบุคลากร และภาระหน้าที่รับผิดชอบ ยกเว้นเพียงรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนที่มีแนวโน้มลดลง

## 2. ประเภทรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยไม่ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล แยกประเภทรายจ่ายออกตามลักษณะกิจกรรม เหมือนเช่นการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร แต่เพื่อความสะดวกในการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายเพื่อการพัฒนา จึงแบ่งรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค, รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และรายจ่ายด้านสังคม โดยการจัดแบ่งพิจารณาจากกิจกรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนี้

### 2.1 รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค

รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคประกอบด้วยรายจ่ายเกี่ยวกับการผลิตสินค้าและบริการหลายประเภท ดังนี้

- ประเภทการคมนาคม ได้แก่ การก่อสร้าง ปรับปรุง บูรณะ และซ่อมแซม ถนน สะพาน และทางเดินเท้า



- ประเภทการประปาและน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ได้แก่ การวางท่อประปา การขุดเจาะบ่อบาดาล และการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ
- ประเภทการไฟฟ้า ได้แก่ ให้เงินอุดหนุนแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ติดตั้งเสาไฟฟ้าสาธารณะ และประเภทอาคาร
- ประเภทสถานที่ ได้แก่ การก่อสร้าง ซ่อมแซม และปรับปรุงอาคารเอนกประสงค์ ศาลาที่พักผู้โดยสาร ห้องสมุดสาธารณะ และที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อมูลรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคพบว่า ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้สูงกว่ารายจ่ายด้านเศรษฐกิจและสังคม จะเห็นได้จากปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายด้านนี้คิดเป็นร้อยละ 88.2 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด และปีงบประมาณ 2543 ซึ่งเป็นปีที่องค์การบริหารส่วนตำบล ใช้จ่ายงบประมาณในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคจำนวนน้อยที่สุด ยังคงมีสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายด้านอื่นๆ คือคิดเป็นร้อยละ 73.7 แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความสำคัญต่อการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะทางด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคมากกว่าด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม (ตารางที่ 5.19)

ตารางที่ 5.19 สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามประเภท

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ2540		ปีงบประมาณ2541		ปีงบประมาณ2542		ปีงบประมาณ2543	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
โครงสร้างสาธารณูปโภค	827.3	88.2	812.7	87.7	330.8	82.3	274.7	73.7
เศรษฐกิจ	3.2	0.35	5.0	0.6	6.4	1.6	9.0	2.4
สังคม	107.2	11.4	109.7	11.7	67.9	16.1	90.0	23.9
รวม	937.5	100.0	926.4	100.0	401.8	100.0	372.8	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

เหตุผลสำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้สูงกว่ารายจ่ายด้านอื่นๆ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบพัฒนาพื้นที่ในชนบท ซึ่งยังขาดความพร้อมในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ดังนั้น ประชาชนจึงมีความต้องการเบื้องต้นในสิ่งเหล่านี้

มากกว่าบริการด้านอื่นๆ นอกจากนี้การใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบโครงสร้างสาธารณูปโภค ทำให้ประชาชนประจักษ์ต่อผลงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจนมากกว่า และใช้งบประมาณได้ง่ายกว่ารายจ่ายด้านด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้ แต่เมื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายจ่าย พบว่า มีแนวโน้มลดจำนวนลงในทุกปีงบประมาณ โดยเฉพาะในช่วงหลังการปฏิรูปการกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลเริ่มลดจำนวนการใช้งบประมาณในด้านนี้น้อยลง โดยในปีงบประมาณ 2541 ลดลงในสัดส่วนที่ไม่มากนัก เพียง 14.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.8 จากปีงบประมาณ 2540 เนื่องจากในปีนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีการดำเนินกิจกรรมด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเป็นสำคัญ แต่ต่อมาในปีงบประมาณ 2542 เป็นปีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการตัดลดการใช้งบประมาณในการจัดสรรสินค้าและบริการทางด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคลงมากที่สุด โดยลดลงจากปีงบประมาณ 2541 ถึงจำนวน 481.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 59.3 และลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2543 เหลือรายจ่ายด้านนี้เพียง 274.7 ล้านบาท ลดลงจากเดิมร้อยละ 17.0 (ตารางที่ 5.20)

ตารางที่ 5.20 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายเพื่อการพัฒนา จำแนกตามลักษณะ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ2540		ปีงบประมาณ2541		ปีงบประมาณ2542		ปีงบประมาณ2543	
	จำนวน	เพิ่ม/ลด	จำนวน	เพิ่ม/ลด	จำนวน	เพิ่ม/ลด	จำนวน	เพิ่ม/ลด
โครงสร้างสาธารณูปโภค	827.3	-	812.7	-1.8	330.8	-59.3	274.7	-17.0
เศรษฐกิจ	3.2	-	5.0	56.3	6.4	28.0	9.0	40.6
สังคม	107.2	-	109.7	2.3	67.9	-381.0	90.0	32.5
รวม	937.5	-	926.4	-1.2	401.8	-56.6	372.8	-7.2

ที่มา จากการคำนวณ

สาเหตุที่ทำให้รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มลดลง เนื่องจากรายจ่ายในการผลิตสินค้าและบริการประเภทต่างๆ ของโครงสร้างสาธารณูปโภคมีจำนวนลดลง ได้แก่

## (1) หมวดการคมนาคม

องค์การบริหารส่วนตำบลใช้งบประมาณดำเนินกิจกรรมในหมวดคมนาคมมากกว่าหมวดอื่นๆ โดยในแต่ละปีงบประมาณใช้จ่ายในหมวดนี้มากกว่าร้อยละ 50 ของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคทั้งหมด (ตารางที่ 5.21)

ตารางที่ 5.21 สัดส่วนรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค จำแนกตามหมวด

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายรับ	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
การคมนาคม	67.0	55.1	74.5	69.1
การประปา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค	17.6	14.1	18.8	18.2
การไฟฟ้า	1.1	2.1	1.7	6.4
อาคารสถานที่	14.3	28.7	5.0	6.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงพบว่า รายจ่ายประเภทนี้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการสร้างถนนและสะพาน มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภครวม กล่าวคือ ในช่วง 2 ปีงบประมาณแรก (ปีงบประมาณ 2540 และ 2541) องค์การบริหารส่วนตำบลใช้งบประมาณหมวดนี้ในสัดส่วนที่สูงมาก เนื่องจากเห็นว่าการพัฒนาชนบทต้องเริ่มจากการสร้างความพร้อมทางด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมที่สะดวกจะทำให้ความเจริญเข้าถึงประชาชนในชนบทได้มากขึ้น ดังนั้นในช่วงแรกขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเน้นการใช้จ่ายด้านนี้เป็นสำคัญ

ขณะที่ช่วง 2 ปีงบประมาณหลัง (ปีงบประมาณ 2542 และ 2543) องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายประเภทนี้ลดลง (จากจำนวน 448.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2541 เหลือเพียง 246.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 ลดลงร้อยละ 45.0 และลดลงเหลือ 187.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543) เนื่องจากสินค้าสาธารณะประเภทนี้ (ถนน สะพาน ทางเดินเท้า) เป็นสินค้าที่มีความคงทนและมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน (ในทางเศรษฐศาสตร์การคิดค่าเสื่อมราคาของสินค้านี้ยาวนานถึง 10 ปี) ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณผลิตสินค้าเหล่านี้ในทุกปี รายจ่ายในระยะหลังจึงเป็นเพียงการใช้จ่ายเพื่อบูรณะปรับปรุงและ

ซ่อมแซมซึ่งใช้งบประมาณไม่มากนัก จึงทำให้รายจ่ายประเภทนี้เปลี่ยนแปลงของลดลง (ตารางที่ 5.22)

ตารางที่ 5.22 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการคมนาคม

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การคมนาคม	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	555.2	-
2541	448.1	-19.3
2542	246.6	-45.0
2543	187.1	-24.1

ที่มา จากการคำนวณ

#### (2) หมวดการประปา และน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค

การใช้จ่ายในหมวดนี้ส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายเพื่อขุดเจาะบ่อบาดาล เพื่อใช้เป็นแหล่งน้ำอุปโภคในพื้นที่ที่ยังไม่มีน้ำประปาให้บริการ เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายประเภทนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า มีแนวโน้มการใช้งบประมาณในหมวดนี้ลดลง เช่นเดียวกับรายจ่ายหมวดการคมนาคม แม้ว่าจำนวนงบประมาณหมวดนี้ในแต่ละปีจะน้อยกว่าหมวดการคมนาคมถึงกว่า 3 เท่า เนื่องจากการสร้างถนนแต่ละเส้นทาง หรือการสร้างสะพานแต่ละแห่งจะมีมูลค่ามากกว่าการขุดเจาะบ่อบาดาลแต่ละแห่งหลายเท่า

แต่อย่างไรก็ตามรายจ่ายทั้ง 2 หมวดมีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกัน กล่าวคือนอกจากมีแนวโน้มลดลงเหมือนกันแล้ว ยังมีสัดส่วนการลดลงจากจำนวนงบประมาณเดิมในแต่ละปีใกล้เคียงกัน โดยในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายประเภทนี้ลดลงเล็กน้อยเพียง 31.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.6 ของปีงบประมาณ 2540 และลดลงมากที่สุดในปีงบประมาณ 2542 โดยลดลงเท่ากับ 52.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 45.8 ของปีงบประมาณ 2541 และลดลงอีกร้อยละ 20.8 ในปีงบประมาณ 2543 เหลือรายจ่ายประเภทนี้เพียง 49.2 ล้านบาท ซึ่งสาเหตุที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายประเภทนี้จำนวนมากใน 2 ปีงบประมาณแรก และลดลงมากในช่วง 2 ปีงบประมาณหลัง วิเคราะห์ได้เช่นเดียวกับรายจ่ายประเภทการคมนาคม นั่นคือ สินค้าหมวดนี้มีลักษณะคงทนและมีอายุการใช้งานที่ยาวนานเช่นเดียวกัน (ตารางที่ 5.23)

## ตารางที่ 5.23 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการประปา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การประปา น้ำเพื่ออุปโภคบริโภค	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	145.9	-
2541	114.5	-21.6
2542	62.1	-45.8
2543	49.2	-20.8

ที่มา จากการคำนวณ

## (3) หมวดอาคาร และสถานที่

รายจ่ายหมวดอาคาร และสถานที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ศึกษา ประกอบด้วย 2 ส่วนสำคัญ คือ ส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ ศาลาที่พักผู้โดยสารและห้องสมุดสาธารณะ อีกส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายในการก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณ ดังนี้ ปีงบประมาณ 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายหมวดอาคารสถานที่ในสัดส่วนที่สูงมาก โดยในปีงบประมาณ 2541 มีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากปี งบประมาณ 2540 จำนวน 114.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 95.9

เนื่องจากในช่วง 2 ปีงบประมาณนี้ นอกจากใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ ศาลาที่พักผู้โดยสาร และห้องสมุดสาธารณะแล้ว รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดใหญ่มาก โดยให้เหตุผลสนับสนุนเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีบุคลากรและสมาชิกเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเพื่อให้หน่วยงาน องค์กร หรือส่วนราชการอื่นๆ ในตำบลสามารถใช้สถานที่บางส่วนร่วมกันได้ เช่น ห้องประชุม นอกจากนี้เป็นการเตรียมความพร้อม เพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเพิ่มขึ้นอีกด้วย ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาอยู่ในเขตชุมชนเมืองซึ่งมีมูลค่าที่ดินสูงมากดังนั้น งบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างที่ทำการจึงมีจำนวนมาก ซึ่งโดยเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะใช้งบประมาณในส่วนนี้จำนวนถึง 20 ล้านบาท (ในปีงบประมาณ 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดซื้อและก่อสร้างที่ทำการแล้ว 17 แห่งในจำนวน 30 แห่ง และจำนวน 13 แห่ง ยังไม่มีรายจ่ายในส่วนนี้)

ส่วนในช่วง 2 ปีงบประมาณหลังองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลดการใช้จ่ายในหมวดนี้ลงเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2542 มีรายจ่ายหมวดอาคารและสถานที่ ลดลงจากปีงบประมาณ 2541 ถึงจำนวน 216.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 92.9 โดยการใช้จ่ายเกือบทั้งหมดเป็นการก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ และศาลาที่พักผู้โดยสาร และในปีงบประมาณ 2543 มีรายจ่ายประเภทนี้เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 3.99 หรือจำนวน 657,617 บาท โดยมีลักษณะการใช้งบประมาณเช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2542 (ตารางที่ 5.24)

ตารางที่ 5.24 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดอาคารสถานที่

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	อาคาร สถานที่	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	119.1	-
2541	233.4	95.9
2542	16.5	- 92.9
2543	17.1	4.0

ที่มา จากการคำนวณ

#### (4) หมวดการไฟฟ้า

เป็นรายจ่ายหมวดเดียวของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคที่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอน กล่าวคือ จากปีงบประมาณ 2540 มีรายจ่ายหมวดนี้จำนวน 8.8 ล้านบาท เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2541 เป็น 16.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 91.6 และลดลงในปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 66.6 เหลือเพียง 5.6 ล้านบาท แล้วจึงเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 208.43 ในปีงบประมาณ 2543 เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากการผลิตและให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชนไม่ได้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว คือ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ดังนั้นการใช้จ่ายงบประมาณในหมวดนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นเพียงการให้เงินอุดหนุนแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการทำงานให้พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีไฟฟ้าใช้ จึงทำให้การใช้งบประมาณประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากการจัดสรรน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค แม้ว่าการประปาส่วนภูมิภาคจะเป็น

หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดหาแหล่งน้ำอื่นให้ประชาชนใช้ทดแทนได้ เช่น การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น (ตารางที่ 5.25)

ตารางที่ 5.25 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการไฟฟ้า

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การไฟฟ้า	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	8.8	-
2541	16.8	91.6
2542	5.6	- 66.6
2543	17.3	208.4

ที่มา จากการคำนวณ

จากการวิเคราะห์รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคข้างต้น สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้มากที่สุด โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540 และ 2541 มีการทุ่มเทการใช้งบประมาณในสัดส่วนที่สูงมาก เพื่อใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะทั้งหมดการคมนาคม หมวดการประปาและน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค และหมวดอาคารสถานที่ ส่วนในปีงบประมาณ 2542 และ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ลดการใช้งบประมาณด้านนี้ลงจากเดิมกว่าครึ่ง เนื่องจากสินค้าที่ผลิตเพียงพอแล้วในระดับหนึ่ง ประกอบกับเป็นสินค้าที่มีความคงทนและมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน

แต่อย่างไรก็ตามรายจ่ายด้านนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายด้านอื่นๆ ในทุกปีงบประมาณที่ทำการศึกษานั้นคือ สินค้าและบริการด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคยังคงเป็นสิ่งที่ยังคงให้ความสำคัญมากที่สุดเช่นเดิม ทั้งช่วงก่อน และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

## 2.2 รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้ จำเป็นจะต้องมีรายได้เพียงพอเพื่อใช้ในการบริโภคสินค้าและบริการอื่นๆ นอกเหนือจากที่ได้รับจากภาครัฐ ดังนั้น พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) จึงกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ

หน้าที่ในการพัฒนาตำบลทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว, บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร เป็นต้น ที่สำคัญการพัฒนาด้านนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาการย้ายถิ่นฐานของประชาชนเพื่อไปประกอบอาชีพ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น

