

ความไม่เท่าเทียมกันทางการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล

Fiscal Inequality of Local Governments in Tambon level

ปิยะลักษณ์ พุทธวงศ์¹

บทคัดย่อ

การศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในระดับตำบล 2 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งสิ้น 75 จังหวัด โดยศึกษารายได้ของ อปท. 3 แหล่ง คือ (1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และ (3) เงินอุดหนุนจากรัฐ การศึกษาในครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบค่าสัมประสิทธิ์จีนิ นอกจากนี้ยังวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อรายได้จากแหล่งต่างๆ โดยอาศัยวิธีการประมาณสมการถดถอย พร้อมทั้งการประมาณเงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่รัฐจะต้องจ่ายให้กับ อปท. ในระดับตำบลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังภายใต้สถานการณ์สมมติต่างๆ กัน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า รายได้รวมต่อประชากรโดยเฉลี่ยของเทศบาลตำบลมีมูลค่าสูงกว่าของ อบต. รายได้ที่ อปท. เก็บเองมีความแตกต่างกันมากกว่ารายได้แหล่งอื่น เมื่อวิเคราะห์แยกองค์ประกอบค่าสัมประสิทธิ์จีนิ พบว่า สัดส่วนความมีอิทธิพลของเงินอุดหนุนจากรัฐต่อความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ที่วัดจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิคิดเป็นร้อยละ 40 ค่าผลกระทบหน่วยสุดท้ายแสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนจากรัฐช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้เพียงเล็กน้อย ผลการประมาณสมการรายได้แสดงว่าเงินอุดหนุนจากรัฐที่ให้กับเทศบาลตำบลนั้นทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลังน้อยลง ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้ อบต. นั้นทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลังมากขึ้น จำนวนเงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่ต้องการใช้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ภายใต้ข้อสมมติของการศึกษา แสดงให้เห็นว่า

2014, JUL.-DEC.

1

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะ
เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หากต้องการปรับให้ อบต. มีรายได้รวมต่อประชากรชั้นต่ำเทียบเท่าเทศบาลตำบล เงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจ่ายเพิ่มถึง 47 พันล้านบาท ทำให้เทศบาลตำบล 670 แห่ง และ อบต. 4,547 แห่ง มีรายได้รวมเพิ่มขึ้น

คำสำคัญ — การคลังท้องถิ่น ความไม่เท่าเทียมกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

The objective of this research was to analyze fiscal inequality of local administrative organizations in tambon level which were the tambon municipality and the tambon administrative organization (TAOs) in 75 provinces. The study focused on 3 sources of local administrative finance: (1) own-revenues, (2) shared taxes and (3) grant revenue from central government. Gini decomposition was used to analyze the effect of revenue from various sources on an inequality. Additionally, factors affecting the revenue from each source were examined by using regression method. Lastly, the earmarked funds to lessen horizontal imbalance were estimated under different scenarios. The result showed that on average, tambon municipalities had higher total revenue per capita than TAOs. The high disparity was most pronounced in own-tax revenue per capita. Gini decomposition analysis showed that grant revenue contributed approximately 40 percent of total inequality. The value of marginal effect implied that grant revenue did little to reduce fiscal inequality. The estimation results can be concluded that grant revenue lessened fiscal imbalance in the case of TAOs but not in the case of tambon municipalities. Moreover, central government had to set up the earmarked funds of 47 billion baht to narrow down the fiscal gap by raising the total revenue per capita up to the minimum level. This would make 670 tambon municipalities and 4,547 TAOs better off.

KEYWORDS — Local government fiscal, Inequality, Local administration

1.

unna

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้นสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เป็นต้น (2) รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บหรือจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น (3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น และ (4) เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายงานและกระจายเงินให้แก่ อปท. ตามมาตรา 30(4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับ อปท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในอนาคต

ที่ผ่านมาการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. มีเกณฑ์ในการพิจารณา คือ การจัดสรรภาษีให้แก่ อปท. จะให้คำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีบางประเภท จะมีแต่ข้อมูลเฉพาะในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่จึงจัดสรรตามแหล่งกำเนิดของภาษีจัดเก็บในจังหวัด สำหรับ อปท. แต่ละแห่งในจังหวัด จะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ประชากร นอกจากนี้การจัดสรรรายได้ยังพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทประกอบกัน หากรายได้จากภาษีที่ อปท. ได้รับไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามหน้าที่ ก็จะมีการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของ อปท. แต่ละแห่ง

เมื่อพิจารณาข้อมูลในตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ของ อปท. ส่วนใหญ่มาจากการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่ได้รับการจัดเก็บ/แบ่งให้จากรัฐบาลมากกว่าจะเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง โดยรายได้ประมาณครึ่งหนึ่งมาจากส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บ/แบ่งให้ รองลงมาคือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในขณะที่รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 9 สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการขาดความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. สอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมา (ชนะ บุญรัตพันธุ์, 2516; สีเลิด กุลประสิทธิ์, 2527 และ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552 อ้างใน นรา เป้นประหยัด และคณะ, มปป.)

นอกจาก อปท. ยังต้องพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาลแล้ว การคลังท้องถิ่นยังประสบปัญหาความไม่สมดุลกันระหว่างภาระหน้าที่กับขนาดรายได้ที่เหมาะสมของ อปท. ความไม่สมดุลทางการคลังจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ความไม่สมดุลการคลังแนวตั้ง (Vertical fiscal imbalance) ซึ่งเป็นความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางถ่ายโอนภาระในการจัดหาบริการสาธารณะให้กับอปท. แต่ไม่ได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่น (2) ความไม่สมดุลการคลังแนวนอน (horizontal fiscal imbalance) หมายถึงความไม่สมดุลที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในระดับเดียวกันซึ่งความรับผิดชอบเท่ากันและมีลักษณะโครงสร้างเหมือนกันแต่การกำหนดรายได้จากภาษีอากร (Tax assignment) ต่างกัน หรือมีความแตกต่างในด้านความสามารถในการจัดเก็บรายได้ อปท. บางแห่งมีฐานภาษีกว้างและมีแหล่งรายได้หลายประเภท ในขณะที่บางแห่งมีฐานภาษีแคบกว่าและมีแหล่งรายได้ที่จำกัด

