

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล:

บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”

Municipal Fiscal Disparity:

Are Rich Cities Getting More of the Pooled Resources?

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่ง และต้องการแสดงให้เห็นว่ามาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังโดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ (intergovernmental fiscal transfers) ยังมิได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวมากนัก ผู้เขียนบทความจึงเสนอให้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังให้แก่เทศบาล โดยการเพิ่มตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่น หรือตัวแปรที่บ่งชี้ถึงระดับความต้องการด้านงบประมาณและ/หรือขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น เป็นต้น อันจะมีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้ต่อไป

คำสำคัญ : ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง, เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การคลังท้องถิ่น, การคลังเทศบาล

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Abstract

This paper explores a case of fiscal disparity among Thai municipalities in fiscal year 2009. Data from more than nine hundred municipalities of varying sizes were obtained from mail survey. The findings show that fiscal capacity of Thai municipalities is indisputably disparate and the existing fiscal transfer measure has not yet helped minimize the fiscal disparity gap. Therefore, the author calls for the redesign of intergovernmental fiscal transfer formulae that aim to equalize municipal fiscal capabilities. Indices of municipal fiscal capability and/or the level of socio-economic development can be factored into the transfer allocation formulae so that the horizontal fiscal equality shall be enhanced.

Keywords : horizontal fiscal inequality, intergovernmental fiscal transfer, local public finance, municipal finance

บทนำ

ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบันก่อให้เกิดความท้าทายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นเรื่องความเป็นธรรมทางสังคม (social equity) ยกตัวอย่างเช่นบทบาทนิติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง มีสิทธิในการรับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญของรัฐ และเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น (มาตรา 57, 66, 78, 80, 85, 87, 281-283, 287, และ 289-290) ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนระดับฐานรากจะเข้าถึงการจัดสรรทรัพยากรและการตัดสินใจในนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของพวกเขา

หรือแม้แต่ความพยายามในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา² ได้มีการกำหนดแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปประการหนึ่งคือการสร้างชุมชนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อช่วยสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และเน้นการทำงานโดยใช้ประเด็นปัญหา (social issues) เป็นตัวตั้งต้น โดยเฉพาะประเด็นปัญหาด้าน (1) การทำมาหากิน และหนี้สินของเกษตรกรและประชาชนผู้ด้อยโอกาส (2) การจัดการที่ดิน ทนุ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (3) การจัดสวัสดิการชุมชนและสวัสดิการด้านสุขภาพ และ (4) การจัดบริการสาธารณะสำหรับการเป็นเมืองหรือเป็นชุมชนน่าอยู่ อาทิ การวางผังเมือง การศึกษา สาธารณสุข คุณภาพชีวิต ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ฯลฯ³

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ อปท. มีศักยภาพทางการเงินการคลังสำหรับการส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคมมากน้อยเพียงใด หาก อปท. ต้องการดำเนินการกิจในด้านนี้ได้อย่างประสบผลสำเร็จแล้วนั้น ก็ควรจะมีทรัพยากรทางการเงินการคลังในระดับที่ไม่แตกต่างกันมากนัก เพื่อให้สามารถดำเนินภารกิจทางสังคมได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ประชาชนในทุกหย่อมหญ้า มิเช่นนั้นแล้ว อปท.ในพื้นที่ชนบทห่างไกลหรือขาดแคลนซึ่งทรัพยากรทางการเงินที่จำเป็น ก็คงจะไม่มีโอกาสดูแลคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานรากได้อย่างทั่วถึงเป็นแน่แท้ ด้วยเหตุนี้ การสร้างหลักประกันถึงความเสมอภาคทางการคลังระหว่าง อปท. ด้วยกัน (หรือในทางวิชาการเรียกว่าความเสมอภาคทางการคลังในแนวนอน—horizontal fiscal equality) จึงเป็น

² อาทิ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ซึ่งนำโดยศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี หรือคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย ซึ่งนำโดยนายอาณันท์ ปันยารชุน เป็นต้น

³ สรุปความจาก “ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชี้นำสำเร็จ-ล้มเหลว: ตอบโจทย์ 1 ปีปฏิรูปกระจายอำนาจ” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 หน้า 10.

เงื่อนไขสำคัญสำหรับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในระดับชุมชนท้องถิ่นที่จำเป็นจะต้องบรรลุให้ได้ในลำดับแรก

เป็นที่น่าเสียดายว่างานวิจัยเชิงประจักษ์ของไทยที่ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีจำนวนไม่มากนัก⁴ ในขณะที่หลายประเทศที่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างมาก และต่างพัฒนาแนวปฏิบัติในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ไปแล้วพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศญี่ปุ่น มีการใช้มาตรการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังผ่านภาษีจัดสรรจากรัฐ (local allocation tax) ในทำนองเดียวกัน ประเทศเกาหลีใช้วิธีการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังผ่านมาตรการจัดสรรภาษีของรัฐที่มีการถ่วงน้ำหนักโดยอิงกับศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น (tax sharing with redistributive elements) ส่วนในกรณีของประเทศอินโดนีเซียได้ใช้มาตรการผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ถ่วงน้ำหนักตามระดับการพัฒนาด้านทุนมนุษย์ (human development index) ระดับความต้องการด้านงบประมาณเพื่อการดำเนินการกิจหลัก (expenditure needs) และปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต (cost of living) ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ⁵ เป็นต้น

บทความนี้จึงต้องการประเมินถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของ อบต. ในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์แรกของการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานราก ความเข้าใจที่ได้รับน่าจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาแนวทางในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังให้แก่ อบต. ได้ต่อไป ในบทความนี้ ผู้เขียนเลือกศึกษาเทศบาลเป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็น อบต. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะโดยตรง มีขอบเขตภารกิจกว้างขวาง และดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนจำนวนมากกว่าร้อยละ 21 ซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชุมชนเมือง ชุมชนอยู่อาศัย และชุมชนกึ่งชนบท⁶ การศึกษากรณีของเทศบาลย่อมสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์ของความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้อย่างชัดเจนระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนอยู่อาศัยหรือกึ่งชนบท

เนื้อหาในลำดับต่อไปเป็นการนำเสนอถึงระเบียบวิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล ต่อจากนั้น เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลในมิติต่างๆ อาทิ การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของขนาดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลทั้งในภาพรวมและจำแนกตามแผนงานหลัก การวิเคราะห์ขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับเมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาล และการวิเคราะห์ทางสถิติถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับขนาดของเงินอุดหนุนที่

⁴ อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2544), ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551, 2554), และ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) เป็นต้น

⁵ สรุปความจาก สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี (2552)

⁶ ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

เทศบาลได้รับโดยใช้สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (multiple regression analysis) ในตอนท้ายของบทความ ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลต่อไป

ระเบียบวิธีการศึกษาและข้อมูล

เพื่อที่จะตอบคำถามว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีความเหลื่อมล้ำทางการคลังหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด จึงมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายจริงของเทศบาลแห่งต่างๆ พร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานและสภาพบริบทของเทศบาลแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวของเทศบาลยังมิได้มีการรวบรวมและนำมาเผยแพร่ไว้โดยส่วนงานที่รับผิดชอบแต่ประการใด ผู้เขียนจึงรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจากเทศบาลแห่งต่างๆ โดยวิธีการสำรวจทางไปรษณีย์ (mail survey)⁷ ซึ่งได้ดำเนินการในหลายขั้นตอน เริ่มจากการพัฒนาแบบสำรวจ การประเมินคุณภาพแบบสำรวจโดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ปฏิบัติงานของเทศบาลในสายงานที่เกี่ยวข้อง⁸ และการนำไปทดสอบกับกลุ่มตัวอย่างจำนวน 24 แห่ง (pilot test) ก่อนที่จะดำเนินการสำรวจจริง หลังจากนั้นจึงส่งแบบสำรวจข้อมูลทางไปรษณีย์ให้แก่เทศบาลทุกแห่ง (รวมทั้งสิ้น 2,008 แห่ง) ซึ่งดำเนินการระหว่างเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2553 โดยรวบรวมข้อมูลรายรับและรายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2552

เมื่อครบกำหนดการเก็บข้อมูลดังกล่าว ผู้เขียนได้รับแบบสำรวจส่งกลับคืนจำนวน 972 ชุด หรือคิดเป็นอัตราตอบกลับ (response rate) ร้อยละ 48.4 ต่อจากนั้น จึงนำข้อมูลที่ได้มาลงรหัส (coding) และตรวจสอบความถูกต้องของการบันทึกข้อมูล (cleansing) ทั้งนี้ ข้อมูลต่างๆ ได้แก่ รายรับ-รายจ่ายจริง และข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งได้มาจากเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและรายงานทางการเงินการบัญชีของเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจ ในภาพรวมนั้น เทศบาลที่ตอบแบบสำรวจแสดงดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้

