

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทแรกของประเทศไทย คือ สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นครั้งแรกตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งในขณะนั้น สภาตำบลมีลักษณะแตกต่างจากสภาตำบลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวคือ สภาตำบลที่จัดตั้งตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยจะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมได้เอง นอกจากนี้ยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (ชลธาร วิศรุตวงศ์, 2546, หน้า 297)

จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น เพื่อให้มีรายได้ที่เพียงพอจ่ายตามอำนาจหน้าที่ โดยคำนึงถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่ง-

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลเพื่อความสะดวกเรียบร้อยของท้องถิ่น การบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันโรคติดต่อ การศึกษา การรักษาความปลอดภัย การสร้างและบำรุงรักษาถนนเพื่อความสะดวกในการคมนาคม การจัดให้มีสวนสาธารณะเพื่อการนันทนาการ เป็นต้น การจัดให้มีบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีงบประมาณในการดำเนินการ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแสวงหารายได้ และการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายของตน ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดหาบริการสาธารณะมาสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2552ข)

แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลยังคงมีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณร้อยละ 90 มาจากรัฐบาล ทั้งในรูปของเงินอุดหนุน และการแบ่งรายได้จากภาษี ขณะที่รายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ ความไม่มีประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ปริมาณการทำธุรกรรมในท้องถิ่นมีน้อย อัตราภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่มีความทันสมัย เป็นต้น งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) การจัดสรรจากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้ และภาษีที่รัฐแบ่งให้ และ (2) การจัดสรรเงินอุดหนุน โดยงบประมาณแต่ละประเภทจะมีเกณฑ์ในการจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน เช่น กำหนดจากจำนวนประชากร จำนวนหมู่บ้าน การจัดเก็บภาษีของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้ปริมาณเงินที่จัดสรรให้แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปด้วย

อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว ท้องถิ่นควรพึ่งพาแหล่งทรัพยากรภายในท้องถิ่นนั้นเองมากกว่าการพึ่งพาการช่วยเหลือจากรัฐบาล แต่ท้องถิ่นอาจจะมีข้อจำกัดด้าน

แหล่งที่มาของรายได้ ทำให้ไม่สามารถจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชน ที่ต้องใช้งบลงทุนจำนวนมากได้ เช่น สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ทุกปี เพื่อให้สามารถจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และตามความต้องการของประชาชนได้

ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของประเทศไทยนั้นพบว่า มีแนวโน้มของการจัดสรรงบประมาณในอัตราเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เป็นสัดส่วนต่อรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของ รัฐบาลในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจ และหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม (ไพรัช ตระการศิรินนท์, 2548, หน้า 314) จะเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวม เพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ในปี พ.ศ. 2543 แต่รายได้ภาษีที่ท้องถิ่น จัดเก็บเองยังคงอยู่ในระดับต่ำ โดยน้อยกว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น และเพื่อสนับสนุนด้านการคลังของท้องถิ่น รัฐบาลจัดสรรเงินภาษีและเงินอุดหนุน เพิ่มเติมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา (ดูตาราง 1)

ตาราง 1

มูลค่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสัดส่วนมูลค่าการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ปี พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ (ล้านบาท)	รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และแบ่งให้ (ล้านบาท)	รายได้จากเงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้จากภาษี ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ล้านบาท)	การจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม- ภายในประเทศ (ร้อยละ)
2542	4,637,079	45,040.50	38,127.20	17,637.60	1.794
2543	4,922,731	45,095.53	32,222.13	16,214.70	1.571
2544	5,133,502	68,320.90	73,729.80	17,701.88	2.767
2545	5,450,643	77,492.52	77,273.30	21,084.47	2.839
2546	5,917,369	95,722.15	66,085.72	22,258.28	2.734
2547	6,489,476	125,723.37	91,438.00	24,786.27	3.346
2548	7,092,893	151,520.34	115,210.70	27,018.00	3.761
2549	7,850,193	161,989.59	126,013.00	29,110.41	3.669
2550	8,529,836	186,028.70	139,374.00	32,021.45	3.815
2551	9,075,493	193,676.4	147,840.00	35,223.60	3.763
2552	9,047,631	211,092.79	150,500.00	38,745.96	3.997

ที่มา. จาก ข้อมูลการคลังภาครัฐบาล, โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553, ค้นเมื่อ 5 พฤษภาคม 2553, จาก <http://www.fpo.go.th>

ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะศึกษาว่า รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะมาตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทำให้เกิดผลอย่างไรต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงผลของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยใช้ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกลักษณะการจัดสรรงบประมาณเป็น 2 ประเภท คือ การจัดสรรภาษี และการจัดสรรเงินอุดหนุน มีระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2536-2552

สมมติฐานของการศึกษา

1. การลงทุนของภาคเอกชน กำลังแรงงาน รายจ่ายของรัฐบาลกลาง และการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ
2. การจัดสรรภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ เมืองพัทยา (รายละเอียดแสดงในภาคผนวก ก)

วิธีการศึกษา

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) แบบอนุกรมเวลา (time series) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536-2552 โดยรวบรวมข้อมูลผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และการลงทุนของภาคเอกชนจากเอกสารรายได้ประชาชาติของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลกำลังแรงงานรวบรวมจากข้อมูลการสำรวจแรงงานของประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไปของธนาคารแห่งประเทศไทย ข้อมูลรายจ่ายของรัฐบาลกลาง รวบรวมจากข้อมูลการคลังภาครัฐบาลของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และข้อมูลการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมจากข้อมูลการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษามี 2 วิธี คือ

1. การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive method) เป็นการศึกษาการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอธิบายถึงโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative method) เป็นการศึกษาโดยการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในรูปสมการถดถอยเชิงซ้อน (multiple linear regression) ประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Squares--OLS)

ในการศึกษาจะกำหนดว่า การจัดสรรงบประมาณมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ โดยเกิดความล่าช้าขึ้น 1 ปี นั่นคือ การจัดสรรงบประมาณในปีที่ $t - 1$ จะส่งผลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในปีที่ t ทั้งนี้เพราะการจัดสรรงบประมาณรัฐบาลมักพิจารณาล่วงหน้าก่อนสิ้นปีงบประมาณ และการจัดสรรงบประมาณแต่ละด้านของประเทศมักยึดเอางบประมาณของปีที่แล้วมาเป็นหลักในการตั้งงบประมาณ และพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ นอกจากนั้นการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลต้องเสียเวลาในการดำเนินการช่วงหนึ่ง เช่น เมื่อได้รับอนุมัติจ่ายโครงการแล้วผู้ดำเนินการจะจ้างผู้ปฏิบัติการ เสียเวลาไปช่วงหนึ่งกว่าจะเสร็จงานจนมีการเบิกจ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานก็เสียเวลาอีกช่วงหนึ่ง จนกระทั่งผู้ปฏิบัติงานตามโครงการนำเงินไปใช้จ่ายอีกก็ต้องเสียเวลาอีกช่วงหนึ่ง ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายรัฐบาลกว่าจะมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศจะเสียเวลาไป 1 ช่วง จึงกำหนดให้ตัวแปรอิสระมีความล่าช้าของเวลา (time lag) เข้ามาเกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทำให้ทราบถึงแนวทางเพื่อกำหนดนโยบายและการวางแผนทางการคลังเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