

วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของ 50 สำนักงานเขต กทม. ปี พ.ศ. 2542-2552

Public Expenditure Analysis : The Case Study of 50 Bangkok Districts: 1999-2009

พิชิต รัชตพิบูลภพ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้เสนอการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของสำนักงานเขต กรุงเทพมหานคร จำนวน 50 เขต ในช่วงปี พ.ศ. 2542-2552 โดยสันนิษฐานว่า รายจ่ายของสำนักงานเขต กทม. มีความสัมพันธ์กับปัจจัยเชิงสถาบันและวิธีการงบประมาณของ กทม. โดยมีตัวแปรร่วมที่สำคัญคือ จำนวนข้าราชการ ผลการศึกษาโดยใช้สมการลดรูปและการประมาณการด้วยแบบจำลองเศรษฐกิจมิติ (panel data, $50 \times 11 = 550$ ตัวอย่างข้อมูล) ยืนยันว่า จำนวนข้าราชการมีความสำคัญต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต ทั้งนี้ข้าราชการในแต่ละสำนักงานเขตมิได้เป็นตัวแปรคงที่ แต่แปรผันตามความสามารถจัดเก็บรายได้ ตามจำนวนประชากร ส่วนรายจ่ายของสำนักงานเขตนั้นนอกจากแปรผันตามรายจ่ายในปีที่ผ่านมา ยังสัมพันธ์กันตามจำนวนข้าราชการ และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ นอกจากนี้พบว่ามีลักษณะการประหยัดจากขนาดในเขตพื้นที่ประชากรหนาแน่น การทดสอบข้อสันนิษฐานว่าอัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจะมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของเขตหรือไม่ ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

คำสำคัญ : รายจ่ายสาธารณะของสำนักงานเขต ทฤษฎีรายจ่ายสาธารณะ ปัจจัยเชิงสถาบัน กรุงเทพมหานคร

๑. คำนำ

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีลักษณะพิเศษ คือครอบคลุมพื้นที่ 1,569 ตารางกิโลเมตร มีประชากรอาศัยอยู่มากกว่า 5 ล้านคน โดยมีสำนักงานเขตจำนวน 50 แห่งทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ การบริหารงบประมาณของ กทม. จำแนกออกเป็นสองชั้น ส่วนแรกคือการบริหารรายจ่ายรวมของ กทม. ที่มีได้จำแนกตามเขตพื้นที่ ส่วนที่สองการบริหารงบประมาณตามสำนักงานเขต ภายใต้การกำกับของสภาเขต โดยที่พื้นที่เขตมีความหลากหลายตามสภาพเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในเขตใจกลางนครมีประชากรหนาแน่น (มากกว่า 2 หมื่นคนต่อตารางกิโลเมตร) เปรียบเทียบกับพื้นที่รอบนอกความหนาแน่นของประชากร 2-3 พันคนต่อตารางกิโลเมตร กทม. เป็นเมืองที่มีพลวัตสูง ดังประจักษ์ได้จากการขยายตัวของตัวเมือง ประชากร ทำให้ กทม. ขยายสำนักงานเขตเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว จาก 24 แห่ง ในปี 2528 กลายเป็น 50 เขตในปัจจุบัน

การขยายตัวของรายจ่ายภาครัฐ เป็นหัวข้อการวิจัยที่นักวิชาการหลายศาสตร์ให้ความสำคัญ มีผู้เสนอทฤษฎีและแบบจำลองเพื่ออธิบายการขยายตัวของรายจ่ายพร้อมกับทดสอบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อรายจ่าย อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยรายงานวิจัยวิเคราะห์การเติบโตของรายจ่ายองค์กรปกครองท้องถิ่นและ กทม. ยังมีจำนวนน้อยสืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลและในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทค่อนข้างน้อย แต่ภายหลังปี พ.ศ. 2542 (ตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) งบประมาณของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอการวิเคราะห์รายจ่ายของสำนักงานเขต กทม. โดยใช้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันเป็นกรอบ กำหนดข้อสันนิษฐานเพื่อการทดสอบ และใช้แบบจำลองเศรษฐมิติทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระ โดยใช้ข้อมูลภาคตัดขวางร่วมกับอนุกรมเวลา (Panel Data, มีจำนวนข้อมูล 550 หน่วย จาก 50 เขตจำนวน 11 ปี)¹

¹ ลักษณะข้อมูลเรียกว่า balanced panel data กล่าวคือมีข้อมูลครบทั้ง 50 เขต ช่วงเวลา 11 ปี

วัตถุประสงค์ของการวิจัยในครั้งนี้คือ (1) ศึกษาการเติบโตของรายจ่ายของสำนักงานเขต กทม. พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตเชิงเปรียบเทียบคุณลักษณะความเหมือนหรือแตกต่างข้ามเขต (2) ทดสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต พร้อมกับอธิบายผลและข้อสังเกตโดยอิงทฤษฎีรายจ่ายภาครัฐ (theories of government expenditures) โดยคาดว่า การศึกษาครั้งนี้อาจจะเป็นส่วนหนึ่งในการขยายองค์ความรู้ด้านการคลังท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของ อปท. ขนาดใหญ่

๒. ทบทวนทฤษฎีและแบบจำลองรายจ่ายภาครัฐ

รายจ่ายภาครัฐ มีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้น และรวดเร็วว่าการขยายตัวของเศรษฐกิจ หมายถึงรายจ่ายภาครัฐต่อ GDP มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่า กฎของวีกเนอร์ (Wagner's law) เกิดจากข้อสังเกตปรากฏการณ์ในประเทศแถบยุโรปตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 กฎของวีกเนอร์ยังคงได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน โดยมีผู้เสนอคำอธิบายปรากฏการณ์ อาทิเช่น อุปสงค์ต่อบริการของภาครัฐมีค่าความยืดหยุ่นต่อรายได้สูง (income elastic) เช่น รายจ่ายด้านการศึกษา รายจ่ายสุขภาพ รายจ่ายสวัสดิการ รายจ่ายด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในขณะที่นักวิชาการบางท่านเสนอคำอธิบายในมุมมองด้านอุปทาน (ต้นทุนการจัดบริการสาธารณะ) และปัจจัยทางการเมืองสนับสนุนให้รายจ่ายภาครัฐขยายตัวอย่างไม่มีวันสิ้นสุดเนื่องจากนโยบายประชานิยม หรือข้อเสนอให้ทำนโยบายการคลังและงบประมาณเพื่อเป้าหมายกระตุ้นเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่าเป็นผลดีระยะสั้น แต่เสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังในระยะยาว อนึ่ง นักวิเคราะห์บางท่านเสนอคำอธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงในช่วงขาขึ้นกับขาลงไม่เหมือนกัน ในสถานการณ์พิเศษเช่นภาวะสงคราม รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้น โดยได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน แต่เมื่อสงครามสงบลง รายจ่ายภาครัฐ (ซึ่งกระจายต่อไปถึงระดับกระทรวง กรม) ไม่ได้ลดลง อนึ่งมีแบบจำลองที่อธิบายอคติของส่วนราชการที่จะใช้จ่ายมากเกินไปกว่าระดับที่ควรจะเป็น (over-spending, over-optimal) เพราะให้ความสำคัญของเป้าหมายหน่วยงาน (กรม) (Wagner, 1890 quoted in Peacock and Wiseman, 1961; Downs, 1957; Peacock and Wiseman, 1961;