⁷ การเก็บข้อมูลโดยการสำรวจมีความจำเป็นเนื่องจากข้อมูลที่ต้องการมิได้รับการประมวลไว้โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁸ ได้แก่ ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณสุวรรณี กลิ่นหอม หัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงิน เทศบาลนครนนทบุรี คุณรัตนจิราภรณ์ มงคลวัจน์ อดีตผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลเมืองปทุมธานี และคุณเจษฎา จิราสุคนธ์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์รายได้ 6 เทศบาลเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร

ตารางที่ 1 : จำนวนเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจจำแนกตามประเภทของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	จำนวนเทศบาลทั้งหมด (แห่ง)	ร้อยละสะสม	จำนวนเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (แห่ง)	ร้อยละสะสม	ร้อยละของเทศบาลในแต่ละประเภท
เทศบาลนคร	25	1.2	12	1.2	48.0
เทศบาลเมือง	142	7.1	88	9.1	62.0
เทศบาลตำบล	1,841	91.7	872	89.7	47.4
รวมทั้งหมด	2,008	100.0	972	100.0	48.4

หมายเหตุ : ข้อมูลจำนวนเทศบาลได้มาจากการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 30 กันยายน 2553 (ข้อมูลล่าสุด)

การวิเคราะห์ค่าความแปรปรวนทางสถิติ (ANOVA) ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 พบว่าเทศบาลที่ตอบแบบสำรวจมีความแตกต่างจากเทศบาลทั่วไปในด้านจำนวนประชากรและพื้นที่การปกครอง (ยกเว้นกรณีของเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างซึ่งมีขนาดประชากรมากกว่าเทศบาลตำบลทั่วไปเล็กน้อย) (ดูผลวิเคราะห์ในตารางที่ 2 ด้านล่าง) เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 99,181 คน มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 30.4 ตร.กม. เทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 28,027 คน มีพื้นที่เฉลี่ย 22.4 ตร.กม. และเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนประชากรเฉลี่ย 7,304 คน และมีพื้นที่เฉลี่ย 34.1 ตร.กม. ฉะนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าเทศบาลกลุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้มีความเป็นตัวแทนของเทศบาลทั่วไปที่ดีในระดับหนึ่ง มิได้มีแนวโน้มที่จะมีความแตกต่างกันในด้านใดด้านหนึ่งอย่างเด่นชัดนัก

ตารางที่ 2 : การวิเคราะห์ความแตกต่างของกลุ่มตัวอย่างและเทศบาลทั่วไปด้านประชากรและพื้นที่การปกครอง

ประชากรเทศบาล			กลุ่มตัวอย่างเทศบาล			ค่าทดสอบนัยสำคัญทางสถิติ	
ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	ประเภทเทศบาล	จำนวนประชากรเฉลี่ย (คน)	พื้นที่เฉลี่ย (ตร.กม.)	T-Test จำนวนประชากร	T-Test พื้นที่ (ตร.กม.)
เทศบาลนคร (25 แห่ง)	106,855 (52,589.9)	27.2 (16.6)	เทศบาลนคร (12 แห่ง)	99,180.5 (45,744.4)	30.4 (16.1)	F-Stat = .015 (p-value = .904)	F-Stat = .040 (p-value = .843)
เทศบาลเมือง (142 แห่ง)	26,854.1 (14,281.7)	18.9 (29.4)	เทศบาลเมือง (88 แห่ง)	28,027.3 (16,229.0)	22.4 (38.4)	F-Stat = 1.139 (p-value = .287)	F-Stat = 1.511 (p-value = .220)
เทศบาลตำบล (1,839 แห่ง)	6,869.9 (5,633.9)	36.2 (59.5)	เทศบาลตำบล (872 แห่ง)	7,303.8** (7,133.7)	34.1 (49.9)	F-Stat = 4.485 (p-value = .034)	F-Stat = 1.955 (p-value = .162)

หมายเหตุ : (1) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน; (2) สัญลักษณ์ ** หมายถึง $p < .05$

ในการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนั้น ผู้เขียนจะประเมินจากขนาดของความแตกต่างของรายรับและรายจ่ายที่เทศบาลใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยที่ในการวิเคราะห์ด้านรายจ่ายจะพิจารณาทั้งรายจ่ายรวมและรายจ่ายในแผนงานหลักของเทศบาล เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกใช้วิธีการประเมินในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากเป็นวิธีที่สามารถทำความเข้าใจได้ง่ายสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนทั่วไป (มากกว่าการใช้ดัชนีชี้วัดที่มีความซับซ้อนและทำความเข้าใจได้ยาก) อีกทั้งเป็นวิธีการที่นิยมใช้ในงานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้⁹ ส่วนในการวิเคราะห์ทางสถิติถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งได้รับจะใช้เทคนิควิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร (multiple regression analysis) โดยตัวแบบสมการกำลังสองน้อยที่สุด (ordinary least square: OLS) ซึ่งเป็นตัวแบบที่นิยมใช้ทั่วไปในการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ

อนึ่งพึงระลึกว่าการประเมินขนาดของบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนจากระดับรายจ่ายต่อประชากรอาจมีข้อจำกัด ทั้งนี้เนื่องจากตัวเลขรายจ่ายดังกล่าวมิได้สื่อถึงคุณภาพและ/หรือปริมาณของบริการสาธารณะที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนได้อย่างตรงไปตรงมา ระดับของการใช้จ่ายอาจผันแปรไปตามต้นทุนในการผลิต (ค่าครองชีพ ภาวะเงินเฟ้อ ราคาของปัจจัยการผลิต) และสัดส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการของเทศบาลแต่ละแห่งที่มีความผันผวนแตกต่างกันไป ฉะนั้นตัวเลขรายจ่ายที่สูงกว่าอาจมิได้หมายความว่าเทศบาลแห่งนั้นๆ จัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากกว่าเทศบาลแห่งอื่นๆ ที่มีขนาดของรายจ่ายต่อประชากรที่ต่ำกว่าก็เป็นได้ แต่อย่างไรก็ดี หากเรากำหนดสมมติฐานว่าเทศบาลแห่งต่างๆ มีโครงสร้างต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกัน และมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการที่ใกล้เคียงกันแล้ว ข้อมูลรายจ่ายต่อประชากรก็สามารถสะท้อนถึงระดับของการจัดบริการสาธารณะที่มีความน่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง

ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างประกอบไปด้วยเนื้อหา 3 ส่วนที่เกี่ยวข้องกันดังนี้ (1) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากร จำแนกตามประเภทของเทศบาล ขนาดประชากร ภูมิภาค และขอบเขตภารกิจของเทศบาล (2) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายต่อประชากร จำแนกตามแผนงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ และ (3) ผลการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของรายได้ภาษีอากรของเทศบาล รายละเอียดผลการวิเคราะห์และการตีความในด้านต่างๆ มีดังต่อไปนี้

⁹ อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2554) เป็นต้น

1. ความเหลื่อมล้ำทางด้านการจ่ายในภาพรวมของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงถึงรายจ่ายรวม (บาทต่อประชากร) ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทของเทศบาล ขนาดประชากร ภูมิภาคที่ตั้ง และขอบเขตภารกิจของเทศบาล ทั้งนี้ค่าเฉลี่ยรายจ่ายของเทศบาลแสดงในรูปค่าลำดับร้อยละ (percentile rank)¹⁰ ตั้งแต่ลำดับที่ 10, 25, 50, 75, และ 90 ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านการจ่ายของเทศบาลในกลุ่มต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ประเด็นแรก จะเห็นว่าในกลุ่มของเทศบาลนครซึ่งมีจำนวน 12 แห่งนั้น มีความเหลื่อมล้ำทางด้านการจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนพอสมควร กล่าวคือ เทศบาลนครที่มีรายจ่ายรวมต่อประชากรที่ค่าลำดับร้อยละ 10 (หรือ P10) มีการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนคิดเป็นมูลค่า 4,302.48 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ย ในทางกลับกัน เทศบาลนครที่มีรายจ่ายรวมต่อประชากรอยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 (หรือ P90) มีการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนสูงถึงเฉลี่ย 14,072.49 บาทต่อประชากร ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นขนาดของการใช้จ่ายของเทศบาลในกลุ่มนี้ที่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากกว่า 3 เท่าตัว

ตารางที่ 3 : ความเหลื่อมล้ำทางด้านการจ่ายของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (ปีงบประมาณ 2552)

(หน่วย : บาทต่อประชากร)