การศึกษาความสมดุลการคลังที่เสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2546) พบว่า วิธีการจัดสรรรายได้ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเป็นความพยายามที่จะสร้างความเสมอภาคทางรายได้ (Income Equity) ระหว่าง อปท. เป็นสำคัญ แม้ว่าทำให้ อปท. ต่างมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่เป็นการเพิ่มอย่างเท่าๆ กันโดยไม่คำนึงถึงภารกิจและความรับผิดชอบการใช้จ่ายที่เกิดจากข้อกำหนดของกฎหมายที่เป็นการมอบหมายหน้าที่ที่ อปท. ต่างๆ ต้องรับผิดชอบดูแล รวมทั้งการถ่ายโอนภารกิจภายใต้วิธีการจัดสรรรายได้ดังกล่าวไม่ได้ทำให้เกิดความเท่าเทียม (Equalization) ระหว่าง อปท. ที่คำนึงถึงขนาดของภารกิจที่แตกต่างกัน ดังนั้นวิธีการจัดสรรรายได้ที่ผ่านมาจึงเป็นการบิดเบือน (Distortion) รายได้ที่แต่ละ อปท. ได้รับ

นอกจากนี้การศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของอปท. ส่วนใหญ่นั้นเป็นการวิเคราะห์ในระดับจังหวัด โดยรวมข้อมูลการคลังของ อปท. ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลระดับต่างๆ และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เข้าไว้ด้วยกัน เช่น การศึกษาของ Direk Patmasiriwat (2011, 2012) เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการคลังด้านรายได้ของ อปท. โดยประเมินจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ พบว่า ในปีงบประมาณ 2554 นั้น รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อประชากร (per capita) มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุด ในขณะที่รายได้ต่อหัวประชากรที่เป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีความเหลื่อมล้ำน้อยที่สุด

อย่างไรก็ตามมีงานวิจัยที่แสดงให้เห็นว่าความแตกต่างของรายได้จากแหล่งต่างๆ ของอปท. นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างการผลิต และปัจจัยด้านสังคมอื่นๆ โดยผลการศึกษาเชิงประจักษ์พบว่า รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากร (own tax revenue per capita) และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ/แบ่งให้ต่อประชากร (shared tax revenue per capita) ขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่ของแต่ละจังหวัด ผลิตภัณฑ์จังหวัด (Gross Provincial Product: GPP) สัดส่วนของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการในผลิตภัณฑ์จังหวัด ในขณะที่รายได้ส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปของรัฐบาลต่อประชากร (general grant revenue per capita) ขึ้นอยู่กับจำนวน อปท. ในแต่ละจังหวัด และรายได้จากภาษีของ อปท. ทั้งที่จัดเก็บเองและในส่วนที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ (Direk Patmasirivat, 2011, 2012) เมื่อศึกษาเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) พบว่า ปัจจัยด้านการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งมีอิทธิพลต่อเงินอุดหนุนดังกล่าว (นรา แป้นประหยัด, 2554)

ตารางที่ 1 — รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และสัดส่วนของรายได้เทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล ปี พ.ศ. 2552-2554

หน่วย: ล้านบาท

	2552		2553		2554	
ปีงบประมาณ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
จัดเก็บเอง	38,746	9.35	29,110	8.54	38,746	8.98
รัฐจัดเก็บและแบ่งให้	212,579	51.30	171,990	50.44	218,609	50.69
เงินอุดหนุน	163,057	39.35	139,895	41.03	173,900	40.32
รวม	414,382	100.00	340,995	100.00	431,255	100.00
รายได้สุทธิรัฐบาล	1,604,640		1,350,000		1,650,000	
ร้อยละรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิรัฐบาล	25.82		25.26		26.14	

ที่มา: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

การศึกษาในข้างต้นเป็นการศึกษาภาพรวมของ อปท. ในระดับจังหวัด ซึ่งหากไม่คิดรวมกรุงเทพมหานครและพัทยาแล้ว จะประกอบไปด้วย อปท. ที่มีความรับผิดชอบและกำหนดแหล่งรายได้แตกต่างกัน วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) เลือกศึกษา อปท. ในระดับเทศบาลเพียงระดับเดียว เนื่องจากมีหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะโดยตรง โดยใช้ข้อมูลทั้งด้านรายได้และรายจ่ายปีงบประมาณ 2552 ผลการวิเคราะห์พบว่า เทศบาลกลุ่มตัวอย่างที่มีภาระรับผิดชอบสูงกว่าจะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปและ

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่า ซึ่งมีความเหมาะสมตามหลักของการกระจายอำนาจ คือ อปท. ที่มีภาระรับผิดชอบสูงจะมีค่าใช้จ่ายมากกว่า ก็ควรมีศักยภาพทางการคลังมากกว่า แต่ผลการศึกษาก็ยังพบว่าเทศบาลที่มีรายได้มากจะได้รับเงินอุดหนุนมาก แสดงว่าการอุดหนุนจากรัฐบาลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังมากขึ้น

18/2

2.

วัตถุประสงค์

เนื่องจากปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งมีความสนใจที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลมากขึ้น ประกอบกับ กระทรวงมหาดไทยต้องการสร้างมาตรฐานเดียวกันสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล (*กระทรวงมหาดไทย, 2555*) ดังนั้นการศึกษาในครั้งนี้จึงสนใจศึกษา อปท. ในระดับตำบล 2 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จากแหล่งต่างๆ

3 ประเภท คือ (1) รายได้ที่จัดเก็บเอง (2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ และ (3) รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ

3.