Lindblom, 1965;Niskanen, 1971;Buchanan, 1977 quoted in Borcharding, 1977;Borcharding, 1977;Niskanen1991;Mueller,1993;Tanzi and Schuknecht, 2000)

อย่างไรก็ตาม บริบทของเศรษฐกิจและสังคมในประเทศตะวันตก อาจจะไม่สอดคล้องกับประเทศไทย จึงมีเหตุผลสมควรทำงานวิจัย ประกอบการเติบโตของเมือง และนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสนับสนุนให้ กทม. และสำนักงานเขต เพิ่มรายได้ อย่างมาก การทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในอดีตที่ผ่านมา พบว่ามีผลงานวิจัยที่สอดคล้องดังนี้

สิรินทร อินทร์สวาท (2542) ศึกษาถึงการใช้จ่ายตามลักษณะงานของ กรุงเทพมหานคร (จำแนกออกเป็น 6 ด้าน) ใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2528-2540 โดยสันนิษฐานว่า รายจ่ายของ กทม. ตอบสนองต่ออุปสงค์ของประชาชน โดยใช้ตัวบ่งชี้ด้านอุปสงค์หลายตัวแปร ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณของ กทม. ในภาคปฏิบัติอิงกับปัจจัยเชิงสถาบัน คือความเคยชิน หรือ รายจ่ายในปีที่ผ่านมา ตัวแปรอื่นที่พบว่ามีความสำคัญรองลงมาได้แก่ จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากร ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้เบื้องต้นของอุปสงค์ต่อบริการสาธารณะ

ศาสตรา สุตสวาสดี (2551) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณรายจ่ายสาธารณะที่ถูกจัดสรรไปยังแต่ละสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร โดยสันนิษฐานว่าการจัดสรรรายจ่ายอาจจะตอบสนองกับปัญหาความยากจนในแต่ละเขตพื้นที่ พร้อมกับค้นหาปัจจัยอื่นๆที่อาจมีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายไปยังแต่ละสำนักงานเขตมีความสัมพันธ์กับจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่และสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุ แต่ไม่พบว่ามีความสัมพันธ์ต่อระดับความยากจน

พลภัทร บุษราคม (2008) เสนอกรอบการวิเคราะห์รายจ่ายภาครัฐไทย โดยมีข้อสรุปสำคัญดังนี้

กลุ่มแนวคิดที่ 1 : อิงทฤษฎีความต้องการของประชากร (demographic approach) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร เช่นสัดส่วนของผู้สูง

อายุ เด็ก และคนในวัยทำงาน ร่วมกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เช่น การขยายตัวของเมือง การตั้งบ้านเรือน การขนส่งคมนาคมจากนอกเมืองถึงใจกลางเมือง จำเป็นต้องกระจายศูนย์บริการของภาครัฐ ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะ (Peacock, Alan T. and Wiseman Jack, 1961)²

กลุ่มแนวคิดที่ 2: กลุ่มแนวคิดทฤษฎีตามแนวทางทางเลือกสาธารณะ(public choice) ให้ความสำคัญของทางเลือกสาธารณะ และบทบาทของภาครัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม และระบบตลาดซึ่งมีข้อบกพร่องหรือ “ไม่มีตลาด” (market failure, missing market) ดังนั้น ภาครัฐและระบบราชการจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงโดยเน้นทางเลือกสาธารณะ ภายใต้งบประมาณที่มีจำกัด ตลอดจนพฤติกรรมการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ (ซึ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่) ทำงานภายใต้กฎระเบียบ ข้อมูลสารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ภาครัฐก็อาจจะมีข้อบกพร่องเช่นเดียวกัน (government failure) รวมทั้งอคติของภาครัฐ โดยที่ภาครัฐทำงานร่วมกับภาครัฐวิสาหกิจและภาคธุรกิจ (Bish, 1971 quoted in VoradejChandarasorn, 1988)

กลุ่มแนวคิดที่ 3: กลุ่มแนวคิดทฤษฎีตามแนวทางส่วนเพิ่ม (incrementalist approach) ในแนวทางนี้เชื่อว่ามนุษย์มีข้อจำกัดในการตัดสินใจตามหลักเหตุผลเพื่อบรรลุจุดประสงค์บางประการ ทั้งนี้สภาพแวดล้อมอาจจะเปลี่ยนแปลง การจัดทำนโยบายสาธารณะและกิจกรรม (บริการสาธารณะ) มีความต่อเนื่องของกิจกรรมที่ดำเนินการในอดีต ดังนั้น หน่วยงานของภาครัฐมักจะอิงการจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมา โดยดัดแปลงแก้ไขเพียงเล็กน้อยตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพความเปลี่ยนแปลง (Lewis, 1952; Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964; Davis, Dempster and Wildavsky, 1966; Sharkansky, 1967; Wanat, 1974; Danziger, 1976; Barnett, Levaggi and Smith, 1991; Dye, 2001)

งานวิจัยนี้ใช้ทฤษฎีเชิงระบบเป็นกรอบความคิด (Dye, 1972; Caputo, 1977; Easton, 1965) โดยกำหนดให้สำนักงานเขตของ กทม. เป็นหน่วยวิเคราะห์ โดยสันนิษฐาน

² ผลงานของ Peacock & Wiseman ศึกษาพฤติกรรมรายจ่ายในสหราชอาณาจักรในช่วงสงคราม พบลักษณะการกระโดดของรายจ่ายในยามสงคราม แต่ภายหลังสงครามโลกรายจ่ายไม่ลดลง (asymmetrical effect)

ว่ารายจ่ายของสำนักงานเขต มีความสัมพันธ์กับตัวแปรชุดหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต ส่วนหนึ่งเป็นตัวบ่งชี้ที่สะท้อนด้านอุปสงค์ ตัวแปรอีกจำนวนหนึ่งสะท้อนด้านอุปทานและปัจจัยเชิงสถาบัน โดยสันนิษฐานว่าหน่วยงาน (และพนักงาน) ของภาครัฐทำงานตามระเบียบงบประมาณ และตามความเคยชิน โดยมีเป้าประสงค์ให้ได้งบประมาณสูงที่สุด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมที่อ้างได้ว่า ประชาชนมีความต้องการและเป็นผลดีต่อประชาชน ($G_d = \text{demand for Local Public Goods}$, หน่วยงานแปลงความต้องการของประชาชนเป็นกิจกรรม ($A = \text{activities}$) และงบประมาณรายจ่ายในท้ายที่สุด

$$\text{EXPENDITURE} = U = p * (G_d/N) * N ;$$

สัญลักษณ์มีความหมายดังนี้

p =Unit Cost of Services,

G_d/N = Per Capita Local Public Services,

N =Population,

หน่วยงานหมายถึง สำนักงานเขต กทม.