จำแนกประเภท	จำนวนแห่ง	P10	P25	P50	P75	P90
ประเภทของเทศบาล						
- เทศบาลนคร	12	4,302.48	5,179.25	6,443.80	8,285.65	14,072.49
- เทศบาลเมือง	87	3,528.73	4,518.71	7,229.71	9,476.22	11,600.09
- เทศบาลตำบล	856	2,449.72	3,040.97	4,712.50	6,916.70	9,899.50
ขนาดประชากร						
- ต่ำกว่า 10,000 คน	648	2,575.22	3,245.13	5,275.13	7,487.51	11,006.60
- 10,001 – 25,000 คน	167	2,127.75	2,691.71	3,842.65	5,650.05	9,479.74
- 25,001 – 50,000 คน	38	3,043.93	3,631.22	5,174.81	7,793.88	9,466.25
- มากกว่า 50,000 คน	25	2,375.43	4,486.89	5,730.47	7,383.30	9,036.86
ภูมิภาค						
- เหนือ	163	2,168.30	2,711.01	3,970.52	6,334.69	7,951.59

¹⁰ ค่าลำดับร้อยละ (percentile rank) เป็นการนำข้อมูลทั้งหมดมาจัดลำดับโดยแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ กันตั้งแต่ลำดับที่ 1 ถึง 100 ยกตัวอย่างเช่น ค่าลำดับที่ร้อยละ 10 (percentile 10th หรือ P10) หมายความว่า มีเทศบาลร้อยละ 9 ของกลุ่มตัวอย่างที่มีค่าของข้อมูลต่ำกว่าค่าดังกล่าว ดังนั้นเป็นต้น

26 ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล : บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”

- ตะวันออกเฉียงเหนือ	314	2,375.57	2,819.28	3,969.21	5,794.26	7,686.31
- กลาง	199	2,737.99	3,927.80	5,824.83	8,574.05	12,085.55
- ตะวันออก	84	3,097.98	4,035.19	5,802.61	8,529.62	11,450.55
- ตะวันตก	60	3,162.57	4,312.59	5,724.76	8,215.96	10,919.68
- ใต้	135	2,800.31	3,859.13	5,997.52	9,147.81	13,715.77

ขอบเขตภารกิจ

1. เทศบาลที่ดำเนินการกิจ

พื้นฐาน

1.1 ดำเนินภารกิจขั้นต่ำ	615	2,374.49	2,888.84	4,097.63	6,445.58	9,170.11
1.2 ดำเนินภารกิจรอบด้าน	340	3,116.24	4,514.74	5,930.70	8,572.19	11,706.62

2. เทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติม	78	4,938.27	5,462.63	7,703.81	11,138.46	16,104.45
-----------------------------------	----	----------	----------	----------	-----------	-----------

หมายเหตุ : ในการสำรวจครั้งนี้ ภารกิจพื้นฐาน (core service) หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล สถานีดับเพลิง ศูนย์บริการสาธารณสุข การเก็บขยะ การกำจัดขยะ และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ส่วนภารกิจเพิ่มเติม (auxiliary service) หมายถึง ตลาดสด ห้องสมุด โรงผลิตและบริการน้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย สถานีขนส่ง และสถานธนาถนาถ สำหรับเทศบาลที่ดำเนินการกิจพื้นฐานตั้งแต่ 5 ประเภทขึ้นไป (จากทั้งหมด 7 ด้าน) จัดเป็นเทศบาลที่ดำเนินการกิจพื้นฐานแบบรอบด้าน และสำหรับเทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติมตั้งแต่ 3 ด้านขึ้นไป (จากทั้งหมด 6 ด้าน) จัดว่าเป็นเทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติม

ส่วนในกรณีของเทศบาลตำบลพบว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่ากรณีของเทศบาลนคร กล่าวคือ เทศบาลตำบลที่อยู่ในลำดับร้อยละ 10 มีขนาดงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย 2,449.72 บาท ซึ่งเป็นขนาดของการจัดบริการที่น้อยกว่าเทศบาลตำบลที่อยู่ในลำดับร้อยละ 90 ถึงประมาณ 4 เท่าตัว และนอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายยังเกิดขึ้นอย่างรุนแรงกับเทศบาลขนาดเล็กที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 10,000 คน กล่าวคือมีความเหลื่อมล้ำกันราว 4.3 เท่าตัวระหว่างเทศบาลขนาดเล็กที่อยู่ในลำดับร้อยละ 10 และที่ลำดับร้อยละ 90 ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงข้อเท็จจริงว่าประชาชนที่พำนักอาศัยอยู่ในชุมชนชนบทหรือชุมชนขนาดเล็กมีโอกาสสูงที่จะเผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำของการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับการดำเนินชีวิตของพวกเขาเป็นอย่างมากนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายของเทศบาลจำแนกตามภูมิภาคแล้วนั้นพบว่ามีความเหลื่อมล้ำใน 2 มิติที่น่าสนใจ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำทางการคลังภายในภูมิภาค (intra-regional fiscal disparity) และความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างภูมิภาค (inter-regional fiscal disparity) ในประเด็นแรก ข้อมูลในตารางที่ 3 ชี้ให้เห็นว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากเทศบาลในพื้นที่ภาคใต้และภาคกลางมีความเหลื่อมล้ำกันสูงที่สุด กล่าวคือบริการที่เทศบาลจัดให้แก่

ประชาชนที่มีมูลค่าสูงที่สุดร้อยละ 10 (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) กับบริการที่เทศบาลจัดให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าต่ำที่สุดร้อยละ 10 (หรือตั้งแต่ P10 ลงมา) ในพื้นที่ภาคใต้และภาคกลางมีความแตกต่างกันถึง 4.9 และ 4.4 เท่าตัวตามลำดับ ในประเด็นที่สอง เราจะเห็นได้ว่าในกลุ่มของเทศบาลที่จัดบริการให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าสูงที่สุดร้อยละ 10 ด้านบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) ระหว่างภูมิภาคต่างๆ ทั้ง 6 แห่งก็มีความแตกต่างกันมากพอสมควร อาทิ เทศบาลในภาคตะวันออกเฉลี่ยเหนือที่จัดบริการให้ประชาชนที่มีมูลค่าสูงที่สุดร้อยละ 10 ด้านบนของกลุ่มนั้นมีรายจ่ายเฉลี่ยเท่ากับ 7,686.31 บาทต่อประชากร ในทางกลับกัน เทศบาลในภาคใต้ที่จัดบริการให้แก่ประชาชนที่มีมูลค่าสูงที่สุดร้อยละ 10 ด้านบนของกลุ่มนั้นมีรายจ่ายโดยเฉลี่ยเท่ากับ 13,715.77 บาทต่อประชากร หรือกล่าวโดยย่อ จะเห็นได้ว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายที่สูงราว 1.8 เท่าตัว

และถ้าหากเราตั้งคำถามว่าเทศบาลที่มีขอบเขตภารกิจใกล้เคียงกันและ/หรือแตกต่างกัน นั้น มีระดับการใช้จ่ายที่เหลื่อมล้ำกันมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าว ผู้เขียนจึงจำแนกกลุ่มของเทศบาลตามขอบเขตภารกิจการจัดบริการสาธารณะ โดยพิจารณาจากภารกิจที่เทศบาลต้องทำและภารกิจที่เทศบาลสามารถเลือกทำได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเทศบาล จากนั้นจึงจัดกลุ่มเทศบาลโดยแบ่งเป็นเทศบาลที่ดำเนินเฉพาะภารกิจพื้นฐานกับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติม ภารกิจพื้นฐาน (core service) หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล สถานีดับเพลิง ศูนย์บริการสาธารณสุข การเก็บขยะ การกำจัดขยะ และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ส่วนภารกิจเพิ่มเติม (auxiliary service) หมายถึง ตลาดสด ห้องสมุด โรงผลิตและบริการน้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย สถานีขนส่ง และสถานธนาถบาล สำหรับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานตั้งแต่ 5 ประเภทขึ้นไป (จากทั้งหมด 7 ด้านข้างต้น) จะจัดเป็นเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานแบบรอบด้าน (ดังแสดงในหัวข้อที่ 1.2 บริเวณด้านล่างของตารางที่ 3) และสำหรับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติมตั้งแต่ 3 ด้านขึ้นไป (จากทั้งหมด 6 ด้าน) จะจำแนกเป็นเทศบาลที่ได้ดำเนินภารกิจเพิ่มเติม (แสดงในหัวข้อที่ 2 ของตารางที่ 3)

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังตารางที่ 3 ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลที่ดำเนินภารกิจพื้นฐานขั้นต่ำที่อยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 10 (P10) มีขนาดของการจัดบริการให้แก่ประชาชนในปิงประมาณ 2552 มูลค่า 2,374.49 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลที่มีขอบเขตภารกิจกลุ่มเดียวกันและอยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 (P90) มีรายจ่ายต่อประชากรคิดเป็นมูลค่า 9,170.11 บาทโดยเฉลี่ย หรือมีความแตกต่างกันมากกว่า 3.8 เท่าตัว และถ้าหากพิจารณาเปรียบเทียบกับเทศบาลที่ดำเนินภารกิจเพิ่มเติมที่อยู่ที่ค่าลำดับร้อยละ 90 ซึ่งมีขนาดของการจัดบริการสาธารณะคิดเป็นมูลค่า 16,104.45 บาทต่อประชากรโดยเฉลี่ยแล้วนั้น ความเหลื่อมล้ำในกรณีนี้จะกระโดดสูงขึ้นไปถึงประมาณ 6.8 เท่าตัว แน่นอนว่าประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่เทศบาลในกลุ่มหลังนี้ย่อมได้รับบริการที่จำเป็นสำหรับการยกระดับคุณภาพชีวิตของพวกเขาได้มากกว่า