แต่จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ พิจารณาจากปีงบประมาณ 2540 และ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้น้อยกว่าร้อยละ 1 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด และเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเป็นร้อยละ 1.6 และ 2.4 ในปีงบประมาณ 2542 และ 2543 ตามลำดับ โดยลักษณะการใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่พบส่วนใหญ่ ได้แก่ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน โดยประชาชนให้ในตำบลหรือหมู่บ้านรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเกษตรกร เพื่อผลิตสินค้าออกจำหน่าย องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งให้เพื่อเป็นการสนับสนุน นอกจากนี้เป็นรายจ่ายในการฝึกอบรมวิชาชีพให้แก่ประชาชนที่สนใจ (ตารางที่ 5.20)

เมื่อพิจารณาสาเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้น้อยมาก พบว่า เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ประกอบอาชีพด้านการค้าและภาคอุตสาหกรรม มีเพียงส่วนน้อยที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของการใช้จ่ายงบประมาณในด้านนี้ ประชาชนจึงไม่มีความต้องการบริการในด้านนี้มากนัก ทำให้รายจ่ายด้านนี้มีสัดส่วนน้อยกว่าด้านอื่นๆ ประกอบกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจำเป็นจะต้องมีการวางแผนกำหนดโครงการซึ่งมีความยุ่งยากในระดับหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งยังขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร จึงไม่ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมในด้านนี้เท่าที่ควร นอกจากนี้แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของกฎหมายจะพบว่า มิได้เป็นการบังคับกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำกิจกรรมดังกล่าว แต่เป็นเพียงการให้อำนาจหน้าที่ซึ่งอาจจะทำได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสัดส่วนที่น้อยมาก แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่าย พบว่า มีทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มการใช้งบประมาณด้านนี้มากขึ้นในทุกปี โดยในปีงบประมาณ 2541 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 จำนวน 1.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.6 และเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ไม่มากนักเรื่อยมา จนกระทั่งปีงบประมาณ 2543 มีรายจ่ายด้านนี้จำนวน 9.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 39.8 (ตารางที่ 5.21)



จากการวิเคราะห์รายจ่ายเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังคงให้ความสำคัญกับรายจ่ายในด้านนี้น้อยมาก ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2541 เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีแนวโน้มเพิ่มการใช้จ่ายงบประมาณด้านเศรษฐกิจมากขึ้น แต่จำนวนงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีมีสัดส่วนที่ไม่มากนัก ที่สำคัญรูปแบบการใช้งบประมาณดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปยังคงเป็นการให้เงินอุดหนุนกลุ่มอาชีพ และเกษตรกร เช่นเดิม

### 2.3 รายจ่ายด้านสังคม

เป็นรายจ่ายงบประมาณที่ประกอบด้วยรายจ่ายหลายหมวดดังนี้

- หมวดการสาธารณสุข และการรักษาความสะอาด ได้แก่ การกำจัดแหล่งเพาะเชื้อโรคต่างๆ, การรณรงค์ป้องกันยาเสพติด และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- หมวดการศึกษา ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนโรงเรียนเพื่อซื้ออุปกรณ์การเรียน การสอน, การให้ทุนการศึกษา
- หมวดความปลอดภัย ได้แก่ การป้องกันอัคคีภัย, การป้องกันและช่วยเหลือประชาชนจากภัยธรรมชาติ, การอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.)
- หมวดการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น ได้แก่ การสนับสนุนการจัดกิจกรรมต่างๆ
- หมวดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การปรับปรุงทัศนียภาพ การขุดลอกคูคลอง และการปลูกป่า เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้ รองจากรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค และในแต่ละปีงบประมาณ ตั้งแต่ 2540 ถึง 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายจ่ายด้านสังคมเพิ่มขึ้นทุกปี จากปีงบประมาณ 2540 มีรายจ่ายด้านสังคมร้อยละ 11.4 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 11.7 , 16.1 และ 23.9 ในปีงบประมาณ 2541 , 2542 และ 2543 ตามลำดับ (ตารางที่ 5.20)

แต่เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลลดจำนวนลงทุกปี ดังนั้นเมื่อพิจารณาจำนวนงบประมาณที่ใช้ในแต่ละปีพบว่า มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงจำนวนรายจ่ายงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมด้านสังคมไม่แน่นอน กล่าวคือ ในช่วงปีงบประมาณ 2540 และ 2541 มีการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้จำนวนและค่อนข้างคงที่ โดยปีงบประมาณ 2541 มีการใช้จ่ายด้านสังคมเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 จำนวน 2.5 ล้าน

บาท คิดเป็นร้อยละ 2.3 แต่ต่อมาในปีงบประมาณ 2542 งบประมาณรายจ่ายด้านนี้ลดลงจากปี งบประมาณ 2541 มากถึงร้อยละ 40.5 เหลือจำนวน 64.6 ล้านบาท และกลับมาเพิ่มขึ้นอีก 22.1 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 32.5 ในปีงบประมาณ 2543 (ตารางที่ 5.21)

การที่งบประมาณด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นและลดลงไม่แน่นอนเช่นนี้ เนื่องจากงบประมาณด้านนี้ประกอบไปด้วยการใช้จ่ายในหลายลักษณะ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดภายใต้ พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) และกิจกรรมแต่ละลักษณะมีความพร้อมในการดำเนินการในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้น การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงจึงต้องวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงงบประมาณแต่ละหมวดของรายจ่ายด้านสังคม ดังนี้

#### (1) หมวดสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด

รายจ่ายที่สำคัญในหมวดนี้ ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ, การกำจัดแหล่งเพาะพันธุ์ยุง และการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องจัดให้มีขึ้น ตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายหมวดสาธารณสุขและการรักษาความสะอาดกับรายจ่ายในหมวดอื่นๆ พบว่า รายจ่ายในหมวดนี้มีสัดส่วนมากกว่ารายจ่ายในหมวดอื่นๆ (ตารางที่ 5.26)

เนื่องจากการใช้จ่ายในการป้องกันและระงับโรคติดต่อส่วนใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลใช้งบประมาณในลักษณะการรณรงค์เพื่อป้องกัน โดยจ่ายเงินอุดหนุนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น อนามัย โรงเรียน มากกว่าการกำหนดเป็นโครงการและดำเนินกิจกรรมเอง จึงทำให้ใช้งบประมาณได้ง่ายและรวดเร็ว ส่วนการใช้จ่ายในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล องค์การบริหารส่วนตำบลมีการใช้งบประมาณ ในการดำเนินกิจกรรมนี้ใน 2 ลักษณะคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมจำนวน 8 แห่งดำเนินกิจกรรมด้วยตนเอง โดยใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดหาและเตรียมวัสดุอุปกรณ์ เช่น จัดซื้อรถขนขยะ, ถังขยะ, อุปกรณ์ทำความสะอาด ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีความพร้อม มีการใช้งบประมาณโดยการจ้างหน่วยงานที่มีการดำเนินกิจกรรมนี้อยู่แล้วมาดำเนินกิจกรรมแทน เช่น เทศบาล ซึ่งมีความสะดวกมากกว่าเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่อยู่ในเขตชุมชนเมืองใกล้เทศบาล ดังนั้น จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีทางเลือกในการใช้งบประมาณหมวดนี้หลากหลายรูปแบบ จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมให้บริการแก่ประชาชนได้ตั้งแต่วะยะแรก ซึ่งปีงบประมาณ 2540 มีการใช้งบประมาณในหมวดนี้ถึงจำนวน 75.0 ล้านบาท

ตารางที่ 5.26 สัดส่วนรายจ่ายด้านสังคม จำแนกตามหมวด

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ			
	2540	2541	2542	2543
การสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด	70.0	54.2	43.0	36.9
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	2.3	10.3	10.3	14.7
การศึกษา	12.6	21.1	28.0	27.4
ศิลปวัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่น	14.1	12.9	9.7	14.8
อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1.0	1.5	9.0	6.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา จากการคำนวณ

แต่เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายหมวดสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด ในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพบว่า ในปีงบประมาณ 2541 องค์การบริหารส่วนตำบลลดการใช้จ่ายลงจากปีงบประมาณ 2540 จำนวน 15.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.7 และลดลงอีกจำนวน 30.3 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 คิดเป็นร้อยละ 50.9 ส่วนในปีงบประมาณ 2543 มีการใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้น จากปีงบประมาณ 2542 จำนวน 4.0 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 13.8 (ตารางที่ 5.27)

จะเห็นได้ว่าเมื่อวิเคราะห์งบประมาณช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลมีการใช้จ่ายในหมวดนี้ลดลงจากช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาแต่ละปีงบประมาณ พบว่า มีการเพิ่มและลดจำนวนงบประมาณรายจ่ายไม่แน่นอน ซึ่งมีสาเหตุมาจาก

- การใช้งบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการสาธารณสุข ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและจำนวนงบประมาณมากนักนั่นคือ ยังคงเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเช่นเดิม

- การจัดบริการเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายจ่ายหมวดนี้ลดลง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดำเนินกิจกรรมด้านนี้เอง เริ่มมีการใช้จ่ายงบประมาณลดลงจากระยะเริ่มต้นของการดำเนินกิจกรรม (ปีงบประมาณ 2540) เพราะไม่มีการ

ใช้จ่ายต้นทุนคงที่ เช่น รถขนขยะ อุปกรณ์การทำความสะอาด โดยมีเพียงต้นทุนแปรผันที่เกิดขึ้นในแต่ละปีซึ่งมีสัดส่วนที่ไม่มากเช่นเริ่มแรก ส่วนการที่ปีงบประมาณใดมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นหรือลดลงไม่มากนัก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งเริ่มดำเนินกิจกรรมนี้เอง

ตารางที่ 5.27 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	75.0	-
2541	59.5	-20.7
2542	29.2	-50.9
2543	33.2	13.8

ที่มา จากการคำนวณ

### (3) หมวดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การใช้จ่ายในหมวดนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย และการให้เงินอุดหนุนการอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน โดยช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า การใช้งบประมาณส่วนนี้มีจำนวนน้อยมาก กล่าวคือ ปีงบประมาณ 2540 มีการใช้จ่ายจำนวน 2.5 ล้านบาท เท่านั้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีการลงทุนในบริการนี้อย่างเต็มรูปแบบ และรายจ่ายที่พบเป็นการใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรม และจัดซื้ออุปกรณ์บรรเทาสาธารณภัยเบื้องต้นเท่านั้น

แต่เมื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พบว่า มีการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2541 เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 ถึงจำนวน 8.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 348.5 แม้ว่าในปีงบประมาณ 2542 จะมีรายจ่ายลดลงจากปีงบประมาณ 2541 จำนวน 3.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.3 แต่ก็มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 89.7 เป็นจำนวน 13.2 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 (ตารางที่ 5.28)

## ตารางที่ 5.28 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ความปลอดภัย	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	2.5	-
2541	11.3	348.5
2542	7.0	-38.3
2543	13.2	89.7

ที่มา จากการคำนวณ

สาเหตุที่ทำให้ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายในหมวดนี้เพิ่มขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีการดำเนินการให้บริการด้านนี้ชัดเจนมากขึ้น นั่นคือ จัดให้มีฝายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้น และมีการจัดซื้ออุปกรณ์ เช่น รถดับเพลิง อุปกรณ์ดับเพลิง ชุดแต่งกายสำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ในปีงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีการเตรียมความพร้อมให้บริการดังกล่าวจะมีรายจ่ายส่วนนี้เพิ่มขึ้น มากน้อยตามจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการดำเนินการ และคาดว่าในอนาคตเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งมีความพร้อมในการให้บริการ รายจ่ายในส่วนนี้จะค่อนข้างคงที่มากขึ้น

## (4) หมวดการศึกษา

การสนับสนุนการศึกษาให้กับประชาชนเป็นหน้าที่ประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพื้นที่ภายใต้การดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะประกอบด้วยสถานศึกษาในระดับต่างๆ โดยเฉพาะในระดับประถมศึกษา โดยมีเป้าหมายที่จะให้อยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้สามารถจัดให้มีบริการการศึกษาที่ตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ แต่เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีความพร้อมในการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ลักษณะการใช้จ่ายงบประมาณในหมวดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นรูปแบบการให้เงินอุดหนุนในกิจกรรมเกี่ยวกับการศึกษา และกิจกรรมอื่นๆ ของสถานศึกษา ตามแต่ที่มีอำนาจหน้าที่และมีการเสนอขอของงบประมาณ ทำให้งบประมาณในหมวดนี้มีจำนวนไม่มากนัก โดยในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั่นคือปีงบประมาณ 2541 มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2540 จำนวน 9.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ

ละ 79.0 และลดลงเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2542 เหลือรายจ่ายจำนวน 19.0 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2543 อีก 5.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 30.1 (ตารางที่ 5.29)

ตารางที่ 5.29 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดการศึกษา

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	การศึกษา	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	13.5	-
2541	23.1	79.0
2542	19.0	-17.8
2543	24.7	30.1

ที่มา จากการคำนวณ

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มรายจ่ายในหมวดการศึกษาเพิ่มขึ้น เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการถ่ายโอนให้ดูแลกิจกรรมด้านนี้เพิ่มมากขึ้น เช่น การดูแลกิจกรรมศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก, โครงการนมสำหรับเด็กนักเรียน ซึ่งแม้ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะจากภาครัฐ แต่จากข้อเท็จจริงพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดสรรรายจ่ายส่วนเพิ่มสำหรับโครงการนม เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนไม่เพียงพอสำหรับซื้อนมที่มีคุณภาพให้กับนักเรียนได้ดีมี นอกจากนี้การให้เงินอุดหนุนแก่สถานศึกษาในการจัดกิจกรรม ยังคงเป็นส่วนสำคัญของรายจ่ายในหมวดนี้

#### (5) หมวดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในหมวดนี้ส่วนใหญ่เป็นการใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงทัศนียภาพในพื้นที่ เช่น การขุดลอกคูคลอง กำจัดผักตบชวา, การปลูกต้นไม้ ปลูกป่า และการอบรมให้ความรู้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนในการบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนหนึ่งอยู่ในพื้นที่เขตอุตสาหกรรม เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสมุทรสาคร, สมุทรปราการ เป็นต้น เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณในหมวดนี้ พบว่า ช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีการใช้จ่ายในภาพรวมไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก มีเพียงปีงบประมาณ 2542 เท่านั้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนงบประมาณลดลงมาก โดยลดลงจากปีงบประมาณ 2541 จำนวน 7.6 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 53.2 เนื่องจากองค์การ

บริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาจำนวนมากกว่า 10 แห่ง ไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมอันเป็นภารกิจหลักของรายจ่ายในหมวดนี้ ได้แก่ การขุดลอกคูคลอง ซึ่งอาจเป็นผลจากในระยะ 2 ปีงบประมาณที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้คูคลองยังคงมีทัศนียภาพที่ดี จึงลดรายจ่ายส่วนนี้ลงในปีงบประมาณ 2542 และจึงได้กลับมาได้มีการใช้จ่ายอีกในปีงบประมาณ 2543 (ดังตารางที่ 5.30)

ตารางที่ 5.30 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายหมวดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	สิ่งแวดล้อม	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	15.1	-
2541	14.2	-6.2
2542	6.6	-53.2
2543	13.3	101.4