องค์ประกอบรายจ่ายสาธารณะของแต่ละสำนักงานเขตสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

$$\text{Exp} = E_1 + E_2 + E_3 \quad \text{---- (1)}$$

$$E_1 (\text{Labour Cost}) = \text{BUR} [W (1 + \alpha)] * A \quad \text{---- (2)}$$

$$E_2 (\text{Operating Cost}) = g (\text{MECAP}, \text{POP}, \text{POPDEN}, \text{PP}, \text{REP}) * A \quad \text{---- (3)}$$

$$E_3 (\text{Investment Cost}) = h (\text{CON}, \text{NEW}) \quad \text{---- (4)}$$

$$\text{REP} = \Delta K \quad \text{---- (5)}$$

$$\text{NEW} = \beta (K^* - K) \quad \text{---- (6)}$$

$$\text{CON} = K (1 - \alpha) \quad \text{---- (7)}$$

สัญลักษณ์ที่ใช้สื่อความหมายดังนี้

Exp = ระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละสำนักงานเขต,

E_1 = เงินเดือนข้าราชการ,

E_2 = รายจ่ายการดำเนินงาน,

E3 = รายจ่ายการลงทุน

BUR= จำนวนข้าราชการ,

W = เงินเดือน,

α = ผลตอบแทนอย่างอื่นนอกเหนือจากเงินเดือนซึ่งเป็นสัดส่วนกับเงินเดือน,

MECAP = ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของแต่ละเขต,

POP = จำนวนประชากร

POPDEN = ความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่,

PP = การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน,

REP = งบซ่อมบำรุง (replacement investment),

CON = งบลงทุนต่อเนื่อง (continued investment),

NEW = งบลงทุนใหม่ (new investment),

A = กิจกรรม,

Δ = อัตราค่าเสื่อมของทุน,

β = ค่าสัมประสิทธิ์การปรับตัว,

K = คือขนาดทุนที่เหมาะสมของแต่ละสำนักงานเขต,

K = คือขนาดทุนของแต่ละสำนักงานเขต,

σ = คือค่าบที่ได้นำเงินไปแล้ว

ตัวแปรและองค์ประกอบข้างต้น มีผลกระทบทางตรงและทางอ้อมต่อรายจ่ายของ สำนักงานเขต กทม. โดยแสดงในสมการลดรูป (Reduced form)

$$\text{Exp} = f(\text{MECAP}, \text{POP}, \text{POPDEN}, \text{PP}, \text{LAMEEXP}, \text{PP}, \text{BUR}) \quad \text{----}(8)$$

โดย LAMEEXP = รายจ่ายสาธารณะของสำนักงานเขตในปีที่ผ่านมา

สมมติฐานในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยสามารถตั้งสมมติฐานเพื่อการทดสอบได้ดังต่อไปนี้

สมมติฐานข้อที่หนึ่ง (H_1) : “ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านกระบวนการตัดสินใจและปัจจัยด้านการเมืองมีอิทธิพลทางอ้อมต่อระดับรายจ่าย สาธารณะของกรุงเทพมหานครโดยผ่านปัจจัยภาครัฐ (วัดด้วยจำนวนข้าราชการ)”

สมมติฐานข้อที่สอง (H_2): “ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านกระบวนการตัดสินใจและปัจจัยภาครัฐมีความสัมพันธ์ต่อยุทธศาสตร์ของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครโดยมีเหตุผลและทิศทางที่แตกต่างกันไป”

๓. ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยพยายามรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ จากแหล่งข้อมูลคือ งบประมาณโดยสังเขปกรุงเทพมหานคร ซึ่งสะท้อนงบประมาณรายจ่ายที่กรุงเทพมหานครตั้งใจจะจ่าย ซึ่งฝ่ายบริหาร กทม. ให้ความเห็นชอบ ต่อจากนั้นนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานครให้พิจารณาอนุมัติ จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนจากรายจ่ายจริงบ้าง แต่สามารถสะท้อนถึงความตั้งใจของฝ่ายบริหารที่จะนำเงินดังกล่าวไปจัดทำกิจกรรมการบริการสาธารณะได้ข้อมูลในช่วงปี พ.ศ. 2542-2552³ รวมระยะเวลาในการศึกษาทั้งหมด 11 ปี นอกจากนี้ผู้วิจัยได้รับข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจาก สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

๔. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์สถิติเชิงพรรณนา

พื้นที่การปกครองของกรุงเทพมหานครมีทั้งสิ้น 50 เขตหากมีการจัดแบ่งกลุ่มสำนักงานเขตตามที่ตั้งของพื้นที่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มพื้นที่หลักซึ่งการพรรณาเพื่อการเปรียบเทียบคุณลักษณะของตัวแปรจะพิจารณาตามกลุ่มพื้นที่ที่กำหนดดังนี้ (www.bangkok.go.th)

กลุ่มที่ 1: เขตชั้นใน ประกอบด้วย 21 เขตการปกครอง คือ พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ ปทุมวัน บางรัก ยานนาวา สาทร บางคอแหลม ดุสิต บางซื่อ พญาไท ราชเทวี ห้วยขวาง คลองเตย จตุจักร ธนบุรี คลองสาน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ดินแดง วัฒนา

³ ข้อมูลที่ขาดหายไปใช้วิธีการ linear interpolation

กลุ่มที่ 2: เขตชั้นกลาง ประกอบด้วย 18 เขตการปกครอง คือ พระโขนง ประเวศ บางเขน บางกะปิ ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางพลัด ภาษีเจริญ จอมทอง ราษฎร์บูรณะ สวนหลวง บางนา ทุ่งครุ บางแค วังทองหลาง คันนายาว สะพานสูง สายไหม

กลุ่มที่ 3: เขตชั้นนอก ประกอบด้วย 11 เขตการปกครอง คือ มีนบุรี ดอนเมือง หนองจอก ลาดกระบัง ตลิ่งชัน หนองแขม บางขุนเทียน หลักสี่ คลองสามวา บางบอน ทวีวัฒนา

ค่าสถิติในตารางที่ 1 แสดงแนวโน้มของรายจ่ายต่อหัว และจำนวนข้าราชการของสำนักงานเขต ซึ่งพบว่า รายจ่ายต่อหัวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เช่นเดียวกับจำนวนข้าราชการ และเปรียบเทียบข้าราชการต่อประชากรหนึ่งหมื่นคน แสดงถึงการเติบโตขององค์กร ซึ่งในแง่หนึ่งอาจจะสะท้อนว่าการให้บริการประชาชน ให้มีคุณภาพเพิ่มขึ้น (ซึ่งไม่สามารถวัดเชิงปริมาณและเกินกว่าขอบเขตการศึกษานี้) แต่อีกแง่หนึ่งอาจจะหมายถึงการขยายตัวขององค์กร (เพิ่มจำนวนบุคลากรและขนาดรายจ่าย)