วิธีการศึกษา

การศึกษาความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่ใช้ในครั้งนี้อิงวิธีการศึกษาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้จากการวัดค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) เช่นเดียวกับการศึกษาของ Direk Patmasiriwat (2012) โดยศึกษารายได้ของ อปท. ต่อประชากร (revenue per capita) ทั้งนี้การคำนวณค่าสัมประสิทธิ์จีนิจำแนกตามแหล่งรายได้ อาศัยวิธีการแยกองค์ประกอบ (Gini coefficient decomposition) ที่อ้างอิง

มาจาก Fei *et al.* (1978) และ Lerman and Yitzhaki (1985) เพื่อพิจารณาอิทธิพลของรายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ ที่มีต่อค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ทั้งหมด โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิจะเท่ากับ

$$G = \sum_{k=1}^k S_k R_k G_k \quad (1)$$

โดยที่

S_k = สัดส่วนของรายได้จากแหล่งรายได้ k ในรายได้ทั้งหมด

G_k = ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้จากแหล่งรายได้ที่ k

R_k = ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จีนิ (Gini correlation coefficient) ระหว่างรายได้จากแหล่งรายได้ k กับรายได้ทั้งหมด

โดย R_k จะมีค่าอยู่ระหว่าง -1 ถึง 1 ถ้ารายได้ทั้งสองแหล่งแปรผันตรงกันค่า R_k จะเป็นบวก แต่หากรายได้ทั้งสองแหล่งแปรผกผัน ค่า R_k จะเป็นลบ หากมีค่าเท่ากับ 1 แสดงว่า รายได้จากแหล่งรายได้ k แปรผันตรงกับรายได้ทั้งหมด โดยลำดับของรายได้ (revenue ranking) จากแหล่งรายได้ k มีการจัดอันดับเดียวกับลำดับของรายได้ทั้งหมด แต่ในกรณีที่ อปท. มีรายได้จากแหล่งรายได้ k เท่ากันทุกแห่ง แสดงว่ารายได้จากแหล่งรายได้ k ไม่แปรผันตามรายได้รวม ดังนั้นค่า R_k จะมีค่าเท่ากับศูนย์

สมการที่ ① แสดงให้เห็นว่าการแยกองค์ประกอบค่าสัมประสิทธิ์จีนิทำให้เห็นว่าความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ทั้งหมดนั้นเกิดจากอิทธิพลของ 3 ปัจจัยคือ (1) สัดส่วนของรายได้จากแหล่งรายได้ k ในรายได้ทั้งหมด (S_k) (2) ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากแหล่งรายได้ k กับรายได้ทั้งหมด (R_k) และ (3) ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้จากแหล่งรายได้ k (G_k) โดยปัจจัยที่สำคัญที่สุด คือ ค่า R_k เนื่องจากเป็นค่าที่แสดงถึงผลของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้จากแหล่งรายได้ k ที่มีต่อรายได้ทั้งหมด ดังนั้นเมื่อพิจารณาแหล่งรายได้ของ อปท. โดยเฉพาะส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หากค่า R_k เป็นบวก แสดงว่า อปท. ที่มีรายได้ทั้งหมดสูงกว่า จะได้รับเงินจัดสรรมากกว่า ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารายได้จากแหล่งรายได้หนึ่งมีความไม่เท่าเทียมกันสูง แต่หากการกระจายของรายได้นั้นมีลักษณะที่ช่วยเหลือครัวเรือนที่ยากจน ดังนั้นรายได้จากแหล่งรายได้นี้จะทำให้การกระจายรายได้ทั้งหมดดีขึ้น Lerman and Yitzhaki (1985) ได้เสนอวิธีการประมาณผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรายได้จากแหล่งรายได้หนึ่งที่มีต่อค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ทั้งหมด เมื่อกำหนดให้รายได้จากแหล่งอื่นๆ คงที่ ค่าความยืดหยุ่นของค่าสัมประสิทธิ์จีนิต่อรายได้จากแหล่งรายได้ k นั่นคือ ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงความไม่เท่าเทียมกันต่อร้อยละของการเปลี่ยนแปลงรายได้จากแหล่ง

รายได้ k หรือผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงหน่วยสุดท้าย (Marginal effect) ของรายได้จากแหล่งรายได้ k สามารถแสดงได้ดังนี้²

$$\frac{\partial G / \partial e}{G} = \frac{S_k R_k G_k}{G} = -S_k \quad (2)$$

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางการคลังอาจจะต้องคำนึงถึงลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบของ อบท. ดังนั้นการประมาณความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากแหล่งต่างๆ กับลักษณะของพื้นที่ที่รับผิดชอบจะทำให้การวิเคราะห์ความไม่เท่าเทียมทางการคลังได้ชัดเจนขึ้น โดยแบบจำลองรายได้ของ อบท. จำแนกตามแหล่งรายได้ทั้งสามประเภท คือ รายได้ที่จัดเก็บเองต่อราย (Per capita own tax) รายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ต่อราย (Per capita shared tax) และรายได้ที่รัฐอุดหนุนต่อราย (Per capita grant) เป็นดังนี้

$$\ln(\text{capown}) = f(\ln(\text{area}), \ln(\text{pop}), E, \text{region}) \quad (3)$$

$$\ln(\text{captax}) = f(\ln(\text{area}), \ln(\text{pop}), E, \text{region}) \quad (4)$$

$$\ln(\text{capgrant}) = f(\ln(\text{captax}), \ln(\text{capown}), \ln(\text{area}), \ln(\text{pop}), E_h, \text{region}) \quad (5)$$

โดยที่

$\ln(\text{capown})$ = รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองต่อประชากร 1 คน

captax = รายได้ที่รัฐจัดสรรให้ต่อประชากร 1 คน

capgrant = รายได้ที่รัฐอุดหนุนต่อประชากร 1 คน

area = ขนาดพื้นที่ที่รับผิดชอบ

pop = จำนวนประชากรในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

E = สภาพทางเศรษฐกิจในพื้นที่

E_h = สภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่

region = ภูมิภาคของ อบท.