ประชาชนในพื้นที่เทศบาลทั่วไปอยู่หลายเท่าตัว ความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานรากภายใต้สภาวะที่เทศบาลต่างๆ ยังคงมีความเหลื่อมล้ำกันทางด้านรายจ่ายที่สูงเช่นนี้ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่ายนัก

2. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายในแผนงานหลักของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

เมื่อพิจารณาถึงความเหลื่อมล้ำในการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในแผนงานหลัก ซึ่งได้แก่ แผนงานด้านการศึกษา ศิลปวัฒนธรรม และนันทนาการ แผนงานด้านสาธารณสุข แผนงานเคหะชุมชนและการโยธา และแผนงานสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์นั้น ผลวิเคราะห์แสดงดังตารางที่ 4 ในภาพรวมนั้น จะเห็นได้ว่าขนาดของบริการประเภทหลักที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างจัดให้แก่ประชาชนมีความเหลื่อมล้ำกันมากพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น รายจ่ายเพื่อการจัดการบริการด้านการศึกษาของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2552 นั้น อยู่ระหว่าง 363.8 บาทถึง 2,231.4 บาท หรือมีความเหลื่อมล้ำกันระหว่างเทศบาลที่อยู่ในกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) และกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นล่าง (หรือตั้งแต่ P10 ลงมา) ที่มากกว่า 6 เท่าตัว

ตารางที่ 4 : ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายในแผนงานหลักของเทศบาลกลุ่มตัวอย่าง (ปีงบประมาณ 2552)

(หน่วย : บาทต่อประชากร)

จำแนกรายจ่าย (เฉพาะแผนงานหลัก)	P10	P25	P50	P75	P90
รายจ่ายรวมทุกแผนงาน	2,508.81	3,167.80	4,917.32	7,343.36	10,317.47
- แผนงานด้านการศึกษา วัฒนธรรมและนันทนาการ	363.82	533.23	766.89	1,264.55	2,231.44
- แผนงานด้านสาธารณสุข	30.07	67.88	235.19	495.76	806.75
- แผนงานด้านเคหะชุมชน และการโยธา	275.01	571.15	1,097.55	1,804.52	2,781.94
- แผนงานด้านสวัสดิการสังคม สังคมสงเคราะห์	12.12	51.64	195.41	536.39	814.86
- แผนงานบริหารทั่วไปและงบกลาง	1,058.42	1,341.10	1,842.67	2,769.91	3,984.90

หมายเหตุ : ข้อมูลจากเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 955 แห่ง ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลของเทศบาลบางแห่งไม่ครบถ้วน

ส่วนในกรณีของรายจ่ายด้านการสาธารณสุขนั้นมีความเหลื่อมล้ำกันมากกว่า 26 เท่าตัว กล่าวคือ เทศบาลในกลุ่มร้อยละ 10 ชั้นบน (หรือตั้งแต่ P90 ขึ้นไป) ใช้จ่ายในด้านสาธารณสุขมากกว่า 806 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณ 2552 ในขณะที่เทศบาลกลุ่มตัวอย่างราวครึ่งหนึ่งใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการนี้น้อยกว่า 236 บาทต่อประชากร ความเหลื่อมล้ำในลักษณะเช่นนี้ยังเกิดขึ้นกับการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมและการสังคมสงเคราะห์ และการให้บริการด้านการ

เคหะชุมชนและการโยธาของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างอีกด้วย แน่นอนว่าเทศบาลที่อยู่ในชั้นล่างของกลุ่มย่อมไม่สามารถจัดบริการในแต่ละด้านให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและ/หรือมีคุณภาพที่ทัดเทียมกันกับบริการที่จัดให้โดยเทศบาลที่อยู่ในชั้นบนของกลุ่มตัวอย่างนี้

3. ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังดังที่นำเสนอมาข้างต้นเป็นปรากฏการณ์ปกติที่สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งต่างๆ ชุมชนท้องถิ่นที่มีระดับพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีย่อมสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้ประเภทต่างๆ ได้ในสัดส่วนที่สูง (Inman & Rubinfeld 1997; Schroeder & Smoke 2002) อย่างไรก็ตาม หากลปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป ชุมชนท้องถิ่นที่มีฐานเศรษฐกิจไม่ดีอาจไม่สามารถจัดบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชนได้ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินการคลังที่จำเป็น (Bahl 2000) ในกรณีดังกล่าว รัฐสามารถใช้เงินอุดหนุน (intergovernmental fiscal transfers) ในการช่วยลดความแตกต่างเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ได้ ซึ่งในทางวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นเรียกว่าเป็นการใช้มาตรการเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอน (horizontal fiscal equalization)

ประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ได้กำหนดมาตรการทางการเงินการคลังเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนที่แตกต่างกันออกไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศจีนได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางภาษีอากร (taxing authority) ที่มากพอสมควร เพื่อให้ อปท. มีแรงจูงใจในการพัฒนาฐานเศรษฐกิจและการบริหารจัดการเก็บภาษีอากรของตนเองอย่างเต็มที่ จากนั้นจึงใช้เงินอุดหนุนจากรัฐในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่เกิดขึ้นระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ส่วนประเทศญี่ปุ่นใช้ภาษีจัดสรรจากรัฐ (local allocation tax) จากภาษีหลัก 5 ประเภทเป็นมาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ โดยใช้สูตรการจัดสรรหลายขั้นตอน ซึ่งจะคำนวณจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อความต้องการงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะ (financial need) อาทิ จำนวนหน่วยที่ให้บริการ ต้นทุนต่อหน่วย ตัวปรับค่าความยากง่ายในการผลิต (ค่า k) เป็นต้น หรือในกรณีของประเทศอินโดนีเซียได้ใช้มาตรการผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ถ่วงน้ำหนักตามระดับการพัฒนาด้านทุนมนุษย์ (human development index) ความต้องการด้านงบประมาณเพื่อดำเนินภารกิจหลัก (expenditure needs) และปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต (cost of living) ของชุมชนท้องถิ่นต่างๆ¹¹ ดังนี้ เป็นต้น

¹¹ สรุปความจาก สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี (2552)

ส่วนในกรณีของประเทศไทยเรานั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ได้กำหนดแนวทางให้ใช้เงินอุดหนุนจากรัฐเป็นมาตรการหลักในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างรัฐและ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกัน โดยที่ปัจจุบัน การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จะนำปัจจัยด้านจำนวนประชากรและขนาดพื้นที่การปกครองมาเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณ (ดูข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551) นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการกำหนดนโยบายให้ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือภาษีที่จัดเก็บแล้วแบ่งให้ อปท. (หรือที่เรียกว่า “ภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรร”) โดยจะจัดสรรให้แก่ อปท. ที่มีฐานรายได้ของตนเองที่จำกัดให้ได้รับภาษีแบ่ง/ภาษีจัดสรรในสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ หากการใช้มาตรการเงินอุดหนุนของรัฐประสบผลสำเร็จในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนแล้วนั้น เราก็สามารถคาดหวังว่าเทศบาลที่มีขนาดของรายได้ที่จำกัดควรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น ส่วนเทศบาลที่มีสัดส่วนรายได้ที่สูงอยู่แล้ว ก็ไม่ควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงนักอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ลักษณะของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ “มีน้อยได้มาก มีมากได้น้อย” (หรืออาจเรียกว่ารายได้จากภาษีอากรและรายได้จากเงินอุดหนุนควรมีความสัมพันธ์กันแบบผกผัน) ควรเป็นปรากฏการณ์ที่เราสามารถคาดหวังจะพบเห็นได้ในเชิงประจักษ์นั่นเอง สมมติฐานดังกล่าวเป็นจริงหรือไม่ในทางปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ 5 ด้านล่าง