ตารางที่ 1 สถิติรายจ่ายต่อหัว และจำนวนข้าราชการ ของสำนักงานเขต ปี พ.ศ. 2542-2552

ปีงบประมาณ บาท/คน	รายจ่ายต่อหัว คน	ข้าราชการ ประชากร 1 หมื่นคน	ข้าราชการต่อ
2542	1,168	758	72.2
2543	1,331	748	70.8
2544	1,346	745	70.1
2545	1,446	753	70.3
2546	1,555	756	69.7
2547	1,626	754	73.8
2548	1,671	775	75.7
2549	1,792	782	76.2
2550	2,308	796	80.2
2551	2,671	806	79.3
2552	2,975	805	79.6
ค่าเฉลี่ย	1,808	771	74.4

รายละเอียดข้อมูลสำหรับทุกตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ของทั้ง 50 เขตนั้นจะสรุปรวมไว้ในภาคผนวก ก ซึ่งแสดงการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างสำนักงานเขตตามกลุ่มพื้นที่ เพื่อเห็นความแตกต่างและความหลากหลายข้ามพื้นที่

ตารางที่ 2 ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของสำนักเขต กทม.
(50 เขต ช่วงเวลา 11 ปี)

ตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน	ค่าต่ำ	ค่าสูง.
รายจ่ายสาธารณะต่อประชากร	550	1808.139	794.545	594.9888	6837.575
ความสามารถการจัดเก็บรายได้	550	1480.192	2057.645	97.7327	15537.4
ประชากรในสำนักงานเขต	550	114112.6	35117.93	29283	193478
ความหนาแน่นของประชากร	550	7742.096	6338.516	372.872	39669.6
การมีส่วนร่วมทางการเมือง (% ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง)	200	55.9634	5.268194	45.94	68.42
จำนวนข้าราชการ	550	770.66	143.1533	489	1269

จากตารางที่ 1 สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

ระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1,808 บาทต่อคน โดยมีขนาดวงเงินสูงสุดเท่ากับ 6,838 บาทต่อคน และต่ำสุดที่ 595 บาทต่อคน หากพิจารณาตามภาคผนวก ก.7 ที่บรรยายคุณลักษณะของตัวแปรพบว่าระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครต่อหน่วยประชากรในแต่ละกลุ่มพื้นที่มีค่าเฉลี่ยที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 ค่าเฉลี่ยระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากร 2,040.05 บาท/คน

กลุ่มที่ 2 ค่าเฉลี่ยระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากร 1,552.70 บาท/คน

กลุ่มที่ 3 ค่าเฉลี่ยระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากร 1,783.39 บาท/คน

ข้อสังเกตคือในเขตพื้นที่กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ขนาดระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากรที่น้อยที่สุดก็ยังคงมีค่ามากกว่าระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากรในพื้นที่กลุ่ม 1 ที่เป็นเขตเศรษฐกิจของกรุงเทพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขต

พื้นที่กลุ่มที่ 3 ที่ค่าน้อยที่สุดของจำนวนระดับรายจ่ายสาธารณะต่อหน่วยประชากร (839.259 บาท/คน) มีค่ามากกว่าในเขตพื้นที่กลุ่มที่ 1 (594.9888) ประมาณ 1.5 เท่า ซึ่งค่าตัวเลขดังกล่าวสื่อให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลา 11 ปีนี้ (พ.ศ. 2542-2552) สำนักงานเขตที่ตั้งอยู่บริเวณพื้นที่รอบนอกกรุงเทพมหานครมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับเพื่อรองรับหรือให้สอดคล้องกับการขยายตัวของชุมชนเมืองซึ่งการพัฒนาดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

ความสามารถของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครในการจัดเก็บรายได้ต่อหน่วยประชากรพบว่าการจัดเก็บรายได้มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1,480.192 บาท โดยมีขนาดวงเงินในการจัดเก็บรายได้สูงสุดอยู่ที่ 15,537.4 บาท และมีขนาดวงเงินในการจัดเก็บรายได้ต่ำสุดอยู่ที่ 97.7327 บาท จากภาคผนวก ก. 1 หากมีการเปรียบเทียบความสามารถของแต่ละเขตในการจัดเก็บรายได้ต่อหน่วยประชากรระหว่างกลุ่มพื้นที่พบว่าพื้นที่กลุ่ม 1 มีค่าเฉลี่ยสูงกว่ากลุ่มพื้นที่ 2 และกลุ่ม 3 ประมาณ 4 เท่า หากพิจารณาขนาดวงเงินสูงสุดที่แต่ละเขตสามารถจัดเก็บได้ต่อหน่วยประชากรประกอบด้วยแล้วพบว่าสำนักงานเขตในพื้นที่กลุ่ม 1 มีค่าสูงกว่าสำนักงานเขตในพื้นที่กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ถึงประมาณ 5 เท่าสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าเขตพื้นที่กลุ่ม 1 ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เศรษฐกิจของกรุงเทพมหานคร

จำนวนประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 114,112.6 คน จำนวนประชากรสูงสุด 193,478 คนและจำนวนประชากรต่ำสุด 29,283 คน หากพิจารณาคุณลักษณะจากภาคผนวก ก. 2 ที่กล่าวถึงการเปรียบเทียบจำนวนประชากรในแต่ละสำนักงานเขตพบว่าจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่กลุ่ม 2 มีค่าจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยสูงสุดเท่ากับ 126,307 คน และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบจำนวนประชากรต่ำสุดและสูงสุดระหว่างกลุ่มพื้นที่ก็ยังคงพบว่าจำนวนประชากรในพื้นที่กลุ่ม 2 ก็มีจำนวนประชากรสูงกว่าพื้นที่ในกลุ่มอื่นอยู่ดี จากตัวเลขดังกล่าวพอจะสื่อความหมายนัยได้พอสมควรว่าจำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครช่วงระยะเวลา 11 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2552) มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานออกมาสู่พื้นที่บริเวณรอบนอกของกรุงเทพมหานครมากขึ้น

ระดับความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 7,742 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร ระดับความหนาแน่นของประชากรสูงสุดต่อพื้นที่ 39,669 คนต่อพื้นที่ 1

ตารางกิโลเมตรและระดับความหนาแน่นของประชากรต่อพื้นที่ 372 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร เมื่อพิจารณาตามภาคผนวก ก.3 เพิ่มเติมพบว่า