ที่มา จากการคำนวณ

#### (6) หมวดศิลปวัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

เป็นการใช้จ่ายเพื่อสนับสนุนการจัดกิจกรรมของประชาชนและหน่วยงานราชการ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมตามโอกาส เทศกาล และประเพณีทั่วไป เช่น วันปีใหม่ วันสงกรานต์ วันสำคัญทางศาสนาต่างๆ หรือประเพณีเฉพาะที่มีในแต่ละท้องถิ่น เช่น ประเพณีรับบัวในจังหวัดสมุทรปราการ เป็นต้น รายจ่ายในหมวดนี้พบว่าการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ชัดเจนกล่าวคือ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ จากปีงบประมาณ 2540 มีการใช้จ่ายจำนวน 1.1 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 1.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2541 คิดเป็นร้อยละ 50.9 และเพิ่มขึ้นอีก 1.5 ล้านบาทจากปีงบประมาณ 2541 คิดเป็นร้อยละ 88.5 ในปีงบประมาณ 2542 และในปีงบประมาณ 2543 มีรายจ่ายหมวดนี้จำนวน 5.5 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2542 ร้อยละ 77.9 ซึ่งการใช้งบประมาณมากขึ้นนี้เป็นผลมาจากในแต่ละปีงบประมาณมีการจัดกิจกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะกิจกรรมส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งสัดส่วนเงินงบประมาณที่ให้สนับสนุนการจัดกิจกรรมก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น (ตารางที่ 5.31)

## ตารางที่ 5.31 การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายประเภทประเพณีท้องถิ่น

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประเพณีท้องถิ่น	
	จำนวน	เพิ่ม(+)/ลด(-) (ร้อยละ)
2540	1.1	-
2541	1.6	50.9
2542	3.1	88.5
2543	5.5	77.9

ที่มา จากการคำนวณ

สรุปจากการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ขององค์การบริหารส่วนตำบล ช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพบว่า การใช้จ่ายงบประมาณแต่ละประเภทในด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล มีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอน โดยสาเหตุเนื่องจาก

1. องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคมากกว่าด้านสังคม

ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษายังไม่ได้ลดสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคลงในทุกปีงบประมาณ แต่จำนวนงบประมาณที่ลดลงเป็นผลมาจากองค์การบริหารส่วนตำบลลดจำนวนงบประมาณรายจ่ายรวมลงเนื่องจากมีรายรับลดลง ประกอบกับในช่วงที่ทำการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินกิจกรรมด้านสังคมเพียงบางหมวดเท่านั้น ได้แก่ หมวดการสาธารณสุขและการรักษาความสะอาด และหมวดทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวมีวิธีการและแนวทางในการดำเนินกิจกรรมชัดเจน สามารถดำเนินการได้ทันทีทำให้มีรายจ่ายในหมวดเหล่านี้สูงกว่าหมวดอื่นๆ ในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและลดลงมาในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนค่อนข้างคงที่

2. องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่ทำการศึกษามีการดำเนินกิจกรรมหมวดต่างๆ ในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน

เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและบุคลากร ดังนั้นในปีงบประมาณใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมในการให้บริการจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงเริ่มต้นก็จะมีการใช้



จ่ายงบประมาณมากขึ้น ประกอบด้วยระยะเวลา 4 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา คือ ปีงบประมาณ 2540, 2541, 2542 และ 2543 เป็นระยะเริ่มต้นในการให้บริการด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล ในหมวดการศึกษา หมวดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงทำให้แนวโน้มการใช้จ่ายเหล่านี้มีทิศทางที่ไม่แน่นอน ดังนั้น การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านสังคมจึงควรใช้ระยะเวลาที่นานมากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งสร้างความพร้อมในการให้บริการ เช่น ท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ซึ่งจะทำให้สามารถวิเคราะห์แนวโน้มได้ชัดเจนมากขึ้น

### 3. ช่วงเวลาการถ่ายโอนอำนาจ

แม้ว่า พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการผลิตบริการด้านสังคม แต่กิจกรรมส่วนใหญ่จำเป็นต้องรอช่วงเวลาให้มีการถ่ายโอนอำนาจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเดิมก่อน ทำให้ในช่วงเวลาที่มีการถ่ายโอนกิจกรรมหมวดใดมากขึ้น จะเกิดรายจ่ายหมวดนั้นๆ เพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่ารายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง 4 ปีงบประมาณพบว่า ยังมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอน เพราะการใช้งบประมาณในการจัดบริการด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความพร้อมในด้านบุคลากรและรูปแบบการใช้งบประมาณที่ชัดเจนแน่นอน อีกทั้งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงการถ่ายโอนอำนาจภารกิจต่างๆ จากหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่เดิมให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น คาดว่าในอนาคตเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีรูปแบบการใช้งบประมาณด้านนี้ที่แน่นอน และมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการด้านนี้อย่างสมบูรณ์ จะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมนี้มีแนวโน้มที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### การวิเคราะห์สมการประมาณค่ารายจ่ายงบประมาณ

จากที่กล่าวมาแล้วว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่เกิดขึ้นหลังสุดแต่ก็มีระยะเวลาการดำเนินงานกิจกรรมมาถึง 5 ปี โดยในแต่ละปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาค้นคว้าได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ในชนบทเป็นจำนวนมาก โดยคาดว่าสินค้าและบริการต่างๆ จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดังนั้น ในบทนี้จะวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และหาความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แก่ปัจจัยใดบ้าง และมีการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่

โดยการสร้างสมการประมาณค่าศึกษาการรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล 3 ด้าน ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม มีตัวแปรงบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านเป็นตัวแปรตาม (Dependent variables) และสมมติให้ขึ้นอยู่กับภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำนวนประชากรในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ประชากร และเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจากรัฐบาล ซึ่งเป็นตัวแปรที่ใช้แทนลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล

### แบบจำลองและวิธีประมาณค่า

แบบจำลองที่ใช้ศึกษาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแบบจำลองภายใต้ทฤษฎีความต้องการสินค้าและบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น (Demand for local public) จากแนวคิดที่ว่าประชาชนหรือบุคคลใดๆ ในสังคมจะได้รับความพอใจสูงสุด (Maximized individual utility) จากการบริโภคสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของแต่ละบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นแบบจำลองที่ใช้ศึกษาเพื่อให้ทราบว่าตัวแปรซึ่งใช้แทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และในช่วงเวลาก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ปัจจัยต่างๆ นี้มีอิทธิพลเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร เพื่อสะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณขององค์การ

บริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาคือ จึงแบ่งสมการประมาณค่าเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นสมการที่ใช้ศึกษาในช่วงปี 2540 ได้แก่

$$\ln \text{EPCON} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPECO} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPSOC} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

และกลุ่มที่สองเป็นสมการที่ใช้ศึกษาในช่วงปี 2543 ได้แก่

$$\ln \text{EPCON} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPECO} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

$$\ln \text{EPSOC} = a + \beta \ln \text{TAX} + \delta \ln \text{POP} + \sigma \ln \text{INC} + \theta \ln \text{GOV} + \varepsilon$$

ตามทฤษฎี median voter model แล้ว การศึกษาจะต้องมีตัวแปรต่างๆ ที่สมมุติคือ ประชากรที่นำมาศึกษาจะต้องเป็นเฉพาะกลุ่มที่ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และผู้แทนของตนได้รับเลือกตั้ง แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ การเก็บรวบรวมข้อมูลเฉพาะที่เป็นรูปแบบชัดเจนตามทฤษฎียังไม่ปรากฏ ดังนั้นในการศึกษาเราจะจึงเลือกใช้ตัวแปรตามความเหมาะสมของข้อมูลดังนี้

#### 1. ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ตัวแปรรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการศึกษานี้ใช้ข้อมูลประมาณการรายจ่ายและแบ่งเป็นประเภท ได้แก่

EPCON = รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน่วยเป็นบาท

EPECO = รายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน่วยเป็นบาท

EPSOC = รายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน่วยเป็นบาท

## 2. ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ตัวแปรอิสระที่ใช้ในการศึกษามีดังนี้

### - ตัวแปรภาษี (TAX)

การศึกษานี้ใช้ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง เพราะเป็นการแสดงถึงรายจ่ายของประชาชนที่ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำไปใช้ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ มีหน่วยเป็นบาท

### - ตัวแปรจำนวนประชากร (POP)

การศึกษาใช้จำนวนประชากรที่อาศัยในแต่ละพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีหน่วยเป็นคน

### - ตัวแปรรายได้ประชากร (INC)

การศึกษาใช้ราคาปานกลางของที่ดินในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวแทนรายได้ประชาชนในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเห็นว่าที่ดินจัดเป็นทรัพย์สินซึ่งแสดงออกถึงฐานะของประชาชนแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มีหน่วยเป็นบาท

### - ตัวแปรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (GOV)

การศึกษาใช้ค่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ มีหน่วยเป็นบาท

การประมาณค่าแบบจำลองจะใช้วิธีการกำลังสองน้อยที่สุด (Least Squares Method) และใช้ข้อมูลภาคตัดขวาง (Cross section data) ขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1\* จำนวน 30 แห่ง สำหรับการเปรียบเทียบเพื่อให้ทราบว่าใน 2 ปีงบประมาณ คือ ปีงบประมาณ 2540 และ 2543 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลแตกต่างกันหรือไม่ ใช้วิธีการคำนวณ Chow-Test และการวิเคราะห์หามีการทดสอบ Heteroskedasticity เพื่อให้การประมาณค่าน่าเชื่อถือที่สุด

\* การจัดชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาจากระดับรายได้ที่จัดเก็บได้ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ระดับรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 ระดับรายได้ 12-20 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 3 ระดับรายได้ 6-12 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 4 ระดับรายได้ 3-6 ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 5 ระดับรายได้ 3 ล้านบาทลงมา

## ลักษณะข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการประมาณค่าสมการรายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยข้อมูลปฐมภูมิ (Primary data) และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ดังนี้

ข้อมูลประมาณการงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และรายจ่ายด้านสังคม ข้อมูลภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง รวมทั้งข้อมูลเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับ ได้จากการขอข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่งโดยตรง

ส่วนข้อมูลจำนวนประชากรและราคาประเมินที่ดิน ได้จากการค้นคว้าเอกสารของทางราชการ ได้แก่ กรมการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษารวมประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จำนวน 30 แห่ง ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ ปทุมธานี นนทบุรี นครปฐม สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ซึ่งมีลักษณะของข้อมูลที่สำคัญ ดังนี้

พิจารณาข้อมูลรายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา พบว่า รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเป็นประเภทรายจ่ายที่มีสัดส่วนสูงที่สุดในทั้ง 2 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 30 แห่ง มีรายจ่ายด้านนี้รวม 827.28 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายประมาณ 27.58 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่มีรายจ่ายด้านนี้สูงสุดเป็นจำนวน 61.22 ล้านบาท ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบึงทองหลางมีรายจ่ายต่ำสุดเพียง 6.28 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2543 แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่งจะมีจำนวนรายจ่ายด้านนี้ลดลงเหลือเพียง 274.72 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายประมาณ 9.16 ล้านบาท อย่างไรก็ตามรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคยังคงมีสัดส่วนสูงสุด

ข้อมูลรายจ่ายด้านสังคมและเศรษฐกิจพบว่า มีสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณรองลงมาตามลำดับ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาทั้ง 30 แห่ง มีจำนวนรายจ่ายด้านสังคม 107.03 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายด้านนี้ประมาณ 3.57 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลไทรซิงมีรายจ่ายด้านนี้สูงสุดเป็นจำนวน 21.82 ล้านบาท ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางเมืองมีรายจ่ายต่ำสุดเพียง 20,000 บาท ส่วนในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่งมีจำนวนรายจ่ายด้านนี้ลดลงไม่มากนักเหลือ 89.13 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายลดลงเหลือประมาณ 2.79 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบึงทองหลางมีรายจ่ายด้านนี้สูงสุดจำนวน 11.02 ล้านบาท ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางเมืองยังคงมีรายจ่ายต่ำสุดจำนวน 48,000 บาท

สำหรับรายจ่ายด้านเศรษฐกิจพบว่าการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นแตกต่างจากรายจ่ายด้านอื่น ๆ กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2540 รายจ่ายด้านนี้มีสัดส่วนต่ำสุดจำนวน 3.23 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายด้านเศรษฐกิจประมาณ 11,000 บาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลหลักหมี่มีรายจ่ายด้านนี้สูงสุดเป็นจำนวน 87,000 บาท และมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 15 แห่ง ไม่มีรายจ่ายด้านนี้ ส่วนในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีรายจ่ายด้านนี้รวมเพิ่มขึ้นเป็น 8.51 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายจ่ายประมาณ 28,000 บาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการใช้จ่ายสูงสุด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จำนวน 1.86 ล้านบาท และมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 แห่ง ยังคงไม่มีรายจ่ายด้านนี้ (ตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 ข้อมูลประมาณการงบประมาณรายจ่าย

หน่วย : ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล	รายจ่ายโครงสร้าง สาธารณูปโภค		รายจ่ายเศรษฐกิจ		รายจ่ายสังคม	
	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543
กระทุ่มล้ม	28.16	7.09	0.02	0	13.34	4.27
ไร่ชิง	36.61	19.23	0	0.36	21.82	5.49
บางรักน้อย	24.17	6.20	0.07	0.03	18.80	1.54
บางบัวทอง	12.55	9.60	0	0.57	3.71	7.19
บางรักใหญ่	18.08	11.02	0.05	0.31	3.26	0.72
ละหาร	31.10	7.66	0	0.02	0.60	1.04
บางม่วง	22.12	2.22	0	0.55	2.19	4.16
บางกะดี	24.34	4.66	0.04	0.02	3.07	4.56
บ้านใหม่	10.64	5.40	0	0	0.03	1.09
หลักหมี่	41.50	5.03	0.87	0.30	2.53	1.85
คลองสี่	12.47	9.35	0	0.43	0.47	1.70
บึงยี่โถ	34.63	2.81	0.13	0.70	3.58	1.09
คูคต	34.88	1.92	0.61	1.86	0.68	1.64
บึงคำพร้อย	38.25	2.25	0.20	0.24	3.59	1.97
บึงทองหลาง	6.28	0.72	0.29	0.02	6.68	11.02
ลาดสวาย	23.46	6.06	0.06	0.25	0.27	2.08
บางเมือง	13.89	23.45	0	0.11	0.02	0.48
แพรวกษา	42.05	4.87	0	0.30	1.01	2.55

ตารางที่ 6.1 ข้อมูลประมาณการงบประมาณรายจ่าย (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล	รายจ่ายโครงสร้าง สาธารณูปโภค		รายจ่ายเศรษฐกิจ		รายจ่ายสังคม	
	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543
บางป่อ	21.31	6.85	0	0	3.69	2.92
บางปลา	31.59	14.53	0	0.27	4.18	4.21
บางพลีใหญ่	61.22	22.68	0.15	0.70	3.05	6.12
ราชาเทวะ	43.62	8.14	0	0	0.17	3.18
บางเสาธง	23.52	15.92	0.60	0.75	0.37	1.60
คอกกระบือ	19.11	10.96	0.07	0.12	0.54	0.95
โคกขาม	40.50	6.67	0	0	0.44	2.99
ท่าทราย	49.26	24.58	0	0.05	0.77	1.73
นาดี	22.83	14.60	0.06	0.65	0.24	0.85
บางกระเจ้า	14.23	6.77	0.02	0.05	0.42	2.23
บางน้ำจืด	24.95	9.01	0	0	5.06	6.13
บางหญ้าแพรก	19.97	4.45	0	0.06	2.47	1.76
รวม	827.28	274.72	3.23	8.51	107.03	89.13
เฉลี่ย	27.58	9.16	0.11	0.28	3.57	2.97