จะเห็นได้ว่าสมการรายได้จัดเก็บเอง ③ และสมการรายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ ④ ให้นั้นมีตัวแปรต้นเหมือนกันคือ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และสภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อฐานภาษี (Tax base) และค่าธรรมเนียม และตัวแปรที่แสดงถึงความแตกต่างด้านภูมิภาค ในขณะที่สมการรายได้ที่รัฐอุดหนุน ⑤ นั้น จะมีตัวแปรต้นเพิ่มเติม คือ รายได้ที่จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ ทั้งนี้เนื่องจากหากรัฐบาลมีเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังแล้ว หากพบว่า อบป. ที่มีรายได้จากสองแหล่งรายได้นี้น้อย เงินอุดหนุนซึ่งเป็นรายได้จากแหล่งที่สามจะต้องสูงกว่า อบป. อื่นๆ ดังนั้นเงินอุดหนุนของรัฐควรจะแปรผกผันกับรายได้อื่นๆ (รายได้ที่จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้) นอกจากนี้สภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่อาจจะเป็นตัวแปรหนึ่งในการกำหนดเงินอุดหนุนของรัฐบาล เพราะหากประชากรในพื้นที่ของ อบป. มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำ รัฐบาลก็ควรเพิ่มเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตให้ประชาชนในพื้นที่

ดังนั้นสมมติฐานเกี่ยวกับรายได้จากแหล่งต่างๆ ของ อบป.³ จึงสรุปได้ดังนี้

- H1: รายได้ที่ อบป. จัดเก็บเองมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันของสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจ
- H2: รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ถูกกำหนดโดยกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและนโยบายทางการคลัง โดยการจัดสรรรายได้ในส่วนนี้จะใช้เกณฑ์ว่ารายได้จากภาษีได้รับจากพื้นที่ใดก็ส่งกลับคืนไปยังพื้นที่นั้น ทำให้รายได้ที่รัฐบาลแบ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจของพื้นที่ อบป. ตั้งอยู่
- H3: เงินอุดหนุนของรัฐบาลถูกจัดสรรเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันทางการคลัง หรือลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประชาชนในพื้นที่

ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากแหล่งต่างๆ ประมาณโดยใช้สมการถดถอยที่ใช้วิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squared: OLS) ที่มีการปรับส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานโดยใช้ Robust standard error แยกประมาณทีละสมการ อย่างไรก็ตาม หากค่า residual terms ของสมการทั้งสามมีความสัมพันธ์กัน วิธี seemingly unrelated regression (SUR) ที่ประมาณสมการทั้งสามพร้อมกันจะเหมาะสมกว่า

4.

ขอบเขต และข้อมูลที่ใช้ ในการศึกษา

การศึกษานี้มีขอบเขตเฉพาะ อปท. ระดับตำบลใน 75 จังหวัด ไม่รวมจังหวัดบึงกาฬ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ และไม่รวมกรุงเทพมหานคร อปท. ในระดับตำบลจำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ เทศบาลตำบล จำนวน 1,872 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,668 แห่ง รวมทั้งสิ้น 7,540 แห่ง โดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2554 สำหรับข้อมูลรายได้ทางการคลังท้องถิ่น ขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรในพื้นที่ ได้รับจาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และ เนื่องจากการศึกษาอปท. ในครั้งนี้อยู่ในระดับตำบลซึ่งไม่มีข้อมูล

ผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross domestic product) ดังนั้นตัวแปรที่ใช้วัดสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ที่รับผิดชอบจึงประมาณโดยใช้สัดส่วนครัวเรือนที่ทำการเกษตร ภายใต้ข้อสมมติว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจแปรผกผันกับสัดส่วนครัวเรือนที่ทำการเกษตร และข้อมูลสภาพเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ใช้รายได้เฉลี่ยต่อปีของครัวเรือนในระดับตำบล ซึ่งข้อมูลของตัวแปรทั้งสองนี้ได้รับจากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค) อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่สามารถจับคู่ข้อมูลตำบลจาก กชช.2 ค กับข้อมูล อปท. ในระดับตำบลได้ทั้งหมด ทำให้จำนวนเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีข้อมูลทางเศรษฐกิจจึงลดลงเป็น 1,422 แห่ง และ 5,500 แห่ง ตามลำดับ รวมทั้งสิ้น 6,922 แห่ง



5.

ผลการศึกษา

5.1 — การเปรียบเทียบการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ของ อปท. ต่อประชากรและรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยในพื้นที่ของ อปท. จำแนกตามรูปแบบของ อปท. สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 2 เทศบาลตำบลมีจำนวนทั้งหมด 1,872 แห่ง มีรายได้ที่เฉลี่ย 6,601 บาทต่อคนต่อแห่ง โดยแหล่งรายได้

ของเทศบาลตำบลที่มีจำนวนเงินมากที่สุด คือ เงินอุดหนุนของรัฐบาลที่มีสัดส่วนเกือบครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด (3,167 บาทต่อคนต่อแห่ง) รองลงมาคือ รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และรายได้ที่จัดเก็บเอง ตามลำดับ เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้ระหว่างเทศบาลตำบลโดยใช้เปอร์เซ็นต์ไทล์ (Percentile) พบว่า รายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ มีการกระจาย

ที่แตกต่างกัน รายได้ที่จัดเก็บเองมีความแตกต่างกันมากที่สุด โดยอัตราส่วนของรายได้ระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 10 และ 90 นั้นสูงถึง 13 เท่า ในขณะที่รายได้อื่นๆ มีความแตกต่างกันไม่เกินสามเท่า นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายได้ครัวเรือนต่อปี พบว่ามีความแตกต่างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 10 และ 90 ประมาณห้าเท่า

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีทั้งหมด 5,668 แห่ง มีรายได้รวมเฉลี่ยต่ำกว่าเทศบาลตำบล คือ 4,323 บาทต่อคนต่อแห่ง รายได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่รัฐแบ่งให้และเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน โดยมีรายได้ที่จัดเก็บเองคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด อบต. มีความแตกต่างของรายได้ในลักษณะเดียวกับเทศบาลตำบล คือ รายได้ที่จัดเก็บเองมีความแตกต่างกันมากที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่นๆ โดยอัตราส่วนระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 10 และ 90 นั้นสูงเป็น 9 เท่า ในขณะที่รายได้อื่นๆ มีความแตกต่างกันประมาณสองเท่า เมื่อพิจารณารายได้ครัวเรือนต่อปี พบว่ามีความแตกต่างระหว่างเปอร์เซ็นต์ไทม์ที่ 10 และ 90 ประมาณห้าเท่า ซึ่งใกล้เคียงกับเทศบาลตำบล

ตารางที่ 2 — สถิติการคลังของ อปท. ในระดับตำบล ปีงบประมาณ 2554 และรายได้ครัวเรือนในพื้นที่เฉลี่ยต่อปี

	รายได้ที่จัดเก็บเอง ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ที่รัฐแบ่งให้ ¹ (บาทต่อคน)	เงินอุดหนุน ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ทั้งหมด ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ครัวเรือน ² (บาทต่อปี ต่อครัวเรือน)
<i>ก) เทศบาลตำบล</i>					
ค่าเฉลี่ย	450	2,985	3,167	6,601	95,775
เปอร์เซ็นต์ไทม์					
10 th	69	1,553	1,673	3,761	33,470
25 th	122	1,848	2,176	4,465	47,357
50 th	245	2,725	2,820	5,784	68,942
75 th	539	3,558	3,631	7,683	109,096
90 th	932	4,618	4,910	10,314	181,653
p90/p10	13.48	2.97	2.94	2.74	5.43
จำนวน (แห่ง)		1,872			1,422

ตารางที่ 2 — (ต่อ)

	รายได้ที่จัดเก็บเอง ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ที่รัฐแบ่งให้ ¹ (บาทต่อคน)	เงินอุดหนุน ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ทั้งหมด ¹ (บาทต่อคน)	รายได้ครัวเรือน ² (บาทต่อปี ต่อครัวเรือน)
v) องค์การบริหารส่วนตำบล					
ค่าเฉลี่ย	189	2,089	2,045	4,323	12,4551
เปอร์เซ็นต์ไทล์					
10 th	35	1,476	1,222	3,127	38,405
25 th	54	1,642	1,628	3,559	52,019
50 th	89	1,892	2,029	4,060	74,692
75 th	160	2,310	2,355	4,746	117,619
90 th	337	2,940	2,765	5,745	192,501
p90/p10	9.51	1.99	2.27	1.84	5.01
จำนวน (แห่ง)		5,668			5,500

ที่มา: 1. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2 ค)

ผลการวิเคราะห์การกระจายรายได้ของปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยค่าสัมประสิทธิ์จีไนของรายได้จากแหล่งต่างๆ แสดงในตารางที่ 3 โดยสดมภ์แรก (Sk) แสดงสัดส่วนของรายได้จากแหล่งรายได้แต่ละแหล่งในรายได้ทั้งหมด จะเห็นได้ว่ารายได้ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ส่วนใหญ่มาจากรายได้ที่รัฐแบ่งให้และเงินอุดหนุน ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วมีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 90 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองมีสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ 10

ตารางที่ 3 — การวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีไน

แหล่งรายได้	สัดส่วน ในรายได้รวม (Sk)	ค่าสัมประสิทธิ์จีไน (Gk)	ค่าสัมประสิทธิ์ สหสัมพันธ์จีไน (Rk)	สัดส่วนของอิทธิพลต่อ ค่าสัมประสิทธิ์จีไน (S)	Marginal effect
ก) เทศบาลตำบล					
รายได้ที่จัดเก็บเอง	0.07	0.55	0.72	0.11	0.04
รายได้ที่รัฐจัดสรร/แบ่งให้	0.45	0.25	0.92	0.44	-0.01
เงินอุดหนุน	0.48	0.25	0.88	0.44	-0.04
รายได้ทั้งหมด	1.00	0.24		1.00	
v) องค์การบริหารส่วนตำบล					
รายได้ที่จัดเก็บเอง	0.04	0.60	0.72	0.13	0.08
รายได้ที่รัฐจัดสรร/แบ่งให้	0.48	0.17	0.83	0.46	-0.03
เงินอุดหนุน	0.47	0.17	0.74	0.41	-0.06
รายได้ทั้งหมด	1.00	0.15		1.00	

สตมภ์ที่ 2 แสดงค่าสัมประสิทธิ์จีไนของรายได้รวม และรายได้ตามแหล่งรายได้ต่างๆ ค่าสัมประสิทธิ์จีไน (G_k) ของรายได้รวมในระดับเทศบาลตำบล และ อบต. มีค่าเข้าใกล้ศูนย์ โดยค่าสัมประสิทธิ์จีไนของรายได้รวมสำหรับเทศบาลตำบล และ อบต. เท่ากับ 0.24 และ 0.15 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่ารายได้รวมของ อบต. ทั้งสองรูปแบบมีการกระจายรายได้ที่ดี อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแยกวิเคราะห์ตามแหล่งรายได้ พบว่า รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนมีการกระจายรายได้ที่ดีกว่ารายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองอย่างมาก สะท้อนให้เห็นว่ารายได้ที่จัดเก็บเองมีความแตกต่างกันสูงกว่ารายได้แหล่งอื่นๆ

สตมภ์ที่ 3 แสดงค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จีไน (R_k) โดยคำดังกล่าวใช้อธิบายว่าความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากแหล่งรายได้แต่ละแหล่งมีกับรายได้รวม ผลการศึกษาพบว่า ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จีไนเป็นบวกและเข้าใกล้ 1 สำหรับรายได้จากทุกแหล่งรายได้ แสดงว่ารายได้จากแต่ละแหล่งแปรผันไปในทิศทางเดียวกันกับรายได้รวม และมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ดังนั้นเมื่อพิจารณาเฉพาะเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์จีไนของกลุ่มเทศบาลเท่ากับ 0.88 สูงกว่าค่าดังกล่าวของกลุ่ม อบต. เล็กน้อย แสดงว่า อบต. ที่มีรายได้สูงได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูงเช่นกัน ดังนั้นการอุดหนุนของรัฐจึงไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

สตมภ์ที่ 4 สัดส่วนความมียุทธិพลของรายได้จากแหล่งต่างๆ ในรายได้ทั้งหมด (S) จะเห็นได้ว่า เนื่องจากสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองเมื่อเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่นๆ มีน้อยมาก (ร้อยละ 7 ในกลุ่มเทศบาลตำบล และร้อยละ 4 ในกลุ่ม อบต.) ดังนั้นความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ในส่วนที่จัดเก็บเองจึงไม่ได้มีอิทธิพลต่อค่าสัมประสิทธิ์จีไนของรายได้รวมมากนัก ความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ประมาณร้อยละ 80 เกิดจากรายได้ที่รัฐแบ่งให้กับเงินอุดหนุนของรัฐ เนื่องจากรายได้ทั้งสองแหล่งมีการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกันมากกว่าจึงทำให้ค่าสัมประสิทธิ์จีไนของรายได้รวมมีค่าน้อย

ตารางที่ 4 — ผลการประมาณสมการรายได้จากแหล่งต่างๆ ต่อประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ก) เทศบาลตำบล				ข) องค์การบริหารส่วนตำบล			
	OLS (Robust)		SURE		OLS (Robust)		SURE	
	สัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	สัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	สัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน	สัมประสิทธิ์	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ตัวแปรตาม: รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากร								
ประชากร	0.0808*	0.0489	0.0796*	0.0463	-0.2044***	0.0282	-0.2075***	0.0254
พื้นที่	-0.3354***	0.0204	-0.3344***	0.0187	-0.0234	0.0147	-0.0240*	0.0137
สัดส่วนครัวเรือนที่อยู่ในภาคเกษตร	-0.5851***	0.0974	-0.5938***	0.0913	-0.6708***	0.0542	-0.6641***	0.0475
ค่าคงที่	6.7931***	0.4322	6.8036***	0.4253	8.3217***	0.2423	8.3090***	0.2213
R squared	0.7985		0.7943		0.3050		0.2998	
ตัวแปรตาม: รายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ต่อประชากร								
ประชากร	-0.2963***	0.0177	-0.2993***	0.0138	-0.3514***	0.0083	-0.3578***	0.0058
พื้นที่	-0.1541***	0.0055	-0.1532***	0.0056	-0.0240***	0.0032	-0.0238***	0.0031
สัดส่วนครัวเรือนที่อยู่ในภาคเกษตร	-0.1117***	0.0283	-0.1087***	0.0273	-0.1216***	0.0130	-0.1198***	0.0108
ค่าคงที่	11.2402***	0.1615	11.2649***	0.1271	11.2628***	0.0677	11.2988***	0.0506
R squared	0.2395		0.2373		0.6127		0.6184	
ตัวแปรตาม: เงินอุดหนุนของรัฐต่อประชากร								
รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากร	0.0385***	0.0122	0.0341***	0.0122	-0.0103*	0.0059	-0.0141**	0.0056
รายได้ที่รัฐแบ่งให้ต่อประชากร	0.2806***	0.0429	0.2779***	0.0413	-0.1039***	0.0298	-0.1133***	0.0246
รายได้เฉลี่ยครัวเรือน	0.0041	0.0140	0.0040	0.0137	-0.0092	0.0060	-0.0094	0.0061
ประชากร	-0.2757***	0.0244	-0.2758***	0.0223	-0.3061***	0.0144	-0.3098***	0.0125
พื้นที่	-0.0095	0.0092	-0.0116	0.0094	0.0076	0.0053	0.0070	0.0051
ค่าคงที่	7.6778***	0.5177	7.7372***	0.4748	11.1303***	0.3290	11.2665***	0.2786
R squared	0.3247		0.3233		0.1690		0.1689	
Breusch-Pagan test			327.52***				955.95***	

หมายเหตุ: 1. ทุกสมการรวมตัวแปรภูมิภาค

2. *, ** และ *** แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ร้อยละ 10, ร้อยละ 5 และร้อยละ 1 ตามลำดับ

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าถ้ารายได้จากแหล่งรายได้หนึ่งมีความแตกต่างกันมาก แต่หากมุ่งช่วยเหลือ อบต. ที่มีรายได้ต่ำก็จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำของรายได้รวมได้ ดังนั้นการศึกษาผลของการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากแหล่งรายได้ต่างๆ โดยเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่มีต่อความไม่เท่าเทียมกันในรายได้รวมจึงสามารถทำได้โดยการวิเคราะห์ผลกระทบหน่วยสุดท้าย (Marginal effect) ดังปรากฏในสมการสุดท้ายของตารางที่ 3 ผลการศึกษาทั้งสองกลุ่ม พบว่า หากรายได้ที่จัดเก็บเองทำให้ความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มขึ้นเล็กน้อย แต่หากรายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้หรือเงินอุดหนุนจากรัฐเพิ่มขึ้นจะทำให้ความไม่เท่าเทียมกันลดลงเล็กน้อย สรุปจากการวิเคราะห์ผลกระทบหน่วยสุดท้าย (Marginal effect) ได้ว่ารายได้ที่รัฐแบ่งให้และเงินอุดหนุนจากรัฐจะลดความไม่เท่าเทียมกันที่วัดให้อยู่ในรูปของค่าสัมประสิทธิ์จีซีของรายได้ทั้งหมดได้เพียงเล็กน้อย

5.2 — การประมาณสมการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายได้ของ อบต. แยกออกเป็น 3 สมการย่อย คือ (1) รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากร (2) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ต่อประชากร และ (3) เงินอุดหนุนต่อประชากร โดยใช้ Seemingly unrelated regression เนื่องจากผลการทดสอบ Breusch-Pagan test มีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายได้ของ อบต. ในระดับตำบล พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อรายได้ที่จัดเก็บเองและรายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ใกล้เคียงกันทั้งสองกลุ่ม คือ รายได้ทั้งสองแหล่งแตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ และภูมิภาคของ อบต. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานสองข้อแรกที่ว่ารายได้จากสองแหล่งนี้รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันของสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาสมมติฐานข้อที่สาม ซึ่งเป็นส่วนของเงินอุดหนุนและความเท่าเทียมกันทางการคลัง ซึ่งวิเคราะห์ได้จากทิศทางความสัมพันธ์ระหว่างรายได้อื่นๆ ของ อบต. กับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ผลการศึกษามีความแตกต่างกันระหว่างสองกลุ่ม คือ ในกลุ่มของเทศบาลตำบลเงินอุดหนุนจากรัฐแปรผันตรงกับรายได้ทั้งที่จัดเก็บเองและที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ แต่กลุ่ม อบต. เงินอุดหนุนจากรัฐแปรผกผันกับรายได้ทั้งที่จัดเก็บเองและที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้ แสดงว่าเงินอุดหนุนจากรัฐที่ให้กับเทศบาลตำบลนั้นทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลังน้อยลง ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้อบต. นั้นทำให้เกิดความ

เท่าเทียมทางการคลังมากขึ้น ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ควรทบทวนว่าเพราะเหตุใดการอุดหนุนในระดับเทศบาลตำบลจึงเพิ่มขึ้นตามรายได้อื่นๆ ของเทศบาล

5.3 — การประมาณเงินอุดหนุนเพิ่มเติมเพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังท้องถิ่น

การศึกษาส่วนนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อลดความไม่สมดุลทางการคลังของ อปท. ในระดับเดียวกัน โดยยึดหลักการที่จะรักษารายได้อันดับของรายได้เดิม (Rank Preservation principle) หมายความว่า การจ่ายเงินอุดหนุนเพิ่มเติมจะมีผลต่อช่องว่างทางการคลังแต่ไม่เปลี่ยนแปลงอันดับรายได้ของ อปท.

การกำหนดระดับได้ขั้นต่ำขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลตำบลมีรายได้รวมต่อประชากรโดยเฉลี่ย 6,601 บาทต่อคน สูงกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีรายได้รวมต่อประชากรโดยเฉลี่ย 4,323 บาทต่อคน และการแจกแจงรายได้ของเทศบาลตำบล และ อบต. มีความแตกต่างกัน ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงเริ่มจากการกำหนดรายได้ขั้นต่ำสำหรับเทศบาลตำบล (5,000 บาทต่อคน) สูงกว่ารายได้ขั้นต่ำสำหรับ อบต. (4,000 บาทต่อคน) เพื่อพิจารณาความเท่าเทียมกันภายใน อปท. ที่มีลักษณะเดียวกันก่อน⁴ เมื่อพิจารณาข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาพบว่า มีเทศบาลตำบลที่มีรายได้รวมต่อประชากรน้อยกว่ารายได้ขั้นต่ำ 670 แห่ง (ร้อยละ 38.5 ของเทศบาลตำบลทั้งหมด) และ อบต. ที่มีรายได้รวมต่อประชากรน้อยกว่ารายได้ขั้นต่ำ 2,675 แห่ง (ร้อยละ 47.2 ของ อบต. ทั้งหมด)

ตารางที่ 5 แสดงรายได้ทั้งหมดจาก 3 แหล่งรายได้ และมูลค่าเงินอุดหนุนเพิ่มเติมที่ต้องใช้เพื่อลดความไม่เท่าเทียมกันในท้องถิ่นในกลุ่มเทศบาลตำบล พบว่ามูลค่างบประมาณเงินอุดหนุนเพิ่มเติม 5.73 พันล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 16 ของมูลค่าเงินอุดหนุนจากภาครัฐเดิม (3.62 หมื่นล้านบาท) สำหรับกลุ่ม อบต. พบว่ามูลค่างบประมาณเงินอุดหนุนเพิ่มเติม 1.33 หมื่นล้านบาท โดยคิดเป็นร้อยละ 18 ของมูลค่าเงินอุดหนุนจากภาครัฐเดิม (7.17 หมื่นล้านบาท)

อย่างไรก็ตามการกำหนดให้เกณฑ์เงินอุดหนุนแตกต่างกันระหว่างเทศบาลตำบลและ อบต. อาจจะมีข้อโต้แย้งได้ว่า อบท. รับผิดชอบพื้นที่ในระดับตำบลเหมือนกัน จึงน่าจะมียาได้ทั้งหมดต่อคนเท่ากัน ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการจะปรับรายได้ทั้งหมดต่อประชากรของ อบต. ให้เทียบเท่าเทศบาลตำบล คือ 5,000 บาทต่อคน จำนวนเงินที่รัฐต้องอุดหนุนเพิ่มเติมจึงจะต้องเพิ่มขึ้นมากกว่าที่ปรากฏในตารางที่ 6 หากใช้ข้อมูลการคลังในปี พ.ศ. 2554 เป็นฐานในการคำนวณ และสมมติให้การปรับรายได้ของ อบต. ให้เท่าเทียมกับเทศบาลตำบลเป็นการกระทำที่ค่อยเป็นค่อยไป คือ เพิ่มเกณฑ์รายได้ปีละ 250 บาทต่อคน จนกระทั่งเป็น 5,000 บาทต่อคนในปีที่สี่ เห็นได้ว่าการปรับรายได้ของ อบต. เท่ากับเทศบาลตำบลต้องใช้จำนวนเงินเกือบสี่เท่าเมื่อเทียบกับเกณฑ์เดิม (4,000 บาทต่อคน) เนื่องจาก อบต. ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยในปีที่สี่จะมีจำนวน อบต. ที่เข้าข่ายได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นเป็น 4,547 แห่ง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 80.2 ของ อบต. ทั้งหมด

ตารางที่ 5 — มูลค่าเงินอุดหนุนเพื่อลดความไม่เท่าเทียมทางการคลังท้องถิ่น

	รายได้ทั้งหมด (ล้านบาท)	
	ก) เทศบาลตำบล	ข) องค์การบริหารส่วนตำบล
รายได้ที่จัดเก็บเอง	6,377	7,063
รายได้ที่รัฐแบ่งให้	35,894	72,860
เงินอุดหนุนของรัฐ	36,279	71,715
รวม	78,551	151,639
เป้าหมายเงินอุดหนุนต่อคนต่อแห่ง	5,000 บาทต่อคน	4,000 บาทต่อคน
มูลค่าเงินอุดหนุนเพิ่มเติมต่อปี	5,727	13,273

ตารางที่ 6 — มูลค่าเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มเติมเพื่อให้เทียบเท่าเทศบาลตำบล

ปีที่	เป้าหมาย	มูลค่าเงินอุดหนุนเพิ่มเติม(ล้านบาท)
1	4,250 บาทต่อคน	19,253
2	4,500 บาทต่อคน	26,091
3	4,750 บาทต่อคน	33,570
4	5,000 บาทต่อคน	41,488

6.