จำนวนพื้นที่ทั้งหมดของทุกสำนักงานเขตในพื้นที่กลุ่ม 1 เท่ากับ 213 ตารางกิโลเมตร

จำนวนพื้นที่ทั้งหมดของทุกสำนักงานเขตในพื้นที่กลุ่ม 2 เท่ากับ 490 ตารางกิโลเมตร

จำนวนพื้นที่ทั้งหมดของทุกสำนักงานเขตในพื้นที่กลุ่ม 3 เท่ากับ 865 ตารางกิโลเมตร

จากค่าตัวเลขดังกล่าวเมื่อพิจารณาระดับความหนาแน่นของประชากรเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มพื้นที่ พบว่าค่าตัวเลขดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับขนาดของพื้นที่เป็นหลักเพราะฉะนั้นจึงส่งผลให้ค่าเฉลี่ยของระดับความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่กลุ่ม 1 มีค่าสูงที่สุดที่ 12,753 คนต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร

ระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครปีที่ผ่านมาต่อหน่วยประชากรมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1,575 บาท โดยมีขนาดวงเงินสูงสุดเท่ากับ 5,616 บาท และมีขนาดวงเงินต่ำสุดที่ 610 บาท หากพิจารณาแผนภาพตามภาคผนวก ก. 4 ที่บรรยายคุณลักษณะของตัวแปรจะพบว่าตัวแปรระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครปีที่ผ่านมาคือการพิจารณาระดับรายจ่ายสาธารณะคนละช่วงเวลา (ล่าช้าออกไป 1 ปี) เท่านั้นแต่การเปรียบเทียบเพื่อสื่อความหมายยังคงสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกับตัวแปรระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครต่อหน่วยประชากร

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกรุงเทพมหานครอันอยู่ในรูปร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งการคำนวณนั้นจะพิจารณาเฉพาะค่าตัวเลขที่เกิดในช่วงระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้นพบว่าค่าเฉลี่ยของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 58 โดยมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงสุดที่ร้อยละ 68 และมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำสุดที่ร้อยละ 47 จากภาคผนวก ก.5 เมื่อมีการเปรียบเทียบจำนวนร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครระหว่างกลุ่มพื้นที่พบว่า ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของตัวเลขดังกล่าวมีค่าแตกต่างกันเพียง

เล็กน้อยซึ่งค่าตัวเลขดังกล่าวสามารถสื่อให้เห็นได้ว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในทุกเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครมีการตื่นตัวในเรื่องทางการเมืองไม่แตกต่างกันมากนักอาจเนื่องด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนในกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ใกล้กับศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองปกครองและใกล้ชิดกับแหล่งข้อมูลข่าวสารทางด้านการเมืองประกอบกับประชาชนในกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่มีการศึกษาดีทำให้เข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ความเป็นพลเมืองซึ่งแสดงออกด้วยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

จำนวนข้าราชการมีจำนวนเฉลี่ยอยู่ที่ 770 คน โดยจำนวนข้าราชการสูงสุดมีค่าเท่ากับ 1,269 คน และจำนวนข้าราชการต่ำสุดมีค่าเท่ากับ 489 คน จากภาคผนวก ก.6 ที่แสดงคุณลักษณะของตัวแปรข้าราชการ เมื่อเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการระหว่างกลุ่มพื้นที่พบว่า ค่าเฉลี่ยของจำนวนข้าราชการในกลุ่มพื้นที่ 1 เท่ากับ 835 คน เมื่อนำค่าทั้งหมดดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับจำนวนข้าราชการในพื้นที่กลุ่ม 2 และกลุ่ม 3 ปรากฏผลว่าจำนวนข้าราชการในพื้นที่กลุ่ม 1 สูงกว่าทุกหมวดซึ่งผลดังกล่าวน่าจะสื่อให้เห็นว่าจำนวนข้าราชการที่มีจำนวนมากกว่ากลุ่มอื่นนั้นอาจเป็นเพราะภารกิจและงานด้านบริการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเศรษฐกิจ) กระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ชั้นในหรืออาจจะเป็นเหตุผลที่สืบเนื่องมาจากอดีตที่ว่าการมีข้าราชการจำนวนมากนั้นเพื่อรองรับงานบริการในพื้นที่กลุ่ม 1 ซึ่งเป็นพื้นที่เขตเศรษฐกิจที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร แม้ต่อมาเมื่อความเจริญขยายตัวสู่พื้นที่บริเวณรอบนอกมากขึ้นแต่ทางกรุงเทพมหานครก็ปรับลดอัตรากำลังพลลงได้ยาก

สมการลดรูป ที่ใช้เป็นตัวแทนในชั้นประมาณการคือ

$$\begin{aligned} \ln BUR (BURLN) &= a + b_1 \ln MECAP (MECAPLN) + b_2 POP \\ &+ b_3 POPDEN + b_4 LAMEEXP + b_5 PP \quad \text{---- (9)} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \ln MEEXP (MEEXPLN) &= a + b_1 \ln MECAP (MECAPLN) + b_2 POP \\ &+ b_3 POPDEN + b_4 LAMEEXP + b_5 PP \\ &+ b_6 \ln BUR (BURLN) \quad \text{---- (10)} \end{aligned}$$

ตารางที่ 2 สมการข้าราชการ

R-sq: within = 0.3692

between = 0.1532

overall = 0.1686

ตัวแปรอิสระ	ค่าสปส.	Std.Err.	t	P>[t]
ความสามารถการจัดเก็บรายได้	.0352	.0091	3.86	0.000
ประชากร (10000 คน)	.0237	.00359	6.59	0.000
ความหนาแน่นของประชากร	-.0908	.0313	-2.90	0.004
ระดับรายจ่ายในปีที่ผ่านมา	3.89e-10	6.12e-11	6.36	0.000
การมีส่วนร่วมทางการเมือง	-.000148	.0000844	-1.75	0.080
ค่าคงที่	5.723199	.1643253	34.83	0.000
sigma_u	.1658			
sigma_e	.0474			
rho	.9243			

จากตารางที่ 2 พบข้อสังเกตและข้อสรุปความสัมพันธ์ดังนี้ จำนวนข้าราชการของสำนักงาน แปรผันตามความสามารถการจัดเก็บรายได้ของเขต ประชากร และรายจ่ายในปีที่ผ่านมา นอกจากนี้พบว่าการประหยัดจากขนาดดังกล่าวคือในเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง (โดยที่ปัจจัยอื่นๆคงที่) ข้าราชการมีแนวโน้มลดลง

สำหรับตัวแปรรายจ่ายในปีที่ผ่านมา (T-1) ซึ่งพบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติสูง ยืนยันข้อสันนิษฐานที่ว่า รายจ่ายของส่วนราชการมักจะเป็นไปตามอดีต (การปรับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย ตามความจำเป็นของกิจกรรมที่จะดำเนินการ)