ที่มา จากการรวบรวม

จากข้อมูลภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บพบว่า ประเภทภาษีที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาค้นคว้า ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน รองลงมาเป็นค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่ง มีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองรวมเป็นจำนวน 131.26 ล้านบาท เฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้ประมาณ 4.38 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางกะดีจัดเก็บได้สูงสุดเป็นจำนวน 16.47 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อยจัดเก็บได้ต่ำสุดจำนวน 500,000 บาท สำหรับในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 185.86 ล้านบาท และเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 6.2 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลบางกะดียังคงจัดเก็บได้สูงสุดเป็นจำนวน 17.51 ล้านบาท (ตารางที่ 6.2)

จากข้อมูลเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางพบว่า เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไม่ใช่แหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาค้นคว้า จะเห็นได้จากในปีงบประมาณ 2540

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 30 แห่งมีรายรับจากเงินอุดหนุนรวมเป็นจำนวน 54.52 ล้านบาท เฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนเพียง 1.82 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะได้รับเงินอุดหนุนสูงสุดจำนวน 15.18 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะโครงการ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นๆ ได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนไม่แตกต่างกันมากนัก สำหรับในปีงบประมาณ 2543 เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลกลางพบว่ามีจำนวนลดลง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเงินอุดหนุนลดลงเหลือรวม 13.97 ล้านบาท และเฉลี่ยองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับเงินอุดหนุนเพียง 470,000 บาท โดยองค์การบริหารส่วนตำบลคูคตได้รับจำนวนต่ำสุดเพียง 200,000 บาทเท่านั้น (ตารางที่ 6.2)

ตารางที่ 6.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล	ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ (ล้านบาท)		เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (ล้านบาท)	
	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543
กระท่อมล้ม	1.98	3.77	1.36	0.60
ไร่ชิง	2.27	7.09	1.36	0.34
บางรักน้อย	0.50	0.75	1.36	0.55
บางบัวทอง	2.79	4.16	1.36	0.34
บางรักใหญ่	0.73	1.75	1.36	0.76
ละหาร	0.84	3.15	1.36	0.60
บางม่วง	2.44	2.66	1.49	0.34
บางกะดี	16.47	17.51	1.36	0.34
บ้านใหม่	3.83	5.74	1.36	0.34
หลักหก	4.26	4.31	1.36	0.34
คลองสี่	0.77	1.46	1.36	0.34
บึงยี่โถ	7.45	9.19	1.36	0.34
คูคต	2.56	5.68	1.36	0.20
บึงคำพร้อย	1.12	1.85	1.36	0.69
บึงทองหลาง	0.55	0.63	1.36	1.24
ลาดสวาย	6.06	8.11	1.36	0.34
บางเมือง	1.00	2.34	1.36	0.34
แพรวกษา	1.07	2.75	1.43	0.34



ตารางที่ 6.2 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล  
(ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

องค์การบริหารส่วนตำบล	ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ		เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง	
	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543
บางบ่อ	4.22	4.32	1.50	0.34
บางปลา	4.82	8.73	1.36	0.34
บางพลีใหญ่	15.69	11.53	1.36	0.34
ราชาเทวะ	9.56	10.97	15.18	0.34
บางเสาธง	10.54	12.92	1.36	0.36
คอกกระบือ	4.33	6.55	1.36	0.34
โคกขาม	1.86	3.02	1.36	0.34
ท่าทราย	8.24	13.08	1.36	0.34
นาดี	7.19	14.82	1.36	0.83
บางกระเจ้า	2.94	4.51	1.36	0.90
บางน้ำจืด	4.38	10.83	1.36	0.32
บางหญ้าแพรก	0.80	1.66	1.36	0.78
รวม	131.26	185.86	54.52	13.97
เฉลี่ย	4.38	6.20	1.82	0.47

ที่มา จากการรวบรวม

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 6.1 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค (EPCON)

งบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบริการต่างๆ ได้แก่ หมวดการคมนาคม เป็นรายจ่ายสำหรับการก่อสร้าง บำรุงปรับปรุง และซ่อมแซมถนน สะพานและทางเดินเท้า เพื่อความสะดวกในการเดินทางสัญจรของประชาชนในพื้นที่, หมวดการประปาและน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค เป็นรายจ่ายสำหรับการวางท่อประปา การขุดเจาะบ่อบาดาล และการสร้างเขื่อนเพื่อเก็บกักน้ำไว้ใช้, ด้านการไฟฟ้า เนื่องจากการให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชน มิได้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นรายจ่ายส่วนใหญ่จึงเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และส่วนที่เหลือเป็นรายจ่ายสำหรับการติดตั้งเสาไฟฟ้าสาธารณะ สำหรับบริการหมวดสุดท้ายคือ รายจ่ายสำหรับการก่อสร้างอาคารสถานที่ เช่น อาคารเอนกประสงค์ ศาลาที่พักผู้โดยสาร เป็นต้น ซึ่งในทั้งสองช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (ปีงบประมาณ 2540 และ 2543) องค์การบริหารส่วนตำบลใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคนี้สัดส่วนสูงที่สุด สะท้อนให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับบริการทางด้านนี้มากกว่าด้านอื่นๆ

เมื่อทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้โดยการคำนวณ Chow-Test (ภาคผนวกตารางที่ 1) เพื่อเปรียบเทียบให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2543 ตัวแปรอิสระที่นำมาศึกษา ได้แก่ ตัวแปรภาษี (TAX) ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้แก่ รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเปลี่ยนแปลงไปจากปีงบประมาณ 2543 หรือไม่ จากผลการวิเคราะห์พบว่า ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน มีอิทธิพลต่อตัวแปรรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาเปลี่ยนไป (พิจารณาจากค่า Prob. ของ F-stat เท่ากับ 0.000307) นั่นคือช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตัวแปรที่นำมาศึกษามีอิทธิพลในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปจากช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพบว่าผลข้างต้นสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์หาค่าความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ดังนี้

ผลการวิเคราะห์สมการหาค่าความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในปีงบประมาณ 2540 เมื่อพิจารณาปัญหา Heteroskedasticity พบว่าสมการที่ได้ไม่มีปัญหาดังกล่าว (พิจารณาค่า prob. ของ F-state เท่ากับ 0.452559 (ภาคผนวกตารางที่ 2)) และอธิบายผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้ การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบาย

การเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคได้เพียงร้อยละ 21.83 (พิจารณาจากค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.218305) โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.163202 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.149632 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่ากับ 0.06301 และตัวแปรเงินอุดหนุน เท่ากับ 0.080668 ซึ่งทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคและเป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

แต่เมื่อพิจารณานัยสำคัญทางสถิติของตัวแปรพบว่า ตัวแปรทุกตัวที่นำมาทดสอบไม่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุนไม่ได้มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ (ตารางที่ 6.3) อธิบายได้ดังนี้

ตารางที่ 6.3 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2540

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t-value	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	11.50696	3.722118	0.0010
ภาษี (TAX)	0.163202	1.662755	0.1089
จำนวนประชากร (POP)	0.149632	0.778329	0.4437
รายได้ประชากร (INC)	0.063010	0.567304	0.5756
เงินอุดหนุน (GOV)	0.080668	0.363602	0.7192

n = 30

$R^2$  0.218305

F – stat 1.745447

Prob(F– stat) 0.171608

ที่มา จากการคำนวณ

พิจารณาตัวแปรภาษี ซึ่งใช้ข้อมูลภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บพบว่า การตั้งงบประมาณในด้านนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้พิจารณาจากรายรับที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเองเป็นสำคัญ เพราะในช่วงปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับประเภทนี้ในสัดส่วนที่ต่ำกว่ารายรับอื่นๆ โดยในปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนสูงสุดถึงร้อยละ 81 ของรายรับทั้งหมด ซึ่งเป็นประเภทรายรับที่มีความสำคัญและมีจำนวนมากที่สุด ขณะที่รายรับที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บมีเพียงร้อยละ 10.8 เท่านั้น

เช่นเดียวกับตัวแปรเงินอุดหนุนซึ่งผลการศึกษาพบว่า เงินอุดหนุนไม่มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ทั้งนี้เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปไม่ได้เฉพาะเจาะจงให้ใช้กับโครงการประเภทใดประเภทหนึ่ง และที่สำคัญสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งได้รับอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับรายรับอื่นๆ นั่นคือ งบประมาณร้อยละ 4.7 ของรายรับทั้งหมดเท่านั้นจึงไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายประเภทนี้เช่นเดียวกัน

ส่วนตัวแปรประชากร ซึ่งทางทฤษฎีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนประชากรมากควรมีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเช่นกัน เพื่อให้สินค้าและบริการที่จัดสรรเพียงพอกับความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาจากสภาพพื้นที่เป็นสำคัญ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาที่มีจำนวนประชากรมากจะมีความเป็นชุมชนเมืองสูง และอยู่ในพื้นที่ที่มีความพร้อมทางด้านคมนาคมขนส่ง รวมทั้งบริการด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ อยู่แล้ว โดยการลงทุนของภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ดังนั้นจำนวนประชากรจึงไม่ได้มีอิทธิพลกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับตัวแปรที่ใช้แทนรายได้ของประชาชนนั้น ไม่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายด้านนี้ แสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้พิจารณาฐานะของประชาชนในพื้นที่ในการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อมูลรายได้เฉลี่ยของประชากรเป็นรายขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สมบูรณ์ ตัวแปรที่ใช้ทดสอบเป็นเพียงตัวแปรที่แทน (Proxy) รายได้เท่านั้น และราคาประเมินที่ดินที่ใช้แทนตัวแปรรายได้นั้น ก็ได้เป็นระยะเวลาตรงตามปีงบประมาณจึงอาจไม่สะท้อนฐานะที่แท้จริงขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง

ผลการวิเคราะห์สมการหาค่าความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ในปีงบประมาณ 2543 ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ อันมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนในการมีส่วนร่วมต่อการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วน

ต่ำลงมากขึ้น การวิเคราะห์สมการปีงบประมาณ 2543 พบว่าไม่มีปัญหา Heteroskedasticity เกิดขึ้นเช่นกัน พิจารณาจากค่า prob. ของ F-stat เท่ากับ 0.416207 (ภาคผนวกตารางที่ 3)

และผลการประมาณค่าพบว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.94 (พิจารณาจากค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.339422) โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.423726 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.03583 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่ากับ 0.319661 และตัวแปรเงินอุดหนุน เท่ากับ 0.083331 ซึ่งทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

สำหรับตัวแปรที่มีอิทธิพลกับงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 ได้แก่ ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนมีรายได้และเสียภาษีสูงมีแนวโน้มมีการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประชาชนมีรายได้และเสียภาษีต่ำ แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากรมีอิทธิพลกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้

โดยค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคต่อภาษี เท่ากับ 0.423726 หมายถึง เมื่อจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.42 โดยประมาณ กล่าวคือถ้าเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 1 บาท จะใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น 0.62 บาท ( $0.42 \times 9,157,479 / 6,195,244$ )

ค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคต่อรายได้ประชากร เท่ากับ 0.319661 หมายถึงเมื่อประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.32 โดยประมาณ กล่าวคือ ถ้าประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้น 1 บาท จะใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้น 526.33 บาท ( $0.32 \times 9,157,479 / 5,567.6$ ) (ตารางที่ 6.4)

การที่ภาษีและรายได้ประชากรมีอิทธิพลกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ในช่วงปีงบประมาณ 2543 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับการหารายได้ที่เป็นแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองมากขึ้น โดยเฉพาะภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง เพื่อให้องค์การบริหารส่วน

ตำบลมีรายรับที่แน่นอนและมั่นคง จึงมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เช่น การจัดทำแผนที่ภาษี การปรับปรุงขั้นตอนการจัดเก็บภาษี เป็นต้น เป็นผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้เพิ่มมากขึ้น โดยในปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนรายรับประเภทนี้เพิ่มขึ้นร้อยละ 30 ของรายรับทั้งหมด ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ จากรัฐบาลลดลง ดังนั้นการตั้งงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ในปีงบประมาณ 2543 จึงจำเป็นจะต้องพิจารณาจากรายรับที่เป็นแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเองเป็นสำคัญมากขึ้น

สำหรับตัวแปรจำนวนประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุนพบว่า ไม่มีความสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2543 อย่างมีนัยสำคัญเหมือนเช่นในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ตารางที่ 6.4 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ปีงบประมาณ 2543

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t-value	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	5.172406	0.725696	0.4748
ภาษี (TAX)	0.423726*	2.327877	0.0283
จำนวนประชากร (POP)	0.035830	0.125857	0.9009
รายได้ประชากร (INC)	0.319661*	2.105378	0.0455
เงินอุดหนุน (GOV)	0.083331	0.223650	0.8248

n = 30

R<sup>2</sup> 0.339422

F – stat 3.211415

Prob(F– stat) 0.029418

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญที่ระดับนัยสำคัญร้อยละ 0.10

สรุปจากการเปรียบเทียบการศึกษาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 2 ช่วง (ปีงบประมาณ 2540 และ 2543) พบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรที่ใช้ศึกษาทุกตัวแปรไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจใน

การใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ส่วนในปีงบประมาณ 2543 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมีนัยสำคัญและเป็นไปตามทฤษฎีคือ ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ในปีงบประมาณ 2543 มากกว่าปีงบประมาณ 2540 เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.100955 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.353267) และตัวแปรรายได้ประชากร (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.063010 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.319661) แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากเหตุผลทางสถิติและเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

1. ตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร และตัวแปรรายได้ประชากร มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในปีงบประมาณ 2543 ได้มากขึ้นกว่าปีงบประมาณ 2543 พิจารณาจากค่า prob ของ F-stat ของสมการประมาณค่ารายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.171608 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.029418

2. ช่วงปีงบประมาณ 2540 แหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล กล่าวคือ เหลือขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีรายรับในส่วนนี้คิดเป็นร้อยละ 81 ของรายรับทั้งหมด ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเองในการพิจารณาการใช้งบประมาณ ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในช่วงนี้ พิจารณาตามความเหมาะสมตามสภาพพื้นที่ภายใต้การตัดสินใจของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีจำนวนประชากรมาก จะมีความเป็นชุมชนเมืองและมีความพร้อมทางด้านการคมนาคมและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ อยู่แล้ว

3. ในช่วงปีงบประมาณ 2543 แนวทางการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจเริ่มชัดเจนมากขึ้น ทำให้การใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับในช่วงนี้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้รายรับที่มาจากภาษีและค่าธรรมเนียมจากรัฐบาลกลางลดจำนวนลงมาก เหลือเพียงร้อยละ 60.8 ของรายรับทั้งหมด องค์การบริหารส่วนตำบลจึงให้ความสำคัญกับรายรับจากภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเองในการกำหนดรายจ่ายด้านนี้มากขึ้น จะเห็นได้จากในปี 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ เช่น การจัดทำแผนที่ภาษี การ

ปรับปรุงขั้นตอนการจัดเก็บภาษี เป็นผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้มากขึ้น รวมทั้งการใช้จ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงนี้เน้นไปยังพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมืองที่ประชาชนมีรายได้สูง เพื่อสนับสนุนการลงทุนอันมีเป้าหมายเพื่อสร้างรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต จึงทำให้ตัวแปรภาษีและรายได้ประชากรมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในช่วงนี้

## 6.2 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ (EPECO)

งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ เป็นงบประมาณรายจ่ายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างรายได้ และส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชน เช่น การจ้างแรงงานท้องถิ่น การอบรมวิชาชีพแก่ประชาชนหรือกลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น