สรุปและ
ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าโดยเฉลี่ย รายได้รวมต่อประชากรของเทศบาลตำบลสูงกว่า อบต. ดังนั้นศักยภาพทางการคลังของ อบต. มีต่ำกว่าเทศบาลตำบลทั้งที่ภาระความรับผิดชอบใกล้เคียงกัน การยกฐานะ อบต. ให้เป็นเทศบาลทั้งหมดนั้นอาจจะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังมากขึ้น เมื่อพิจารณาการกระจายรายได้พบว่า รายได้ที่ อบต. เก็บเองมีความแตกต่างกันสูงกว่ารายได้จากแหล่งอื่นๆ มาก

เงินอุดหนุนจากรัฐที่ให้กับเทศบาลตำบลนั้นทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลังน้อยลง ในขณะที่เงินอุดหนุนที่ให้ อบต. นั้นทำให้เกิดความเท่าเทียมทางการคลังมากขึ้น นอกจากนี้การประมาณการรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองและรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้แสดงว่ารายได้จากสองแหล่งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน

หากต้องการปรับให้ อบต. มีรายได้ขั้นต่ำเทียบเท่าเทศบาลตำบล เงินอุดหนุนที่รัฐจะต้องจ่าย อบต. ในระดับตำบลเพิ่มสูงขึ้นเป็น 47 พันล้านบาท เมื่อรวมกับรายได้ทั้งหมดจะคิดเป็นร้อยละ 29 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งยังต่ำกว่าเงื่อนไขที่กำหนดใน พรบ.การกระจายอำนาจให้แก่ อบต. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับ อบต. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

อย่างไรก็ตามการเพิ่มเงินอุดหนุนพิเศษเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง และอาจต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ อบต. ที่ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มเติมนำเงินที่ได้รับไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ควรต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบที่อาจมีความแตกต่างกันระหว่าง อบต. ระดับเดียวกัน ซึ่งส่งผลให้ค่าใช้จ่ายของ อบต. แต่ละแห่งไม่เท่ากัน ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้ต้องขึ้นอยู่กับความต้องการใช้จ่ายและต้นทุนการจัดหาบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่น รัฐบาลอาจมีการให้เงินโอนตามผลผลิต (Output-based grant) เช่น การให้เงินโอนแก่โครงการสาธารณสุขหรือเงินโอนแก่บริการการศึกษา ซึ่งมีความสอดคล้องกับค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนที่ อบต. รับภาระ สิ่งที่เป็น คือ ต้องมีการปรับปรุงฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดสรรเงินโอนให้แก่ อบต. เช่น จำนวนเด็กในวัยเรียน จำนวนร้อยละของผู้สูงอายุในชุมชน สถานการณ์ความยากจน หรือตัวชี้วัดด้านคุณภาพชีวิตอื่นๆ สำหรับข้อเสนอแนะในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไปนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับภาระความ

รับผิดชอบของ อปท. รวมถึงต้นทุนในการให้บริการสาธารณะตามภาระรับผิดชอบ เพื่อให้การจัดสรรรายได้และการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

—

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2546). **โครงการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงมหาดไทย. (2555). ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล
- ชนะ บุญรัตพันธุ์. (2516). **การคลังกับความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนจังหวัดศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นรา เป้นประหยัด, อัญชลี ห่วงทอง, และ อาทิตย์ ทองอินทร์. (มปป.). **วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)**
- นรา เป้นประหยัด. (2554). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และ ภาวิณี ช่วยประคอง. (2554). **การเมืองว่าด้วยการกระจายงบประมาณ และภาวะภาษีอากรระหว่างจังหวัด**. ออนไลน์ <http://www.siamintelligence.com/budget-distribution-and-tax-fairness-among-provincial/> สืบค้นเมื่อ กุมภาพันธ์ 2556
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก” **วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ** 2 (4), หน้า 18-42
- สถาบันพระปกเกล้า. (2552). **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น**. เอกสารวิชาการลำดับที่ 68
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2547). **การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). **โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- ลีเลียด กุลประสิทธิ์. (2527). **โครงสร้างทางการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อิสรา ศานติศาสน์. (2554). **การวัดและการสร้างตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์เพื่อวิเคราะห์การกระจายรายได้**. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- Direk Patmasiriwat. (2011). “Tax Disparity and Equalization Grant: The Case Study of Local Governemce in Decentralizing Thailand” paper presented in NIDA international conference for case studies on development Administration 2011
- Direk Patmasiriwat. (2012). **Fiscal Inequality and Grant Allocation: Provincial Analysis of Thailand's Local Government Finance**
- Fei, J.C.H., G Ranis and S. Kuo. (1978). “Growth and the family distribution of income by factor components”. **Quarterly Journal of Economics** 92, 17-53
- Heng Yin. (2008). “Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County level in China”. **Annals of Economics and Finance** 9-10, 115-149
- Lerman, R., and S. Yitzhaki. (1985). “Income inequality effects by income source: A new approach and application to the United States”. **The Review of Economics and Statistics** 67, 151-156
- Lopez-Feldman, Feldman, A. (2006). “Decomposing Decomposing inequality inequality and obtaining marginal effects”. **The Stata Journal** 6:106-111
- Sakon Varanyuwatana. (2003). “State of Local Government Finance in Asia and Major Issues: Thailand” Chapter in **Local Government Finance and Bond Markets**. Asian Development Bank

Stark, O., J. E. Taylor, and S. Yitzhaki. (1986). "Remittances and inequality". **Economic Journal** 96: 722-740

The World Bank. (2012). **Central-Local Government Relations in Thailand**. Thailand Public Financial Management Report

<http://www.dla.go.th/> กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

<http://www.nesdb.go.th/> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<http://dwfoc.mof.go.th/> ศูนย์เทคโนโลยีข่าวสาร กระทรวงการคลัง

<http://www.nmt.or.th/DocLib1/index.html/> สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.)