ข้อมูลในตารางที่ 5 แสดงถึงขนาดของรายได้เทศบาลต่อประชากร โดยแบ่งออกเป็นรายได้ท้องถิ่นที่เทศบาลจัดเก็บเอง และรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ และมีการจำแนกตามชั้นรายได้ของเทศบาล ซึ่งจัดแบ่งออกเป็น 8 ชั้น ชั้นล่างสุดได้แก่เทศบาลที่มีรายได้ภาษีอากรรวมต่อประชากรต่ำกว่า 1,000 บาทในปีงบประมาณ 2552 โดยมีจำนวน 11 แห่ง ส่วนชั้นสูงสุดได้แก่เทศบาลที่มีรายได้รวมสูงกว่า 15,000 บาทต่อประชากรในปีงบประมาณเดียวกัน ซึ่งมีอยู่จำนวน 3 แห่งของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนี้ ทั้งนี้เทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้รวมต่อประชากรอยู่ระหว่าง 2,001 – 3,000 บาท ซึ่งมีอยู่จำนวน 310 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 32.2 ของกลุ่มตัวอย่าง นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 5 ยังแสดงให้เห็นถึงจำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลในชั้นรายได้ต่าง ๆ ได้รับโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2552 ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำสุดได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 2,571.30 บาทโดยเฉลี่ยต่อประชากร ซึ่งได้มาจากเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 1,798.79 บาทและเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 772.51 บาทต่อประชากร ดังนี้ เป็นต้น

ตารางที่ 5 : การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล (จำแนกตามขนาดรายได้ภาษีอากร)

(ปีงบประมาณ 2552)

จำแนกตามขนาด รายได้ภาษีอากร ต่อประชากร (บาท)	จำนวน เทศบาล	ค่าเฉลี่ยรายได้ของเทศบาลต่อประชากร (บาท)			ค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนต่อประชากร (บาท)		
		ภาษี ท้องถิ่นที่ จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง/ ภาษีจัดสรร	รวมรายได้ ภาษีท้องถิ่น	เงิน อุดหนุน ทั่วไป	เงิน อุดหนุน เฉพาะกิจ	รวมเงิน อุดหนุน
<=1,000	11	189.58	587.49	777.07	1,798.79	772.51	2,571.30
1,001-1,500	152	89.55	1,202.90	1,292.45	1,617.97	390.71	2,008.67
1,501-2,000	132	165.90	1,576.27	1,742.17	1,645.52	442.12	2,087.64
2,001-3,000	310	343.52	2,153.95	2,497.47	2,493.42	348.78	2,842.19
3,001-5,000	266	742.68	3,020.02	3,762.71	3,704.35	753.45	4,457.80
5,001-10,000	82	1,480.83	4,904.92	6,385.76	5,339.59	796.21	6,135.80
10,001-15,000	7	3,012.71	9,306.69	12,319.40	7,822.28	3,428.54	11,250.82
>=15,001	3	6,427.19	12,341.20	18,768.39	8,179.70	194.58	8,374.27
รวม / ค่าเฉลี่ย	963	522.78	2,463.96	2,986.74	2,864.36	544.81	3,409.18

หมายเหตุ : ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's correlation coefficient) ระหว่างตัวแปรรายได้เทศบาลต่อประชากรและเงินอุดหนุนต่อประชากรมีค่าเท่ากับ 0.606 ($p<.001$) ซึ่งบ่งบอกถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรในทางบวกในระดับที่สูงและเป็นความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ข้อมูลในตารางที่ 5 สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลยังมิได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำในแนวนอนมากนัก ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้ในสัดส่วนที่สูง (ซึ่งโดยปกติมักเป็นเทศบาลขนาดใหญ่) มักจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามไปด้วย ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's correlation coefficient) ระหว่างระดับรายได้ของเทศบาลและเงินอุดหนุนที่ได้รับในปีงบประมาณ 2552 มีสูงถึง 0.61 ($p<.001$) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์กันในทางบวกในระดับที่สูงพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้สูงที่สุดมีรายได้จากภาษีอากรโดยเฉลี่ยเท่ากับ 18,768.39 บาทต่อประชากร และได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ทั้งสิ้นคิดเป็น 8,374.27 บาทต่อประชากร เมื่อรวมรายได้ของเทศบาลในชั้นรายได้นี้แล้วเท่ากับ 27,142.66 บาทต่อประชากร ในทางกลับกัน เทศบาลที่อยู่ในชั้นรายได้ต่ำสุดมีรายได้จากภาษีอากรรวมเงินอุดหนุนเท่ากับ 3,348.37 บาทต่อประชากรเพียงเท่านั้น หรือเป็นขนาดความแตกต่างของรายได้รวมต่อประชากรที่สูงกว่า 8 เท่าตัว คราวนี้ลองจินตนาการดูว่าเงินรายได้ของเทศบาลในกลุ่มล่างที่มีราว 3 พันกว่าบาทต่อประชากรจะสามารถนำไปจัดบริการอะไรให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้บ้าง?

อนึ่ง ถึงแม้จะมีความเป็นไปได้ที่ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของเทศบาลในแต่ละลำดับชั้นจะลดน้อยลงอันเนื่องมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่ทว่าเงินอุดหนุนก็ยังมิได้ทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลงได้มากเท่าที่ควร ยกตัวอย่างเช่น ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนระหว่างเทศบาลที่อยู่ในกลุ่มรายได้ต่ำสุด (เฉลี่ย 777.1 บาทต่อประชากร) และกลุ่มรายได้สูงสุด (เฉลี่ย 18,768.4 บาทต่อประชากร) มีความแตกต่างกันมากกว่า 24.2 เท่าตัว แต่เมื่อรวมรายได้จากเงินอุดหนุนแล้วนั้น ทำให้ช่องว่างดังกล่าวลดลงเหลือเพียงประมาณ 8.1 เท่าตัว แต่ถึงกระนั้น ความเหลื่อมล้ำดังกล่าวก็ยังคงอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร และอาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐในช่วงที่ผ่านมายังไม่สามารถทำหน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

ปัจจัยที่ส่งผลต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับ

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อเนื่องกันก็คือทำไมเทศบาลแต่ละแห่งจึงได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ในสัดส่วนที่แตกต่างกันดังแสดงในตารางที่ 5 ข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือปัจจัยใดส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล เพื่อที่จะตอบคำถามดังกล่าวในเชิงประจักษ์โดยมีการควบคุมถึงอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่างๆ อย่างเพียงพอ ผู้เขียนจึงเลือกใช้เทคนิควิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ (multiple regression analysis) โดยกำหนดให้ตัวแปรตามได้แก่เงินอุดหนุนแต่ละประเภทที่เทศบาลได้รับจัดสรร (บาทต่อประชากร) ส่วนตัวแปรอิสระได้แก่ปัจจัยเชิงสถาบันและศักยภาพทางด้านรายได้ของเทศบาล อาทิ จำนวนประชากร พื้นที่การปกครอง ขอบเขตภารกิจที่เทศบาลรับผิดชอบ¹² ลักษณะของชุมชน ขนาดของรายได้เทศบาลที่ไม่รวมเงินอุดหนุน (บาทต่อประชากร) และภูมิภาคที่ตั้งของเทศบาล ทั้งนี้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์เป็นข้อมูลในปีงบประมาณ 2552 และค่าสถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) ของตัวแปรต่างๆ แสดงดังตารางที่ 6 ด้านล่าง

พึงสังเกตว่าผู้เขียนกำหนดให้ขอบเขตภารกิจของเทศบาลเป็นตัวแปรอิสระหนึ่งในสมการเนื่องจากขอบเขตของภารกิจที่เทศบาลดำเนินการอาจมีส่วนในการกำหนดขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลจะได้รับนั่นเอง ในการกำหนดค่าของตัวแปรอิสระดังกล่าวซึ่งเป็นตัวแปรหุ่น (dummy variable) นั้น ผู้เขียนพิจารณาจากภารกิจที่เทศบาลต้องทำและภารกิจที่เทศบาลสามารถเลือกทำได้ตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 จากนั้นจึงจัดกลุ่มภารกิจ โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลที่ดำเนินเฉพาะภารกิจพื้นฐาน (core service) กับเทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติม

¹² คำอธิบายเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจของเทศบาลจากตารางที่ 3 ข้างต้น และหมายเหตุด้านท้ายของตารางดังกล่าว

(auxiliary service)¹³ ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วตอนต้นในส่วนตารางที่ 3 สำหรับเทศบาลที่ดำเนินการกิจพื้นฐานตั้งแต่ 5 ด้านจากทั้งหมด 7 ด้าน จะนับเป็นเทศบาลที่จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน (ค่าตัวแปรหุ่น “จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน” เท่ากับ 1) ส่วนเทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติมตั้งแต่ 3 ด้านขึ้นไปจากทั้งหมด 6 ด้าน จะนับเป็นเทศบาลที่จัดบริการเพิ่มเติม (ค่าตัวแปรหุ่น “จัดบริการเพิ่มเติม” เท่ากับ 1)

ตารางที่ 6 : ค่าสถิติเชิงพรรณนาของตัวแปรสำหรับการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ

ตัวแปร	จำนวน ข้อมูล	ค่าต่ำสุด (min.)	ค่าสูงสุด (max.)	ค่าเฉลี่ย (mean)	ส่วนเบี่ยงเบน มาตรฐาน (S.D.)
ตัวแปรตาม					
เงินอุดหนุนทั่วไป (บาท)	964	60.64	21,244.92	2,865.47	1,790.48
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (บาท)	964	0.00	20,350.63	545.21	1,307.24
เงินอุดหนุนทั้งหมด (บาท)	964	701.41	29,349.06	3,410.67	2,389.22
ตัวแปรอิสระ					
จำนวนประชากร (คน)	972	824.00	178,089.00	10,271.95	15,009.26
พื้นที่ (ตร.กม.)	972	0.50	592.00	33.71	49.07
จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน (d)	972	เทศบาลที่มีภารกิจพื้นฐานรอบด้าน (d=1): 344 แห่ง (35.4%)			
จัดบริการเพิ่มเติม (d)	972	เทศบาลที่ดำเนินการกิจเพิ่มเติม (d=1): 81 แห่ง (8.3%)			
รายได้จากภาษีอากร (บาท)	964	70.38	22,530.64	2,986.76	1,912.15
ภาคเหนือ (d)	972	เทศบาลที่ตั้งในภาคเหนือ (d=1): 165 แห่ง (17.0%)			
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d)	972	เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d=1): 327 แห่ง (33.6%)			
ภาคตะวันออก (d)	972	เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันออก (d=1): 84 แห่ง (8.6%)			
ภาคตะวันตก (d)	972	เทศบาลที่ตั้งในภาคตะวันตก (d=1): 60 แห่ง (6.2%)			
ภาคใต้ (d)	972	เทศบาลที่ตั้งในภาคใต้ (d=1): 135 แห่ง (13.9%)			
เมืองขนาดใหญ่ (d)	972	เทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ (d = 1): 72 แห่ง (7.4%)			
ชุมชนชนบท (d)	972	เทศบาลในชุมชนชนบท-ชุมชนเกษตรกรรม (d=1): 733 แห่ง (75.4%)			

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลปีงบประมาณ 2552; (2) ตัวแปร “d” หมายถึงตัวแปรหุ่น (dummy variable) มีค่าระหว่างศูนย์หรือหนึ่ง; (3) ตัวแปรภาคกลางถูกกำหนดให้เป็นค่าฐาน (baseline)

¹³ ในงานเขียนนี้ ภารกิจพื้นฐาน (core service) หมายถึง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก โรงเรียนเทศบาล สถานีดับเพลิง ศูนย์บริการสาธารณสุข การเก็บขยะ การกำจัดขยะ และการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ส่วนภารกิจเพิ่มเติม (auxiliary service) หมายถึง ตลาดสด ห้องสมุด โรงผลิตและบริการน้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย สถานีขนส่ง และสถานธนาถบาล

ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุแสดงดังตารางที่ 7 ซึ่งจำแนกเป็นผลการวิเคราะห์ใน 3 ด้าน ได้แก่ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขนาดของเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 1) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขนาดของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 2) และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขนาดของเงินอุดหนุนทั้งหมดที่เทศบาลได้รับการจัดสรร (Model 3) ในภาพรวมนั้น สมการถดถอยทั้ง 3 สมการทำหน้าที่ในการอธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อขนาดของเงินอุดหนุนที่เทศบาลต่างๆ ได้รับในปีงบประมาณ 2552 ได้ดีพอสมควร (ดูจากค่า F-statistics ที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 และค่า Adjusted R^2 ในระดับที่ดีปานกลาง)

ผลการวิเคราะห์ทั้ง 3 สมการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเทศบาลที่มีรายได้จากภาษีอากรในสัดส่วนที่สูง มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย (หลังจากที่ได้ควบคุมอิทธิพลของตัวแปรอิสระและปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆ แล้ว) กล่าวคือ หากเทศบาลแห่งหนึ่งมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นทุกๆ 100 บาทต่อประชากร มีแนวโน้มที่เทศบาลนั้นจะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่สูงขึ้นราว 61.4 บาทต่อประชากร อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้เพิ่มสูงขึ้นราว 4.7 บาทต่อประชากร ดังนั้นเป็นต้น บทวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา ยังมีได้มีส่วนช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลต่างๆ ลงมากนัก หากแต่เข้าลักษณะของ “ใครมีน้อยได้น้อย แต่ถ้าใครมีมากยิ่งได้มาก” นั่นเอง

ตารางที่ 7 : ผลการวิเคราะห์สมการถดถอยแบบหลายตัวแปร

ตัวแปรตาม	เงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ		เงินอุดหนุนรวมทั้งหมด	
	(Model 1)		(Model 2)		(Model 3)	
ตัวแปรอิสระ	Coefficient	S.E.	Coefficient	S.E.	Coefficient	S.E.
จำนวนประชากร (คน)	-0.027 ***	(0.003)	-0.005	(0.003)	-0.032 ***	(0.005)
พื้นที่ (ตร.กม.)	-4.180 ***	(0.855)	0.224	(0.894)	-3.956 ***	(1.292)
จัดบริการพื้นฐานรอบด้าน (d)	102.356	(88.171)	213.557 **	(92.190)	315.912 **	(133.288)
จัดบริการเพิ่มเติม (d)	413.871 **	(160.393)	896.719 ***	(167.704)	1310.589 ***	(242.466)
ภาคเหนือ (d)	-176.655	(130.161)	-265.993 *	(136.093)	-442.648 **	(196.764)
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (d)	77.463	(113.289)	-318.218 ***	(118.453)	-240.755	(171.259)
ภาคตะวันออก (d)	-262.580 *	(157.943)	-320.473 *	(165.143)	-583.053 **	(238.763)
ภาคตะวันตก (d)	55.756	(178.319)	-370.898 **	(186.447)	-315.142	(269.564)
ภาคใต้ (d)	-74.626	(134.565)	-226.839	(140.698)	-301.465	(203.422)
รายได้จากภาษี (บาท)	0.614 ***	(0.024)	0.047 *	(0.025)	0.661 ***	(0.036)
ชุมชนเมืองหนาแน่น (d)	319.712 *	(177.614)	326.966 *	(185.710)	646.678 **	(268.500)

ชุมชนชนบท/เกษตรกรรม (d)	214.455 *	(111.730)	-31.144	(116.823)	183.311	(168.903)
ค่าคงที่	1226.369 ***	(167.130)	531.002 ***	(174.748)	1757.371 ***	(252.650)
Observation	963		963		963	
F-statistics	97.569 ***		6.965 ***		58.524 ***	
Adjusted R ²	0.546		0.069		0.418	

หมายเหตุ: (1) เงินอุดหนุนเป็นบาทต่อประชากร; (2) ตัวเลขในวงเล็บคือ Standard Error; (3) สัญลักษณ์ *** p<.01, ** p<.05, * p<.10; (4) ตัว “d” หมายถึงตัวแปรประเภท dummy ซึ่งมีค่าระหว่างศูนย์หรือหนึ่ง; และ (5) ตัวแปรภาคกลางถูกกำหนดให้เป็นค่าฐาน (baseline)

ในทำนองเดียวกัน เทศบาลที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองหนาแน่นหรือมีขอบเขตภารกิจเพิ่มเติมที่จัดบริการให้แก่ประชาชนมากกว่าเทศบาลทั่วไปมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลทั่วไประหว่าง 319.7 ถึง 896.7 บาทต่อประชากร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเทศบาลเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างรอบด้าน จึงจำเป็นต้องได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงนั่นเอง ฟังสังเกตว่าเทศบาลเหล่านี้มักเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมักมีขนาดของรายได้ที่สูงกว่าเทศบาลแห่งเล็กๆ ทั่วไปอยู่ก่อนแล้ว เงินอุดหนุนจึงทำหน้าที่เสมือนเป็นส่วนต่อขยายของเงินรายได้เดิมที่เทศบาลเหล่านี้มีอยู่ และกลายเป็นการสร้าง ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลให้มากขึ้นอีก

ผลการวิเคราะห์ในประเด็นสุดท้ายที่มีความน่าสนใจและสอดคล้องกับประเด็นอภิปรายทางวิชาการก่อนหน้านี้ก็คือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีความเป็นการเมืองสูงมาก (highly politicized) กล่าวคือนักการเมืองในระดับชาติต่างพยายามแทรกแซงการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว จนส่งผลทำให้แนวปฏิบัติในการจัดสรรเงินอุดหนุนขาดทิศทางหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ขาดความคงเส้นคงวา ขาดความเป็นธรรมในการกระจายเงินอุดหนุนลงสู่ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ และไม่เกื้อหนุนต่อความเป็นอิสระของอปท. และต่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน¹⁴

ในประเด็นนี้ ผลวิเคราะห์ตารางที่ 7 ยืนยันชัดเจนว่าเทศบาลที่ตั้งในบางภูมิภาคที่เป็นฐานเสี่ยงทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองในระดับชาติในช่วงปีงบประมาณ 2552 มีโอกาสที่จะได้รับเงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่มีที่ตั้งในภูมิภาคอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลที่ตั้งในพื้นที่