ตารางที่ 3 สมการงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเขต

R-sq: within = 0.8095
 between = 0.5677
 overall = 0.6134

ตัวแปรอิสระ	ค่า สปส.	Std.Err.	t	P>[t]
ข้าราชการ	.5324383	.1259863	4.23	0.000
ความสามารถการจัดเก็บรายได้	.2052778	.024657	8.33	0.000
ประชากร (10000 คน)	.00982	.0100	0.98	0.326
ความหนาแน่นของประชากร	-.271	.0839	-3.22	0.001
ระดับรายจ่ายในปีที่ผ่านมา	3.69e-09	1.70e-10	21.73	0.000
การมีส่วนร่วมทางการเมือง	-.0000462	.000225	-0.21	0.837
ค่าคงที่	11.22879	.8429908	13.32	0.000
sigma_u	.2271			
sigma_e	.1261			
rho	.7642			

ข้อสังเกตจากผลประมาณการในตารางที่ 3 สรุปได้ดังนี้ การศึกษายืนยันว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต ได้แก่ ข้าราชการ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายในปีที่ผ่านมา ตัวแปรที่มีนัยสำคัญสูงสุดคือ ข้าราชการ รองลงมาได้แก่ความสามารถการจัดเก็บรายได้และรายจ่ายในปีที่ผ่านมา และปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม คือ ความหนาแน่นของประชากร

ผลลัพธ์จากสมการข้างต้นสามารถอธิบายได้ว่าเมื่อจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้น 100 % ส่งผลให้ระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น 53 % ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานและทฤษฎีพฤติกรรมของส่วนราชการ โดยที่การบริหารราชการท้องถิ่นเป็นสาขาการผลิตที่ใช้แรงงานอย่างเข้มข้น (labor intensive sector) และเหตุผลเชิงสถาบัน ส่วนราชการต้องการเห็นความเจริญเติบโตสองด้าน

ควบคู่กัน คือ การเติบโตของรายจ่ายสาธารณะ และการเติบโตขององค์กร (วัดจากงบประมาณและบุคลากร) หน่วยงานราชการสนองเป้าหมายของส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายขององค์กร (เพื่อมีอำนาจและงบประมาณมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้) นอกจากนี้มีรายจ่ายอื่นๆ ได้แก่รายจ่ายด้านสวัสดิการซึ่งเป็นประโยชน์ต่อพนักงาน

ความสามารถการจัดเก็บรายได้ เป็นอีกตัวแปรหนึ่งที่พบว่ามีนัยสำคัญต่อรายจ่ายของสำนักงานเขตของ กทม. ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของรังสรรค์ ณะพรพันธ์ ที่ว่า “รายได้กำหนดรายจ่าย” หน่วยงานราชการท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ หลังจากจัดทำประมาณการรายได้จะจัดสรรงบประมาณรายจ่าย อบต. ส่วนใหญ่ยึดหลักความสมดุล คือ รายจ่ายเท่ากับรายได้ อย่างไรก็ตาม จากผลประมาณการพบว่า การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น 100 % ส่งผลให้รายจ่ายของสำนักงานเขตเพิ่มขึ้น 20.5 % ผลสรุปเช่นนี้มิได้เป็นการแย้งกับข้อสันนิษฐาน “รายได้กำหนดรายจ่าย” เนื่องจากค่าสัมประสิทธิ์นี้สะท้อนถึงผลกระทบในระยะสั้น (เพียงปีเดียว) ซึ่งสะท้อนถึงความล่าช้าของการใช้จ่ายของสำนักงานเขต ซึ่งดำเนินการตามระเบียบงบประมาณ (วงจรงบประมาณ เริ่มจากการเตรียมการงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การเบิกจ่าย และการตรวจสอบรายจ่าย) สำหรับผลกระทบระยะยาวของรายได้ต่อรายจ่ายต้องคำนึงถึงความล่าช้าของการปรับตัว ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของการศึกษานี้

ความหนาแน่นของประชากร มีความสัมพันธ์ตรงกันข้ามกับระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานคร คือ ในเขตที่ประชากรหนาแน่น รายจ่ายสาธารณะต่อหัวลดลง สะท้อนถึงการประหยัดจากขนาด ด้วยหลักเหตุผลที่ว่า รายจ่ายของสำนักงานเขตซึ่งประกอบด้วยหมวดรายจ่าย 7 ประเภทได้แก่ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่นๆ และหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รายจ่ายประจำบางรายการมีลักษณะคงที่หรือเพิ่มขึ้นไม่มากตามจำนวนประชากร ดังนั้นเขตปกครองขนาดใหญ่จึงมีข้อได้เปรียบการประหยัดต้นทุน สำหรับหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างนั้น สำนักงานเขตที่มีพื้นที่ที่รับผิดชอบไม่มากนัก และในเขตใจกลางเมืองซึ่งมีประชากรหนาแน่น มักจะมีพื้นที่จำกัด ดังนั้นโอกาสการก่อสร้างใหม่จึงน้อยตามไปด้วย ผลประมาณการยืนยันว่า เมื่อความหนาแน่นของประชากร

เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วยจะมีผลต่อการประหยัดรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขต ประมาณ .00271 %

ผลการศึกษาที่ยืนยันว่า รายจ่ายสาธารณะของสำนักงานเขต ขึ้นอยู่กับขนาดรายจ่ายในปีที่ผ่านมา ซึ่งสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของการปรับตัวค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism) เนื่องจากสำนักงานเขตได้รับผิดชอบโครงการประจำ (ต่อเนื่อง) ในการประมาณการรายจ่ายประจำปี นักวิเคราะห์ของสำนักงานเขตมักใช้วิธีการคำนวณอัตราการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมหรือผู้ใช้บริการสาธารณะ ซึ่งมักจะเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปหนึ่งในการจัดสรรงบประมาณของแต่ละส่วนงาน (การช่าง การศึกษา สาธารณะ ฯลฯ) มีลักษณะรวมขอมและเกี่ยวข้องกับความเป็นการเมืองในราชการไม่น้อย เพราะแต่ละส่วนงานล้วนต้องการขยายรายจ่ายของแต่ละส่วน สอดคล้องกับพื้นฐานลักษณะนิสัยของคนไทยที่มีความประนีประนอมหรือหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ามากที่สุด ทั้งนี้ได้หมายความว่า การจัดสรรแบบปรับเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เหมาะสมในมุมมองประสิทธิภาพประสิทธิผล

จากความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของตัวแปรดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบทางตรง ผลกระทบทางอ้อมและผลกระทบรวมทั้งหมดที่มีต่อระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครอันเนื่องมาจากตัวแปรอิสระทั้งหลายนั้นสามารถอธิบายได้ด้วยผลลัพธ์ที่ปรากฏในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผลกระทบทางตรง ทางอ้อมและโดยรวม

ตัวแปรอิสระ	ผลกระทบต่อระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพฯ		
	ผลกระทบทางตรง	ผลกระทบทางอ้อม	ผลกระทบรวมทั้งหมด
ความสามารถการจัดเก็บรายได้	205277.8	18743.95791	224021.758
ประชากร	-	1.261878	1.261878
ความหนาแน่นของประชากร	-27.1	-4.83454	-31.9345
รายจ่ายในปีที่ผ่านมา	.00368	.000207118	00389712
ข้าราชการ	.5324383	-	5324383

หมายเหตุ

ผลลัพธ์จากตารางที่ 4 สรุปว่า ตัวแปรที่มีผลกระทบทางตรงต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต โดยเรียงลำดับจากค่ามากที่สุดไปหาน้อยที่สุดตามลำดับ คือ ข้าราชการความสามารถการจัดเก็บรายได้ และขนาดรายจ่ายในปีที่ผ่านมา นอกจากนี้พบว่ามีคุณลักษณะของการประหยัดจากขนาด โดยที่ในเขตที่มีประชากรหนาแน่น รายจ่ายต่อหัวมีแนวโน้มลดลงซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการทั่วไป

๕. สรุป

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์รายจ่ายของสำนักงานเขต กทม. โดยใช้ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบการวิเคราะห์และกำหนดเป็นข้อสันนิษฐานเพื่อการทดสอบเชิงประจักษ์ (50 เขต จำนวน 11 ปี) ส่วนแรก แสดงสถิติเชิงพรรณนาเพื่อเปรียบเทียบรายจ่ายของสำนักงานเขต จำแนกออกเป็นพื้นที่ชั้นใน ชั้นกลาง และพื้นที่รอบนอก ส่วนที่สองแสดงการวิเคราะห์โดยใช้สมการลดรูป สมการแรกยืนยันว่าจำนวนข้าราชการของสำนักงานเขตไม่ใช่สิ่งคงที่ แต่แปรผันตามความสามารถการจัดเก็บรายได้ จำนวนประชากร ระดับรายจ่ายในปีที่ผ่านมาและแปรผกผันกับความหนาแน่นของประชากรซึ่งสะท้อนถึงคุณลักษณะการประหยัดจากขนาด สมการที่สอง รายจ่ายของสำนักงานเขตซึ่งเป็นตัวแปรตาม พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับ จำนวนข้าราชการ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายในปีที่ผ่านมาและมีความสัมพันธ์เชิงลบต่อระดับความหนาแน่นของประชากร

ผลการวิจัยนี้เป็นอีกหลักฐานหนึ่งที่สะท้อนว่า การจัดสรรงบประมาณและการว่าจ้างพนักงานของสำนักงานเขตของ กทม. เป็นการปรับตัวอย่างค่อยเป็นค่อยไป คล้ายคลึงกับส่วนราชการไทยทั่วไป โดยอิงกับหลัก “รายได้กำหนดรายจ่าย” นอกจากนี้พบว่าคุณลักษณะการประหยัดจากขนาดซึ่งให้ข้อคิดเห็นว่า การขยายสำนักงานเขตอาจจะเสียโอกาสจากการประหยัดจากขนาด หมายเหตุ งานวิจัยนี้เน้นการวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis) มิได้ก้าวล่วงถึงขั้นการประเมินประสิทธิภาพของการใช้จ่าย แต่จากหลักฐานการประหยัดจากขนาดทำให้ได้คำถามว่า การขยายสำนักงานเขต (จำนวน 50 เขต) มีเหตุผลสนับสนุนเพียงใดในแง่การใช้ทรัพยากร ในสภาพเป็นจริงต้องยอมรับว่าปัจจัยเชิงสถาบันมีผลต่อการตัดสินใจ (ขยายหน่วยงาน)

และอคติของข้าราชการที่มักตั้งเป้าการเจริญเติบโต (วัดจากงบประมาณรายจ่าย และจำนวนพนักงานของสำนักงานเขต)

งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดเช่นเดียวกับงานวิจัยอื่นๆ โดยมีข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงงานวิจัยในโอกาสต่อไป ดังนี้ ประการแรก การวิจัยเพื่อวัดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และ ประสิทธิภาพการใช้จ่าย (การทำโครงการสาธารณะ) แนวทางที่น่าจะเป็นไปได้ คือ การขยายแบบจำลองให้ละเอียดสามารถระบุแหล่งรายได้ (ภาษี ค่าธรรมเนียม ฯลฯ) ทำนองเดียวกันด้านรายจ่าย อาจจำแนกเป็นรายการหรือตามภารกิจรายจ่าย (ด้านการศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ และโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ) เพื่อเข้าใจการตอบสนองต่อปัญหาของแต่ละเขต เช่น การตอบสนองต่อความยากจนในแต่ละพื้นที่ ประการที่สอง การวิเคราะห์อิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองต่อรายจ่าย โดยมีข้อสังเกตว่ามีแนวโน้มการทํานโยบายประชานิยมเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงการเติบโตของรายจ่าย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตเช่นนี้อาจจะไม่สะท้อนในการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับสำนักงานเขต ประการที่สาม การพัฒนาแบบจำลองรายจ่ายสองระดับ คือ รายจ่ายของส่วนกลางของ กทม. กับ รายจ่ายของสำนักงานเขต และการพัฒนาฐานข้อมูลของ กทม. เพื่อให้มีข้อมูลครบถ้วนและสามารถแจกแจงเป็นหมวดรายได้และรายจ่าย พร้อมกับการเปิดเผยข้อมูลเสนอต่อสาธารณชนและประชาคมวิชาการ จะส่งเสริมให้มีผลงานวิจัยใหม่ๆ ที่สะท้อนความก้าวหน้าทางวิชาการในโอกาสต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Barnett, Richard R.; Levaggi, R. and Smith, P. 1991. An Incremental Budgeting Model of Local Public Expenditure Setting in the Presence of Piecewise Linear Budget Constraints. *Applied Economics*. 23(May):949-956.
- Borcherding, Thomas E (ed). 1977. *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. North Carolina: Duke University Press.
- Borcherding, Thomas E. and Deacon, Robert T. 1972. The Demand for the Services of Non-Federal Governments. *American Economic Review*. 62(December):891-901.

- Caputo, David A. 1977. *The Politics of Policy Making in America*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Danziger, James N. 1976. Assessing Incrementalism in British Municipal Budgeting. *British Journal of Political Science*. 6(July):335-350
- Davis, Otto A., Dempster, M. A. H. and Wildavsky, Aaron B. 1966. A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*. 3(September):529-547.
- Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row.
- Downs, Anthony. 1960. Why the Government Budget is too small in a Democracy. *World Politics*. 12(July):541-563.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dye, Thomas R. 1966. *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the Fifty States*. Chicago: Rand-McNally.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, Thomas R. 1978. *Policy Analysis*. Alabama: The University Of Alabama Press.
- Dye, Thomas R. and Gray Virginia. 1980. *The Determinants of Public Policy*. D.C. Health and Company.
- Dye, Thomas R. 2001. *Politics in America*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Greene, William H. 2008. *Econometric Analysis*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Lindblom, Charles E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (Spring):79-88.
- Lindblom, Charles E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Mueller Dennis C. 1993. *The Public Choice Approach to Politics*. Vermont: Edward Elgar.

- Mueller Dennis C. 1997. *Perspectives on Public Choice*. Cambridge: Cambridge Press.
- Niskanen, William A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. NewYork: Aldine-Atherton, Inc.
- Niskanen, William A. 1991. *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisal and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Peacock, Alan T. and Wiseman Jack. 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Ponlapat Buracom. 2008. *Public Spending: Allocative Efficiency and International Experiences*. Samutprakarn: DK Printing World.
- Robert Bish. 1971. *The Political Economy of Metropolitan Areas*. Chicago: Markham.
- RangsunThanapornphun. 1989. *The Economic Policy in Thailand: Historical Analysis of Political Economy (1932 -1987)*. Bangkok: Social Science Association of Thailand.
- RangsunThanapornphun. 1996. *Stabilization Policy Administration in the Future: A Suggested Reform*. Research Paper submitted to Office of the Civil Service Commission.
- Sasatra Sudsawasd. 2008. The factors determinants of the BMA budget allocation. *Thammasat Economic Journal*. 26(March).
- Sharkansky, Ira. 1967. Some More Thoughts About The Determinants of Government Expenditure. *National Tax Journal*. 20(June):171-179.
- Sharkansky, Ira. 1967-b. Economic and Political Correlates of State Government Expenditures: General Tendencies and Deviant Cases. *Midwest Journal of Political Science*. 11(May):173-192.
- Sirinthorn Insawad. 1999. *BMA budget allocation and Responding to the needs of the people*. Master's thesis. Thammasat University.

- Tanzi, Vito and Schuknecht, Ludger. 2000. *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge: Cambridge University Press
- The Bangkok Metropolitan Administration Budget Department. Various issue Bangkok
Metropolitan Administration's Budget in Brief Fiscal Year. Bangkok.
- VoradejChandarasorn. 1988. *Public Administration:Scope of the new decade*. Bangkok: PinklaoCo,Ltd.
- Wagner, Adolph. 1890. *Finanzwissenschaft*. Leipzig:Winter.
- Wanat John. 1974. Bases of Budgetary Incrementalism. *The American Political Science Review*. 68(Sep):1221-1228.
- Wildavsky, Aaron B. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.

ภาคผนวก ก

ก.1 Bangkok District Collection Capability Per Capita

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
mecappop	550	1480.192	2057.645	97.7327	15537.4

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
mecappop	231	2585.361	2764.185	307.6317	15537.4

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
mecappop	198	687.691	417.9386	97.7327	2394.512

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
mecappop	121	688.6635	651.3411	127.5897	2971.048

ก.2 Population

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	550	114112.6	35117.93	29283	193478

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	231	102587.2	37988.87	29283	188610

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	198	126307	31997.23	71629	193478

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pop	121	116161	26269.47	52099	165433

n.3 Population Density

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
popden	550	7742.096	6338.516	372.872	39669.6

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
popden	231	12753.53	6765.461	4989.972	39669.6

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
popden	198	5187.113	1825.993	2254.334	10830.55

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
popden	121	2355.69	1494.924	372.872	5333.173

n.4 One-Year Lagged District Public Expenditure Per Capita

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
lameexppop	500	1575.318	676.3816	610.3591	5616.457

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
lameexppop	210	1850.274	828.3053	610.3591	5616.457

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
lameexppop	180	1319.957	428.8427	707.3223	2770.418

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
lameexpop	110	1468.265	460.3769	814.9637	3261.775

n.5 Political Participants

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pp	200	56.9634	5.268194	45.94	68.42

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pp	84	55.98393	5.097521	45.94	65.97

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pp	72	57.29569	5.165119	47.59	68.17

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
pp	44	58.28955	5.511508	49.06	68.42

n.6 Bureaucrats

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
bur	550	770.66	143.1533	489	1269

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
bur	231	835.1991	150.9811	554	1269

Bangkok Area Group 2

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
bur	198	732.7374	120.4672	489	1005

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
bur	121	709.5041	109.8962	500	1063

n.7 Bangkok Distrit Public Expenditure Per Capita

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
meexppop	550	1808.139	794.545	594.9888	6837.575

Bangkok Area Group 1

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
meexppop	231	2040.05	979.3899	594.9888	6837.575

Bangkok Area Group 2

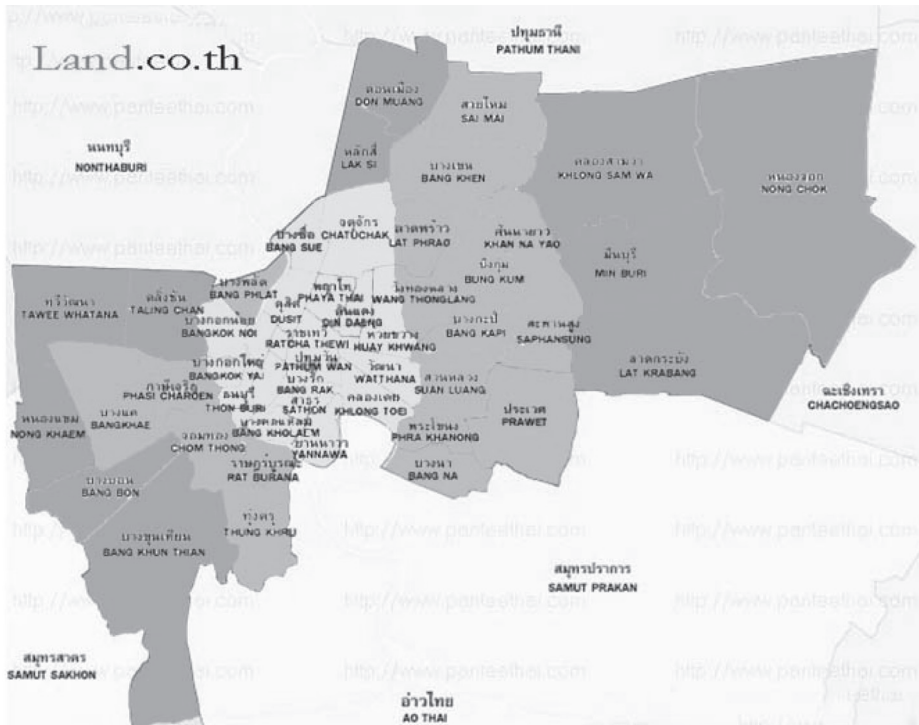
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
meexppop	198	1552.7	536.417	765.054	3565.938

Bangkok Area Group 3

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
meexppop	121	1783.39	604.5998	839.259	4150.926

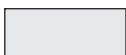
ภาคผนวก ข.

แผนที่สำนักงานเขตตามคุณลักษณะที่ตั้งของพื้นที่



ที่มา : www.land.co.th

หมายเหตุ : แต่งภาพโดยผู้วิจัย



ที่ตั้งสำนักงานเขตพื้นที่ชั้นใน



ที่ตั้งสำนักงานเขตพื้นที่ชั้นกลาง



ที่ตั้งสำนักงานเขตพื้นที่ชั้นนอก

