

# ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง: บทวิเคราะห์ทัศนคติทางการคลังของประชาชน ในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554

วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>1</sup>

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทคัดย่อ

ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง (fiscal illusion) ได้รับการอธิบายในทางวิชาการอย่างกว้างขวาง แต่งานวิจัยของไทยในว่าด้วยภาพลวงตาทางการคลัง (ของประชาชน) ต่อภาษีและงบประมาณ มีจำนวนน้อย บทความนี้เสนอผลวิจัยการสำรวจผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 1,320 คน เพื่อวิเคราะห์ภาพลวงตาทางการคลัง ผลการศึกษาพบว่า ภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นทั่วไปและส่งผลต่อการเรียกร้องบริการจากรัฐมากกว่าการร่วมมือจ่ายภาษี พร้อมกันนี้เสนอแนวทางและมาตรการลดภาพลวงตาด้วยการปรับปรุงระบบข้อมูลด้านการคลังภาครัฐเปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ลดความซับซ้อนและทำให้ระบบความโปร่งใสสามารถภาพลวงตาทางการคลังและสนับสนุนทัศนคติการบริหารงานคลังภาครัฐที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: ภาพลวงตาทางการคลัง, การสำรวจทัศนคติทางการคลังของประชาชน, ความโปร่งใสทางการคลังในภาครัฐ

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เขียนขอขอบคุณแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม (Thailand Political Database) ที่ได้กรุณาสับสนุนทุนวิจัย และขอขอบคุณสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ในความร่วมมือทางวิชาการเพื่อการสำรวจข้อมูลครั้งนี้ สามารถติดต่อผู้เขียนได้ที่ weerasak.k@chula.ac.th

# Fiscal Illusion in Thai Public Financial Administration: An Analysis of the Voter's Perspective in the 2011 General Election

*Weerasak Krueathep*

*Department of Public Administration, Chulalongkorn University*

## Abstract

Although fiscal illusion has appeared widely in the public finance literature, only few studies attempted so far to explore its characteristics and effects on the voter's fiscal preferences. This paper, therefore, analyzes fiscal illusion in Thai public financial context, using a sample of 1,320 eligible voters in the 2011 general election. The findings indicate that fiscal illusion prevails among general voters and is likely to distort their tax and budgetary choices. This indicates the fiscal sustainability risk and calls for the simplification and transparency of Thai public financial administration so that they would enhance appropriate fiscal attitudes for the democratic constituency.

**Keywords:** Fiscal illusion, public opinion on fiscal choices, fiscal transparency

## 1. ความเบื้องต้น

คนจำนวนมากวิจารณ์ว่าพรรคการเมืองไทยในปัจจุบัน มักกำหนดนโยบายแบบประชานิยม มุ่งหวังคะแนนเสียงทางการเมืองในระยะสั้น โดยนำเสนอข้อมูลเพียงบางส่วน ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ครบถ้วนแก่ประชาชน<sup>2</sup> ดังนั้น ประชาชนในฐานะผู้ซื้อนโยบาย (policy purchaser) จึงตัดสินใจเลือกซื้อนโยบายภายใต้ความจำกัดของข้อมูล ประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้พยายามแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล กว่าจะรู้ว่าสินค้านโยบายที่ได้เลือกซื้อ (จากพรรคการเมืองโดยวิธีลงคะแนนเสียง) ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือเป็นนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์ไม่คุ้มค่ากับเงินภาษีอากรต่อเมื่อรัฐบาลหมดวาระไปแล้ว การหลงเชื่อผู้ขายสินค้าทางการเมืองที่ให้ข้อมูลแบบคลาดเคลื่อนเช่นนี้ ย่อมไม่เกิดประโยชน์แท้จริงอันใดต่อสังคมส่วนรวม และไม่ใช่ว่าผลดีต่อการรักษาวินัยการคลังของภาครัฐในระยะยาว

เหตุผลประการสำคัญที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกนโยบายผิดพลาด เป็นเพราะมายาคติเกี่ยวกับภาษีและงบประมาณภาครัฐ ซึ่งนักวิชาการคลังสาธารณะเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า “ภาพลวงตาทางการคลัง (fiscal illusion)<sup>3</sup> กล่าวคือ ประชาชนทั่วไปมักมิได้รับรู้ หรือสนใจว่าการดำเนินนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายแก่พวกเขาในรูปของภาษีอากรหรือก่อให้เกิดภาระหนี้ผูกพันในระยะยาวมากนักเพียงใด ความไม่รู้เช่นนี้จึงส่งผลให้การตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับการเลือกนโยบายหรือการกำหนดขนาดการใช้จ่ายของภาครัฐไม่อาจกระทำได้อย่างเหมาะสม หรือบิดเบือนจากระดับที่ควรจะเป็น<sup>4</sup>

<sup>2</sup> อาทิ หนังสือพิมพ์แนวหน้า (2554), จรัส สุวรรณมาลา (2553), ผาสุก พงษ์ไพจิตร (2547) เป็นต้น

<sup>3</sup> อ่านคำอธิบายเพิ่มเติมได้จาก Buchanan (1987), Oates (1988) หรือ จรัส สุวรรณมาลา (2546, 2553) เป็นต้น

<sup>4</sup> ตัวอย่างในเรื่องนี้ได้จากวิกฤตหนี้สาธารณะที่เกิดจากการใช้จ่ายภาครัฐอย่างเกินตัวผ่านนโยบายแบบประชานิยมที่กำลังส่งผลกระทบต่อหลายประเทศแถบยุโรปในขณะนี้ อาทิ Portugal, Italy, Greece, และ Spain หรือมักถูกเรียกว่า PIGS ทั้งนี้กรีซเป็นประเทศแรกๆ ที่ปัญหาภาพลวงตาทางการคลังปะทุขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงปีที่ผ่านมา รายละเอียดในเรื่องนี้อ่านเพิ่มเติมได้จาก วีรพงษ์ ชุติกัทร์ (2554) เป็นต้น

บทความนี้เสนอทวิเคราะห์ภาพลวงตาทางการคลังของไทย และทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายภาษีอากรและการงบประมาณภาครัฐ โดยสำรวจกลุ่มตัวอย่างผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 1,320 คน ในปี พ.ศ. 2554 ด้วยวิธีการสุ่มอย่างเป็นระบบแบบหลายขั้นตอน อิงหลักความน่าจะเป็น (probability, multi-stage sampling technique)

## 2. ความหมายของภาพลวงตาทางการคลัง

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก กล่าวไว้ว่าสิ่งใดที่เรามองว่าเป็นเรื่องของส่วนรวม มักได้รับความเอาใจใส่และความสำคัญน้อย ผู้คนทั้งหลายเอาใจใส่กับสิ่งเป็นของตนเองมากกว่าของส่วนรวม (what is common to many is least taken care of, for all men have greater regard for what is their own than what they possess in common with others—384-322 B.C.) ในทำนองเดียวกันประชาชนทั่วไปไม่สนใจการจัดสรรงบประมาณหรือการกระจายภาระภาษี โดยนี้กว่าเป็นเรื่องของส่วนรวม ซึ่งกลายเป็นจุดกำเนิดของปัญหา “ภาพลวงตาทางการคลัง”

นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษาความหมายของภาพลวงตาทางการคลัง ขอนำมาประมวลเชิงเปรียบเทียบดังนี้ Oates (1988) กล่าวว่า ภาพลวงตาทางการคลังหมายถึงสภาวะการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินการคลัง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นวงจร จนส่งผลทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งตัดสินใจผิดพลาดในเรื่องการเงินการคลังสาธารณะ Buchanan (1987) อธิบายภาพลวงตาทางการคลังโดยอ้างอิงทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีชื่อ “พูวิเอนี (Puviani, 1903)” คือหมายถึง สภาวะของความไม่ชัดเจนของข้อมูล ความไม่แน่นอน หรือความเพิกเฉยของประชาชนเกี่ยวกับการกำหนดขนาดที่เหมาะสมของการใช้จ่ายภาครัฐ โดยที่พวกเขาต่างไม่ทราบว่าการภาษีที่ได้จ่ายให้แก่รัฐ และ/หรือผลประโยชน์ที่ได้รับกลับคืนจากบริการสาธารณะด้านต่างๆ มีมูลค่าเท่าใด

Jensen & Vestergaard (1999) กล่าวว่า ประชาชนตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยพิจารณาเฉพาะข้อมูลค่าใช้จ่ายที่พวกเขาต้องแบกรับโดยตรง จึงมี

แนวโน้มเลือกนโยบายที่คาดว่าจะเกิดภาระภาษีต่อตนเองน้อยที่สุด โดยไม่คำนึงว่าสังคมโดยรวมจะแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของนโยบายอย่างไร ในขณะที่ Von Hagen & Harden (1994) วิเคราะห์ว่า ภาพลวงตาทางการคลังส่งผลทำให้ขนาดรายจ่ายภาครัฐต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะประชาชนกังวลว่าการดำเนินภารกิจของรัฐอย่างกว้างขวางจะทำให้ภาระรายจ่ายต่อประชาชนมากเกินไป กล่าวโดยสรุป ภาพลวงตาทางการคลังหมายถึงสถานะที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลอย่างคลาดเคลื่อนหรือไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับภาระภาษีอากร ขนาดของหนี้สาธารณะ หรืองบประมาณรายจ่ายภาครัฐ จนส่งผลทำให้การตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายภาษี การก่อหนี้ และการกำหนดขนาดรายจ่ายของรัฐ มีความบิดเบือนไปจากสถานะปกติที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ

อีกนัยหนึ่ง ภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นเพราะประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน (imperfect information) เกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนทั่วไปมักไม่ทราบว่ามีปีหนึ่งๆ ได้เสียภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนเท่าใด ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเป็นมูลค่าเท่าใด ฯลฯ การคาดหวังว่าประชาชนแต่ละคนจะแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการตัดสินใจอย่างรัดกุมเป็นเรื่องยาก มีต้นทุนทั้งในรูปของค่าใช้จ่าย เวลา เป็นความพยายามที่สูงเกินกว่าวิสัยของคนทั่วไป และถึงแม้ว่าพวกเขาจะสืบค้นข้อมูลมาได้ แต่ทุกคนตระหนักว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียว ย่อมไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในส่วนรวมได้ ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังจึงมีโอกาสดังกล่าว

ผลของภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ตัวอย่างเช่น หากประชาชนเข้าใจ (อย่างคลาดเคลื่อน) ว่ารัฐบาลนำเงินภาษีไปใช้จ่าย (บริการสาธารณะ) มากเกินไป จะไม่เต็มใจหรือไม่ร่วมมือจ่ายภาษีอากร และจะเรียกร้องให้รัฐลดบทบาทในการจัดบริการสาธารณะลง ผลลัพธ์คือขนาดรายจ่ายสาธารณะต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นักวิชาการที่ตีความนัยนี้ได้แก่ Downs (1960), Sanandaji & Wallace (2003) หรือ Galbraith (1958) เป็นต้น แต่นักวิชาการสำนักทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) อาทิ Buchanan (1977) หรือ Garcia-Alegre & Lopez-Casasnovas (2004) ฯลฯ ตีความในทางตรงกันข้าม คือประชาชนมักจะเข้าใจ (อย่างคลาดเคลื่อน) ว่าบริการของ

รัฐมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำ แต่ให้ผลประโยชน์มาก จึงเรียกร้องให้รัฐขยายขอบเขตภารกิจและ  
 อคติการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น

Downs (1957) และ Niskanen (1971) วิเคราะห์ว่า นักการเมืองและ  
 เจ้าหน้าที่รัฐต่างใช้โอกาสจากภาพลวงตาทางการคลัง เพื่อตอบสนองต่อเป้าหมาย  
 ส่วนตนหรือเป้าหมายทางการเมือง เพราะภาพลวงตาสนับสนุนให้รัฐบาลและ  
 ส่วนราชการใช้จ่าย ซึ่งเป็นผลบวกต่อพรรคการเมืองต่อหน่วยงานราชการหรือ  
 ส่วนบุคคล เพราะการได้รับงบประมาณเพิ่ม สำหรับฝ่ายการเมืองการเพิ่มรายจ่าย  
 ภาครัฐเพิ่มโอกาสการสร้างผลงาน และโอกาสได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป

สาเหตุของภาพลวงตาทางการคลัง จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ สาเหตุ  
 ด้านรายได้ (revenue) สาเหตุด้านรายจ่าย (expenditure) และสาเหตุจากปัจจัย  
 ทางการเมือง (political incentive) Buchanan (1987), Oates (1988) และ Mourao  
 (2008) อธิบายว่า ประการแรก ภาพลวงตาทางการคลังเกิดจากโครงสร้างภาษีอากร  
 หรือวิธีบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีความสลับซับซ้อน จนทำให้ประชาชนมองไม่เห็นภาระ  
 ภาษีที่แท้จริง (จากมาตรการใช้จ่ายของรัฐ) เพราะวิธีการจัดเก็บซับซ้อน เช่น เก็บภาษี  
 การบริโภค (ภาษีทางอ้อม) แตกต่างจากโครงการลงทุนที่อิงรายได้จากภาษีทรัพย์สิน  
 และที่ดิน พลเมืองในฐานะผู้โหวตจะรู้ว่าต้องจ่ายเท่าใด ภาพลวงตาทางการคลัง  
 อีกส่วนหนึ่งในกรณีที่ประชากรต่างถิ่นที่ไม่ได้ร่วมรับผิดชอบจ่ายภาษีให้แก่ชุมชน<sup>5</sup>

ภาษีที่มีความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (income elasticity) เป็นอีกต้นเหตุหนึ่ง  
 ของภาพลวงตาทางการคลัง ตัวอย่างเช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีโครงสร้าง  
 อัตราก้าวหน้า เมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโต ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยสูงขึ้น จึงต้องจ่ายภาษี  
 ในอัตราที่สูงขึ้นตามไปด้วย โดยนัยนี้การจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราการขยายตัว  
 ทางเศรษฐกิจ แต่ประชาชนอาจจะไม่ตระหนักว่าได้จ่ายภาษีให้รัฐในอัตราสูงขึ้น  
 นอกจากนี้ หากรัฐใช้วิธีการก่อกวนเพื่อนำมาใช้จ่ายทั่วไป แทนการจัดเก็บภาษีหรือ  
 ค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม (debt illusion) ประชาชนมองไม่เห็นถึงภาระค่าใช้จ่ายที่แท้จริง

<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้ยากในบริบทการปกครองไทย เพราะถึงแม้ว่าชุมชนท้องถิ่น  
 หลายแห่งจะมีประชากรแฝงในสัดส่วนสูง แต่ประชากรเหล่านี้มิได้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง จึงไม่ส่งผล  
 ต่อการกำหนดขนาดรายจ่ายและบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้นโดยตรงแต่อย่างใด

ของการจัดบริการสาธารณะในปัจจุบัน จึงสนับสนุนข้อเสนอของรัฐและรายจ่ายที่สูงกว่าความพอดี โดยที่ภาระหนี้จะตกอยู่กับประชาชนรุ่นหลัง

ภาพลวงตาทางการคลังอาจเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐได้เช่นกัน Buchanan (1987) กล่าวว่าบ่อยครั้งที่รัฐบาลพยายามทำให้ขนาดของรายจ่ายสาธารณะดูต่ำกว่าความเป็นจริง โดยให้ข้อมูลเพียงบางส่วนว่านโยบายหรือแผนงานของรัฐมีลักษณะเฉพาะกิจ ประชาชนทั่วไปจึงเข้าใจอย่างคลาดเคลื่อนว่าภาระรายจ่ายอันเกิดจากการริเริ่มนโยบายใหม่นั้นไม่สูงนัก ความจริงมีรายจ่ายผูกพันตามมามากมาย วิธีการงบประมาณของภาครัฐ ทำให้เกิดภาพลวงตาทางการคลังได้เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อมูลงบประมาณรายจ่ายไม่เปิดเผยอย่างชัดเจน กระจัดกระจาย เป็นชั้นๆ โดยไม่แสดงภาพรวม

ในประเด็นสุดท้าย Oates (1988) กล่าวว่า รายจ่ายภาครัฐที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากเงินเพื่อก็กทำให้ประชาชนมองไม่เห็นถึงขนาดที่แท้จริงของภาครัฐ เนื่องจากพวกเขาไม่สามารถประเมินว่า การเพิ่มรายจ่ายภาครัฐมาจาก ก) การขยายบริการสาธารณะ ข) ราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น หรือ ค) ประสิทธิภาพ (efficiency) หรือผลิตภาพ (productivity) ในการดำเนินงานที่ลดลง ประชาชนจึงไม่อาจทราบได้ว่าขนาดการใช้จ่ายของภาครัฐในช่วงเวลาหนึ่งอยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือไม่เพียงใด รัฐควรขยายบริการเพิ่มขึ้นหรือไม่ และคุ้มค่างับภาษีอากรหรือไม่

คำอธิบายกลุ่มสุดท้ายให้น้ำหนักไปที่ปัจจัยทางการเมือง Downs (1957) กล่าวว่าไว้ว่าพรรคการเมืองมีแรงจูงใจที่จะแสวงหาคะแนนนิยมเพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนมากพอ เพื่อชัยชนะการเลือกตั้ง (vote maximization) จึงมีแนวโน้มที่จะนำขายนโยบายโดยให้ข้อมูลเพียงบางส่วน โดยเฉพาะข้อมูลด้านบวก หรือผลประโยชน์จากนโยบาย จงใจที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน หากไม่แล้วผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งจะไม่พอใจหรือไม่ขึ้นชอบ ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังจึงเกิดขึ้นเนื่องๆ

Puviani (1903) อธิบายว่าภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นจากการที่ผู้ปกครองรัฐจงใจออกแบบกฎกติกาทางภาษีอากรและงบประมาณภาครัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการ เพราะรัฐมีอำนาจผูกขาด (monopolistic state) โดยร่วมมือกับหน่วยงาน

ของรัฐ (public agency) ชั้นผู้ปกครองกำหนดกลไกทางการคลังเพื่อระดมทรัพยากรมากที่สุด เพื่อนำไปใช้จ่าย ทำให้ระบบบริหารงานคลังสาธารณะซับซ้อนจนเป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะรู้ว่าเป็นภาระอย่างไร ในขณะที่เดียวกันผู้ปกครองรัฐจะพยายามทำให้ประชาชนเข้าใจคลาดเคลื่อนว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐมาก และจำเป็นต้องพึ่งพารัฐ

### 3. กรอบการวิจัยเชิงประจักษ์ว่าด้วยภาพลวงตาทางการคลังของไทย

การวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้เพื่อพัฒนาขึ้นเป็นกรอบวิเคราะห์สำหรับการศึกษาค้างนี้ นักการคลังในยุคแรกๆ อาทิเช่น Downs (1960) กล่าวว่าภาพลวงตาทางการคลังมักทำให้ประชาชนมองเห็นภาพที่ไม่ชัดเจนเกี่ยวกับผลของนโยบาย (การใช้จ่ายและภาระภาษี) Downs ยอมรับว่า ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลด้านภาระภาษีดีพอสมควร เพราะเป็นเงินที่ต้องจ่ายออกไป แต่ในทางกลับกัน ประชาชนคนหนึ่งๆ มักจะรับบริการจากรัฐเพียงบางประเภทเท่านั้น มองไม่เห็นถึงผลประโยชน์ทั้งหมดของบริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการ แต่มีความเข้าใจด้านต้นทุน ประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะเลือกชุดนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่การจำกัดขอบเขตภารกิจของภาครัฐ เพื่อไม่ให้ภาระภาษีตกอยู่กับพวกเขามากเกินไป ทำให้เกิดอคติภาครัฐขนาดเล็กเกินจริง

นักวิชาการยุคปัจจุบันหลายท่านมีแนวคิดที่สอดคล้องกับ Downs (1960) อาทิ Von Hagen & Harden (1994) มองว่าการเจรจาต่อรองทางการเมืองระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ (spending ministers) กับรัฐมนตรีกระทรวงการคลังที่มุ่งรักษาวินัยในการใช้จ่าย ทำให้รัฐมนตรีรายกระทรวงต้องยอมหันแผนการใช้จ่ายลงบางส่วน ดีกว่าไม่ได้รับงบประมาณเพื่อริเริ่มนโยบายใหม่ ทำให้ระดับรายจ่ายโดยรวมของภาครัฐต่ำกว่าสถานะที่ควรจะเป็น งานวิจัยของ Cohen & Percoco (2004) พบว่าการลดลงของระดับรายจ่ายในการลงทุนของภาครัฐในประเทศแถบลาตินอเมริกา เป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานคลังที่มีภาพลวงตามากขึ้น โดยที่รัฐบาลใช้วิธีบริหารโครงการลงทุนนอกงบประมาณ (off-budget capital financing) ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถติดตามได้ว่าขนาดการลงทุนในภาครัฐอยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้วหรือไม่

ในทางตรงกันข้าม นักวิชาการสำนักทางเลือกสาธารณะ อาทิ Buchanan (1977, 1987) หรือ Niskanen (1971) ต่างมองว่าประชาชนส่วนใหญ่มักไม่มีข้อมูลว่า ภาระภาษีที่แท้จริงที่จ่ายให้แก่รัฐ เนื่องมาจากความสลับซับซ้อนของโครงสร้างอัตราภาษีและวิธีบริหารการจัดเก็บ แต่ประชาชนมองเห็นผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะ ทั้งรัฐบาลและหน่วยงานรัฐต่างนำเสนอข้อว่าทำอะไร ผลงานที่ทำเพื่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะมองเห็นภาพลวงตาด้วนผลดีหรือประโยชน์ มากกว่าภาระภาษี ส่งผลให้ประชาชนเรียกร้องหรือสนับสนุนให้รัฐเพิ่มบริการ ในที่สุดให้ภาครัฐมีขนาดใหญ่เกินไป พร้อมกันนี้ได้พัฒนาตัวแบบเศรษฐกิจมิติเพื่อทดสอบปรากฏการณ์ของภาพลวงตาทางการคลัง ใน Oates (1988), Wagner (1976) และ Bergstrom & Goodman (1973) ดังต่อไปนี้

$$E = \alpha X + \beta F + u \quad \dots(1)$$

โดยที่ E เป็นดัชนีชี้วัดขนาดของภาครัฐ อาทิ ขนาดงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ หรือ รายได้ภาษีอากรของรัฐ เป็นต้น  
 X เป็นชุดของตัวแปรอิสระที่ส่งของต่อขนาดของภาครัฐในสภาวะปกติที่ปราศจากซึ่งภาพลวงตาทางการคลัง  
 F เป็นดัชนีชี้วัดที่สะท้อนถึงปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง  
 u เป็น error term หรือค่าความคลาดเคลื่อนทางสถิติ

ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง สะท้อนในค่าสัมประสิทธิ์  $\beta$  จะเป็นบวก และมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ถ้าหากว่าสัมประสิทธิ์  $\beta$  มีค่าเป็นลบ หมายถึงการยืนยันสมมติฐานของ Downs (1960)

งานวิจัยเชิงประจักษ์ของ Wagner (1976) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดรายจ่ายภาครัฐของเมืองขนาดใหญ่ในประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวน 50 แห่งกับตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจและตัวแปรภาพลวงตาทางการคลัง โดยใช้ดัชนีวัดความซับซ้อนของโครงสร้างรายได้ของเมือง (revenue illusion)<sup>6</sup> ผลการศึกษาพบว่าภาพลวงตาทางการคลังมีความสัมพันธ์ในทางลบต่อขนาดรายจ่ายของเมือง กล่าวคือ เมื่อโครงสร้างรายได้ของเมืองซับซ้อนเพิ่มขึ้น จะส่งผลให้เกิดภาพลวงตาทางการคลังด้านรายได้

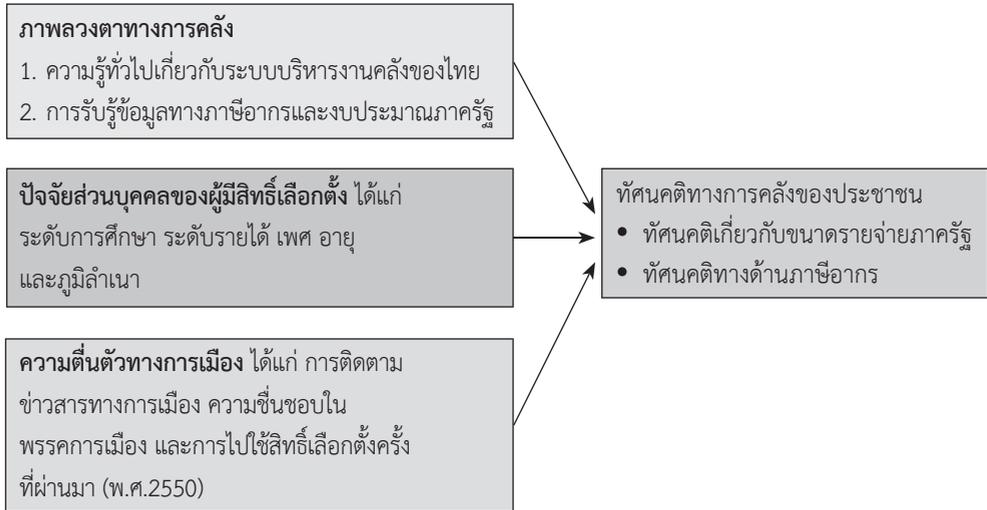
มากขึ้น ทำให้ระดับรายจ่ายของเมืองเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ผลการศึกษาของ Wagner สรุปว่ายืนยันข้อสันนิษฐานของสำนักทางเลือกสาธารณะ

งานวิจัยในยุคหลัง บางชิ้นยืนยันในขณะที่บางชิ้นปฏิเสธผลการศึกษาของ Wagner (1976) อาทิ Pommerehne & Schneider (1978), Breeden & Hunter (1985), หรือ Garcia-Alegre & Lopez-Casasnovas (2004) พบว่า ภาพลวงตาทางการคลังทำให้ขนาดการใช้จ่ายของภาครัฐเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในทางตรงกันข้าม Carroll (2009) พบว่าความซับซ้อนของโครงสร้างรายได้ (revenue diversity) ไม่มีความสัมพันธ์กับการขยายตัวของการใช้จ่ายในภาครัฐ แม้ว่างานของ Carroll (2009) จะใช้กรอบวิเคราะห์และดัชนีชี้วัดปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง เช่นเดียวกับงานของ Wager (1976) ก็ตาม

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนเลือกวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังจากการรับรู้ของประชาชนทั่วไป โดยมีฐานคิดที่ต่อยอดมาจากงานของ Downs (1960) และ Buchanan (1977) กล่าวคือหากภาพลวงตาทางการคลังมีอยู่จริง ย่อมทำให้การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภาระภาษีและงบประมาณภาครัฐคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ต่อจากนั้น ผู้เขียนได้พัฒนาตัวแบบสถิติสมการถดถอยโลจิสติกส์แบบหลายค่า (multinomial logistic regression: MLR) เพื่อใช้อธิบายผลของภาพลวงตาทางการคลังที่มีต่อทัศนคติของประชาชนในด้านภาษีอากรและการงบประมาณภาครัฐ กรอบการวิเคราะห์แสดงดังแผนภาพที่ 1 ต่อไปนี้

<sup>6</sup> ดัชนีดังกล่าวสร้างขึ้นจากแนวคิดของ Hirschman-Herfindahl Index (HHI) ซึ่งคำนวณได้จาก  $F = \sum_{i=1}^n r_i^2$  ค่า  $r_i$  ได้แก่สัดส่วนของรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้รวมของเมืองที่  $i^{th}$  ในตัวแบบของ Wager (1976) ใช้รายได้หลัก 4 ประเภท หากโครงสร้างรายได้ของเมืองนั้นๆ มีที่มาจากภาษี/ค่าบริการหลายประเภทจะทำให้เกิดความซับซ้อนขึ้น (ค่าดัชนี HHI จะลดต่ำลง) อย่างไรก็ตาม ฟังก์ชันดังกล่าวมีข้อจำกัดที่ยังมิได้สะท้อนถึงความซับซ้อนทั้งหมดของโครงสร้างรายได้รัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่มีหลายอัตรา และในกรณีที่มีภาษี/ค่าบริการไม่ปรากฏชัดเจน ดังนั้นดัชนี HHI จึงอาจมีข้อจำกัดด้าน Construct validity และที่ส่งผลให้ขนาดของภาพลวงตาทางการคลังที่วัดได้ต่ำกว่าความเป็นจริง

## แผนภาพที่ 1 กรอบวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังและผลลัพธ์ต่อทัศนคติทางการคลังของประชาชน



การกำหนดหน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) คือ ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง มีเหตุผล 2 ประการ เหตุผลแรก ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจทางสาธารณะ ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวสามารถพัฒนาไปสู่การเสนอมาตรการปรับเปลี่ยนทัศนคติทางการคลังที่เกื้อหนุนต่อการบริหารงานคลังของไทยให้ยั่งยืนสืบต่อไป เหตุผลต่อมา ผู้เขียนเลือกใช้ข้อมูลทัศนคติของประชาชนในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554 เพราะในช่วงเลือกตั้งพรรคการเมืองเปิดเผยนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษี จึงมีการรับรู้ข้อมูลมากกว่าช่วงในเวลาปกติ<sup>7</sup>

กรอบวิเคราะห์ในแผนภาพที่ 1 ประกอบด้วยตัวแปรหลัก 2 กลุ่ม ได้แก่  
1) กลุ่มตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยตัวแปรภาพลวงตาทางการคลัง ปัจจัยส่วนบุคคล

<sup>7</sup> Rosen (2002) อธิบายว่าตามปกติประชาชนมักจะเปิดเผยทัศนคติทางการคลังเนื่องจากเกรงว่าการเปิดเผยความต้องการดังกล่าวจะก่อให้เกิดภาระแก่พวกเขาโดยการเสียภาษีเพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากพวกเขาไม่เปิดเผยความต้องการแล้ว พวกเขาก็คงจะได้รับประโยชน์จากบริการที่รัฐจัดให้อยู่ดี เนื่องจากสินค้าบริการสาธารณะมีลักษณะที่ไม่สามารถแบ่งแยกหน่วยในการบริโภคได้ (non-excludable) นั่นเอง

และความตื่นตัวทางการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ 2) กลุ่มตัวแปรตาม ได้แก่ทัศนคติทางการคลังของประชาชนด้านภาษีและงบประมาณภาครัฐ ในการวัดตัวแปรปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังจะพิจารณาจาก 2 องค์ประกอบ ได้แก่ ความรู้ทั่วไปของประชาชนเกี่ยวกับระบบบริหารงานคลังของไทย และการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีอากรและการงบประมาณภาครัฐ ตัวแปรแรกเป็นการประเมินว่าประชาชนมีความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับระบบการคลังของไทยมากน้อยเพียงใด หากประชาชนมีความรู้พื้นฐานที่ดี ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการใช้จ่ายและ/หรือการเก็บภาษีของรัฐบาลน้อยลง ซึ่งน่าจะส่งผลให้ภาพลวงตาทางการคลังลดต่ำลงด้วย ทั้งนี้ การวัดความรู้ของประชาชนในด้านนี้ประกอบไปด้วยชุดคำถามแบบถูก-ผิดจำนวน 10 ข้อ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมใน 3 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่ (1) สถาบันการคลังและแนวปฏิบัติด้านการคลังและงบประมาณ (2) ความรู้เกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบันในด้านนโยบายการคลังและงบประมาณ และ (3) ความรู้เฉพาะในเชิงระบบการบริหารงานคลังสาธารณะ รายละเอียดคำถามและค่าคะแนนความรู้จะอภิปรายในเนื้อหาหัวข้อ 5.1 ต่อไป

ตัวแปรที่สองในการประเมินขนาดของภาพลวงตาทางการคลังในมุมมองของประชาชนก็คือ ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับภาษีอากรและงบประมาณมากน้อยเพียงใด ดังกล่าวข้างต้นว่า โครงสร้างภาษีอากรและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐสลับซับซ้อน ประชาชนจึงไม่สามารถประเมินได้อย่างชัดเจนว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีเป็นเงินเท่าใด และ/หรือได้รับบริการใดบ้างจากรัฐ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชาชนมีทัศนคติที่เรียกร้องให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณะและ/หรือลดภาษีอากรเกินความพอดี

ในการวัดตัวแปรเหล่านี้ ผู้เขียนได้สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่าในปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา พวกเขาได้เสียภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนเท่าใด ได้รับบริการจากรัฐในด้านต่างๆ มีมูลค่าเท่าใด และประเมินว่าภาระหนี้ของรัฐบาลมีจำนวนเท่าใด จากนั้นวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าข้อมูลการรับรู้ของประชาชน ความคลาดเคลื่อนไปจากข้อเท็จจริง (discrepancy) เพียงใด รายละเอียดเกี่ยวกับการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนของประชาชนจะได้รับการอภิปรายไว้ในหัวข้อ 5.2 ต่อไป

ส่วนปัจจัยส่วนบุคคลและความตื่นตัวทางการเมือง ถือเป็นปัจจัยควบคุม (control variable) ตัวแปรแทรกซ้อนเหล่านี้ ได้แก่ ระดับการศึกษา ระดับรายได้ เพศ อายุ และภูมิลำเนา การติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ความชื่นชอบในพรรคการเมือง และความตื่นตัวในการไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งทั่วไปครั้งที่ผ่านๆ มา (ธันวาคม 2550) ตัวแปรต่างๆ เหล่านี้มักได้รับการวิเคราะห์ในงานวิจัยเชิงประจักษ์ก่อนหน้านี้ว่ามีผลต่อทัศนคติและความชื่นชอบของประชาชนที่มีต่อนโยบายสาธารณะในด้านต่างๆ อาทิ ถวิลวดี บุรีกุล (2554) เป็นต้น

สำหรับตัวแปรตาม ซึ่งได้แก่ทัศนคติของประชาชนในด้านภาษีและงบประมาณรายจ่ายของรัฐ เป็นการพิจารณาว่า ประชาชนมีมุมมองต่อระดับภาษีและการใช้จ่ายของภาครัฐอย่างไร จากการสอบถามทัศนคติของประชาชน ด้านแรกเป็นการสอบถามว่ารัฐควรเพิ่ม ลด หรือคงระดับภาษีอากรไว้ตามเดิม และในทางกลับกัน รัฐควรเพิ่ม ลด หรือคงระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะไว้ ผู้เขียนเลือกวิเคราะห์จากทัศนคติทั้ง 2 ด้านนี้เนื่องจากเป็นตัวแปรที่มีความสำคัญในเชิงนโยบายสาธารณะ และการบริหารงานคลังภาครัฐ ที่สะท้อนความต้องการต่อบริการสาธารณะ และความเต็มใจของประชาชนที่จะการเสียภาษีอากรแก่รัฐ

#### 4. ระเบียบวิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

การสำรวจดำเนินการระหว่างวันที่ 1-15 มิถุนายน 2554<sup>8</sup> ครอบคลุมตัวอย่างผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 1,500 คน ใช้วิธีการสุ่มแบบเป็นระบบหลายขั้นตอน โดยอาศัยหลักความน่าจะเป็น (multi-stage, probability sampling) ในจำนวนนี้อยู่ในกรุงเทพมหานคร 300 คน และในภูมิภาคต่างๆ 4 แห่งจำนวน 1,200 คน วิธีการสุ่มและขนาดกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวได้รับการนำเสนอก่อนหน้านี้แล้วว่าสามารถให้ผลสำรวจที่มีความน่าเชื่อถือตามหลักสถิติ<sup>9</sup> ขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างเป็นดังนี้ ลำดับแรก

<sup>8</sup> การสำรวจนี้เกิดจากความร่วมมือทางวิชาการระหว่างแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม (Thailand Political Database) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ และสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ผู้เขียนขอขอบพระคุณในความร่วมมือนี้อย่างสูง

<sup>9</sup> ตัวอย่างเช่น ถวิลวดี บุรีกุล (2554) และ ถวิลวดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริดจ์ตัน (2550) เป็นต้น ทั้งนี้รายชื่อตำบล (หรือแขวงของกรุงเทพมหานคร) หมู่บ้าน และจำนวนประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีได้แสดงไว้ในบทความ แต่สามารถสอบถามได้โดยตรงจากผู้เขียน

การคัดเลือกตำบลที่เป็นพื้นที่เป้าหมายจากภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ จำนวน 100 แห่ง โดยที่จำนวนการคัดเลือกตำบลในแต่ละภูมิภาคใช้สัดส่วนของประชากรในแต่ละภูมิภาคต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศเป็นเกณฑ์ ในการคัดเลือกนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการสุ่มแบบเป็นระบบ (systematic sampling) กล่าวคือการสุ่มตำบลเป้าหมายเริ่มจากวิธีสุ่มอย่างง่าย จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่าง (skip number) ในการคัดเลือกตำบลจากบัญชีรายชื่อให้ได้ครบจำนวน 100 แห่งตามที่ต้องการ<sup>10</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนตำบลเป้าหมายและตำบลที่สุ่มจำแนกตามภูมิภาคแสดงดังคอลัมน์ที่ 1 และ 2 ของตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** แสดงขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างและจำนวนตัวอย่างในแต่ละขั้นตอน (จำแนกตามภูมิภาค--ยกเว้นกรุงเทพฯ)

ภูมิภาค	จำนวนตำบล เป้าหมาย [1]	จำนวนตำบล ที่สุ่ม [2]	จำนวนหมู่บ้าน เป้าหมาย [3]	จำนวน หมู่บ้านที่สุ่ม [4]	จำนวนประชากร เป้าหมาย [5]	จำนวนตัวอย่าง ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง [6]
เหนือ	544	24	817	26	9,351	271
ตะวันออกเฉียงเหนือ	776	33	1,437	46	16,104	466
กลาง	662	28	405	13	7,891	229
ใต้	359	15	451	14	8,093	234
รวม	2,341	100 <sup>iv</sup>	3,110	99 <sup>iv</sup>	41,439	1,200 <sup>iv</sup>

หมายเหตุ: <sup>iv</sup> เป็นตัวเลขที่คณะผู้วิจัยกำหนดขึ้นเพื่อให้การจัดเก็บข้อมูลอยู่ในวิสัยที่กระทำได้ในระยะเวลาและงบประมาณวิจัยที่มีอยู่

ขั้นตอนที่สอง การคัดเลือกหมู่บ้านเป้าหมายจากบัญชีรายชื่อหมู่บ้านในแต่ละตำบลที่สุ่มได้ทั้ง 4 ภูมิภาค ซึ่งมีจำนวน 3,110 แห่ง ด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่ายในขั้นต้น จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่างในการสุ่มรายชื่อหมู่บ้านเพื่อให้ได้จำนวน 99 แห่ง ดังคอลัมน์ที่ 3 และ 4 ของตารางที่ 1 และในขั้นสุดท้ายเป็นการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในหมู่บ้านเป้าหมายจำนวน 99 แห่ง ซึ่งมีรายชื่อจำนวน 41,439 คน เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,200 คนตามที่ต้องการ การสุ่ม

<sup>10</sup> ตัวเลขระยะห่างในกรณีนี้เท่ากับ 23 ซึ่งได้มาจาก  $2,341 \div 100 = 23.41$  ทั้งนี้บัญชีรายชื่อตำบลเป้าหมายจัดเรียงตามลำดับตัวอักษร

บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเริ่มจากการสุ่มตัวอย่างคนแรกด้วยวิธีอย่างง่าย จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่างเพื่อสุ่มประชาชนจากบัญชีรายชื่อจนได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างครบตามที่ต้องการในแต่ละภูมิภาค ข้อมูลและผลการคัดเลือกในขั้นตอนนี้แสดงดังคอลัมน์ที่ 5 และ 6 ของตารางที่ 1 ข้างต้น<sup>11</sup>

ส่วนการคัดเลือกตัวอย่างของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครจำนวน 300 คนนั้นมีหลักการคล้ายคลึงกันกับข้างต้น แต่จะมีลักษณะเฉพาะอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเชิงพื้นที่และการแบ่งเขตการปกครอง ในขั้นตอนแรก เป็นการสุ่มอย่างง่ายเพื่อคัดเลือกแขวงจำนวน 10 แขวงจากทั้งหมด ต่อจากนั้นจึงหาจำนวนครัวเรือนในแขวงที่ได้คัดเลือกขึ้นมา ซึ่งพบว่ามีทั้งหมด 84,296 ครัวเรือน และในขั้นตอนสุดท้ายจึงดำเนินการสุ่มแบบเป็นระบบโดยเริ่มจากการใช้ตารางสุ่มอย่างง่ายเพื่อคัดเลือกตัวอย่างแรก จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่างคัดเลือกประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนที่ต้องการ<sup>12</sup>

อนึ่งเนื่องจากการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในกรุงเทพมหานครซึ่งมีจำนวน 300 คนมาจากวัตถุประสงค์ที่ต้องการสุ่มตัวอย่างให้มีจำนวนเกิน (oversampling) สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลในอนาคต สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างจากกรุงเทพมหานครจึงมีมากกว่าสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากพื้นที่ดังกล่าวต่อสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศปี พ.ศ. 2554 ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ถ่วงน้ำหนักสัดส่วนของข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่กรุงเทพมหานครลง (down weight) ให้เหลือประมาณร้อยละ 9.1 ข้อมูลที่จะนำเสนอต่อไปนี้จะจึงเป็นข้อมูลที่มีการปรับค่าถ่วงน้ำหนักแล้ว โดยที่ขนาดของกลุ่มตัวอย่างใหม่มีจำนวนทั้งสิ้น 1,320 คน แบ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของผู้ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 120 คน<sup>13</sup>

<sup>11</sup> ในกรณีนี้ตัวเลขระยะห่างมีค่าเท่ากับ 35 ซึ่งได้มาจาก  $41,439 \div 1,200 = 34.53$  หรือประมาณ 35 นั่นเอง

<sup>12</sup> ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการเท่ากับ 300 คนจาก 84,296 ครัวเรือน จึงได้ตัวเลขระยะห่าง  $84,296 \div 300 = 280.97$  หรือ 281 นั่นเอง

<sup>13</sup> ข้อมูลจาก กกต. แจ้งว่าในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 46,939,549 คน เป็นผู้มีสิทธิในกรุงเทพฯ จำนวน 4,260,951 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 9.1 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (ข้อมูลจาก <http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php>)

ชุดคำถามในการสำรวจครั้งนี้ถูกพัฒนาขึ้นโดยผู้เขียนโดยอิงจากรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ต่อจากนั้นจึงมีการประเมินความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) โดยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ<sup>14</sup> ต่อจากนั้นนำไปทดลองกับกลุ่มตัวอย่าง (pilot test) จำนวน 60 ชุด ได้ข้อคิดสำหรับนำมาปรับปรุงคำถาม ส่วนการลงพื้นที่เพื่อจัดเก็บข้อมูลดำเนินการโดยนักวิจัยภาคสนามโดยวิธีการสัมภาษณ์ตามข้อคำถามที่กำหนด และเมื่อได้ข้อมูลจากภาคสนามแล้ว จึงนำมาบันทึกค่าตัวแปรและตรวจสอบความเรียบร้อยของข้อมูล ในการลงพื้นที่ภาคสนาม หากนักวิจัยไปถึงครัวเรือนแล้วแต่ไม่พบบุคคลตามรายชื่อที่ต้องการสัมภาษณ์ในครั้งแรก จะลงพื้นที่ซ้ำอีกครั้งหนึ่งโดยกำหนดเวลาที่นัดหมายไว้ หากลงพื้นที่ซ้ำแต่ก็ยังไม่พบบุคคลตามรายชื่อที่สุ่มไว้ได้ ให้เลือกสัมภาษณ์บุคคลอื่นในครอบครัวที่มีเพศเดียวกัน แต่ถ้าหากยังไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวได้อีก นักวิจัยจะขยับไปสัมภาษณ์ครัวเรือนถัดไปในบัญชีรายชื่อครัวเรือน

ในภาพรวมนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 52.8) มีอายุเฉลี่ย 50 ปี 9 เดือน ส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นเกษตรกร (ร้อยละ 50.5) ได้รับการศึกษาชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่า (ร้อยละ 71.1) และมีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ย 12,362.3 บาทต่อเดือน ระยะเวลาที่กลุ่มตัวอย่างพำนักอาศัยอยู่ในจังหวัดเท่ากับ 41 ปี 4 เดือนโดยเฉลี่ย ทั้งนี้กว่าร้อยละ 90 ของกลุ่มตัวอย่างอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดมานานกว่า 20 ปี และกว่าร้อยละ 95 ของกลุ่มตัวอย่างได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนธันวาคม 2550 ที่ผ่านมา ส่วนในด้านความขึ้นชอบนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ขึ้นชอบนโยบายของพรรคเพื่อไทย (ร้อยละ 44.2) และรองลงมาได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ (ร้อยละ 30.3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมืองพอสมควร กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 43.1 แจ้งว่า ติดตามข่าวสารบ้านเมืองและการรณรงค์หาเสียงทางการเมืองบ้าง ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 32.7 ติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ เกี่ยวกับแหล่งข้อมูล กลุ่มตัวอย่างข่าวสารทางการเมืองจากโทรทัศน์ (ร้อยละ 62.9) รองลงมาได้แก่กิจกรรมการหาเสียงของพรรคการเมือง อาทิ รถ/ป้ายหาเสียง หรือการปราศรัย เป็นต้น (ร้อยละ 18.0 ของกลุ่มตัวอย่าง)

<sup>14</sup> ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 5. ผลสำรวจการรับรู้และทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรและงบประมาณภาครัฐ

เนื้อหาในส่วนนี้นำเสนอปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง เริ่มจากรความรู้ทั่วไปของประชาชนที่มีต่อระบบการบริหารงานคลังภาครัฐ ตามด้วยการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร ภาระหนี้ และบริการที่ได้รับจากรัฐ และสุดท้าย คือ ทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับขนาดการจัดบริการและการจัดเก็บภาษีอากร

### 5.1 ความรู้ทั่วไปของประชาชนเกี่ยวกับระบบการคลังสาธารณะของไทย

ในประเด็นแรก การตั้งคำถามว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบบริหารงานคลังสาธารณะของไทยมากน้อยเพียงใด คำถามนี้มีความสำคัญยิ่งในสังคมประชาธิปไตย เพราะเป็นพื้นฐานของการรับรู้และการตัดสินใจของประชาชนในเรื่องการจัดสรรงบประมาณและการกระจายภาระภาษีในสังคม หากการรับรู้ของประชาชนจำกัด ย่อมส่งผลให้การตัดสินใจของพวกเขามีขอบเขตที่จำกัดหรือเกิดความบิดเบือนในกระบวนการตีความหมายตามไปด้วย

ในการนี้ ผู้เขียนจึงได้พัฒนาชุดคำถามขึ้นจำนวน 10 ข้อแบบถูก-ผิด โดยมีเนื้อหาครอบคลุมความรู้ทั่วไปด้านการคลังในระดับพื้นฐาน ประเด็นความเคลื่อนไหวในปัจจุบันด้านภาษีอากรและงบประมาณภาครัฐ ตลอดจนความรู้เฉพาะในเชิงระบบด้านการบริหารงานคลังสาธารณะ ค่าคะแนนเป็นตัวแปรหนึ่งในการประเมินปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง ชุดคำถามและผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 2 ด้านล่าง ในภาพรวมนั้นจะเห็นว่าคะแนนความรู้ทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับภาษีอากรและงบประมาณภาครัฐไม่สูงนัก คะแนนเฉลี่ย (mean) เท่ากับ 2.68 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน มีค่ามัธยฐาน (median) เท่ากับ 2.0 คะแนน และมีค่าฐานนิยม (mode) เท่ากับ 0 คะแนน ซึ่งมีผู้ที่ได้รับคะแนนดังกล่าว 546 คน หรือร้อยละ 41.3 ของกลุ่มตัวอย่าง ในทางกลับกันผู้ที่ให้คำตอบถูกต้องตั้งแต่ 5 ข้อขึ้นไป มี 389 คนหรือร้อยละ 29.5 ของกลุ่มตัวอย่าง และผู้ที่ตอบได้ถูกต้องจำนวนตั้งแต่ 8 ข้อขึ้นไปมี 90 คนหรือร้อยละ 6.8 ในจำนวนนี้ ผู้ที่ตอบได้ถูกต้องทุกข้อมีจำนวน 6 คนหรือร้อยละ 0.5 ของกลุ่มตัวอย่าง

## ตารางที่ 2 ความรู้ทั่วไปของประชาชนเกี่ยวกับระบบบริหารงานคลังสาธารณะของไทย

คำถาม	จำนวนคนที่ตอบถูก	จำนวนคนที่ตอบผิด	ไม่ตอบ/ไม่ทราบ	ร้อยละของผู้ที่ตอบถูก
1. ปีงบประมาณเริ่มต้นทุกๆ วันที่ 1 กันยายน (ผิด)	266	270	784	20.2%
2. งบประมาณรายจ่ายปี 2554 มีขนาด 2.07 ล้านล้านบาท (ถูก)	207	167	946	15.7%
3. รัฐบาลจัดทำงบประมาณปี 2554 แบบ “ขาดดุล” (ถูก)	411	95	814	31.1%
4. ในวันที่ 1 เมษายน 2554 ข้าราชการได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 (ถูก)	526	84	710	39.9%
5. ในปีงบประมาณปัจจุบัน (2554) แผนงานด้านการศึกษาได้รับงบประมาณจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ถูก)	389	152	779	29.4%
6. ปัจจุบัน ราคาน้ำมันดีเซลได้รับการอุดหนุนจากเงินภาษี (ถูก)	480	116	723	36.4%
7. กรมสรรพสามิตรับผิดชอบการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม (ผิด)	160	420	740	12.2%
8. ประชาชนวัยแรงงานทุกคนเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม (ผิด)	240	389	691	18.2%
9. บริษัทห้างร้านทั่วไปจะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 30 ของกำไรสุทธิ (ถูก)	343	127	850	26.0%
10. การก่อหนี้ของรัฐบาลเป็นจำนวนมากอาจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น (ถูก)	513	75	732	38.9%

หมายเหตุ: (1) คำในวงเล็บเป็นคำตอบของข้อนั้นๆ; (2) ข้อมูลมีการปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

พึงสังเกตว่า กลุ่มตัวอย่างมักให้คำตอบที่ถูกต้อง ในประเด็นที่เป็นข่าวหรืออยู่ในความสนใจของสาธารณชนขณะนั้น เช่น การปรับขึ้นเงินเดือนข้าราชการในเดือนเมษายน 2554 (ข้อ 4) หรือประเด็นการหาเสียงทางการเมืองที่สำคัญ อาทิ มาตรการอุดหนุนราคาน้ำมันดีเซล (ข้อ 6) หรือผลกระทบของการก่อหนี้สาธารณะ (ข้อ 10) ฯลฯ ในบรรดาคำถามเหล่านี้มีสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 1 ใน 3 (มากกว่า

ร้อยละ 35) ที่ให้คำตอบที่ถูกต้อง ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่าหากประชาชนได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณผ่านการสื่อสารในทางสาธารณะเพิ่มขึ้น และต่อเนื่อง สะท้อนว่ามีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง

การทดสอบความรู้ทั่วไปด้านการบริหารงานคลังสาธารณะเป็นรายภูมิภาค จำแนกตามพรรคการเมืองที่ประชาชนชื่นชอบ ตามระดับรายได้ครัวเรือน และจำแนกตามระดับการศึกษา ผู้เขียนพบกับความเหมือนและความต่างของค่าคะแนนความรู้ความเข้าใจหลายประการดังนำเสนอไว้ในตารางที่ ผ-1 และ ผ-2 ของภาคผนวกท้ายบทความ ผลวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานคร (คะแนนเฉลี่ย 1.74) และในพื้นที่ภาคใต้ (คะแนนเฉลี่ย 1.50) มีความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับระบบการคลังน้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างในภูมิภาคอื่นอย่างชัดเจน ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ชื่นชอบในพรรคการเมืองหลัก 2 พรรค คือ พรรคเพื่อไทย (คะแนนเฉลี่ย 3.29) และ พรรคประชาธิปัตย์ (คะแนนเฉลี่ย 2.19) มีความรู้ความเข้าใจในระบบการคลังภาครัฐที่แตกต่างกันพอประมาณ และนอกจากนี้ ข้อมูลตารางที่ ผ-2 สะท้อนว่า ระดับการศึกษาที่สูงขึ้นมีส่วนทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจในระบบภาษีและการบริหารงบประมาณภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ส่วนระดับรายได้ของครัวเรือนมิได้มีความสัมพันธ์กับระดับความรู้ความเข้าใจในการบริหารงานคลังภาครัฐแต่อย่างใด

## 5.2 การรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากร ภาระหนี้สาธารณะ และการได้รับบริการจากรัฐ

การประเมินว่าประชาชนรับรู้ถึงระดับบริการที่รัฐจัดให้ และจำนวนเงินภาษีที่ได้จ่ายให้แก่รัฐเพียงใด จึงได้สอบถามว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างทราบหรือไม่ว่าจ่ายภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนเงินเท่าใดในปี 2553 และผู้ตอบแบบสอบถามคิดว่าได้รับบริการจากรัฐคิดเป็นมูลค่าเท่าใดในช่วงเวลาเดียวกัน ภาระหนี้สาธารณะที่ต้องประชาชนต้องแบกรับมีมูลค่าเท่าใด หากไม่ทราบถึงภาระภาษีอากร ภาระหนี้สาธารณะ และระดับบริการสาธารณะในปัจจุบันแล้ว การเรียกร้องให้รัฐเพิ่มหรือลดบริการสาธารณะหรือการเรียกร้องให้เพิ่มหรือลดการจัดเก็บภาษีก็คงเป็นไปอย่างเลื่อนลอย

การประเมินถึงการรับรู้ของประชาชนในด้านภาษี การจัดบริการของรัฐ และหนี้สาธารณะแสดงดังตารางที่ 3 ทั้งนี้ ในปี 2553 รัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทหลัก โดยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากรเป็นจำนวน 1.768 ล้านล้านบาท หมายถึง คนไทยแต่ละคนจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวน 27,673.9 บาท ในทางกลับกัน รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะผ่านกระทรวง กรม และองค์กรต่างๆ เป็นจำนวน 1.7 ล้านล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกัน หรือคิดเป็น ประมาณ 26,613.1 บาทต่อประชากร ภาระหนี้สาธารณะในวันสิ้นปี พ.ศ. 2553 เท่ากับ 4.23 ล้านล้านบาทหรือคิดเป็นประมาณ 66,231.4 บาทต่อประชากร<sup>15</sup>

ตารางที่ 3 ผลสำรวจการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการจ่ายภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐในปี 2553

ประเด็น	จำนวน ผู้ที่ตอบ	ไม่ตอบ/ ตกหล่น	ค่าสถิติของคำตอบ (บาทต่อประชากร)						ค่าเฉลี่ยคำตอบ ที่คลาดเคลื่อน (Discrepancy)
			Mean	Median	P10 <sup>th</sup>	P25 <sup>th</sup>	P75 <sup>th</sup>	P90 <sup>th</sup>	
1. ในปี พ.ศ. 2553 ท่านได้จ่าย ภาษีทุกประเภทให้กับรัฐบาล (80.2%) เป็นจำนวนเท่าใด	1,059	261 (19.8%)	23,036.9	3,980	64.2	300	10,000	31,373.8	-4,637
2. ท่านคิดว่าในปี 2553 ได้รับ บริการต่างๆ ประเภทจาก รัฐบาลเป็นมูลค่าเท่าใด	907	413 (31.3%)	383,476.2	21,000	100	300	3,175	10,000	356,863.1
3. ท่านคิดว่าภาระหนี้สาธารณะ ต่อประชากร ตอนสิ้นปี 2553 เป็นเท่าใด	668	652 (49.4%)	2,296,076.3	15,000	100	2,000	70,000	100,000	2,229,844.9

หมายเหตุ: ข้อมูลในตารางถูกถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

ข้อมูลตารางที่ 3 สะท้อนแง่มุมเกี่ยวกับภาพลวงตาทางการคลังในบริบทของ  
ไทยหลายประการ ประการแรก ประชาชนส่วนใหญ่มีรับรู้ถึงภาระภาษีและบริการที่  
ได้รับจากรัฐมากนัก ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ตอบหรือไม่แสดงความ  
ความคิดเห็น (ข้อมูลตกหล่น) มีสูงมาก ประเด็นต่อมา ข้อมูลประมาณการของประชาชน

<sup>15</sup> ข้อมูลจากกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณ และระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

เกี่ยวกับภาวะภาษี ระดับบริการที่ได้รับ และภาระหนี้สาธารณะ พบว่ามีการกระจายตัวที่สูงมาก (variation) ดังเห็นได้จากค่าเฉลี่ยเลขคณิต (mean) มีความแตกต่างกับค่ามัธยฐาน (median) หลายเท่าตัว (หรืออาจพิจารณาได้จากความแตกต่างของข้อมูลที่ลำดับเปอร์เซนไทล์ 10 และ 90) ผลสำรวจนี้สะท้อนว่าประชาชนส่วนใหญ่มีได้รับรู้ข้อมูลด้านการคลังภาครัฐอย่างชัดเจน และไม่ได้เป็นทิศทางเดียวกัน จึงมีแนวโน้มสูงที่เกิดภาพลวงตาทางการคลัง ซึ่งยืนยันได้จากข้อความที่สื่อสารออกมา อาทิเช่น “ไม่รู้เรื่องพวกนี้เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายบัญชี”, “ได้บริการฟรีจากรัฐไม่เคยเสียภาษี” หรือแม้กระทั่ง “ไม่รู้เรื่องภาษีเลยเพราะว่าแก่แล้ว” ฯลฯ โดยที่ความจริงบริการของภาครัฐทุกประเภท มีราคาในรูปของภาษีที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนไม่ว่าสมัครใจหรือไม่สมัครใจก็ตาม

ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญยิ่งก็คือ ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มองว่าได้จ่ายภาษีทุกประเภทเฉลี่ย 23,036.9 บาทต่อคนในปี 2553 ในขณะที่ข้อเท็จจริงก็คือรัฐได้จัดเก็บภาษีจากประชาชนเป็นจำนวนเงิน 27,673.9 บาทโดยเฉลี่ยต่อคน หมายถึงค่าความคลาดเคลื่อนที่ต่ำกว่าข้อเท็จจริง (under-perceived) ประมาณร้อยละ -17 ในทางกลับกัน บริการที่รัฐให้กับประชาชนมูลค่า 26,613.1 บาทต่อประชากร แต่กลุ่มตัวอย่างประเมินว่าได้รับบริการจากรัฐคิดเป็นมูลค่า 383,476.2 บาท คือ ความคลาดเคลื่อนที่สูงเกินจริง (over-perceived) ราว 14.4 เท่าตัว และความคลาดเคลื่อนเรื่องภาระหนี้สาธารณะก็อยู่ในระดับสูงเช่นกัน 34.7 เท่าตัว

ข้อค้นพบในประเด็นสุดท้ายมีความสำคัญยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการนโยบายการคลังและงบประมาณภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปว่าพวกเขาได้รับบริการจากรัฐจำนวนมาก แต่จ่ายภาษีให้แก่รัฐเพียงเล็กน้อย ย่อมประเมินว่าบริการสาธารณะเป็นเสมือนของฟรีหรือไม่มีราคา จึงเกิดทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรี (free-lunch attitude) และสนับสนุนให้ขยายบริการของรัฐตลอดเวลา สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของสำนักทางเลือกสาธารณะ (public choice)

#### ตารางที่ 4 ค่าเฉลี่ยการรับรู้ที่คลาดเคลื่อนของประชาชน จำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน

ระดับรายได้ครัวเรือน (บาท/เดือน)	ค่าเฉลี่ยการรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านภาษีอากร (บาท/ประชากร)	ค่าเฉลี่ยการรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านรายจ่าย (บาท/ประชากร)	ค่าเฉลี่ยการรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านภาระหนี้ (บาท/ประชากร)
1) ต่ำกว่า 3,000	-12,774.5 (sd=44,391.7; n=267)	225,005.4 (sd=3,268,132.9; n=243)	882,679.5 (sd=8,512,163.6; n=141)
2) 3,001-6,000	-11,962.4 (sd=71,255.6; n=269)	383,285.0 (sd=3,533,203.8; n=225)	673,077.9 (sd=7,670,562.7; n=172)
3) 6,001-15,000	-17,697.3 (sd=18,888.0; n=291)	669,814.5 (sd=6,170,303.9; n=247)	1,064,507.3 (sd=10,085,460.5; n=196)
4) 15,001-30,000	-9,511.7 (sd=71,710.7; n=96)	-9,020.1 (sd=109,043.5; n=85)	14,335,312.2 (sd=119,509,092.9; n=70)
5) 30,001 ขึ้นไป	8,198.5 (sd=115,675.9; n=50)	-22,062.56 (sd=8,358.9; n=37)	805,578.7 (sd=2,588,451.9; n=32)

หมายเหตุ: (1) ขึ้นรายได้จำแนกโดยอิงจากค่า Percentile 25, 50, 80, และ 95; (2) มีข้อมูลตกหล่นบางส่วนในการวิเคราะห์ความคลาดเคลื่อนจำแนกตามระดับรายได้ครัวเรือน; (3) ตัวเลขในวงเล็บได้แก่ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

ต่อมาวิเคราะห์การรับรู้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนๆ ตามระดับรายได้ ดังแสดงในตารางที่ 4 แล้วนั้น พบข้อสังเกตว่า รูปแบบของการรับรู้ข้อมูลแตกต่างกันอย่างชัดเจนระหว่างกลุ่มจน/รวย กลุ่มแรกหมายถึงรายได้น้อย (ตั้งแต่ 15,000 บาท/เดือนลงมา) กลุ่มหลังหมายถึงรายได้สูง (สูงกว่า 30,000 บาท/เดือน) ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อย (กลุ่มที่ 1-3) รับรู้ว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐต่ำกว่าความเป็นจริง แต่ได้รับบริการจากรัฐสูงเกินกว่าความเป็นจริง (อาจเข้าใจผิดไปว่าบริการของรัฐมีราคาที่ถูกเกินจริง) ในทางกลับกัน กลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาท/เดือน (กลุ่มที่ 5) มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐมากเกินไป แต่ได้รับบริการกลับคืนเป็นจำนวนน้อย (อาจเข้าใจผิดไปว่าบริการของรัฐมีราคาแพงเกินไป) ฉะนั้นเมื่อภาพลวงตาทางการคลังส่งผลให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยรับรู้ข้อมูลอย่างคลาดเคลื่อนในลักษณะที่แตกต่างไปจากการรับรู้ของกลุ่มผู้มีรายได้สูง จึงมีความเป็นไปได้ที่ประชาชนทั้ง 2 กลุ่มนี้จะมิตศนคติในการเรียกร้องนโยบายภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐในทิศทางที่แตกต่างกันระหว่าง ซึ่งจะนำมาอภิปรายในตอนต่อไป

### 5.3 ทศนคติของประชาชนเกี่ยวกับระดับภาษีอากรและขนาดการใช้จ่าย ในภาครัฐ

ในส่วนนี้สอบถามกลุ่มตัวอย่างว่า “รัฐบาลใหม่ที่จะเข้าบริหารประเทศ ในปี 2554 ควรเพิ่มหรือลดงบประมาณในการจัดบริการให้แก่ประชาชน หรือคงระดับการใช้จ่ายเท่าเดิม” ผลสำรวจในตารางที่ 5 พบว่าร้อยละ 59.5 ประสงค์ให้รัฐมีบทบาทในการจัดบริการเพิ่มขึ้น (หัวข้อที่ 1) ในขณะที่กลุ่มที่เห็นว่ารัฐควรลดระดับการจัดบริการลงหรือคงเดิมมีเพียงประมาณร้อยละ 4.7 และ 8.9 ตามลำดับ

ในการเปลี่ยนคำถามในทางกลับกัน ด้วยคำถามว่า “รัฐบาลใหม่ที่จะเข้าบริหารประเทศหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 ควรเพิ่มหรือลดภาษี หรือควรจัดเก็บเท่าเดิม” คำตอบที่ได้รับกลับสวนทางกัน (ดูหัวข้อ 2 ของตารางที่ 5) กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 54.7 ประสงค์ให้รัฐลดภาษีลง ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่ารัฐควรเพิ่มภาษี มีเพียงร้อยละ 6.0 เท่านั้น ผลการสำรวจในตารางที่ 6 จึงสอดคล้องกับแนวคิดของ Buchanan (1977) ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักขึ้นขอบริการจากรัฐ แต่มักจะไม่นิยมสนับสนุนภาษีอากรให้แก่รัฐ”

#### ตารางที่ 5 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อระดับบริการสาธารณะและภาระภาษีอากร ที่รัฐจัดเก็บ

ทัศนคติของประชาชน	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	ข้อมูลตกหล่น	รวม
1. ทัศนคติด้านขนาดงบประมาณ รายจ่ายเพื่อการจัดบริการ สาธารณะ	785 (59.5%)	62 (4.7%)	118 (8.9%)	343 (26.0%)	12 (0.9%)	1,320 (100.0%)
2. ทัศนคติด้านระดับภาษีอากร ที่รัฐจัดเก็บ	79 (6.0%)	722 (54.7%)	208 (15.7%)	302 (22.9%)	9 (0.7%)	1,320 (100.0%)

หมายเหตุ: ข้อมูลปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

เมื่อจำแนกกลุ่มผู้มีรายได้สูงและผู้มีรายได้ต่ำ พบว่ามีทัศนคติทางการคลังของสองกลุ่มแตกต่างกันพอสมควร (ตารางที่ 6) กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าเดือนละ 15,000 บาท ร้อยละ 61.5 ต้องการให้รัฐเพิ่มขนาดการจัดบริการมากขึ้น

(หัวข้อ 1.1) ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 15,000 บาท/เดือนราวร้อยละ 53 ของกลุ่มนี้เท่านั้น (หัวข้อ 2.1) อย่างไรก็ตามมีมุมมองที่สอดคล้องกันคือเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ผลสำรวจชี้ว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 15,000 บาทต่อเดือน ที่สนับสนุนให้รัฐเก็บภาษีเพิ่มขึ้น มีจำนวนร้อยละ 7.9 ของกลุ่มตัวอย่าง (หัวข้อ 2.2) เปรียบเทียบกับกลุ่มรายได้ต่ำ ร้อยละ 5.4 ต้องการให้รัฐเพิ่มภาษีอากร (หัวข้อ 1.2)

**ตารางที่ 6** ทศนคติของประชาชนในด้านบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนกตามรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน

ระดับรายได้ครัวเรือน	ทัศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท/เดือนลงมา	1.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	615 (61.5%)	49 (4.9%)	85 (8.5%)	251 (25.1%)	1,000 (100%)
	1.2 ทัศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	54 (5.4%)	567 (56.7%)	157 (15.7%)	222 (22.2%)	1,000 (100%)
2. ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 15,000 บาท/เดือน	2.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	170 (53.0%)	14 (4.3%)	32 (10.1%)	104 (32.6%)	320 (100%)
	2.2 ทัศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	25 (7.9%)	154 (48.3%)	50 (15.8%)	90 (28.1%)	320 (100%)

**หมายเหตุ:** (1) ข้อมูลรวมไม่เท่ากับ 1,320 คนเนื่องจากมีข้อมูลตกหล่น; (2) ค่า Cramer's V ในด้านบริการสาธารณะเท่ากับ .093 และในด้านภาษีเท่ากับ .116 ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติ ( $p < .05$ ); และ (3) ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนร้อยละของจำนวนผู้ที่มีรายได้ในแต่ละกลุ่ม

ข้อมูลในตารางที่ 6 สะท้อนให้เห็นถึงผลพวงจากภาพดวงตาทางการคลัง ผู้ที่มีรายได้สูงเห็นว่าการดำเนินงานของรัฐ ทำให้ภาระภาษีแก่พวกเขาในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มผู้ยากจน ดังนั้น เมื่อถึงเวลาที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับขนาดการจัดบริการของรัฐและการจ่ายภาษีแล้ว ผู้ที่มีรายได้สูงกว่ามักจะตระหนักถึงภาระภาษีที่จะเพิ่มขึ้นอันเป็นผลที่ตามมาจากการเรียกร้องบริการสาธารณะ (tax consciousness) มากกว่ากลุ่มคนยากจน พวกเขาจึงไม่ต้องการให้รัฐเพิ่มขอบเขตการจัดบริการมากเกินไป แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้รัฐลดภาษีลงเกินควรจนทำให้ขาดแคลนทรัพยากรเพื่อการทำงาน ในทางตรงกันข้าม กลุ่มผู้ยากจนมีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรี (หรืออาจเรียกทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพา) สนับสนุนให้รัฐเพิ่มบริการพร้อมกับเสนอให้รัฐลดการจัดเก็บภาษีลงด้วย

เมื่อสอบถามถึงความชื่นชอบต่อพรรคการเมือง (พรรคเพื่อไทยและประชาธิปัตย์)<sup>16</sup> ซึ่งเป็นพรรคการเมืองชั้นนำของไทยในทศวรรษที่ผ่านมา กลับไม่พบถึงความแตกต่างของการมีทัศนคติให้รัฐเพิ่มหรือลดรายจ่ายที่มีนัยสำคัญแต่อย่างใด กลุ่มการเมืองทั้งสอง (ราวร้อยละ 62 ถึง 65) เห็นว่า รัฐบาลควรเพิ่มบริการให้มากขึ้น (ดูตารางที่ ผ-3 หัวข้อ 1.1 และ 2.1 ในภาคผนวก) อย่างไรก็ตาม ประชาชนทั้งสองกลุ่มมีทัศนคติต่อการเพิ่มภาษีอากรที่ต่างกันอย่างชัดเจน ประชาชนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์ ราวร้อยละ 8.2 สนับสนุนให้รัฐจัดเก็บภาษีมากขึ้น ในขณะที่ประชาชนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทยราวร้อยละ 4.5 สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว (ดูหัวข้อ 1.2 และ 2.2 ของตารางที่ ผ-3) ข้อค้นพบนี้สามารถตีความได้ว่า กลุ่มตัวอย่างที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์มีแนวโน้มที่จะตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐเพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกลุ่มตัวอย่างพื้นที่กรุงเทพมหานคร<sup>17</sup> กับจังหวัดอื่น กลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพฯ ร้อยละ 40.3 เห็นว่ารัฐบาลควรเพิ่มบริการให้มากขึ้น (หัวข้อ 1.1 ในตารางที่ ผ-4 ภาคผนวก) ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดอื่นราวร้อยละ 62 เห็นว่ารัฐควรเพิ่มบริการมากขึ้น (หัวข้อ 2.1 ของตารางที่ ผ-4) ข้อมูลเหล่านี้อาจสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนทั้งสองกลุ่มได้รับบริการสาธารณะที่ต่างกันอย่างชัดเจน กลุ่มประชาชนในต่างจังหวัดอาจประสบปัญหาขาดแคลนบริการมากกว่าชาวกรุงเทพมหานคร และชี้ให้เห็นถึงประเด็นสาธารณะว่ารัฐบาลควรมีนโยบายที่มุ่งกระจายบริการสาธารณะไปสู่ภูมิภาคและชุมชนท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการจัดบริการดังที่ได้สะท้อนผ่านมุมมองของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในครั้งนั้นนั่นเอง

<sup>16</sup> ผู้เขียนเลือกเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่ชื่นชอบเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย เนื่องจากทั้งสองพรรคนี้มีแนวนโยบายด้านการคลังและการจัดบริการสาธารณะที่ต่างกันชัดเจน พรรคเพื่อไทยมีการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณแบบก้าวหน้า (fiscally aggressive) ส่วนพรรคประชาธิปัตย์มีแนวโน้มที่จะเลือกวิถีอนุรักษ์นิยมทางการคลัง (fiscally conservative) เป็นหลัก

<sup>17</sup> เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกจำแนกกลุ่มวิเคราะห์ดังกล่าวเพื่อเป็นการทดสอบประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่ามีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตยในไทย ดังเช่นงานเขียนของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) หรือ ถวิลวดี บุรีกุล (2554) เป็นต้น

## 6. บทวิเคราะห์เชิงประจักษ์

การวิจัยนี้เสนอการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง โดยสอบถามทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรและการใช้จ่ายภาครัฐ ข้อมูลที่ได้นำไปวิเคราะห์ด้วยสมการถดถอย (regression analysis) และตัวแบบ Multinomial Logistic Regression (MLR) เพื่อวิเคราะห์คำถาม 3 ประเด็น ได้แก่ (ก) ภาพลวงตาทางการคลังส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับขนาดรายจ่ายของภาครัฐหรือไม่อย่างไร (ข) ภาพลวงตาทางการคลังส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับระดับภาษีอากรหรือไม่อย่างไร และ (ค) ภาพลวงตาทางการคลังนำไปสู่การมีทัศนคติทางการคลัง แบบกินฟรีหรือไม่ ผลสรุปแสดงในตารางที่ 7 และในภาคผนวกตารางที่ ผ-5 สรุปได้ว่า ตัวแบบ MLR มีความสามารถอธิบายปรากฏการณ์ (ทัศนคติทางการคลังของประชาชน) ที่ดีพอสมควร ค่า Pseudo R-square อยู่ระหว่าง 8.8% – 11.3% ผลการวิเคราะห์โดยละเอียดดังนี้

**ตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังที่มีต่อทัศนคติทางการคลังของประชาชนด้วยเทคนิคสมการถดถอยเชิงพหุแบบโลจิสติกส์หลายตัวแปร (MLR)**

ตัวแปรตาม	ทัศนคติด้านขนาดรายจ่าย		ทัศนคติด้านภาษีอากร		ทัศนคติแบบกินพร	
	การเพิ่ม	การลด	การเพิ่ม	การลด	การเพิ่ม	การลด
ตัวแปรอิสระ	Coefficient [1]	Exp. B [2]	Coefficient [3]	Exp. B [4]	Coefficient [5]	Exp. B
ความรู้ทั่วไปด้านการคลังสาธารณะของไทย (คะแนนอยู่ระหว่าง 1 - 10)	0.0785 (0.0528)	1.082 (0.0940)	0.0807 (0.0783)	1.084 (0.0472)	0.1413*** (0.0324)	1.152 (0.0324)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับระดับภาษีอากร	7.97E-06 (1.18E-05)	1.000 (-0.0003**)	9.13E-06 (9.82E-06)	1.000 (9.37E-06)	8.49E-06 (2.30E-07)	1.000 (2.30E-07)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับขนาดรายจ่ายภาครัฐ	-5.85E-09 (3.27E-08)	1.000 (0.0001)	7.17E-07*** (2.65E-07)	1.000 (3.48E-07)	3.48E-07 (2.52E-07)	1.000 (-2.18E-07)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับขนาดหนี้สาธารณะ	4.50E-07 (5.07E-07)	1.000 (-1.70E-05)	-1.81E-07 (3.50E-07)	1.000 (1.25E-08)	1.000 (1.55E-08)	1.000 (-5.18E-09)
อายุ (ปี)	0.0087 (0.0117)	1.009 (-0.0103)	0.0290** (0.0143)	1.029 (0.0095)	0.0128 (0.0068)	1.004 (0.0068)
เพศ	-0.4160 (0.3229)	0.660 (0.5447)	-0.6988 (0.4342)	0.497 (0.4342)	-0.4672* (0.2562)	0.627 (0.1840)
ระดับรายได้ (บาทต่อเดือน)	9.36E-06 (7.74E-06)	1.000 (-1.01E-05)	-1.61E-05 (2.19E-05)	1.000 (4.44E-06)	-2.73E-06 (1.32E-06)	1.000 (1.32E-06)
รายชื่ออยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร (ใช่=1)	-1.1301** (0.4626)	0.323 (-0.1981)	0.7631 (1.2596)	2.145 (0.6133)	1.3997*** (0.3531)	4.054 (0.3531)
การศึกษาตั้งแต่ชั้นปริญญาตรีขึ้นไป (ใช่=1)	-0.2356 (0.5275)	0.790 (-1.0945)	0.8825 (0.8767)	2.417 (0.5607)	0.0775 (0.4022)	1.081 (0.4022)

ตัวแปรตาม	ทัศนคติด้านขนาดรายจ่าย		ทัศนคติด้านภาษีอากร		ทัศนคติแบบเกินพอ		
	การเพิ่ม	การลด	การเพิ่ม	การลด	การเพิ่ม	การลด	
ตัวแปรอิสระ	Coefficient [1]	Exp. B [2]	Coefficient [3]	Exp. B [4]	Coefficient [5]	Exp. B [5]	
ขึ้นอยู่กับพรรคประชาธิปัตย์ (ใช่=1)	0.5338 (0.4324)	1.705 (0.6962)	0.1131 (0.6192)	1.120 (0.3994)	0.4241 (0.3994)	1.528 (0.2633)	2.355 (0.2633)
ขึ้นอยู่กับพรรคเพื่อไทย (ใช่=1)	0.5504 (0.3970)	1.734 (0.7119)	-0.9037 (0.5939)	0.405 (0.3587)	-0.0025 (0.3587)	0.997 (0.2507)	1.984 (0.2507)
ติดตามข่าวสารทางการเมืองสม่ำเสมอ (ใช่=1)	0.0988 (0.3540)	1.104 (0.6358)	0.2326 (0.7220)	1.262 (0.3478)	-0.7403** (0.3478)	0.477 (0.2224)	0.807 (0.2224)
ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งในปี พ.ศ.2550 (ใช่=1)	0.2442 (0.8661)	1.277 (0.8661)	-1.1723 (0.9410)	0.310 (0.9410)	0.7567 (0.6829)	2.131 (0.6829)	1.851 (0.5515)
ค่าคงที่ (constant)	0.7831 (1.0792)	2.188 (n.a.)	-0.9670 (1.3906)	0.380 (0.9420)	0.2625 (0.9420)	1.300 (0.6706)	-2.0445*** (0.6706)
Observations		436		462		585	
Log likelihood		-240.9430		-324.6835		-367.0672	
Wald Chi-square		n.a.		50.04***		59.75***	
Pseudo R-square		0.1125		0.1005		0.0879	

หมายเหตุ: (1) สำหรับสมการที่ 1 ถึง 4 ผู้เขียนกำหนดให้ค่า “คงเดิม” เป็นฐาน (base outcome) สำหรับการวิเคราะห์ MLR; (2) ตัวเลขในวงเล็บใต้ค่า Standard errors (s.e.); (3) สัญลักษณ์ \*p<.10, \*\*p<.05, \*\*\*p<.01; (4) ค่า Coefficient เป็นค่า Raw coefficient ที่ได้จากการวิเคราะห์โลจิสติกส์ MLR; (5) ค่า Exp. B ได้แก่ค่า Exponential ของค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient); (6) ในสมการที่ 5 ทัศนคติแบบเกินพอรวมถึงกลุ่มตัวอย่างที่มีทัศนคติให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณสุขและลดภาษีอากรไปพร้อมๆกัน ทั้งในสมการดังกล่าว ตัวแปรตามมี 2 ค่า (ใช่/ไม่ใช่) จึงวิเคราะห์ด้วยตัวแบบ Binary logit model

เกี่ยวกับการรับรู้ระดับรายจ่ายภาครัฐ พบว่า การรับรู้ของประชาชนคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง (คอลัมน์ที่ 2) กล่าวคือ หากประชาชนรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนว่าตนเองได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐในระดับที่สูง มักจะส่งผลให้เขามีมุมมองว่ารัฐไม่ควรลดระดับการใช้จ่ายให้น้อยลงไปกว่าเดิม ในทางกลับกันหากประชาชนมีมุมมองที่คลาดเคลื่อนไปว่ารัฐบาลเริ่มใช้จ่ายเงินเพื่อการจัดบริการสาธารณะมากเกินไป พวกเขา ก็คาดหวังที่ต้องการจะเห็นภาครัฐลดการใช้จ่ายลงให้น้อยกว่าเดิม ผลวิเคราะห์เช่นนี้ตีความได้ว่า ประชาชนมีความรู้สึกว่าการสนับสนุนภาครัฐโดยการจ่ายภาษีให้ในสัดส่วนที่สูง รัฐก็ควรจัดบริการกลับคืนให้แก่พวกเขาในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย เพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าสมน้ำสมเนื้อ (quid pro quo) สอดคล้องกับแนวคิดสำนักทางเลือกสาธารณะพอสมควร อย่างไรก็ตาม ฟังระลึกว่าในความเป็นจริงประชาชนไม่ได้ให้การสนับสนุนทางภาษีอากรแก่รัฐในระดับสูงดังที่พวกเขาเข้าใจ ฉะนั้นการเรียกร้องบริการเพิ่มขึ้นจากรัฐบนพื้นฐานของความเข้าใจ (ที่คลาดเคลื่อน) ย่อมส่งผลให้รัฐมีภาระรายจ่ายสูงขึ้นเกินความจำเป็นตามไปด้วย

ในด้านต่อมา เป็นการวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ (คอลัมน์ที่ 3 และ 4) หากประชาชนเข้าใจอย่างคลาดเคลื่อนไปว่ารัฐมีการใช้จ่ายที่สูงนั้น พวกเขา มักคาดหวังให้รัฐเก็บภาษีเพิ่มขึ้น (ดูคอลัมน์ที่ 3) แต่ถ้าหากประชาชนเห็นว่ารัฐเริ่มใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการน้อยลง ก็ไม่ต้องการให้รัฐเพิ่มการจัดเก็บภาษีแต่อย่างใด ผลวิเคราะห์ในประเด็นนี้สะท้อนถึงนโยบายเชิงนโยบายด้านการคลังสาธารณะว่า หากประชาชนรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนไปว่า รัฐจัดบริการให้น้อยเกินไปหรือมากเกินไป แล้วนั้น (ซึ่งในความเป็นจริงอาจไม่เป็นเช่นนั้น) ความคาดหวังของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายภาษีอากรย่อมบิดเบือน ภาพลวงตาทางการคลังในด้านรายจ่าย ส่งผลต่อความยากลำบากให้แก่รัฐในการกำหนดนโยบายภาษีอากรให้สมดุลกับรายจ่าย

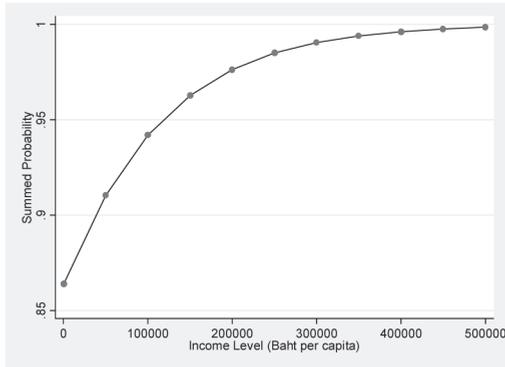
ประเด็นข้อค้นพบที่สำคัญอีกประการ คือกลุ่มตัวอย่างที่มีรายชื่ออยู่ในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่ไม่ต้องการให้รัฐเพิ่มการใช้จ่าย (คอลัมน์ที่ 1) และต้องการให้รัฐลดภาษี (คอลัมน์ที่ 4) สะท้อนว่า คนกรุงเทพมหานครไม่ต้องการให้รัฐมีบทบาทมากเกินไป ทัศนคติเช่นนี้สอดคล้องกับนักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะที่ไม่ต้องการเห็นรัฐขยายบทบาทมากเกินไป

ในประเด็นสุดท้าย ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรี (free-lunch attitude) คือเรียกร้องให้รัฐเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันต้องการให้รัฐลดการเก็บภาษีอากร ผู้เขียนจึงทำการวิเคราะห์ว่าปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังทำให้ประชาชนมีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรีหรือไม่<sup>18</sup> ผลการวิเคราะห์แสดงในคอลัมน์ที่ 5 ของตารางที่ 7

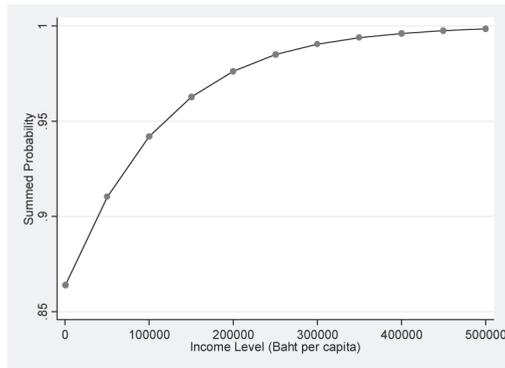
กล่าวโดยรวม ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีมากขึ้น (เกี่ยวกับระบบการคลัง) มิได้ช่วยให้ทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรีลดลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับส่งผลประชาชนมีทัศนคติในลักษณะนี้เพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะประชาชนจะชื่นชอบพรรคการเมืองใด (ประชาธิปไตยหรือเพื่อไทย) ต่างมีทัศนคติแบบกินฟรีที่ไม่แตกต่างกัน สะท้อนว่า การให้ข้อมูลด้านการคลังสาธารณะ (ตามสภาพที่เป็นอยู่) อาจไม่เพียงพอที่จะแสดงข้อมูลเสนอแนะที่เจาะจงเกี่ยวกับ ภาระรายจ่ายและการกระจายประโยชน์ของนโยบายหรือโครงการ เพื่อประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะและ/หรือการจัดเก็บภาษีอากรได้อย่างรัดกุม

ดังอภิปรายข้างต้นว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับรายได้แตกต่างกัน การรับรู้ข้อมูลและทัศนคติต่อภาษีอากรและการงบประมาณภาครัฐ (หัวข้อ 5.2) แตกต่างกัน และทัศนคติต่อการเพิ่ม-ลดการใช้จ่ายและการเก็บภาษีของรัฐ แตกต่างกัน (หัวข้อ 5.3) สามารถยืนยันได้ด้วยแผนภาพที่ 1-1 ถึง 1-4 ซึ่งแสดงถึงความน่าจะเป็น (predicted probability) ของการมีทัศนคติทางการคลัง ตามระดับรายได้ กลุ่มตัวอย่างมีรายได้น้อย (ต่ำกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) เรียกร้องให้รัฐเพิ่มการใช้จ่าย (แผนภาพที่ 1-1) และลดภาษี (แผนภาพที่ 1-3) สำหรับกลุ่มประชาชนระดับสูงขึ้นไป ทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรีมีแนวโน้มลดลง (แผนภาพที่ 1-4)

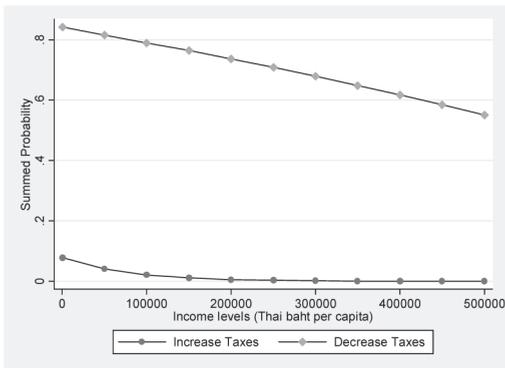
<sup>18</sup> ตัวแปรตามในที่นี้เป็นตัวแปรที่มีสองค่า (binary outcome) ซึ่งก็คือถ้าประชาชนมีทัศนคติที่ต้องการให้รัฐเพิ่มระดับการใช้จ่ายและเรียกร้องให้รัฐลดภาษีอากรลงก็จะเป็น 1 นั่นเอง โดยที่สมการนี้วิเคราะห์โดยใช้ตัวแบบโลจิสติกส์แบบสองค่า (binary logit model)



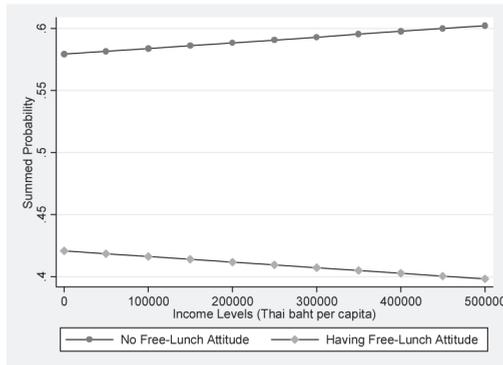
แผนภาพที่ 1-1 ความน่าจะเป็นที่จะมีทัศนคติให้รัฐเพิ่มการใช้จ่าย เมื่อระดับรายได้เพิ่มขึ้น



แผนภาพที่ 1-2 ความน่าจะเป็นที่จะมีทัศนคติให้รัฐลดการใช้จ่าย เมื่อระดับรายได้เพิ่มขึ้น



แผนภาพที่ 1-3 ความน่าจะเป็นที่จะมีทัศนคติให้รัฐเพิ่มหรือลดการจัดเก็บภาษี เมื่อระดับรายได้เพิ่มขึ้น



แผนภาพที่ 1-4 ความน่าจะเป็นที่จะมีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรี เมื่อระดับรายได้เพิ่มขึ้น

เพื่อทดสอบเชิงประจักษ์ว่า ระดับรายได้ครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับภาพลวงตาทางการคลังของประชาชน ผู้เขียนได้เพิ่มตัวแปรเชิงปฏิสัมพันธ์ (interaction term) ในสมการถดถอย โดยนำตัวแปรรายได้คูณกับตัวแปรภาพลวงตาทางการคลังในมิติต่างๆ<sup>19</sup> ผลวิเคราะห์ครั้งใหม่แสดงดังตารางที่ 8 ทั้งนี้เพื่อประหยัดพื้นที่ของบทความ ผู้เขียนจึงนำเสนอเฉพาะค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient) และค่าคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (standard error) ของตัวแปรอิสระที่สำคัญเท่านั้น

<sup>19</sup> ในบริบทนี้ ตัวแปรรายได้ของประชาชนน่าจะมีความสำคัญเพราะเกี่ยวข้องกับภาระภาษีอากรและขนาดของบริการที่ประชาชนได้รับจากรัฐโดยตรง และส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในเรื่องดังกล่าวที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงได้ การนำตัวแปรรายได้มาวิเคราะห์เพิ่มเติมนี้จึงน่าจะเพิ่มความเข้าใจเกี่ยวกับปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังได้มากขึ้น

## ตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังด้วยเทคนิค MLR (เพิ่มตัวแปรปฏิสัมพันธ์)

ตัวแปรตาม	ทัศนคติด้านรายจ่าย		ทัศนคติด้านภาษี		ทัศนคติแบบกิ้นฟรี
	ควรเพิ่ม	ควรลด	ควรเพิ่ม	ควรลด	
ตัวแปรอิสระ	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
ความรู้ทั่วไปด้านการคลังสาธารณะของไทย (คะแนนอยู่ระหว่าง 1 – 10)	0.1443** (0.0661)	-0.0056 (0.1194)	0.0209 (0.1011)	0.1987*** (0.0569)	0.1943*** (0.0343)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับระดับภาษีอากร	0.0000 (0.0000)	-0.0003* (0.0001)	8.44E-06 (1.22E-05)	1.65E-05 (1.12E-05)	1.64E-07 (6.61E-07)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ขนาดรายจ่ายภาครัฐ	8.41E-09 (5.62E-08)	-2.15E-08 (4.11E-08)	2.42E-06 (2.09E-06)	2.80E-06 (2.09E-06)	2.21E-08 (2.12E-07)
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ขนาดหนี้สาธารณะ	-1.16E-06 (7.08E-07)	-2.26E-05* (1.36E-05)	4.19E-07 (6.59E-07)	5.34E-07 (4.14E-07)	2.78E-08 (1.93E-08)
.....	.....	.....	.....	.....	.....
ระดับรายได้ X การรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านภาษีอากร	-5.19E-10 (3.29E-10)	-6.68E-11 (4.28E-09)	5.58E-10 (6.09E-10)	-8.59E-10*** (3.17E-10)	-8.76E-11 (1.40E-10)
ระดับรายได้ X การรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านรายจ่ายของรัฐ	-2.93E-12 (1.07E-11)	1.32E-11** (6.39E-12)	-8.49E-11 (1.01E-10)	-2.52E-10** (1.07E-10)	-4.74E-11 (3.36E-11)
ระดับรายได้ X การรับรู้ที่คลาดเคลื่อน ด้านหนี้สาธารณะ	2.46E-10* (1.44E-10)	4.94E-10** (2.08E-10)	-4.57E-11 (1.10E-10)	-1.42E-11** (6.59E-12)	-3.33E-12* (1.94E-12)
ระดับรายได้ X ความรู้ทั่วไปด้านการคลัง	-6.54E-06* (3.75E-06)	-2.91E-06 (8.24E-06)	6.13E-06 (5.65E-06)	-6.21E-06** (3.06E-06)	4.84E-07 (7.74E-07)
ค่าคงที่ (constant)	0.4105 (1.1278)	-25.8051 (n.a.)	-0.3895 (1.4077)	-0.1442 (0.9739)	-2.1038*** (0.6746)
Observations	436		462		585
Log likelihood	-237.384		-312.952		-365.42022
Pseudo R-square	0.126		0.133		0.092

หมายเหตุ: (1) สำหรับสมการที่ 1 ถึง 4 ผู้เขียนกำหนดให้ค่า “คงเดิม” เป็นฐาน (base outcome) ในการวิเคราะห์ MLR; (2) ตัวเลขในวงเล็บได้แก่ค่า Standard errors (s.e.); (3) สัญลักษณ์ \* $p < .10$ , \*\* $p < .05$ , \*\*\* $p < .01$ ; (4) ค่า Coefficient เป็นค่า Raw coefficient ที่ได้จาก MLR; และ (5) เพื่อประหยัดพื้นที่ของบทความ จึงแสดงเฉพาะผลการวิเคราะห์ค่าของตัวแปรหลักที่อยู่ในความสนใจเท่านั้น

พิจารณาผลในสมการที่ 1 และ 4 ในตารางที่ 8 สรุปได้ว่า เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นเกี่ยวกับระบบการคลังไทย มีแนวโน้มเรียกร้องบริการจากรัฐเพิ่มขึ้น ในขณะที่ต้องการให้รัฐลดภาษีลง บ่งชี้ว่าการมีทัศนคติทางการคลังแบบกิ้นฟรีเพิ่มขึ้น

ตามระดับความรู้ความเข้าใจด้านการคลัง อย่างไรก็ตาม ในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้สูง เมื่อมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบการคลังภาครัฐแล้ว (มีภาพลวงตาทางการคลังน้อยลง) มีแนวโน้มที่จะแสดงทัศนคติทางการคลังแบบกิ้นฟรี ลดน้อยลงตามไปด้วย (ดูค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรปฏิสัมพันธ์ระหว่างระดับรายได้และความรู้ทั่วไปด้านการคลังประกอบ) บทเรียนที่ได้คือ ภาพลวงตาทางการคลังมักก่อให้เกิดทัศนคติทางการคลังในด้านลบแก่กลุ่มคนยากจนค่อนข้างชัดเจน ได้ข้อคิดว่าการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบริการของรัฐและภาษีอากรให้แก่ประชาชนกลุ่มยากจนเป็นการเฉพาะ ควรจะดำเนินการอย่างจริงจัง

ประเด็นต่อมา (ผลวิเคราะห์ในตารางที่ 7) หากประชาชนรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูง ไม่ประสงค์ให้รัฐลดการจัดเก็บภาษีลงจากเดิม (คอลัมน์ที่ 4) และในขณะเดียวกันไม่ต้องการให้รัฐลดรายจ่ายลงด้วย (คอลัมน์ที่ 2) แต่ข้อเท็จจริงคือ ประชาชนไม่ได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐมากดังที่เขาเข้าใจ ภาพลวงตาทางการคลังเช่นนี้จึงส่งผลให้เรียกร้องให้รัฐเพิ่มการใช้จ่ายสูงขึ้นกว่าในสภาวะปกติ (ปราศจากซึ่งภาพลวงตา)

ข้อค้นพบที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง หากประชาชนรับรู้ไปว่าระดับหนี้สาธารณะเพิ่มสูงมากขึ้นแล้ว พวกเขายินดีที่จะเสนอให้รัฐลดการใช้จ่ายลงจากเดิม (คอลัมน์ที่ 2 ซึ่งมี Coefficient สูงกว่าคอลัมน์ที่ 1) และต่างก็ไม่ต้องการให้รัฐลดภาษีลงเช่นกัน (คอลัมน์ที่ 4) เพื่อช่วยพยุงให้รัฐมีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอ กล่าวโดยย่อ ก็คือความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับระดับหนี้สาธารณะ ทำให้ทัศนคติทางการคลังแบบกิ้นฟรีลดน้อยลง ซึ่งเป็นผลดีต่อการสร้างเสถียรภาพทางการคลังของภาครัฐ

## 7. อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความชิ้นนี้นำเสนอคุณลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังที่เกิดขึ้นในบริบทการบริหารงานคลังสาธารณะของไทยและผลกระทบที่มีต่อทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรและการงบประมาณของรัฐ โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2554 จำนวน 1,320 คน นำข้อมูลมา

วิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนาและสมการถดถอยโลจิสติกส์แบบหลายค่า (multinomial logistic regression) สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังกับทัศนคติทางการคลังของประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นในกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มีได้รับรู้หรือมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับระบบการคลังสาธารณะมากนัก มีการรับรู้ที่คลาดเคลื่อน(เกี่ยวกับภาวะภาษี และ/หรือขนาดของบริการสาธารณะที่ได้รับจากรัฐ) ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าได้รับบริการจากรัฐสูงกว่าเงินภาษีอากรที่ได้จ่ายไป จึงมักมองว่าบริการสาธารณะของรัฐเป็นสินค้าราคาถูก ดังนั้น เรียกร้องให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณะ สนับสนุนการเพิ่มรายจ่ายภาครัฐ

การวิเคราะห์โดยละเอียดพบว่า ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง มีความแตกต่างกันตามรายได้ และความชื่นชอบต่อพรรคการเมือง หรือระหว่างพื้นที่ (กรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด) กลุ่มผู้มีรายได้สูงกว่า 30,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป มักเห็นว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีอากรให้แก่รัฐ มากกว่าบริการสาธารณะที่ได้รับกลับคืน ในขณะที่กลุ่มครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาทต่อเดือนเห็นว่าได้รับบริการมากกว่าเงินภาษีอากรที่จ่ายไป ความคาดหวังที่มีต่อบริการสาธารณะและการจัดเก็บภาษีของรัฐระหว่างประชาชนใน 2 กลุ่มนี้จึงมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานครคาดหวังให้รัฐลดการจัดบริการสาธารณะและการจัดเก็บภาษีอากรลง ในขณะที่ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในต่างจังหวัดเรียกร้องให้รัฐจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น กลุ่มคนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทยมีแนวโน้มที่จะเรียกร้องให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณะมากขึ้น และลดการจัดเก็บภาษีอากร ในขณะที่กลุ่มคนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์ มิได้คาดหวังให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณะ หรือให้ลดภาษีอากรลงมาก เท่าๆ กับกลุ่มประชาชนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทย

ผลการศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นถึงนัยในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย ดังนี้ (ก) ประชาชนกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักจะรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะภาษีที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แต่จะรับรู้ว่าได้รับบริการจากรัฐมากเกินจริง จึงมีแนวโน้มเรียกร้องให้รัฐเพิ่มการใช้จ่ายมาก (ข) ภาพลวงตาทางการคลังมิได้มีเพียงมิติเดียว แต่เกิดขึ้นได้ในหลายมิติคือ ด้านรายได้ การใช้จ่าย และหนี้สาธารณะรวมทั้งทับซ้อนกันได้ ตัวแปรสำคัญคือระดับ

รายได้ครัวเรือน ผู้มีรายได้น้อยมักจะรับรู้ข้อมูลอย่างคลาดเคลื่อนว่าเสียภาษีให้แก่รัฐไม่มาก จึงมักเรียกร้องบริการจากรัฐเพิ่มสูงขึ้น ในทางกลับกันกลุ่มผู้มีรายได้สูงมีภาพลวงตาทางการคลังว่าพวกตนได้จ่ายภาษีให้แก่รัฐเป็นจำนวนมากแล้ว จึงไม่ประสงค์ให้รัฐเพิ่มบริการมากขึ้นไปอีก การประชาชนที่รายได้น้อยมองไม่เห็นถึงภาระภาษีที่แท้จริง เป็นเพราะว่าโครงสร้างภาษีอากรจัดเก็บจากภาษีทางอ้อม (indirect taxes) จึงเสนอว่าควรให้ข้อมูลทางการคลังแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเข้มข้น โดยเฉพาะในช่วงของการหาเสียงเลือกตั้ง และการแถลงนโยบายของรัฐบาล ประชาชนจะพิจารณาความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบายรัฐ ลดความบิดเบือนของการตัดสินใจทางสาธารณะและทัศนคติแบบกินฟรีจากรัฐ

จำเป็นต้องย้ำว่า การที่ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรีเกิดขึ้น มิได้เป็นเพราะความเห็นแก่ตัว แต่เป็นเพราะทัศนคติทางการคลังแบบฉวยและภาพลวงตาทางการคลัง หรือปัญหาความขาดแคลนในบริการพื้นฐานที่จำเป็นในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐไม่ควรเพิกเฉย ควรทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลสนเทศและมีความรู้ความเข้าใจการคลังสาธารณะ โดยผ่านช่องทางการสื่อสารทางการเมืองควบคู่กับการบริการสาธารณะพื้นฐานให้ทั่วถึง

สำหรับข้อค้นพบที่ว่า กลุ่มคนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทยและกลุ่มคนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์ต่างมีแนวโน้มที่จะเรียกร้องให้รัฐเพิ่มบริการสาธารณะเช่นเดียวกันนั้น อธิบายได้ว่าอุดมการณ์ด้านภาษีอากรและบริการสาธารณะของกลุ่มคนที่ชื่นชอบพรรคการเมืองทั้งสองมิได้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในบริบทของสังคมไทยในขณะนี้ที่ประชาชนจำนวนมากต่างคุ้นเคยและ/หรือเสพติดบริการของรัฐแบบประชานิยมกันไปมากแล้วนั่นเอง การหาเสียงของพรรคการเมืองจึงเป็นเพียงการต่อสู้ทางการเมือง (political gimmick) แต่ไม่ได้นำไปสู่การพัฒนาอุดมการณ์ทางการเมืองและนโยบายพื้นฐาน ในมุมมองที่ควรจะเป็นจึงควรพัฒนาหลักการทำนโยบายสาธารณะของพรรคการเมือง ที่เข้มข้น สะท้อนหลักอุดมคติหรือหลักการที่ชัดเจน เปิดเผยข้อมูลสนเทศให้ประชาชนได้รับทราบอย่างพอเพียง การผลักดันในเรื่องนี้อาจเริ่มต้นตามข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ ซึ่งกำหนดกรอบการบริหารงานคลัง

ภาครัฐที่มุ่งให้เกิดความโปร่งใส มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเกิดความยั่งยืน สิ่งที่เหลือคือการตรากฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกัน โจทย์เหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐ ในภาควิชาการและภาคประชาชนควรร่วมกัน ผลักดันกระบวนการอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ผู้เขียนยอมรับว่า การวัดและวิเคราะห์ภาพลวงตาทางการคลังที่มีลักษณะเป็นนามธรรมเช่นนี้ อาจมีข้อจำกัดและไม่ครอบคลุมคุณลักษณะอื่นๆ จึงเสนอความเห็นให้ประชาคมวิชาการและนักปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ร่วมมือกันพิจารณาประเด็น เพื่อลดภาพลวงตาทางการคลัง หนึ่งในกิจกรรมที่ควรดำเนินการคือด้านข้อมูลและการเพิ่มความเข้าใจ (การคลังสาธารณะ) สำหรับภาคประชาชน เพื่อลดมายาคติและภาพลวงตา ลดความเสี่ยงการขาดวินัยทางการคลังและการดำเนินนโยบายการคลัง และงบประมาณที่ไม่ยั่งยืน

### บรรณานุกรม

- จรัส สุวรรณมาลา. 2546. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2553. ประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. 2547. ทักษิณอมิกส์. ใน จูไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (บรรณาธิการ). ข้าแหละทักษิณอมิกส์. หน้า 109-131. กรุงเทพฯ: สถาบันวิถึเศรษฐศน์.
- แนวหน้า. 2554. เศรษฐกิจประชานิยม ขนมหวานหรือยาพิษ: นิด้าข้าแหละ “ประชานิยม” เปรียบ “ยาพิษเคลือบน้ำตาล”. หนังสือพิมพ์แนวหน้า. ฉบับวันที่ 10 มิถุนายน 2554. (สืบค้นจาก <http://talk.mthai.com/topic/306911>)
- วีรพงษ์ ชุตินัทธ์. 2554. กรีซ...ประเทศฉิบหายช่างมัน ขอให้ข้าชนะก่อน. หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์. ฉบับวันที่ 7 กรกฎาคม 2554.

- ถวิลวดี บุรีกุล. 2554. การเมืองเรื่องเลือกตั้งและปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัคร: วิเคราะห์จากการเลือกตั้ง 3 ก.ค. 2554. วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 หน้า 5-28.
- ถวิลวดี บุรีกุล และ โรเบิร์ต บี อัลบริตัน. 2550. ค่านิยมประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมือง และพฤติกรรมทางการเมืองในประเทศไทย. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพมหานคร.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. สองนคราประชาธิปไตย: แนวทางปฏิรูปการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- Bergstrom, T., and Goodman, R. 1973. Private demands for public goods. *American Economic Review*. 63: 280-296.
- Buchanan, J. M. 1977. Why does government grow? In Thomas E. Borcherding (ed.). *Budgets and bureaucrats: The sources of government growth*. 3-18. Durham, NC: Duke University Press.
- Buchanan, J. M. 1987. *Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Breeden, C. H., and Hunter, W. J. 1985. Tax revenue and tax structure. *Public Finance Quarterly*. 13: 216-224.
- Carroll, D. A. 2009. Diversifying municipal government revenue structures: Fiscal illusion or instability? *Public Budgeting and Finance*. 29 (1): 27-48.
- Cohen, R., and Percoco, M. 2004. The fiscal implication of infrastructure development. Working paper for Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York, NY: Harper and Row.

- Downs, A. 1960. Why the government budget is too small in a democracy, *World Politics*. 12 (4): 541-563.
- Galbraith, K. 1958. *The affluent society*. Houghton Mifflin Company; Boston
- Garcia-Alegre, E. and G. Lopez-Casasnovas. 2004. The effects of poor financial information systems on the long term sustainability of local public services. UPF Working Paper 746, Universitat Pompeu Fabra.
- Jensen, F. and Vestergaard, N. 1999. Regulation of renewable resources in federal systems: The case of fishery in EU. Working Papers 3/99, Dept. of Environmental and Business Economics; University of Southern Denmark.
- Mourao, P. R. 2008. Towards a fiscal illusion index. Proceedings of the Conference XVth Salamanca Public Economics Meeting, Universidad de Salamanca.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and representative government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton.
- Oates, W. E. 1988. On the nature and measurement of fiscal illusion. In G. Brennan et al. (eds.), *Taxation and fiscal federalism: Essays in honour of Russell Mathews*. 65-82. Sydney: Australian National University Press.
- Pommerehne, W., and Schneider, F. 1978. Fiscal illusion, political institutions, and local public spending. *Kyklos*. 31 (3): 381-408.
- Puviani, A. 1903. *Teoria della illusione finanziaria*. Milan: Remo Sandon.
- อ้างอิงจาก J. M. Buchanan. 1987. Public finance in democratic process: Fiscal institutions and individual choice. หน้า 126-143.
- Rosen, H. 2002. *Public Finance*. Boston, MA: McGraw-Hill
- Sanandaji, T. and Wallace, B. 2003. Fiscal illusion and fiscal obfuscation: An empirical study of tax perception in Sweden. Stockholm, Sweden. Stockholm School of Economics.

Von Hagen, J. and Harden, I. 1994. Budget processes and commitment to fiscal discipline. *European Economic Review*. 39: 771-779.

Wagner, R. E. 1976. Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary choice. *Public Choice*. 25 (Spring): 45-61.

## ภาคผนวก: ตารางผลวิเคราะห์ข้อมูลในรายละเอียด

**ตารางที่ ผ-1** คะแนนการรับรู้ของประชาชนด้านการคลังสาธารณะ จำแนกตามภูมิภาคและพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ

ภูมิภาค	คะแนนเฉลี่ย	จำนวนคน	พรรคการเมืองที่ชื่นชอบ	คะแนนเฉลี่ย	จำนวนคน
กรุงเทพมหานคร	1.74	120	พรรคชาติไทยพัฒนา	1.45	16
ภาคเหนือ	2.70	271	พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	3.57	7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	3.69	466	พรรคประชาธิปัตย์	2.19	400
ภาคกลาง (ไม่รวม กทม.)	2.29	229	พรรคเพื่อไทย	3.29	583
ภาคใต้	1.50	234	พรรคภูมิใจไทย	3.53	20

หมายเหตุ: (1) คะแนนการรับรู้เต็ม 10.0 คะแนน; (2) ค่าเฉลี่ยคะแนนการรับรู้ของประชาชนในแต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ANOVA F-stat เท่ากับ 31.429 ( $p < .001$ )) และมีความแตกต่างระหว่างประชาชนที่ชื่นชอบพรรคการเมืองต่างๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นกัน (ANOVA F-stat เท่ากับ 6.682 ( $p < .001$ )); (3) ข้อมูลปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

**ตารางที่ ผ-2** คะแนนการรับรู้ของประชาชนด้านการคลังสาธารณะ จำแนกตามระดับการศึกษาและระดับรายได้

ระดับการศึกษา	คะแนนเฉลี่ย	จำนวนคน	รายได้เฉลี่ยครัวเรือน (บาท/เดือน)	คะแนนเฉลี่ย	จำนวนคน
ไม่ได้ศึกษาในระบบ	1.35	54	ต่ำกว่า 3,000 บาท	2.70	319
ประถมศึกษา	2.54	884	3,001 – 6,000	2.76	315
มัธยมศึกษา	3.16	279	6,001 – 15,000	2.87	366
ปริญญาตรี	3.39	77	15,001 – 30,000	3.08	125
สูงกว่าปริญญาตรี	4.06	9	มากกว่า 30,001 บาท	2.52	58

หมายเหตุ: (1) คะแนนการรับรู้เต็ม 10 คะแนน; (2) ค่าเฉลี่ยคะแนนการรับรู้ของประชาชนที่มีการศึกษาระดับต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ANOVA F-stat เท่ากับ 7.231 ( $p < .001$ )) แต่ประชาชนที่มีระดับรายได้เฉลี่ยต่างกันกลับไม่ได้มีความแตกต่างกันในด้านความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารงานคลังภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ANOVA F-stat เท่ากับ .509 ( $p = .729$ )); (3) ข้อมูลปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

### ตารางที่ ฅ-3 ทศนคติของประชาชนในด้านระดับบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนกตามพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ

พรรคการเมือง ที่ชื่นชอบ	ทศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ประชาธิปัตย์	1.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่าย เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	246 (61.5%)	24 (6.0%)	35 (8.7%)	95 (23.8%)	400 (100%)
	1.2 ทศนคติด้านระดับภาษี อากรที่รัฐจัดเก็บ	33 (8.2%)	221 (55.2%)	61 (15.3%)	85 (21.3%)	400 (100%)
2. เพื่อไทย	2.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่าย เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	376 (64.5%)	28 (4.8%)	51 (8.7%)	128 (22.0%)	583 (100%)
	2.2 ทศนคติด้านระดับภาษี อากรที่รัฐจัดเก็บ	26 (4.5%)	346 (59.3%)	106 (18.2%)	105 (18.0%)	583 (100%)

หมายเหตุ: (1) ค่า Chi-square ด้านรายจ่ายเท่ากับ .950, Cramer's V = .031 (p=.813) ซึ่งมีได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนค่า Chi-square ด้านภาษีเท่ากับ 8.493, Cramer's V = .093 (p<.05) ซึ่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (p<.05); (2) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวนผู้ที่ชื่นชอบในแต่ละพรรคการเมือง; (3) ข้อมูลปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

### ตารางที่ ฅ-4 ทศนคติของประชาชนในด้านบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนก ตามจังหวัด

จังหวัดที่อยู่อาศัย	ทศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ผู้ที่รายชื้อตาม ทะเบียนบ้านในเขต กรุงเทพมหานคร	1.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่าย เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	48 (40.3%)	8 (6.7%)	22 (18.5%)	41 (34.5%)	119 (100%)
	1.2 ทศนคติด้านระดับภาษี อากรที่รัฐจัดเก็บ	4 (3.3%)	61 (50.8%)	14 (11.7%)	41 (34.2%)	120 (100%)
2. ผู้ที่มีรายชื้อตาม ทะเบียนบ้าน จังหวัดอื่นที่ไม่ใช่ กรุงเทพมหานคร	2.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่าย เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	737 (62.0%)	54 (4.5)	96 (8.1%)	302 (25.4%)	1,189 (100%)
	2.2 ทศนคติด้านระดับภาษี อากรที่รัฐจัดเก็บ	75 (6.3%)	661 (55.5%)	194 (16.3%)	261 (21.9%)	1,191 (100%)

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลรวมไม่เท่ากับ 1,320 คนเนื่องจากมีข้อมูลตกหล่น (missing data); (2) ผู้เขียนใช้ค่า 7,000 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเนื่องจากเป็นค่ากลาง (mode); (3) ค่า Cramer's V ในด้านบริการสาธารณะเท่ากับ .141 และในด้านภาษีอากรเท่ากับ .090 ซึ่งเป็นค่าที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (p<.05); (4) ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนร้อยละของจำนวนผู้ที่มีรายชื้อในแต่ละกลุ่มจังหวัด

## ตารางที่ ผ-5 สถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ของตัวแปรหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ

ตัวแปร	จำนวน	ค่าเฉลี่ย	S.D.	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
<b>ตัวแปรตาม</b>					
ทัศนคติด้านขนาดรายจ่ายภาครัฐ	965				
- ควรเพิ่มขึ้น			758 คน (59.5%)		
- ควรลดลง			62 คน (4.7%)		
- ควรคงเดิม (base outcome)			118 คน (8.9%)		
ทัศนคติด้านภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	1,008				
- ควรเพิ่มขึ้น			79 คน (6.0%)		
- ควรลดลง			722 คน (54.7%)		
- ควรคงเดิม (base outcome)			208 คน (15.7%)		
<b>ตัวแปรอิสระ</b>					
ความรู้ทั่วไปด้านการคลังสาธารณะของไทย (1 – 10)	1,320	2.68	2.86	0	10
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับระดับภาษีอากร	1,059	-4,637.0	310,254.5	-27,673.9	9,972,326.1
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับขนาดรายจ่ายภาครัฐ	907	356,863.1	4,068,221.0	-26,613.1	79,973,386.9
การรับรู้ที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับขนาดหนี้สาธารณะ	668	2,229,844.9	39,448,602.4	-66,231.4	999,933,768.6
อายุ (ปี)	1,313	50.8	14.4	18	89
ระดับรายได้ (บาทต่อเดือน)	1,183	12,362.3	36,831.3	400	1,000,000
เพศ	1,316				
ชาย			697 คน (52.8%)		
หญิง			619 คน (46.9%)		
รายชื่ออยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร (ใช่=1)	1,320		120 คน (9.1%)		
การศึกษาตั้งแต่ชั้นปริญญาตรีขึ้นไป (ใช่=1)	1,320		86 คน (6.5%)		
ชื่นชอบในพรรคประชาธิปัตย์ (ใช่=1)	1,320		400 คน (30.3%)		
ชื่นชอบในพรรคเพื่อไทย (ใช่=1)	1,320		583 คน (44.2%)		
ติดตามข่าวสารทางการเมืองสม่ำเสมอ (ใช่=1)	1,320		1,001 คน (75.8%)		
ไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งในปี พ.ศ.2550 (ใช่=1)	1,320		1,263 คน (95.7%)		