จากการวิเคราะห์สัดส่วนและการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านเศรษฐกิจพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสรรบริการด้านนี้มากนัก จะเห็นได้จากสัดส่วนรายจ่ายด้านเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2540 มีเพียงร้อยละ 0.4 และเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2543 เป็นร้อยละ 2.4 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด ซึ่งรูปแบบการใช้งบประมาณด้านเศรษฐกิจทั้ง 2 ปีงบประมาณไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน และจากการคำนวณ Chow-test (ภาคผนวกตารางที่ 4) เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้พบว่า ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน มีอิทธิพลต่อตัวแปรรายจ่ายด้านเศรษฐกิจไม่เปลี่ยนแปลงเมื่อเวลาเปลี่ยนไป นั่นคือตัวแปรทุกตัวที่นำมาศึกษา ได้แก่ ตัวแปรภาษี (TAX) ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2543 ไม่แตกต่างจากปีงบประมาณ 2540 และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจกับตัวแปรต่างๆ พบว่าการประมาณค่าปีงบประมาณ 2540 และปีงบประมาณ 2543 สมการที่ได้ไม่มีปัญหา Heteroskedasticity เกิดขึ้น (ภาคผนวกตารางที่ 5 และ 6) ซึ่งผลการประมาณค่าสมการรายจ่ายด้านนี้ในแต่ละปีงบประมาณ ให้ผลการศึกษาที่สอดคล้องกันดังนี้

ปีงบประมาณ 2540 การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านเศรษฐกิจได้ร้อยละ 26.23 (พิจารณาจากค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.262311) โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.37436 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.439782 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่า



กับ - 0.436999 และตัวแปรเงินอุดหนุน เท่ากับ - 12.68177 ซึ่งตัวแปรภาษีและจำนวนประชากร มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและเป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น ส่วนตัวแปรรายได้ประชากรและเงินอุดหนุนมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้ามกับรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ

ตารางที่ 6.5 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2540

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t-value	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	184.9136	0.929546	0.3745
ภาษี (TAX)	0.374360	1.020211	0.3317
จำนวนประชากร (POP)	0.439782	0.626750	0.5449
รายได้ประชากร (INC)	-0.436999	-0.989179	0.3459
เงินอุดหนุน (GOV)	- 12.68177	-0.903534	0.3875

n = 30

R<sup>2</sup> 0.262311

F – stat 0.888961

Prob(F– stat) 0.504977

ที่มา จากการคำนวณ

และเมื่อพิจารณาค่านัยสำคัญทางสถิติพบว่า ตัวแปรอิสระที่นำมาประมาณค่าทุกตัวไม่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 เนื่องจากในปีงบประมาณ 2540 รายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ กล่าวคือ มีการใช้งบประมาณด้านนี้เฉลี่ยประมาณ 107,747 บาท ต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 16 แห่ง ใน 30 แห่ง ที่ทำการศึกษามีรายจ่ายด้านนี้เกิดขึ้นเลย และองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 14 แห่งที่มีรายจ่ายประเภทนี้ พบว่า ประมาณร้อยละ 80 เป็นการใช้จ่ายในลักษณะให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มแม่บ้าน เพื่อใช้ในการฝึกอบรมการประกอบอาชีพ โดยพิจารณาจัดสรรไปตามที่มีการยื่นเรื่องเพื่อขอของบประมาณสนับสนุน ดังนั้นตัวแปรต่างๆ ที่ทำการศึกษาจึงไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายด้านนี้ แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากตัวแปรที่

ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุนไม่ได้มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ (ตารางที่ 6.5)

สำหรับการศึกษารายจ่ายด้านเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2543 แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีการดำเนินกิจกรรมเป็นระยะเวลามาถึง 3 ปีแล้วก็ตาม แต่การใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ยังเพิ่มขึ้นไม่มากนัก โดยเฉลี่ยมีการใช้งบประมาณด้านนี้ประมาณ 280,000 บาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง และมีองค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่งที่ยังคงไม่มีรายจ่ายด้านเศรษฐกิจเกิดขึ้น รวมทั้งลักษณะของกิจกรรมที่พบส่วนใหญ่ยังคงเป็นการให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มอาชีพต่างๆ เช่นเดิม ทำให้ผลการศึกษาที่พบไม่เปลี่ยนแปลงจากปีงบประมาณ 2540 ดังนี้

ผลการประมาณค่าพบว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านเศรษฐกิจได้ร้อยละ 31.69 (พิจารณาจากค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.316940) ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.039970 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.619150 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่ากับ 0.029234 และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) เท่ากับ - 1.157976 โดยทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและเป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น ยกเว้นตัวแปรเงินอุดหนุนที่มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้าม และตัวแปรอิสระที่นำมาประมาณค่าทุกตัวไม่มีความสัมพันธ์กับงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 เช่นเดียวกับปีงบประมาณ 2540 (ตารางที่ 6.6)

สรุปผลการเปรียบเทียบการศึกษาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2540 และ 2543 พบว่า ในทั้ง 2 ปีงบประมาณตัวแปรที่ใช้ศึกษาทุกตัวไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการใช้จ่ายงบประมาณด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากเหตุผลทางสถิติและเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

1. ตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร และตัวแปรรายได้ประชากร ไม่มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ทั้งในปีงบประมาณ 2540 และ 2543 พิจารณาจากค่า prob

ของ F-stat ของสมการประมาณค่ารายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.504977 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.107301

2. องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับรายจ่ายด้านนี้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ จะเห็นได้จาก ปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่ายด้านเศรษฐกิจรวมจำนวน 3,232,400 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.4 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด แม้ว่าในปีงบประมาณ 2543 รายจ่ายด้านนี้จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นเป็น 8,996,099 บาท แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ 2.4 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเท่านั้น

3. รูปแบบการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจไม่ชัดเจน โดยทั้ง 2 ปีงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการใช้งบประมาณประมาณร้อยละ 80 เป็นการใช้จ่ายในลักษณะให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มเกษตรกรหรือกลุ่มแม่บ้าน เพื่อใช้ในการฝึกอบรมการประกอบอาชีพ โดยพิจารณาจัดสรรไปตามที่มีการยื่นเรื่องเพื่อของบประมาณสนับสนุน ดังนั้นตัวแปรต่างๆ ที่ทำการศึกษาจึงไม่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายด้านนี้

ตารางที่ 6.6 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2543

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t-value	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	20.49784	1.566061	0.1338
ภาษี (TAX)	0.039970	0.121378	0.9047
จำนวนประชากร (POP)	0.619150	1.199522	0.2451
รายได้ประชากร (INC)	0.029234	0.102551	0.9194
เงินอุดหนุน (GOV)	-1.157976	-1.709688	0.1036

n = 30

R<sup>2</sup> 0.316940

F - stat 2.204003

Prob(F- stat) 0.107301

ที่มา จากการคำนวณ

### 6.3 ผลการศึกษางบประมาณรายจ่ายด้านสังคม (EPSOC)

งบประมาณรายจ่ายด้านสังคม เป็นรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งประกอบไปด้วยกิจกรรมในด้านต่างๆ ได้แก่ หมวดการอนุรักษ์พัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การปรับปรุงทัศนียภาพ การปลูกป่า การขุดลอกคูคลอง เป็นต้น, หมวดการรักษาความสะอาด เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น, หมวดสาธารณสุข เช่น การกำจัดแหล่งเพาะเชื้อ, การป้องกันยาเสพติด เป็นต้น, หมวดการศึกษา เช่น การให้เงินอุดหนุนสถานศึกษา สนับสนุนทุนการศึกษาและอุปกรณ์การศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โครงการอาหารกลางวัน เป็นต้น, หมวดความปลอดภัย เช่น การป้องกันอัคคีภัย การอบรมอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อพปร.) เป็นต้น และหมวดการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมและประเพณีท้องถิ่น

จากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีสัดส่วนการใช้จ่ายรองจากรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค โดยปีงบประมาณ 2540 มีการใช้งบประมาณด้านนี้คิดเป็นร้อยละ 11.4 ของรายจ่ายเพื่อการพัฒนาทั้งหมด และมีสัดส่วนการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23.9 ในปีงบประมาณ 2543 แต่เมื่อพิจารณาจำนวน พบว่า มีการใช้งบประมาณจำนวนลดลง

ซึ่งการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในบทที่ผ่านมาพบว่า ตลอดระยะเวลา 4 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา (ปีงบประมาณ 2540 ถึง 2543) เป็นช่วงของการวางรากฐานการพัฒนาทางด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาแต่ละแห่งมีความพร้อมในการดำเนินกิจกรรมในด้านนี้ในช่วงเวลาที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณในด้านสังคมในช่วงเวลานี้ จึงมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการพัฒนาด้านสังคม แต่เป็นการใช้งบประมาณเพื่อสร้างความพร้อมในการให้บริการด้านสังคมของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และเมื่อทำการวิเคราะห์โครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ในปีงบประมาณ 2540 และปีงบประมาณ 2543 เพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคม ด้วยการคำนวณ Chow-test (ภาคผนวกตารางที่ 7) พบว่า ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน มีอิทธิพลต่อตัวแปรรายจ่ายด้านสังคมเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเวลาเปลี่ยนไป เมื่อพิจารณาค่า Prob. ของ t-stat เท่ากับ 0.107204 ซึ่งผลการประมาณค่ารายจ่ายด้านสังคมในปีงบประมาณ 2540 และปีงบประมาณ 2541 ให้ผลสอดคล้องกันดังนี้

การศึกษาความสัมพันธ์ของรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมกับตัวแปรอิสระต่างๆ ได้แก่ ตัวแปรภาษี (TAX) ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) เมื่อพิจารณาปัญหา Heteroskedasticity จากค่า Prob. ของ F-stat เท่ากับ 0.923415 และ 0.82544 (ภาคผนวก ตารางที่ 8 และ 9) พบว่าผลการประมาณค่าทั้งในปีงบประมาณ 2540 และ 2543 ไม่มีปัญหาที่เกิดขึ้น และอธิบายผลการศึกษาดังนี้

ปีงบประมาณ 2540 เมื่อพิจารณาค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.518910 แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมได้ร้อยละ 51.89 และค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.998896 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.027914 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่ากับ 0.654951 และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) เท่ากับ 0.241113 โดยทุกตัวแปรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านสังคมและเป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

ซึ่งจากผลการประมาณค่าตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร เป็น 2 ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้

โดยค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายด้านสังคมต่อภาษี เท่ากับ 0.998896 หมายถึงเมื่อจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 รายจ่ายด้านสังคมจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0 โดยประมาณ กล่าวคือ ถ้าเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 1 บาท จะใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมเพิ่มขึ้น 0.82 บาท ( $1.0 \times 3,567,649 / 4,375,449$ )

และค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายด้านสังคมต่อรายได้ประชากร เท่ากับ 0.654951 หมายถึงเมื่อประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 รายจ่ายด้านสังคมจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.65 โดยประมาณ กล่าวคือ ถ้าประชากรมีรายได้เพิ่มขึ้น 1 บาท จะใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมเพิ่มขึ้น 438.12 บาท ( $0.65 \times 3,567,649 / 5,293$ ) โดยตัวแปรภาษีมียุทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายงบประมาณด้านนี้มากกว่าตัวแปรรายได้ประชากร (พิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปร ซึ่งเป็นค่าความยืดหยุ่นจะเห็นว่า 0.994044 ซึ่งเป็นค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี มีค่ามากกว่า 0.653551 ซึ่งเป็นค่าของตัวแปรรายได้) (ตารางที่ 6.7)

การที่ตัวแปรภาษีมีค่าความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม นั่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายรับจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บเองมากขึ้น มีแนวโน้มเพิ่มการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้นเช่นกัน เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นรายจ่ายที่ต้องการความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพราะการจะประเมินประสิทธิผลของการใช้งบประมาณในด้านนี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา เช่น การรณรงค์ป้องกันยาเสพติด จำเป็นจะต้องมีการใช้จ่ายเพื่อรณรงค์อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องหลายปี เพื่อให้เห็นผลว่าปัญหาเสพติดในพื้นที่ลดลงจริงตามเป้าหมาย หรือรายจ่ายในประเภทอื่นๆ เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย การสนับสนุนการศึกษา ล้วนจำเป็นจะต้องมีการใช้จ่ายต่อเนื่องๆไปในทุกปีเพื่อให้บริการเหล่านี้ดำเนินต่อไปได้ ดังนั้นการจัดสรรรายจ่ายด้านนี้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ โดยเฉพาะรายได้จากภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง เพราะจะทำให้สามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงได้และจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม โดยถ้ารายได้ในส่วนของภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บนี้เพิ่มขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมนี้ได้มากขึ้นเช่นกัน และเมื่อประชาชนมีรายได้มากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มมากขึ้นก็จะจัดสรรงบประมาณได้มากขึ้นเช่นกัน

ส่วนตัวแปรรายได้ประชากร ให้ผลการทดสอบเป็นไปตามทฤษฎีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ประชากรสูง มีแนวโน้มใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมนี้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายประชากรต่ำ เหตุที่รายได้ประชากรมีอิทธิพลในการกำหนดรายจ่ายด้านนี้ เพราะรายจ่ายด้านสังคมส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ประชากรสูง จะมีลักษณะความเป็นชุมชนเมือง (เนื่องจากรายได้ประชากรใช้ราคาประเมินที่ดินเป็นตัวแปรแทน) อันเป็นเป้าหมายในการรองรับการใช้จ่ายด้านนี้ เช่น บริการด้านความสะอาดพื้นที่ที่มีบ้านเรือน เป็นชุมชนย่อมต้องการบริการด้านนี้สูง ดังนั้นรายได้ประชากรจึงมีอิทธิพลในการกำหนดรายจ่ายด้านนี้

สำหรับตัวแปรที่ไม่มีนัยสำคัญกับรายจ่ายด้านสังคม ได้แก่ ตัวแปรประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน นั่นคือ การกำหนดรายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้พิจารณาจากจำนวนประชากร และจำนวนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งกรณีเงินอุดหนุน เป็นเช่นเดียวกับรายจ่ายด้านอื่นๆ เพราะจำนวนเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับน้อยมาก เมื่อเทียบกับรายได้ส่วนอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ได้มีการระบุเฉพาะเจาะจงว่า ให้เงินอุดหนุนเพื่อการใช้จ่ายในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น

ตารางที่ 6.7 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2540

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t - stat	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	-10.12431	-1.253890	0.2215
ภาษี (TAX)	0.998896*	3.896620	0.0006
จำนวนประชากร (POP)	0.027914	0.055593	0.9561
รายได้ประชากร (INC)	0.654951*	2.257774	0.0329
เงินอุดหนุน (GOV)	0.241113	0.416112	0.6809

n = 30  
 $R^2$  0.518910  
 F - stat 6.741323  
 Prob(F - stat) 0.000798

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่น 90%

การศึกษาในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผลการศึกษารายจ่ายด้านสังคม กับตัวแปรต่างๆ ในปีงบประมาณ 2543 พบว่า การเปลี่ยนแปลงของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร รายได้ประชากร และเงินอุดหนุน สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 42.86 เท่านั้น (พิจารณาจากค่า  $R^2$  เท่ากับ 0.0428631) ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (TAX) เท่ากับ 0.291111 ตัวแปรจำนวนประชากร (POP) เท่ากับ 0.343401 ตัวแปรรายได้ประชากร (INC) เท่ากับ 0.127063 และตัวแปรเงินอุดหนุน (GOV) เท่ากับ - 0.341489 โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี จำนวนประชากร และรายได้ประชากร มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับรายจ่ายด้านสังคมและเป็นไปตามทฤษฎี กล่าวคือ การเพิ่มขึ้นของภาษี จำนวนประชากร และรายได้ประชากร มีผลทำให้การใช้งบประมาณรายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามตัวแปรที่นำมาทดสอบมีเพียงตัวแปรภาษีที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90 และมีค่าความยืดหยุ่นของรายจ่ายด้านสังคมต่อภาษี เท่ากับ 0.291111 หมายถึงเมื่อจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 รายจ่ายด้านสังคมจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.29 โดยประมาณ กล่าวคือ ถ้าเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 1 บาท องค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมเพิ่มขึ้น 0.14 บาท ( $0.29 \times 2,971,039 / 6,195,244$ ) แสดง

ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพลดลง เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นมีเพียงตัวแปรภาษีที่มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้ (ตารางที่ 6.8)

ตารางที่ 6.8 ผลการศึกษาของรายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2543

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์	t - stat	นัยสำคัญทางสถิติ
ค่าคงที่ (C)	10.29480	1.669599	0.1075
ภาษี (TAX)	0.291111*	1.848698	0.0764
จำนวนประชากร (POP)	0.343401	1.394342	0.1755
รายได้ประชากร (INC)	0.127063	0.967366	0.3426
เงินอุดหนุน (GOV)	- 0.341489	-1.059424	0.2995

n = 30  
 $R^2$  = 0.428631  
 F - stat = 4.688647  
 Prob(F - stat) = 0.005818

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่น 90%

จากการเปรียบเทียบปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า ตัวแปรภาษี มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณด้านสังคมในปีงบประมาณ 2543 ลดลงจากปีงบประมาณ 2540 โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.998896 มีค่ามากกว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี ปีงบประมาณ 2543 ซึ่งเท่ากับ 0.291111 เนื่องจากปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้จากรายรับภาษีที่จัดเก็บเองเป็นสำคัญ เพราะรายรับที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลเพียงพอสำหรับรายจ่ายส่วนอื่นๆ (รายจ่ายประจำ, รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค) แต่เมื่อภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมีจำนวนลดลงมาก ในปีงบประมาณ 2543 รายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนจึงนำมาใช้จ่ายในส่วนอื่นๆ ด้วย ทำให้ภาษีมีอิทธิพลในการกำหนดรายจ่ายด้านสังคมลดลง



เช่นเดียวกับตัวแปรรายได้ประชากรที่พบว่า มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณด้านสังคมในปีงบประมาณ 2543 ลดลงจากปีงบประมาณ 2540 โดยพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรรายได้ประชากร ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.654951 มีค่ามากกว่าค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรรายได้ประชากร ปีงบประมาณ 2543 ซึ่งเท่ากับ 0.127063

สรุปการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม โดยเปรียบเทียบปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณด้านนี้ในช่วงก่อนและหลังการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการใช้จ่ายงบประมาณด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญและเป็นไปตามทฤษฎีคือ ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร ส่วนในปีงบประมาณ 2543 ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรายจ่ายด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ ได้แก่ ตัวแปรภาษี โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ในปีงบประมาณ 2540 มากกว่าปีงบประมาณ 2543 เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.998896 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.291111) และตัวแปรรายได้ประชากร (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.654951 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.127063) แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากเหตุผลทางสถิติและเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญดังนี้

1. ตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร และตัวแปรรายได้ประชากร มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมในปีงบประมาณ 2540 ได้มากขึ้นกว่าปีงบประมาณ 2543 แม้ว่าค่า prob ของ F-stat ของสมการประมาณค่ารายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคในปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.000798 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.005818 จะมีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง 2 ปีงบประมาณ แต่เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.998896 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.291111) และตัวแปรรายได้ประชากร (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.654951 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.127063) จะเห็นว่าตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากรมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ในปีงบประมาณ 2540 มากกว่าปีงบประมาณ 2543

2. การที่ตัวแปรภาษีและรายได้ประชากรมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมในปีงบประมาณ 2540 เพราะการจัดสรรงบประมาณด้านนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เป็นรายจ่ายที่ต้องการความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพราะการจะประเมินประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณในด้านนี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา ดังนั้นการจัดสรรรายจ่ายด้านนี้จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงรายได้เป็นสำคัญ โดย

เฉพาะรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง เพราะจะทำให้สามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงได้และจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม โดยถ้ารายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บนี้เพิ่มขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลก็จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมนี้ได้มากขึ้น รวมทั้งเมื่อประชาชนมีรายได้มากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มมากขึ้นก็จะจัดสรรงบประมาณได้มากขึ้นเช่นกัน

3. ในปีงบประมาณ 2543 การที่ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองและรายได้ประชากร มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมลดลง เนื่องจากรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลงจำนวนมาก กล่าวคือจากปีงบประมาณ 2540 องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับรวมจำนวน 1,270.76 ล้านบาท ลดลงเหลือ 602.97 ล้านบาท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องจัดสรรรายได้สำหรับใช้จ่ายในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะรายจ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลและรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคที่ยังคงให้ความสำคัญมากกว่ารายจ่ายด้านนี้ ทำให้มีงบประมาณเพื่อใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมด้านสังคมได้ลดน้อยลง

4. องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ยังขาดความพร้อมในการให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ซึ่งมีหลากหลายรูปแบบ และเป็นระยะเริ่มต้นของการดำเนินกิจกรรม ทำให้รูปแบบการใช้งบประมาณด้านนี้ยังไม่ชัดเจน ดังนั้นระยะเวลา 2 ปีงบประมาณจึงไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการใช้งบประมาณได้ชัดเจน การจะประเมินประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณในด้านนี้จำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา

#### 6.4 สรุปผลการวิเคราะห์

จากการศึกษาสรุปผลการทดสอบรายจ่ายงบประมาณด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดังนี้ ผลการทดสอบความสัมพันธ์ของงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลกับตัวแปรต่างๆ เปรียบเทียบกันในปี 2540 และ 2543 จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายแต่ละด้านที่ศึกษาให้ผลการศึกษาที่แตกต่างกัน (ตารางที่ 6.9)

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่า มีปัจจัยกำหนดที่แตกต่างกัน โดยในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรที่ใช้ศึกษาทุกตัวไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนในปีงบประมาณ 2543 พบว่าตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากร เป็นตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้าง

สาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญและมีความสัมพันธ์เป็นไปตามทฤษฎี โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ในปีงบประมาณ 2543 มากกว่าปีงบประมาณ 2540 เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.100955 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.353267) และตัวแปรรายได้ประชากร (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.063010 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.319661) แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบลมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุนมีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้เพิ่มขึ้น

ขณะที่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ตัวแปรทุกตัวที่นำมาศึกษา ได้แก่ ตัวแปรภาษี ตัวแปรจำนวนประชากร ตัวแปรรายได้ประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน ไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านด้านเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญในทั้ง 2 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพทั้งช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ไม่มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้

ส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ตัวแปรภาษี และตัวแปรรายได้ประชากร มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในปีงบประมาณ 2540 อย่างมีนัยสำคัญและเป็นไปตามทฤษฎี แต่ในปีงบประมาณ 2543 พบว่ามีเพียงตัวแปรภาษี ที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณลดลง เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.998896 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.291111) แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพต่ำกว่าช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากตัวแปรที่ใช้อธิบายลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น มีอิทธิพลในการกำหนดการใช้จ่ายงบประมาณด้านนี้น้อยลง

สำหรับตัวแปรจำนวนประชากร และตัวแปรเงินอุดหนุน พบว่าไม่มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายทุกด้านทั้ง 2 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา ซึ่งการที่ตัวแปรเงินอุดหนุนไม่มีอิทธิพลในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไม่สามารถใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลมีสัดส่วนที่ต่ำ และเป็นลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเป็นผลดีต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6.9 สรุปผลการศึกษารายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตัวแปรอิสระ	ค่าสัมประสิทธิ์จากการทดสอบ					
	EPCON		EPECO		EPSOC	
	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543	ปี 2540	ปี 2543
ค่าคงที่ ( C )	11.50696*	5.172406	184.9136	16.65674	-10.12431	10.29480
ภาษีเงินได้ต่อหัว ( TAX )	0.163202	0.423726*	0.374360	0.105090	0.998896*	0.291111*
จำนวนประชาชน ( POP )	0.149632	0.035830	0.439782	0.534375	0.027914	0.343401
รายได้ประชาชน ( INC )	0.063010	0.319661*	- 0.436999	0.145679	0.654951*	0.127063
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ( GOV )	0.080668	0.083331	- 12.68177	- 0.961737	0.241113	- 0.341489
R <sup>2</sup>	0.218305	0.339422	0.262311	0.313719	0.518910	0.428631
F - Stat	1.745447	3.211415	0.888961	2.399931	6.741323	4.688647
Prob(F - Stat)	0.171608	0.029418	0.504977	0.162440	0.000798	0.005818

ที่มา จากการคำนวณ

หมายเหตุ \* มีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 90

## บทที่ 7

### บทสรุป ข้อเสนอแนะ และข้อจำกัดในการศึกษา

#### 7.1 บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเป้าหมายในการศึกษา 3 ด้านคือ ต้องการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ว่าเกิดขึ้นในระดับใดบ้างตามสิทธิที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 วิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค, ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และวิเคราะห์หาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยวิเคราะห์เป็นการมีส่วนร่วมในระดับร่วมรับรู้, ร่วมคิด, ร่วมตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ตามสิทธิที่ได้รับตามกฎหมาย ระดับการมีส่วนร่วมที่พบชัดเจนได้แก่การใช้สิทธิเลือกตั้งและการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการมีส่วนร่วมดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้การบังคับของกฎหมาย ส่วนการมีส่วนร่วมในระดับอื่นๆ ยังเกิดขึ้นน้อยมาก โดยสาเหตุที่พบซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ทัศนคติเชิงลบของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน การควบคุมและแทรกแซงของนักการเมืองและกลุ่มอิทธิพล ความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูล และการรับรู้และตระหนักในบทบาทของตัวประชาชน

การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค มากกว่าด้านอื่นๆ ทั้งในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีสัดส่วนการใช้งบประมาณมากกว่ารายจ่ายด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมในทุกปีงบประมาณ แม้ว่าจะมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงลดจำนวนลงทุกปี เนื่องจากสินค้าและบริการด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคมีความพร้อม

และเพียงพอมากขึ้นก็ตาม และเป็นที่น่าสังเกตว่าการที่องค์การบริหารส่วนตำบลเน้นให้มีการใช้จ่ายในด้านนี้มากกว่าด้านอื่นๆ อาจมีเป้าหมายเพื่อต้องการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ในชั้นตอนต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมด้านนี้ ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ หรือกระทำได้ยากในการใช้งบประมาณด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคม

งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายในด้านนี้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้งบประมาณทั้ง 2 ด้านทั้งช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พบว่า รายจ่ายด้านเศรษฐกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 ที่ทำการศึกษามีสัดส่วนน้อยที่สุดในทุกปีงบประมาณ แม้ว่าจะมีแนวโน้มเพิ่มการใช้จ่ายมากขึ้นในทุกปีแต่ก็เป็นจำนวนไม่มากนัก ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากประชาชนในพื้นที่ที่ศึกษาประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการ รวมทั้งข้าราชการ ขณะที่นโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบอาชีพส่วนใหญ่เน้นไปยังประชาชนในภาคเกษตรกรรม ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการใช้จ่ายในด้านนี้ไม่มากนัก

สำหรับรายจ่ายด้านสังคม การเปลี่ยนแปลงโดยรวมในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีแนวโน้มที่ไม่แน่นอน ในแต่ละปีงบประมาณมีการใช้งบประมาณจำนวนมากขึ้นและน้อยลงสลับกันไป ขึ้นอยู่กับว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาแต่ละแห่ง จะมีความพร้อมในการให้บริการด้านนี้ในแต่ละประเภทเมื่อไร ปีงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีความพร้อมให้บริการประเภทต่างๆ จำนวนมาก ก็จะมีรายจ่ายด้านสังคมมากขึ้น ดังนั้นในระยะเวลา 4 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้วางรากฐานการพัฒนาด้านสังคมอย่างเต็มรูปแบบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ อีกทั้งยังอยู่ในช่วงเวลาการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนราชการเดิมมาให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ จึงทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายด้านนี้ได้ชัดเจน

การวิเคราะห์หาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม ช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตัวแปรส่วนใหญ่ที่นำมาศึกษาเป็นตัวแปรที่ใช้เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ จำนวนประชากร หรือรายได้ประชากร ยกเว้นเพียงตัวแปรเงินอุดหนุนที่เป็นตัวแปรอธิบายถึงอิทธิพลของภาครัฐที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ผลการศึกษาให้ผลที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนี้

รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณด้านนี้ทั้งช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ผลการประมาณค่าพบว่า ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรทุกตัวที่นำมาศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนในปีงบประมาณ 2543 ตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากร มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคอย่างมีนัยสำคัญและมีทิศทางเป็นไปตามทฤษฎี โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค มากกว่าปีงบประมาณ 2540 เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.100955 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.353267) และตัวแปรรายได้ประชากร (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.063010 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.319661)

รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณด้านเศรษฐกิจ โดยการจัดสรรงบประมาณด้านนี้ในช่วงก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีสัดส่วนที่ไม่มาก และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ทำให้ผลการประมาณค่าตัวแปรทุกตัวที่นำมาศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านนี้ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ส่วนรายจ่ายด้านสังคม ผลการประมาณค่ามีความแตกต่างกับรายจ่ายด้านอื่นๆ กล่าวคือ ช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในปีงบประมาณ 2540 ตัวแปรภาษีและตัวแปรรายได้ประชากรมีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญและเป็นไปตามทฤษฎี ขณะที่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเพียงตัวแปรภาษีที่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายงบประมาณด้านสังคมอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณลดลงเมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภาษี (ปีงบประมาณ 2540 เท่ากับ 0.998896 และปีงบประมาณ 2543 เท่ากับ 0.291111)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จากผลการศึกษากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายและปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณด้านต่างๆ ที่กล่าวมา ให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการ ดังนี้

1. งบประมาณรายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะให้ความสำคัญกับการจัดสรรสินค้าและบริการด้านนี้กับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าบริการด้านอื่นๆ โดยเฉพาะในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ปีงบประมาณ 2540) ซึ่งมีสัดส่วนรายจ่ายด้านนี้สูงมาก แต่ผลการประมาณค่ากลับพบว่า ตัวแปรที่ใช้เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายด้านนี้ ซึ่งอาจเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสินค้าและบริการด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรเป็นจำนวนมากไม่ได้ตอบสนองต่อท้องถิ่น ขณะที่ช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ปีงบประมาณ 2540) การใช้งบประมาณด้านนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น กล่าวคือตัวแปรที่ใช้เป็นตัวแทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นมีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณมากขึ้น แม้ว่าจำนวนงบประมาณที่ใช้ลดลง

2. งบประมาณรายจ่ายด้านสังคม ซึ่งคาดว่าในช่วงหลังก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีสัดส่วนการใช้งบประมาณรายจ่ายด้านนี้เพิ่มขึ้น และสามารถตอบสนองต่อตัวแปรที่นำมาศึกษาซึ่งแทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นได้มากขึ้น พบว่าให้ผลการศึกษาตรงข้าม กล่าวคือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสังคมมีสัดส่วนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก และในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตัวแปรที่นำมาศึกษามีอิทธิพลกำหนดรายจ่ายด้านนี้ลดลง สาเหตุเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลยังให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคมากกว่า ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายรับรวมลดลง และรายรับส่วนหนึ่งจำเป็นต้องใช้ในรายจ่ายประจำ รวมทั้งช่วงเวลาที่ทำการศึกษาคือในช่วงเริ่มต้นการวางรากฐานการพัฒนาด้านสังคม

3. โอกาสในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค อาจเป็นส่วนหนึ่งที่จูงใจให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีการใช้งบประมาณด้านนี้จำนวนมาก เนื่องจากขั้นตอนการใช้งบประมาณด้านนี้ล้วนเปิดโอกาสให้เกิดการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ ไม่ว่าจะเป็นการประมูล การจัดซื้อ จัดจ้าง การตรวจรับงาน เป็นต้น

4. การเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และรายจ่ายด้านสังคม ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่พิจารณาตามความเหมาะสม และรายรับส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้แก่ภาษีและค่าธรรมเนียมที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นสำคัญ มากกว่าจะพิจารณาจากลักษณะเฉพาะและความต้องการของท้องถิ่นซึ่งอธิบายด้วยตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา โดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ

ประมาณ 2540 ถึงปีงบประมาณ 2543 องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษามีจำนวนรายรับลดลงในทุกปี จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงการใช้งบประมาณในด้านต่างๆ มีแนวโน้มไม่ชัดเจนและไม่ตอบสนองต่อท้องถิ่นเท่าที่ควร

การทำการศึกษาในช่วงหลังปีงบประมาณ 2545 เป็นต้นไป จะสามารถวิเคราะห์ประสิทธิภาพและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ชัดเจนมากขึ้น เนื่องจาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด ภายในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งจะมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มขึ้น เพียงพอต่อการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชน

## 7.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากการศึกษาพบว่ากระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่สามารถตอบสนองตัวแปรที่ใช้แทนความต้องการของประชาชนแตกต่างจากในช่วงก่อน อีกทั้งประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมตามสิทธิที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่กล่าวมาจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา ดังนี้

### 1. การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากผลการศึกษาจะเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ในช่วงเวลาดังกล่าวและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้มีการเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจเท่าที่ต้องการ ดังนั้นเพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้น ควรดำเนินการดังนี้

(1) การสร้างให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ตระหนักและเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่

จากการที่ผู้บริหารส่วนใหญ่มิทัศนคติเชิงลบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม จึงต้องพยายามเปลี่ยนแปลงทัศนคติดังกล่าว โดยทำให้ผู้บริหารเป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยจะต้องเป็นผู้ส่งเสริมการใช้สิทธิของประชาชน ในการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างจริงจัง ซึ่งอาจเริ่มต้นจากข้าราชการประจำองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล, หัวหน้าส่วนต่างๆ เป็นต้น โดยรัฐบาลในระดับสูงอาจสนับสนุนโดยการจัดสรรงบประมาณ สำหรับการอบรมสัมมนาให้กับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ตระหนักถึงหน้าที่ และทราบว่าจะสามารถสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างไร และเมื่อผู้บริหารได้ตระหนักถึงสิ่งเหล่านี้แล้ว ก็จะนำไปสู่ความจริงใจในการเปิดเผยข้อมูลแก่ประชาชนมากขึ้น

### (2) การสร้างให้ประชาชนเกิดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

จากผลการศึกษาที่พบว่า ประชาชนยังขาดความกระตือรือร้นในการทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวม โดยในระยะเริ่มแรกเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการบอกกล่าวให้ทราบถึงสิทธิ บทบาท และหน้าที่มีต่อท้องถิ่น ผ่านทางสื่อต่างๆ หรือองค์กรเอกชนที่มีอยู่ เพื่อให้ประชาชนเกิดความเคยชินจนกลายเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินชีวิต ส่วนในระยะยาว ควรจัดการศึกษาที่ให้ทราบถึงสิทธิ บทบาท และหน้าที่ต่อสังคมแก่เยาวชนตั้งแต่ระดับประถมศึกษา รวมทั้งสร้างแรงจูงใจให้มีการปฏิบัติ หรือทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม เพื่อชุมชน และท้องถิ่นผ่านรูปแบบการศึกษา เพื่อให้ประชาชนได้ปฏิบัติให้เกิดความเคยชินในการเสียสละต่อส่วนรวม อันจะนำไปสู่การเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพในอนาคต

### (3) การออกกฎหมายสนับสนุนให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ

เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยแนวทางการวางแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยมีกระบวนการภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการนำเสนอปัญหาความต้องการและเสนอแนะแนวทางแก้ไข ในรูปแบบของประชาคมตำบล และประชาคมหมู่บ้านเป็นองค์การหนึ่งในการจัดทำแผนนี้ ซึ่งผลของระเบียบดังกล่าวการมีส่วนร่วมจึงได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่นๆ ที่ต้องการจะเกิดได้มากขึ้น ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามสิทธิที่ได้รับจากรัฐธรรมนูญมากขึ้น โดยรูปแบบการมีส่วนร่วมที่กำหนดควรมีความสอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตของคนในชุมชน เพื่อให้กลไกต่างๆ ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษาศูนย์ใหญ่มีลักษณะเป็นชุมชนเมือง ประชาชนประกอบอาชีพในภาคการค้าและอุตสาหกรรม

กรรม เมื่อต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการประชุม ก็ควรมีการประชุมในช่วงเย็นหรือกลางคืน เป็นต้น

(4) การสนับสนุนให้เกิดองค์กรเอกชน หรือการรวมกลุ่มของภาคประชาชน

จากผลการศึกษาที่พบว่า นักการเมือง หรือกลุ่มอิทธิพล มีอำนาจและควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะประชาชนทั่วไปจำนวนไม่กี่คน ย่อมไม่กล้าเข้าไปติดตาม ตรวจสอบ หรือกระทำการขัดแย้งอิทธิพลเหล่านี้ได้ ดังนั้น เมื่อไม่สามารถทำลายอิทธิพลเหล่านี้ได้ การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบต่างๆ จะทำให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้น สามารถมีอำนาจต่อรองในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากขึ้นโดยภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้การสนับสนุนเช่นกัน

(5) การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบแนวทางการมีส่วนร่วม

การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ครบถ้วน และถูกต้องเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรูปแบบของช่องทางการสื่อสารระหว่างประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านวิทยุชุมชน การติดป้ายประกาศให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งตำบล การประชาสัมพันธ์ผ่านตัวแทนของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน อย่างไรก็ตามการสื่อสารรูปแบบใดจะเหมาะสมและเข้าถึงประชาชนมากที่สุดขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมและวิถีการดำเนินชีวิตของแต่ละชุมชนเป็นสำคัญ

(6) การสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นกับประชาชน

จากผลการศึกษาที่พบว่าประชาชนส่วนหนึ่งยังขาดความเข้าใจใ้ในการมีส่วนร่วมและไม่ตระหนักถึงการทำประโยชน์เพื่อสังคม ดังนั้นภาครัฐควรสนับสนุนให้มีการทำกิจกรรมในลักษณะการรวมกลุ่มของภาคประชาชน โดยเริ่มต้นที่กลุ่มขนาดเล็กและมีการดำเนินกิจกรรมที่ไม่ซับซ้อนนัก เช่น การจัดตั้งกลุ่มแม่บ้านเพื่อผลิตผลิตภัณฑ์ออกจำหน่าย กลุ่มออมทรัพย์ในระดับตำบลดำเนินกิจกรรมในลักษณะธนาคารท้องถิ่น ซึ่งการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้เข้าใจและเห็นประโยชน์ของการมีส่วนร่วม รวมทั้งเรียนรู้ถึงการรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของกลุ่ม และเมื่อประชาชนมีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทำให้พฤติกรรมการมีส่วนร่วมกลายเป็นส่วนหนึ่งในวิถีการดำเนินชีวิตของตน นำไปสู่การเกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในระดับและรูปแบบอื่นๆ ต่อไป

## 2. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการศึกษาจะเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน และการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาทั้ง 3 ด้าน ไม่ตอบสนองต่อตัวแปรที่ใช้แทนลักษณะเฉพาะและความต้องการของประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากขึ้นควรดำเนินการดังนี้

### (1) ลดสัดส่วนการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคให้น้อยลง

ทั้งนี้เนื่องจากตลอดระยะเวลา 4 ปีงบประมาณที่ทำการศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลใช้งบประมาณส่วนใหญ่เพื่อจัดสรรสินค้าและบริการด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้งบประมาณที่ใช้ในการจัดสรรสินค้าและบริการด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมมีสัดส่วนที่น้อยเกินไป ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถให้บริการในด้านดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ และครอบคลุมทุกประเภทบริการตามอำนาจหน้าที่ที่มี

### (2) กำหนดรูปแบบการใช้งบประมาณด้านสังคมให้ชัดเจน

เนื่องจากการใช้งบประมาณด้านสังคมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมาส่วนใหญ่เป็นลักษณะการให้เงินอุดหนุนแก่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นๆ เพื่อดำเนินกิจกรรมแทน ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถติดตามและประเมินผลจากการใช้งบประมาณดังกล่าวได้ ดังนั้นเพื่อให้เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรกำหนดรูปแบบการใช้งบประมาณด้านสังคมที่ชัดเจน และให้บริการครอบคลุมพื้นที่มากที่สุด

### (3) รัฐบาลกลาง ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการถ่ายโอนอำนาจในการจัดสรรสินค้าและบริการตามอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อเป็นการสนับสนุนความพร้อมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะกิจกรรมด้านสังคม ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินกิจกรรมตามหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และทันที ตามความต้องการของประชาชน

#### (4) สนับสนุนการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากผลการประมาณค่ารายจ่ายด้านต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลกำหนดการจัดสรรงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าตัวแปรอื่นๆ ดังนั้นภาครัฐจึงควรสนับสนุนให้มีการถ่ายโอน อำนาจในการจัดเก็บรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น เพื่อกระตุ้นให้การใช้งบ ประมาณตอบสนองต่อท้องถิ่นมากขึ้น

### 7.3 ข้อจำกัดในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาปัจจัยกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วน ตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ใช้ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2540 ถึง 2543 ขององค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 จำนวน 30 แห่ง จึงมีข้อจำกัดในการศึกษาหลาย ประการ ดังนี้

1. การศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วน ตำบล โดยใช้ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2540 จนถึงปีงบประมาณ 2543 เป็น ระยะเวลาที่สั้นเกินไป เพราะการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วง เวลา 4 ปี ยังไม่ได้มีการวางรูปแบบการใช้งบประมาณที่ชัดเจน โดยเฉพาะรายจ่ายด้านเศรษฐกิจ และสังคม อาจทำให้การวิเคราะห์ไม่เห็นแนวโน้มที่ชัดเจน

2. ระยะเวลาที่ทำการศึกษา คือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 ถึงปีงบประมาณ 2543 เป็น ระยะของการเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้มีผลกระทบต่อบประมาณรายรับและงบประมาณ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรายรับจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้รับผล กระทบโดยตรงจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจดังกล่าว

3. ข้อจำกัดด้านตัวแปรที่นำมาใช้ในการศึกษา เนื่องจากการศึกษาเพื่อหาอุปสงค์ของ ท้องถิ่นต่อการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น เป็นทฤษฎีที่เริ่มจากการ ศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มีข้อมูลที่ค่อนข้างสมบูรณ์ เมื่อนำมาศึกษากับรัฐบาลท้องถิ่นใน ประเทศไทยจึงพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับตัวแปรที่นำมาใช้ศึกษา

4. การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหาร ส่วนตำบลตามสิทธิที่ได้รับ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จำเป็นต้อง อาศัยระยะเวลาของการเกิดประสิทธิผล เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถเกิดผลได้ทันที

5. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงเวลาที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2544 ซึ่งกำหนดให้รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาลทั้งหมด เกิดผลบังคับใช้จะทำให้ได้ผลการศึกษาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2539. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539.
- กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2541. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2541.
- กองราชการส่วนตำบล. อบต.กับการกระจายอำนาจ. วารสารท้องถิ่น 40 (กันยายน 2543) : หน้า 23-36
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ดวงกมล, 2522.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2539.
- โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- จรัญ วงศ์สวัสดิ์. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประชาชนในเขตสุขาภิบาลประธานกรรมการมาจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่ง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- จรัส สุวรรณมาลา. ความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล. เอกสารทางวิชาการ หมายเลข 42. ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- จรัส สุวรรณมาลา. ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บริษัทพิชฌเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ คบไฟ, 2540.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2526.
- ประสิทธิ์ พรธนพิสุทธ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513.



- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. ในบทความ  
เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “การเมือง การบริหาร และการเปลี่ยนแปลงในสังคม  
ไทยต้นศตวรรษหน้า”. 10-12 ธันวาคม ณ โรงแรมรอยัลคลิฟปีช พัทยา จังหวัดชลบุรี,  
2542.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เมื่อดีสการพิมพ์, 2542.
- สกนธ์ วรรณวุฒินา. ปัญหาการคลังรัฐบาลท้องถิ่นของไทย : กรณีศึกษาว่าด้วยเทศบาล. วาร  
สารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ (ธันวาคม 2531) : หน้า 117-171
- สมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ. อบต.ในอุดมคติ. สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น.  
2542.
- สุรพล สายพันธ์. การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในกรุงเทพมหานคร : ศึกษา  
เฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าราชการ และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. 2518. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519.
- อนุสรณ์ ลิ้มมณี. ทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองยุคปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ หจก. อรุณ  
การพิมพ์, 2525.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ปฏิรูปเพื่อการกระจายความเจริญ : การปฏิรูปทางการเมือง การปกครอง  
บางประการเพื่อการพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 13  
(ธันวาคม 2538) : หน้า 34-65

### ภาษาอังกฤษ

- Bergstrom, T. and Goodman, R. Private Demand for Public Goods. American Economic  
Review. 63(1973) : 286-296.
- Borcherding, T. and Deacon, R. The Demand for the Services of Non-Federal  
Governments. American Economic Review. 62(1972) : 891-901
- Breton, A. Competitive governments : An economic theory of politics and public  
finance. New York : Cambridge University Press, 1998.
- Buchanan, J.M. The Economics of Politics. London : Institute of Economic affairs, 1978.

Chicoine, D.L. Walzer, N. and Deller, S.C. Representative VS. Direct Democracy and Government Spending in A Median Voter Model. Public Finance. 2(1989) : 225-236.

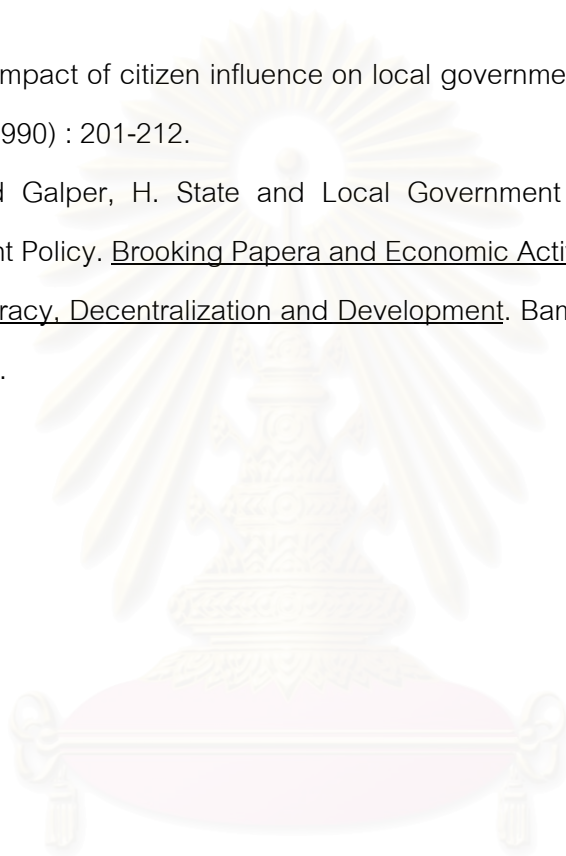
Cullis, J.G. Public Finance and Public Choice. Oxford : Oxford University Press, 1998.