¹⁴ รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก จรัส สุวรรณมาลา (2541, 2544), สกนธ์ วรรณัญญาพัฒนา (2553), หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (2553) เป็นต้น

ภาคกลางและภาคใต้¹⁵ มีแนวโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Model 2) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลในภูมิภาคอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หรือในภาพรวมของการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งหมดนั้น (Model 3) มีแนวโน้มที่เทศบาลที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันตก และภาคใต้ จะได้รับเงินอุดหนุนโดยเฉลี่ยในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลที่ตั้งอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออก¹⁶ ดังนี้เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคสมการถดถอยเชิงพหุดังแสดงในตารางที่ 7 ข้างต้นทำให้สามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลแห่งต่างๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในปีงบประมาณ 2552 ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าเทศบาลที่มีรายได้สูงมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นไปอีก ในขณะที่เทศบาลที่มีรายได้ที่จำกัดกลับมิได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงกว่าแต่อย่างใด ความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างเทศบาลจึงมิได้ลดน้อยลงเท่าที่ควร และส่งผลต่อเนื่องให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เทศบาลที่ยากจนมิได้รับการบริการในปริมาณและ/หรือคุณภาพที่ทัดเทียมกับบริการที่จัดให้โดยเทศบาลแห่งอื่นๆ

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอบทวิเคราะห์เกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากเทศบาลจำนวนมากกว่า 900 แห่งซึ่งได้มาจากการสำรวจทางไปรษณีย์และเป็นข้อมูลทางการเงินการคลังในปีงบประมาณ 2552 ผลการวิเคราะห์พบว่าเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีความเหลื่อมล้ำทางการคลังในระดับที่สูง ไม่ว่าจะพิจารณาจากระดับรายจ่ายรวมของเทศบาล จาการจ่ายแผนงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ หรือจากรายได้ของเทศบาล ข้อค้นพบที่น่าสนใจก็คือเทศบาลขนาดเล็ก มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจและฐานภาษีที่จำกัด หรือมีขอบเขตภารกิจที่จำกัด มักจะอยู่ในสภาวะที่ด้อยโอกาสในการพัฒนาและในการจัดบริการสาธารณะให้แก่

¹⁵ พึงสังเกตว่าภูมิภาคเหล่านี้เป็นฐานเสียงทางการเมืองที่สำคัญของพรรคการเมืองบางพรรค อาทิ ชาติไทยพัฒนา ประชาธิปัตย์ และรวมถึงภูมิใจไทย ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ร่วมจัดตั้งรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว

¹⁶ แนวทางการตีความตัวแปร Dummy ของภาคต่างๆ จะต้องตีความเทียบกับข้อมูลฐาน (baseline) ซึ่งได้แก่ภาคกลาง หากค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรภูมิภาคกับตัวแปรขนาดของเงินอุดหนุนมีนัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่าเทศบาลในภูมิภาคนั้นๆ มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้สูงกว่า (หากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภูมิภาคเป็น “+”) หรือต่ำกว่า (หากค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรภูมิภาคเป็น “-”) ค่าของข้อมูลฐาน

ประชาชนเป็นอย่างมาก ประชาชนในพื้นที่เหล่านี้จึงยังคงขาดหลักประกันว่าจะสามารถดำเนินชีวิตได้สมตามอัตภาพ และสามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นได้อย่างเพียงพอและเป็นธรรม

เป็นที่น่าเสียดายว่ามาตรการในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร แม้ว่าจะมีความตั้งใจของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินมาตรการลดความเหลื่อมล้ำของชุมชนท้องถิ่นผ่านการใช้เงินอุดหนุนประเภทต่างๆ แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนในช่วงที่ผ่านมากลับมิได้ให้น้ำหนักกับปัจจัยที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเทศบาลที่มีระดับทรัพยากรเริ่มต้นที่สูงอยู่แล้วมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นไปอีก จนส่งผลทำให้เงินกองกลาง (pooled resources) ก้อนดังกล่าวเหลือน้อยลงสำหรับเทศบาลแห่งอื่นๆ และทำให้เทศบาลเหล่านี้ขาดแคลนซึ่งทรัพยากรทางการเงินการคลังที่จำเป็นสำหรับการดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ทั่วถึง การศึกษาในครั้งนี้จึงสามารถสรุปเป็นใจความสั้นๆ ได้ว่า “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก” ซึ่งคงจะมีได้คลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเท่าใดนัก

ถึงเวลานี้ เป็นความท้าทายที่รัฐบาล ส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะต้องพิจารณาทบทวนถึงแนวปฏิบัติที่ผ่านมาว่าสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ได้มากน้อยเพียงใด ควรจะให้น้ำหนักหรือความสำคัญเร่งด่วนกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นมากขึ้นหรือไม่ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโจทย์ใหญ่ของประเทศไทยในเรื่องการสร้างความเป็นธรรม การนิ่งเฉยไม่ทำอะไรหรือการดำเนินการตามแนวทางเดิมๆ ดังเช่นที่เคยเป็นมา นอกจากจะมิได้ช่วยปรับปรุงแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวให้ดีขึ้นแล้ว ช้ำร้ายอาจทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงมากขึ้นอีกในอนาคต การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังจึงเป็นแนวนโยบายที่ควรมีการปรับปรุงในขณะนี้

ทุกวันนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2554 (ซึ่งใช้แนวทางเดิมที่กำหนดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551) ประมาณการว่าจะมีเงินอุดหนุนจำนวน 173,900 ล้านบาท ซึ่งแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป 86,105 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 87,885 ล้านบาท โดยที่เงินอุดหนุนทั่วไปถึงจำแนกต่อไปอีกเป็น 2 ส่วนคือการจัดสรรตามภารกิจถ่ายโอน (กำหนดประเภทของการใช้จ่าย) ในวงเงินประมาณ 31,095 ล้านบาท ส่วนที่เหลืออีกประมาณ 55,010 ล้านบาทจะจัดสรรให้ใช้จ่ายได้เป็นการทั่วไปและมีสูตรในการจัดสรรหลายขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกจะจัดสรรให้แก่ (ก) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ร้อยละ 10 (ข) เทศบาล ร้อยละ 40 และ (ค) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ร้อยละ 50 เมื่อได้ยอดวงเงินอุดหนุนของ อบท. แต่ละประเภทแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดสรรให้ท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยในกรณีของ อบจ. ใช้เกณฑ์

จำนวนประชากร พื้นที่การปกครอง ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (GPP-จัดสรรแบบผกผัน) และที่เหลื่อมแบ่งเท่ากัน ส่วนในกรณีของเทศบาลและ อบต. ใช้เกณฑ์ด้านจำนวนประชากร และจำนวนหมู่บ้าน (สำหรับ อบต.) และที่เหลื่อมแบ่งเท่ากัน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหากชุมชนท้องถิ่นใดที่มีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก (ซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย และมีฐานภาษีที่กว้าง) ย่อมส่งผลให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูงขึ้นตามไปด้วย แนวปฏิบัติเช่นนี้จึงยังมิได้ให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังในแนวนอนระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ มากเท่าที่ควรนั่นเอง ในเรื่องนี้ งานวิชาการหลายชิ้นได้พยายามเสนอแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการทบทวนนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายประการ ผู้เขียนจึงขอหยิบยกแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะที่เกี่ยวข้องและมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมาอภิปรายไว้ในที่นี้¹⁷ และต้องการเสนอแนะให้มีการทบทวนนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการใช้ตัวแปรในการจัดสรรเงินอุดหนุนที่นำไปสู่ความเสมอภาคทางการคลังระหว่างองค์กรท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

แนวทางที่หนึ่งคือการออกแบบสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนใหม่โดยให้มีการถ่วงน้ำหนักค่าตัวแปรที่สะท้อนถึงระดับการด้อยพัฒนาของท้องถิ่น (under-development indices) เพิ่มขึ้นและมีได้อิงอยู่กับตัวแปรเพียงเฉพาะจำนวนประชากรหรือพื้นที่การปกครองดังเช่นที่เคยเป็นมาตามหลักการนี้ หากท้องถิ่นใดมีระดับการด้อยพัฒนามาก หรือมีปัญหาที่รุนแรงในทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ก็ควรที่จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากขึ้นตามไปด้วย เพื่อที่จะได้นำเงินอุดหนุนเหล่านั้นไปเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ตัวแปรที่จำเป็นเหล่านี้อาจรวมถึง ระดับรายได้ของประชากร/ครัวเรือน อัตราการว่างงาน ปีที่ศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร ความหนาแน่นของประชากรเชิงสัมพัทธ์ ดัชนีชี้วัดระดับสุขภาวะ หรือสถิติอาชญากรรม เป็นต้น สูตรการคำนวณเงินอุดหนุนตามแนวทางดังกล่าวมีดังนี้

$$\text{การจัดสรรเงินอุดหนุน} = f(\text{ตัวแปรด้านสังคมเศรษฐกิจ, ดัชนีระดับการด้อยพัฒนา}) \quad (1)$$

โดยที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจสังคมรวมถึงจำนวนประชากร พื้นที่การปกครอง ระดับอายุใช้งานเฉลี่ยของโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น สัดส่วนประชากรวัยพึ่งพา (ต่ำกว่า 18 ปีและสูงกว่า 60 ปี) ส่วนดัชนีระดับการด้อยพัฒนาสามารถคำนวณได้จากค่าสัมพัทธ์ของท้องถิ่นแต่ละแห่งเมื่อเทียบกับ

¹⁷ อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (2544), เดเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551, 2554), สกนธ์ วรรณยุววัฒนา (2553), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551, 2554), Bahl (2000), Schroeder and Smoke (2002) เป็นต้น

ค่าเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งสามารถคำนวณได้จาก $U = LOCALFACTORS / AVERAGE$ ยกตัวอย่างเช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนคนยากจนที่มากกว่าค่าเฉลี่ยของท้องถิ่นอื่นๆ จะทำให้ค่า U เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นนั่นเอง ดังนั้นเป็นต้น

แนวทางต่อมาอาจใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มุ่งลดช่องว่างทางการคลัง (fiscal gap) โดยคำนวณจาก “ความจำเป็นด้านรายจ่าย” (expenditure needs) หักลบด้วย “ศักยภาพในการหารายได้” ของ อปท. (revenue-raising capacity) ซึ่งประมาณการได้จากตัวแปรพื้นฐานต่างๆ โดยวิธีการทางสถิติ เช่น จำนวนบ้านเรือน จำนวนประชากร ถนนในความรับผิดชอบ สภาพความเป็นเมือง จำนวนโรงงาน/สถานประกอบการ ภาวะเงินเฟ้อ อัตราการว่างงาน สถิติอาชญากรรม ฯลฯ หากผลการประมาณการความจำเป็นด้านรายจ่ายของท้องถิ่นแห่งนั้นๆ สูงกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ของ อปท. รัฐบาลก็จะชดเชยส่วนต่างดังกล่าวด้วยเงินอุดหนุนนั่นเอง¹⁸ สูตรการคำนวณเงินอุดหนุนตามแนวทางนี้แสดงได้ดังนี้

$$\text{สัดส่วนเงินอุดหนุนลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง} = (EN - RRC) / EN * 100 \quad (2)$$

โดยที่ EN ได้แก่ความจำเป็นด้านรายจ่าย ส่วน RRC ได้แก่ศักยภาพในการหารายได้ ตัวแปรทั้งสองสามารถประมาณการขึ้นจาก

$$EN = g(\text{ขอบเขตภารกิจ, ดัชนีความยากของต้นทุนการผลิต, ต้นทุนต่อหน่วย}) \quad (3)$$

ตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจที่บ่งบอกถึงขอบเขตของการจัดบริการสาธารณะ ระดับต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะ และต้นทุนเฉลี่ย ได้แก่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร อัตราการว่างงาน สัดส่วนของประชากรวัยพึ่งพิง (อายุต่ำกว่า 18 และมากกว่า 65 ปี) สัดส่วนของประชากรกลุ่มยากจน ค่าดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) สถิติอาชญากรรม สัดส่วนพื้นที่ชุมชนแออัด สัดส่วนพื้นที่ที่ประสบภัยแล้ง/น้ำท่วม ฯลฯ เป็นต้น

$$RRC = h(\text{พื้นที่ทางเศรษฐกิจ, ปัจจัยด้านประชากร, ปัจจัยด้านสังคม}) \quad (4)$$

พื้นฐานทางเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงระดับรายได้เฉลี่ยของประชากร มูลค่าทรัพย์สินถาวรโดยรวมในเมือง (property wealth) พื้นที่การปกครอง อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

¹⁸ งานวิจัยเชิงประจักษ์ของไทยในเรื่องนี้ได้แก่ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551) หรือ Krueathep (2010)

ค่าครองชีพ (CPI) อัตราการจ้างงาน เป็นต้น ส่วนปัจจัยด้านประชากรและสังคมรวมถึง ความหนาแน่นของประชากร สัดส่วนของประชากรวัยแรงงาน ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากร ดังนี้ เป็นต้น

ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะถูกนำมาประมวลผลโดยเทคนิควิเคราะห์สมการถดถอย (Multiple regression analysis) เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient) ของตัวแปรอิสระต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการหารายได้และ/หรือระดับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่ง จากนั้นจะได้สัดส่วนร้อยละเพื่อใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเมื่อเทียบกับขนาดของรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

การที่รัฐบาลจะใช้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเช่นนี้ได้จำเป็นต้องพัฒนาแบบจำลองขึ้นและมีฐานข้อมูลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัจจุบันและมีความน่าเชื่อถือเพียงพอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ สถาบันวิชาการ กระทรวงการคลัง และรวมถึงสำนักงานพัฒนาการการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ควรจัดให้มีการศึกษาและพัฒนาฐานข้อมูลในด้านนี้ขึ้น เพื่อนำไปสู่การออกแบบสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มุ่งสู่การลดช่องว่างทางการคลังในแนวนอนได้ในอนาคต แนนอนว่าแนวทางที่เสนอทั้งสองประการมีความซับซ้อนกว่าแนวปฏิบัติที่ผ่านมาในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นมากพอสมควร และจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจถึงหลักคิดในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้เกิดการยอมรับในแนวปฏิบัติดังกล่าวร่วมกันต่อไป

พึงระลึกว่าในทางปฏิบัตินั้น รัฐบาลอาจกำหนดให้มีประเภทและหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนหลายประการได้ โดยที่เงินอุดหนุนแต่ละประเภทอาจมีวัตถุประสงค์และให้ความสำคัญกับการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่แตกต่างกันออกไปได้ ในประเด็นนี้ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องควรกำหนดขึ้นให้ชัดเจนและปฏิบัติตามแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนด เพื่อเป็นหลักประกันว่าวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ถูกละเลยหรือมองข้ามไป

หากสังคมไทยให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างจริงจังแล้ว การลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังของสถาบันทางการเมืองการปกครองหลักที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ได้อย่างทั่วถึงและไม่ควรมีมาตรฐานที่แตกต่างกันมากนัก โดยเฉพาะการดูแลประชาชนผู้ด้อยโอกาสในพื้นที่ทุรกันดารห่างไกล บทความนี้น่าจะมีส่วนช่วยจุดประกายประเด็นนโยบายในเรื่องดังกล่าวจากพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และต้องการเรียกร้องให้ผู้คนในสังคมให้ความสนใจและร่วมกันผลักดันให้มีการกำหนดแนวนโยบายในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเทศบาลระหว่างเดือนมีนาคม-ธันวาคม 2553 อันนำมาซึ่งข้อมูลที่สำคัญสำหรับการวิเคราะห์ในบทความนี้

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. 2541. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา
- จรัส สุวรรณมาลา. 2544. การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2551. การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2554. การจัดบริการสาธารณะและความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น. ใน จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์ เครือเทพ (บรรณาธิการ). ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและทรัพยากรบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 77-100.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม. 2553. ชี้นำจรรยาบรรณ-ล้มเหลว: ตอบโจทย์ 1 ปีปฏิรูปกระจายอำนาจ. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. วันที่ 10 พฤศจิกายน 2553 หน้า 10.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551. การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารทางวิชาการสำหรับสมาชิกรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และจรัส สุวรรณมาลา (บรรณาธิการ). 2553. การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย: สรุปเนื้อหาจากการประชุมวิชาการเรื่องการกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศ

ไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและทรัพยากรท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สถาบันพระปกเกล้า ธนาคารโลก และสถาบันพัฒนาแห่งเกาหลี. 2552. **ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. 2553. **วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

Bahl, Roy. 2000. **Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and practice**. Washington, DC: the World Bank.

Inman, Robert, and Daniel Rubinfeld. 1997. Rethinking federalism. **Journal of Economic Perspectives**. 11 (4): 43-64.

Krueathep, Weerasak. 2010. Measuring municipal fiscal condition: The application of U.S.-based measures to the context of Thailand. **International Journal of Public Administration**. 33 (5): 223-239.

Schroeder, Larry, and Paul Smoke. 2002. Intergovernmental fiscal transfers: Concepts, international practice, and policy issues. In **Intergovernmental fiscal transfers in Asia: Current practices and challenges for the future**. eds. Paul Smoke and Yun-Hwan Kim, 20-59. Manila, the Philippines: Asian Development Bank.