Eggertsson, T. Economic Behavior and Institutions. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

Farnham, P.G. The impact of citizen influence on local government expenditure. Public Choice. 64(1990) : 201-212.

Gramlich, E.M. and Galper, H. State and Local Government Fiscal Behavior and Federal Grant Policy. Brooking Papera and Economic Activity. 1(1973) : 15-58.

Maddick, H. Democracy, Decentralization and Development. Bambay : Asia Publishing House, 1963.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 ผลการทดสอบ chow-test กระจายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค

Dependent Variable: LOG(EPCON)				
Method: Least Squares				
Sample: 1 60				
Included observations: 60				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.542444	2.845544	0.190629	0.8495
LOG(TAX)	0.239661	0.110178	2.175227	0.0339
LOG(POP)	0.084851	0.201958	0.420141	0.6760
LOG(INC)	0.219893	0.111489	1.972329	0.0536
LOG(GOV)	0.703943	0.130277	5.403448	0.0000
R-squared	0.424484	Mean dependent var		16.39011
Adjusted R-squared	0.382629	S.D. dependent var		0.921758
S.E. of regression	0.724253	Akaike info criterion		2.272303
Sum squared resid	28.84983	Schwarz criterion		2.446832
Log likelihood	-63.16909	F-statistic		10.14162
Durbin-Watson stat	1.570347	Prob(F-statistic)		0.000003

Chow Breakpoint Test: 31			
F-statistic	5.705630	Probability	0.000307
Log likelihood ratio	27.08605	Probability	0.000055

ตารางที่ 2 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค  
ปีงบประมาณ 2540

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	1.055612	Probability	0.452559	
Obs*R-squared	13.85086	Probability	0.384430	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 1 30				
Included observations: 30				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	115.0797	554.3905	0.207579	0.8382
LOG(TAX40)	15.82114	33.62055	0.470580	0.6443
(LOG(TAX40))^2	-0.046108	0.053148	-0.867535	0.3985
(LOG(TAX40))*(LOG(POP40))	-0.013993	0.112877	-0.123966	0.9029
(LOG(TAX40))*(LOG(INC40))	0.181599	0.092331	1.966816	0.0668
(LOG(TAX40))*(LOG(GOV40))	-1.126328	2.352816	-0.478715	0.6386
LOG(POP40)	-29.30449	144.5086	-0.202787	0.8419
(LOG(POP40))^2	-0.124443	0.202269	-0.615236	0.5471
(LOG(POP40))*(LOG(INC40))	-0.249148	0.169250	-1.472076	0.1604
(LOG(POP40))*(LOG(GOV40))	2.405431	10.18021	0.236285	0.8162
LOG(INC40)	-20.73905	29.21388	-0.709904	0.4880
(LOG(INC40))^2	0.150330	0.070985	2.117780	0.0502
(LOG(INC40))*(LOG(GOV40))	1.260858	2.076970	0.607066	0.5523
(LOG(GOV40))^2	-0.618111	2.766973	-0.223389	0.8261
R-squared	0.461695	Mean dependent var	0.196180	
Adjusted R-squared	0.024323	S.D. dependent var	0.241620	
S.E. of regression	0.238664	Akaike info criterion	0.277201	
Sum squared resid	0.911365	Schwarz criterion	0.931094	
Log likelihood	9.841978	F-statistic	1.055612	
Durbin-Watson stat	1.892094	Prob(F-statistic)	0.452559	

ตารางที่ 3 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค  
ปีงบประมาณ 2543

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	1.122071	Probability	0.416207	
Obs*R-squared	15.33411	Probability	0.355704	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 1 30				
Included observations: 30				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	303.4324	382.9044	0.792450	0.4413
LOG(TAX43)	-5.527459	8.895154	-0.621401	0.5443
(LOG(TAX43))^2	0.081583	0.163054	0.500342	0.6246
(LOG(TAX43))*(LOG(POP43))	0.295896	0.621890	0.475802	0.6416
(LOG(TAX43))*(LOG(INC43))	0.182787	0.225127	0.811929	0.4304
(LOG(TAX43))*(LOG(GOV43))	-0.089834	0.346398	-0.259338	0.7991
LOG(POP43)	6.698548	18.83207	0.355699	0.7274
(LOG(POP43))^2	-0.425522	0.620809	-0.685431	0.5043
(LOG(POP43))*(LOG(INC43))	-0.494841	0.408759	-1.210594	0.2461
(LOG(POP43))*(LOG(GOV43))	0.075773	0.934034	0.081125	0.9365
LOG(INC43)	-8.255161	10.46557	-0.788792	0.4434
(LOG(INC43))^2	0.245281	0.151143	1.622838	0.1269
(LOG(INC43))*(LOG(GOV43))	0.465615	0.571414	0.814847	0.4288
LOG(GOV43)	-39.27884	41.12864	-0.955024	0.3558
(LOG(GOV43))^2	1.361848	1.210307	1.125208	0.2794
R-squared	0.528762	Mean dependent var	0.412586	
Adjusted R-squared	0.057525	S.D. dependent var	0.527708	
S.E. of regression	0.512305	Akaike info criterion	1.806451	
Sum squared resid	3.674391	Schwarz criterion	2.513673	
Log likelihood	-11.19354	F-statistic	1.122071	
Durbin-Watson stat	1.987489	Prob(F-statistic)	0.416207	

ตารางที่ 4 ผลการทดสอบ chow-test กระจายด้านเศรษฐกิจ

Dependent Variable: LOG(EPECO)				
Method: Least Squares				
Sample: 1 60				
Included observations: 41				
Excluded observations: 19				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	10.84069	6.293981	1.722390	0.0936
LOG(TAX)	0.161815	0.218532	0.740463	0.4638
LOG(POP)	0.508566	0.376065	1.352336	0.1847
LOG(INC)	0.066993	0.212834	0.314765	0.7548
LOG(GOV)	-0.496329	0.300834	-1.649844	0.1077
R-squared	0.242193	Mean dependent var	11.95314	
Adjusted R-squared	0.157992	S.D. dependent var	1.240789	
S.E. of regression	1.138560	Akaike info criterion	3.211255	
Sum squared resid	46.66749	Schwarz criterion	3.420227	
Log likelihood	-60.83073	F-statistic	2.876373	
Durbin-Watson stat	1.957419	Prob(F-statistic)	0.036406	

Chow Breakpoint Test: 31			
F-statistic	0.773796	Probability	0.575988
Log likelihood ratio	4.822024	Probability	0.437985

ตารางที่ 5 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2540

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	1.587726	Probability	0.347675	
Obs*R-squared	11.98147	Probability	0.286298	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 1 28				
Included observations: 15				
Excluded observations: 13				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-199.2043	143.9675	-1.383676	0.2387
LOG(TAX40)	41.04396	20.78422	1.974766	0.1195
(LOG(TAX40))^2	-0.869568	0.533542	-1.629801	0.1785
(LOG(TAX40))*(LOG(POP40))	1.349924	1.592171	0.847852	0.4443
(LOG(TAX40))*(LOG(INC40))	0.246800	0.874824	0.282114	0.7919
(LOG(TAX40))*(LOG(GOV40))	-2.094989	0.934600	-2.241589	0.0885
LOG(POP40)	30.73350	34.61931	0.887756	0.4248
(LOG(POP40))^2	-3.897100	1.813473	-2.148971	0.0981
(LOG(POP40))*(LOG(INC40))	2.451390	2.269753	1.080025	0.3409
LOG(INC40)	-6.368511	12.12999	-0.525022	0.6273
(LOG(INC40))^2	-1.133874	1.379427	-0.821989	0.4573
R-squared	0.798765	Mean dependent var	1.011723	
Adjusted R-squared	0.295677	S.D. dependent var	1.245343	
S.E. of regression	1.045141	Akaike info criterion	3.071092	
Sum squared resid	4.369280	Schwarz criterion	3.590329	
Log likelihood	-12.03319	F-statistic	1.587726	
Durbin-Watson stat	2.265106	Prob(F-statistic)	0.347675	



ตารางที่ 6 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านเศรษฐกิจ ปีงบประมาณ 2543

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	2.280611	Probability	0.108083	
Obs*R-squared	18.72251	Probability	0.175826	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 2 30				
Included observations: 24				
Excluded observations: 5				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1158.854	985.3588	-1.176073	0.2697
LOG(TAX43)	-23.03467	20.43858	-1.127019	0.2889
(LOG(TAX43))^2	1.267081	0.353164	3.587801	0.0059
(LOG(TAX43))*(LOG(POP43))	-2.770310	1.625292	-1.704500	0.1225
(LOG(TAX43))*(LOG(INC43))	0.041520	0.614252	0.067595	0.9476
(LOG(TAX43))*(LOG(GOV43))	0.820501	0.776103	1.057206	0.3180
LOG(POP43)	88.47371	45.02183	1.965129	0.0810
(LOG(POP43))^2	1.311730	1.782504	0.735892	0.4805
(LOG(POP43))*(LOG(INC43))	-1.225428	1.155772	-1.060267	0.3166
(LOG(POP43))*(LOG(GOV43))	-4.667063	2.132991	-2.188036	0.0564
LOG(INC43)	0.570359	30.21168	0.018879	0.9853
(LOG(INC43))^2	0.398454	0.344237	1.157497	0.2769
(LOG(INC43))*(LOG(GOV43))	0.265879	1.577046	0.168593	0.8698
LOG(GOV43)	138.5669	106.4177	1.302104	0.2252
(LOG(GOV43))^2	-4.133281	3.206136	-1.289178	0.2295
R-squared	0.780105	Mean dependent var	1.166698	
Adjusted R-squared	0.438045	S.D. dependent var	1.447692	
S.E. of regression	1.085243	Akaike info criterion	3.270656	
Sum squared resid	10.59977	Schwarz criterion	4.006939	
Log likelihood	-24.24787	F-statistic	2.280611	
Durbin-Watson stat	1.308412	Prob(F-statistic)	0.108083	

ตารางที่ 7 ผลการทดสอบ chow-test กระจายด้านสังคม

Dependent Variable: LOG(EPSON)				
Method: Least Squares				
Sample: 1 60				
Included observations: 60				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1.723431	4.067141	-0.423745	0.6734
LOG(TAX)	0.761891	0.157477	4.838110	0.0000
LOG(POP)	0.222573	0.288659	0.771059	0.4440
LOG(INC)	0.383394	0.159351	2.405970	0.0195
LOG(GOV)	-0.057065	0.186205	-0.306463	0.7604
R-squared	0.437146	Mean dependent var		14.34884
Adjusted R-squared	0.396211	S.D. dependent var		1.332207
S.E. of regression	1.035176	Akaike info criterion		2.986675
Sum squared resid	58.93741	Schwarz criterion		3.161204
Log likelihood	-84.60026	F-statistic		10.67908
Durbin-Watson stat	1.696809	Prob(F-statistic)		0.000002

Chow Breakpoint Test: 31			
F-statistic	1.922033	Probability	0.107204
Log likelihood ratio	10.54819	Probability	0.061112

ตารางที่ 8 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2540

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	0.450459	Probability	0.923415	
Obs*R-squared	8.038029	Probability	0.841114	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 1 30				
Included observations: 30				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	887.8658	6212.543	0.142915	0.8881
LOG(TAX40)	44.25829	376.7544	0.117473	0.9079
(LOG(TAX40))^2	-1.049930	0.595583	-1.762862	0.0970
(LOG(TAX40))*(LOG(POP40))	-0.288179	1.264903	-0.227827	0.8227
(LOG(TAX40))*(LOG(INC40))	1.131016	1.034672	1.093115	0.2905
(LOG(TAX40))*(LOG(GOV40))	-1.434588	26.36584	-0.054411	0.9573
LOG(POP40)	-11.93659	1619.374	-0.007371	0.9942
(LOG(POP40))^2	-0.813182	2.266643	-0.358761	0.7245
(LOG(POP40))*(LOG(INC40))	-1.079877	1.896624	-0.569368	0.5770
(LOG(POP40))*(LOG(GOV40))	2.882507	114.0802	0.025267	0.9802
LOG(INC40)	-251.0659	327.3730	-0.766911	0.4543
(LOG(INC40))^2	0.637997	0.795460	0.802047	0.4343
(LOG(INC40))*(LOG(GOV40))	16.54620	23.27468	0.710910	0.4874
(LOG(GOV40))^2	-5.632040	31.00691	-0.181638	0.8581
R-squared	0.267934	Mean dependent var	1.338216	
Adjusted R-squared	-0.326869	S.D. dependent var	2.321806	
S.E. of regression	2.674483	Akaike info criterion	5.110114	
Sum squared resid	114.4458	Schwarz criterion	5.764006	
Log likelihood	-62.65171	F-statistic	0.450459	
Durbin-Watson stat	2.261746	Prob(F-statistic)	0.923415	

ตารางที่ 9 ผลการทดสอบปัญหา heteroskedasticity รายจ่ายด้านสังคม ปีงบประมาณ 2543

White Heteroskedasticity Test:				
F-statistic	0.601725	Probability	0.825440	
Obs*R-squared	10.78906	Probability	0.702522	
Dependent Variable: RESID^2				
Method: Least Squares				
Sample: 1 30				
Included observations: 30				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-14.75427	294.4867	-0.050102	0.9607
LOG(TAX43)	-1.006569	6.849643	-0.146952	0.8851
(LOG(TAX43))^2	-0.006449	0.123945	-0.052034	0.9592
(LOG(TAX43))*(LOG(POP43))	-0.222559	0.477413	-0.466177	0.6478
(LOG(TAX43))*(LOG(INC43))	0.210357	0.163341	1.287837	0.2173
(LOG(TAX43))*(LOG(GOV43))	0.124306	0.266484	0.466467	0.6476
LOG(POP43)	6.038418	14.18073	0.425819	0.6763
(LOG(POP43))^2	0.131303	0.454554	0.288861	0.7766
(LOG(POP43))*(LOG(INC43))	-0.297256	0.313953	-0.946817	0.3587
(LOG(POP43))*(LOG(GOV43))	-0.202997	0.717544	-0.282905	0.7811
LOG(INC43)	3.597353	7.466257	0.481815	0.6369
(LOG(INC43))^2	-0.107263	0.115806	-0.926229	0.3690
(LOG(INC43))*(LOG(GOV43))	-0.163659	0.405335	-0.403762	0.6921
LOG(GOV43)	-3.088000	31.55863	-0.097850	0.9233
(LOG(GOV43))^2	0.163255	0.928849	0.175761	0.8628
R-squared	0.359635	Mean dependent var	0.311410	
Adjusted R-squared	-0.238038	S.D. dependent var	0.354552	
S.E. of regression	0.394499	Akaike info criterion	1.284455	
Sum squared resid	2.334448	Schwarz criterion	1.985054	
Log likelihood	-4.266823	F-statistic	0.601725	
Durbin-Watson stat	2.295924	Prob(F-statistic)	0.825440	

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวนภัสวรรณ บุญอยู่ เกิดวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ.2518 ที่จังหวัดพัทลุง จบการศึกษาระดับมัธยมปลายจากโรงเรียนพัทลุง ในปีพุทธศักราช 2536 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีเศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิชาเอกเศรษฐศาสตร์การคลัง สาธารณะ เศรษฐศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์ และเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม ในปีพุทธศักราช 2540 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แขนงวิชา เศรษฐศาสตร์การคลังสาธารณะ ในปีพุทธศักราช 2542



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย