

# เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย\*

## Specific Grant and Local Fiscal Disparity in Thailand

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์\*\*

ดารุณี พุ่มแก้ว\*\*\*

### บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยเน้นการศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2552 - 2555 ซึ่งอยู่ในช่วงการบริหารงานของสองรัฐบาลคือรัฐบาลอภิสิทธิ์และรัฐบาลยิ่งลักษณ์โดยวัดการกระจายตัวของเงินอุดหนุนในระดับจังหวัดจากตัวแปรจำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวและเปรียบเทียบสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พบว่าช่วงก่อนปี พ.ศ. 2554 รัฐบาลมีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หลังจากปี พ.ศ. 2554 งบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นอย่างมาก และแข่งขันเงินอุดหนุนทั่วไป สะท้อนว่าพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนสำคัญในการขึ้นการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ยังผลให้นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนผันผวนปีต่อปี กระทบความเป็นอิสระด้านการคลังของท้องถิ่นและความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังระหว่างพื้นที่ ส่วนสุดท้ายเสนอข้อสังเกตและมุมมองของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยใช้มิติทัศน์การแสวงหาค่าเช่าและการแบ่งปันผลประโยชน์จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

**คำสำคัญ:** เงินอุดหนุนทั่วไป, เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ, การแบ่งปันค่าเช่า, การกระจายอำนาจ

\* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโครงการ การขยายรายได้ให้ท้องถิ่นและลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น สนับสนุนโดยมูลนิธิเอเชีย ผ่านศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ประจำปี พ.ศ. 2556-2557 และขอแสดงความขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

\*\* ศาสตราจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.)

\*\*\* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ดร.)

## Abstract

This paper empirically explores grant allocation and its implications on local fiscal disparity in Thailand over the period 2009-2012 with a note of time-inconsistency. Prior to 2011, the general grant accounted for the major share in intergovernmental grants; later on, the specific grant rose sharply, which indicates stronger influence of national politicians in grant allocation. A significant shift in the provincial specific grant allocation was noted, evidenced from analyzing the variable “ratio”, which is defined as the proportion of specific grant to general grant by province. The last section discusses implications of specific grant on a decline in local autonomy and budgetary leakage through a lens of rent-seeking and rent dissipation.

**Key Words:** general grant, specific grant, rent dissipation, decentralization, Thailand

## บทนำ

ในแต่ละปีรัฐบาลไทยจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นมูลค่ากว่า 2 แสนล้านบาท จำแนกออกเป็นสองหมวด คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนมีความสำคัญต่อการทำงานของท้องถิ่นอย่างมาก คิดสัดส่วนรายได้สูงถึงร้อยละ 35-40 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมดสำหรับรัฐบาล--เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือของนโยบายเพื่อเป้าหมายเอนกประสงค์ 1) เพื่อสนับสนุนให้อปท. มีรายได้พอเพียงสำหรับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นเนื่องจากลำพังรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีแบ่งหรือภาษีที่หน่วยงานรัฐจัดเก็บให้ ไม่พอเพียง 2) เงินอุดหนุนเป็นหลักประกันว่าพลเมืองไทยทั่วประเทศจะได้รับบริการสาธารณะท้องถิ่นที่มีมาตรฐาน ใกล้เคียงกันทั่วทุกภูมิภาค เช่น เงินอุดหนุนเด็กนักเรียน (ค่าอาหารกลางวันและนมโรงเรียน) ค่าจ้างครูพี่เลี้ยง (ประจำศูนย์เด็กเล็ก) ผู้สูงอายุ (เบี้ยยังชีพ) ฯลฯ 3) เพื่อตอบสนองปัญหาความขาดแคลนโครงสร้าง

พื้นฐานในบางพื้นที่ เช่น สนามกีฬา ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภคและความจำเป็นเนื่องจากภัยพิบัติตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นในบางพื้นที่ 4) รัฐบาลมีความประสงค์ต้องการขับเคลื่อนมาตรการใหม่ อาทิ การขยายการศึกษาฟรี 15 ปี (จากเดิม 12 ปี) เพิ่มเงินอุดหนุนอาสาศึกษาสมัครด้านสุขภาพ (อสม) ฯลฯ

รายงานวิจัยนี้มีจุดประสงค์ 3 ประการ **หนึ่ง** เพื่อรวบรวมข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจในช่วงปี พ.ศ. 2552-2555 นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการกระจายตัวของเงินอุดหนุนตามพื้นที่ (จังหวัด) **สอง** ศึกษาความผันผวนของการจัดสรรเงินอุดหนุนปีต่อปี โดยสันนิษฐานว่าปัจจัยทางการเมืองมีส่วนสำคัญในการกำหนดวงเงินและวิธีการจัดสรร โดยที่ฝ่ายการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรต่างพยายามดึงเงินเข้าจังหวัดอันเป็นฐานคะแนนเสียง อาจส่งผลต่อความไม่แน่นอนของการจัดสรรเงินอุดหนุนและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลัง **สาม** อภิปรายแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุนฯ โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระด้านการคลังท้องถิ่นความเท่าเทียมและความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่

เนื้อหาในบทความแบ่งออกเป็น 4 ตอน ตอนที่สอง ต่อจากบทนำ คือ ทบทวนทฤษฎีการคลังและหลักการจัดสรรเงินอุดหนุน ตอนที่สาม เสนอการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์โดยใช้สถิติปี 2542-2544 เน้นหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พร้อมกับข้อสังเกตเกี่ยวกับความผันผวน ซึ่งสัมพันธ์กับนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลในปีนั้นๆ ตอนที่สี่ เป็นบทสรุป

## ทบทวนทฤษฎีการคลังท้องถิ่น และการจัดสรรเงินอุดหนุน

การคลังท้องถิ่นกับนโยบายกระจายอำนาจ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน เราคงจะกล่าวถึงการคลังท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงนโยบายกระจายอำนาจไม่ได้ การกระจายอำนาจจำแนกออกเป็นด้านการบริหาร และด้านการคลัง แต่ในบทความนี้เน้นด้านการคลังเป็นสำคัญ ในการออกแบบการคลังตามหลักวิชาเกี่ยวกับคำศัพท์สองคำ กล่าวคือ การกำหนดรายจ่าย (expenditure assignment) และการกำหนดรายได้ (revenue assignment) โจทย์คือ การทำให้สองด้านมีความสมดุลกัน คำว่า รายจ่ายเมื่อพิจารณาให้ลึกแท้จริงคือ ภารกิจที่ส่วนกลางมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารจัดการ ทฤษฎีการคลังท้องถิ่นสันนิษฐานว่า การจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น (local public goods) ควรมอบให้ อปท. ดำเนินการ เนื่องจากเหตุผลคือประสิทธิภาพของการจัดการซึ่งอาจจำแนกออกเป็นสามด้าน คือ ด้านการตอบสนอง ด้านความรับผิดชอบ และด้านตรวจสอบการทำงาน (รวมทั้งด้านบัญชี)<sup>1</sup> เนื่องจากทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และเชื่อว่าการกระจายอำนาจ ส่งผลกระทบทางบวกต่อ

คุณภาพชีวิตของประชาชน จึงไม่น่าแปลกใจที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกปฏิรูปภาครัฐตามแนวทางกระจายอำนาจ

ในการวิเคราะห์การคลังท้องถิ่นมีมุมมองที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 3 ด้าน คือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และความคิดริเริ่ม ด้านการจัดการ ในที่นี้จำเป็นต้องกล่าวถึงด้านรายได้ รายได้ของ อปท. จำแนกออกเป็น 3 ส่วนหนึ่ง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง สอง ภาษีแบ่งหรือภาษีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้ สาม เงินอุดหนุน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2555) องค์ประกอบที่สามคือ “เงินอุดหนุน” ที่เป็นกรณีศึกษาของเรา เป็นกลไกสำคัญเพื่อทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำ เป็นหลักประกันว่าประชาชนไทยทั่วประเทศได้รับบริการอย่างทั่วถึง (ตัวอย่างเช่น เด็กนักเรียนได้รับอาหารกลางวันและนมโรงเรียนอย่างถ้วนทั่ว)

ดังกล่าวข้างต้นว่า เงินอุดหนุนเป็นกลไกสำคัญและมีบทบาทสำคัญในรายได้ของ อปท. ไทย (ร้อยละ 30-50 ของรายได้ท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุน) โดยทบทวนบทบาทหน้าที่ของเงินอุดหนุนตามทัศนะของ Robin Boadway (2007) นักเศรษฐศาสตร์การคลังชาวแคนาดาที่มีชื่อเสียงและผลงานมากมาย หนึ่งในเงินอุดหนุนทำหน้าที่ปิดช่องว่างระหว่างรายจ่ายกับรายได้ (fiscal gap) สอง การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นกลไกเพื่อส่งเสริมความเสมอภาค (equalization) เพราะเหตุว่าความสามารถจัดเก็บรายได้และการคลังท้องถิ่น ไม่เสมอกันและมีโอกาสแตกต่างกันมาก ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำศัพท์เฉพาะว่า “ฐานภาษีท้องถิ่น” (local tax base) นอกจากนี้ ความจำเป็นด้านรายจ่าย (expenditure needs) ก็แตกต่างกันตามภูมิภาค

<sup>1</sup> Anwar Shah 2006 ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ประจำธนาคารโลก มีผลงานเขียนและงานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่นทั่วโลก ใช้คำศัพท์เปรียบเทียบกับ responsive governance ซึ่งสะท้อนว่าการตอบสนองด้านอุปทานต่อด้านอุปสงค์ responsible governance ซึ่งสะท้อนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นมีคุณลักษณะรับผิดชอบต่อปัญหาความเดือดร้อนของพลเมืองในพื้นที่ เพราะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและทำงานใกล้ชิด accountable governance หมายถึง โครงสร้างการบริหารจัดการที่ผู้บริหารต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่น (และต่อประชาชนโดยตรง) อีกความหมายหนึ่ง การเปิดเผยข้อมูล (รายงานการเงิน การคลังและการบัญชี) ซึ่งเป็นกระบวนการทำงานตามปกติของรัฐบาลท้องถิ่น จากหนังสือ **Local Governance in Developing Countries**. Washington, D.C.: World Bank.

กายภาพ และสถานการณ์ เช่น พื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ มีปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สิน ต้นทุนการจัดการศึกษาในพื้นที่ภูเขาหรือที่ราบสูง สูงกว่าโรงเรียนในพื้นที่ราบ เป็นต้น สาม รัฐบาลกลางใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ระดับชาติผ่านการทำงานของ อปท. เช่น การประกาศว่า กิจกรรมการส่งเสริมสุขภาพจะเกิดขึ้นทั่วประเทศ โดยมอบอำนาจให้ อปท. ดำเนินการควบคุมกับการกำกับดูแลมาตรฐานการบริการ

ความเหลื่อมล้ำการคลังสามารถพิจารณาได้จากด้านรายจ่ายและด้านรายรับ ความแตกต่างด้านความต้องการ (ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างมากกับสภาพกายภาพของแต่ละพื้นที่) หมายถึง ความต้องการและต้นทูลค่าบริการแตกต่างกัน (พื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท พื้นที่ราบและพื้นที่ราบสูง บางพื้นที่มีความเสี่ยงต่อवादภัยและอุทกภัย เป็นต้น) ความแตกต่างในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง เนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในพื้นที่เมืองหรือบางภูมิภาคอันเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแหล่งท่องเที่ยวและการพาณิชย์ สถานะการคลังของ อปท. นั้นๆ ย่อมจะโดดเด่นกว่า อปท. โดยทั่วไป การจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมจึงพิจารณาจากสอง ตัวแปร กล่าวคือ ความต้องการด้านรายจ่าย (expenditure needs) และความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue raising) โดยที่เงินอุดหนุนทำบทบาทปิดช่องว่าง (closing fiscal gap) ซึ่งมีโอกาสแตกต่างกันอย่างมากในต่างภูมิภาค สภาพกายภาพและมิติวัฒนธรรมของประชาชน (Slack 2007)

วิธีการบริหารเงินอุดหนุนในภาคปฏิบัติมีผู้อธิบายว่ามักใช้ 3 วิธีการ วิธีการที่หนึ่ง การระบุให้เงินอุดหนุนตามสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล หรือการแบ่งรายได้ (revenue sharing) หรือแบ่งภาษี (tax sharing) หลักการคือกำหนด “กรอบวงเงิน” ในสัดส่วนที่เหมาะสมและยอมรับได้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีที่สอง การจัดสรรแบบเฉพาะกิจ (ad hoc basis,

negotiation basis) หมายถึง การพิจารณาตามสถานการณ์และการเจรจาต่อรอง เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง หรือสถานการณ์พิเศษ (ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นักท่องเที่ยวลดลง ฯลฯ) วิธีที่สาม การจัดสรรเงินตามสูตร (formulabased allocation) โดยอิงตัวแปรที่สะท้อนความต้องการบริการสาธารณะท้องถิ่น เช่น จำนวนเด็ก จำนวนผู้สูงอายุ จำนวนคนพิการ) ตัวแปรที่สะท้อนต้นทุน (unit cost ซึ่งมักแปรผกผันกับขนาดพื้นที่) และตัวแปรอื่นที่สะท้อนความต้องการแฝง (ประชากรแฝง นักท่องเที่ยว)

ตำราการคลังนิยามว่าเงินอุดหนุนจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป (general-purpose/unconditional) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific-purpose/conditional or earmarked) สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นการจัดสรรเพื่อสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ทำกิจกรรมหรือโครงการเฉพาะ ซึ่งมักจะมีคามจำเป็นด้านรายจ่ายการลงทุน (capital expenditure) หรือรายจ่ายดำเนินการโครงการเฉพาะ (operating expenditure of projects) เงินอุดหนุนทั่วไปให้อิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่นมากกว่า สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่าย-และวัตถุประสงค์ของโครงการ ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่น (local autonomy) ย่อมลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุน (Kitchen 2007) หากสอบถามความชอบของฝ่ายท้องถิ่น--รัฐบาลท้องถิ่นต้องการเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่า ในขณะที่หน่วยราชการส่วนกลางซึ่งบริหารเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้อำนาจกำกับดูแลท้องถิ่น

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจอาจจะมอดดีสำหรับ อปท. ขนาดเล็ก เพราะเงื่อนไขการจัดสรรเงินอุดหนุนมักซับซ้อน หรือการระบุเงื่อนไขเชิงเทคนิคทำให้เทศบาลเล็กหรือในชนบทห่างไกลไม่มีความสามารถหรือ

ขาดความเชี่ยวชาญ กฎเกณฑ์ที่ใช้จึงซับซ้อนเกินไป สำหรับ อปท. ขนาดเล็ก (ซึ่งมีบุคลากรจำนวนน้อย ขาดผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เช่น วิศวกร สถาปนิก ผู้ชำนาญการด้านสิ่งแวดล้อม) นอกจากนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังมีปัญหาความคลุมเครือ เช่น ระบุว่าเงินนี้ใช้กับบางพื้นที่/ภูมิภาค จึงมีปัญหาคงไม่ทั่วถึงหรือแม้แต่ต่อคดีการเลือกพื้นที่ (Kitchen 2007) การบริหารด้านเวลา ก็เป็นอีกข้อจำกัดอีกประการหนึ่ง กล่าวคือเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นการให้แบบไม่มีเงื่อนไข อปท. จึงมีอิสระในการบริหาร รวมทั้ง มี “เวลา” ใช้จ่ายเงิน เนื่องจากหากใช้จ่ายไม่ทันในปีงบประมาณ สามารถกันเงินเหลือมาปีในงวดหน้า แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักกำหนดเงื่อนไขตามประเภทการใช้จ่าย (ลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน) และกรอบเวลาที่จะต้องแล้วเสร็จภายในหนึ่งปี (ในทางปฏิบัติอาจจะมีเวลาใช้จ่ายเพียง 3-6 เดือน) และไม่สามารถกันเงินเหลือมาปี

จากการสำรวจการปฏิบัติในหลายประเทศ นักวิชาการของธนาคารโลกสังเกตว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของระบบราชการส่วนกลางเพื่อกำกับควบคุมท้องถิ่น และเตือนว่าไม่ควรจะกำกับควบคุมมากเกินไป โดยให้อิสระการบริหาร ภายใต้เงื่อนไขความชัดเจนของวัตถุประสงค์โครงการ เพื่อการติดตามประเมินผล เพราะหากปราศจากระบบติดตามตรวจสอบจะเปิดโอกาสให้การคอร์รัปชันที่มีความสัมพันธ์กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Ahmad & Craig 1997)

### เงินอุดหนุนและปัจจัยเชิงสถาบันในบริบทของไทย

เป็นที่ทราบดีว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในประเทศไทย เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งเสริมให้ อปท. มีรายได้มีบุคลากรเพิ่มขึ้น และอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงทางบวก แต่เมื่อ

วิเคราะห์ปัญหาความสมดุลทางการคลัง พบว่ามีปัญหาทั้ง 2 ลักษณะ คือ ความไม่สมดุลตามแนวตั้ง และความไม่สมดุลตามแนวนอน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกแบบเงินอุดหนุน ในบริบทของประเทศไทยมีสถาบันสำคัญคือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกกถ.) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

**เงินอุดหนุนทั่วไป** เป็นการจัดสรรตามสูตรโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ อิงตัวชี้วัดด้านอุปสงค์ เช่น จำนวนเด็กเล็ก จำนวนนักเรียน จำนวนผู้สูงอายุ โดยหลักปฏิบัติคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ สามารถระบุงเงินอุดหนุนรวมได้ตั้งแต่ต้นปี (มีนาคม/เมษายน) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะแจ้งยอดเงินอุดหนุนทั่วไป ที่คาดว่า อปท. แต่ละแห่งจะได้รับ และ อปท. นำมาบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณของท้องถิ่น (ก่อน 15 สิงหาคม) เงินอุดหนุนทั่วไปสามารถนำไปใช้จัดสรรใช้จ่ายตามความจำเป็นของแต่ละ อปท. และหากใช้จ่ายไม่หมดสามารถเก็บเป็นเงินสะสม

**เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** เป็นการจัดสรรอย่างมีเงื่อนไขโดย อปท. แต่ละแห่งสามารถเสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนตามประกาศและเงื่อนไขของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจำแนกเป็นหลายรายการ/ประเภท (ดังตัวอย่างในตารางที่ 1) ดังนั้น อปท. ไม่ทราบล่วงหน้าว่าจะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจว่ามากหรือน้อยเพียงใด (เมื่อเริ่มปีงบประมาณ 1 ตุลาคม) โครงการและกิจกรรมที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจส่วนใหญ่เป็นระยะสั้น (แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี) หากใช้จ่ายไม่หมด—อปท. ไม่สามารถกันเป็นเงินเหลือมาปี ต้องคืนคลังแผ่นดิน ในแง่ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีอิสระค่อนข้างน้อยในการบริหารเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ตารางที่ 1 เงินอุดหนุนทั่วไป และเฉพาะกิจในปี พ.ศ. 2555 จำแนกตามประเภท

เงินอุดหนุนทั่วไป (85,695 ล้านบาท)	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (119,497 ล้านบาท)
<p>ส่วนที่ 1 จำนวน 55,768.89 ล้านบาท จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. โดยคิดจากค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ ขั้นพื้นฐานของ อปท.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สูบน้ำด้วยไฟฟ้าสถานีสูบน้ำ (1,013.84)</li> <li>2. ถ่ายโอนบุคลากร (1,167.78)</li> <li>3. ค่ารักษาพยาบาล-การศึกษาภาคบังคับ (638.65)</li> <li>4. ค่าเช่าบ้าน-การศึกษาภาคบังคับ (103.56)</li> </ol>
<p>ส่วนที่ 2 จำนวน 29,926.11 ล้านบาท จัดสรรเพื่อดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน และการส่งเสริมการจัดการศึกษา</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. บำเหน็จบำนาญ-การศึกษาภาคบังคับ (1,814.53)</li> <li>6. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (8,343.14)</li> <li>7. เงินเดือนครูค่าจ้างประจำการศึกษา (12,459.70)</li> <li>8. ค่าตอบแทนพิเศษฯ จ.ชายแดนภาคใต้ (242.84)</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. บริการสาธารณสุข (934.50)</li> <li>2. อาหารเสริม (นม) (10,836.04)</li> <li>3. อาหารกลางวัน (16,272.49)</li> <li>4. บริหารสนามกีฬา (107.46)</li> <li>5. สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (395.98)</li> <li>6. ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น (400.00)</li> <li>7. ขาดรายได้ อปท. ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (979.64)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. ศูนย์บริการทางสังคม (3.50)</li> <li>10. สถานสงเคราะห์คนชรา (90.90)</li> <li>11. ศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น (100.78)</li> <li>12. การจัดการศึกษาอนุบาลจนจบขั้นพื้นฐาน (3,244.95)</li> <li>13. การสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ (50,449.08)</li> <li>14. สวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ (6,663.20)</li> <li>15. การส่งเสริม อสม. เชียงรุ๊ก (7,370.64)</li> <li>16. ป้องกันแก้ไขปัญหายาเสพติด (3,059.63)</li> <li>17. ก่อสร้างอาคารเรียนฯ (430.55)</li> <li>18. ก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (224.13)</li> <li>19. ครูภัณฑ์การศึกษา (166.47)</li> <li>20. การจัดการน้ำสนับสนุนงานกีฬา (50.00)</li> <li>21. แก้ไขการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค (500.00)</li> <li>22. ก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนถ่ายโอน (1,800.00)</li> <li>23. พัฒนาคุณภาพการให้บริการของสถานีอนามัย (56.00)</li> <li>24. การสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (170.00)</li> <li>25. พัฒนาพื้นที่พิเศษและพื้นที่เชื่อมโยง (135.00)</li> <li>26. โครงการฟื้นฟูทกภัย (10,000.00)</li> <li>27. พัฒนา อปท. กรณีเร่งด่วน (9,188.20)</li> </ol>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2557



ลำดับต่อไปต้องการวิเคราะห์ความของการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ โดยที่จังหวัดมีพื้นที่/ประชากรแตกต่างกันมาก เพื่อให้เปรียบเทียบกันได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดนิยามศัพท์ และระบุตัวแปรที่นำมาใช้ เพื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่หรือเปรียบเทียบข้ามปี

$$GG = \sum (ggi)$$

โดยที่  $ggi(i) =$  เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายจังหวัด ( $i = 1, \dots, 77$ )

$$GG = \text{ยอดเงินอุดหนุนทั่วไป}$$

$$GS = \sum (gsi)$$

$gsi(i) =$  เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นรายจังหวัด

$$GS = \text{ยอดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ}$$

**หมายเหตุ** ภายในจังหวัด  $i$  ประกอบด้วย อบต. หลายสิบแห่ง (บางจังหวัดมากกว่าร้อยแห่ง) กล่าวคือ นับรวม อบจ. เทศบาล และ อบต.

$$\text{เงินอุดหนุนทั่วไปรายหัว (capgrgen)} = (GGi/Ni)$$

$$\text{เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายหัว (capgrsp)} = (GSi/Ni)$$

### ข้อสันนิษฐาน

H1: การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีลักษณะไม่แน่นอนหรือตายตัว เนื่องจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาบริหารประเทศในแต่ละปี กำหนดลำดับความสำคัญของการพัฒนา/กิจกรรมแตกต่างกัน

H2: ตามหลักอุดมคติและวิธีปฏิบัติในหลายประเทศเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำหรือความขาดแคลน ดังนั้น คาดว่า เงินอุดหนุนรายหัวน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับรายได้ท้องถิ่นหรือสถานะเศรษฐกิจท้องถิ่น (เช่น วัดด้วย GPP per capita)

### การวิจัยเชิงประจักษ์

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2552-2555 นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยกำหนดให้ “จังหวัด” เป็นหน่วยวิเคราะห์ (ไม่รวม 2 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และจังหวัดบึงกาฬ เนื่องจากข้อมูลสนเทศไม่ครบถ้วน) เงินอุดหนุนฯ ที่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ในจังหวัดนั้นๆ หารด้วยจำนวนประชากร เป็นเงินอุดหนุนต่อหัว เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกันได้ และการได้ข้อมูลเป็น “ภาพใหญ่ทั้งจังหวัด” โดยคาดว่าในอนาคตจะขยายการวิเคราะห์ลงไปถึงระดับ อบต. แต่ละแห่งเพื่อคำนวณความน่าจะเป็นของการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เปรียบเทียบระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่-กลาง-เล็ก ระหว่าง อบต. ขนาดใหญ่-กลาง-เล็ก และทดสอบข้อสันนิษฐานว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความเท่าเทียมและมีเป้าหมายลดความเหลื่อมล้ำ

ตารางที่ 2 แสดงยอดเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจในภาพรวม (75 จังหวัด) พร้อมกับข้อสังเกตข้อมูล ดังจะนำมาอภิปรายต่อไป พบว่า นโยบายของ 2 รัฐบาล (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และ ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เกี่ยวกับเงินอุดหนุนแตกต่างกัน ก่อนปี พ.ศ. 2554 เงินอุดหนุนส่วนใหญ่ถูกจัดสรรในรูป “อุดหนุนทั่วไป” แต่ในภายหลังปี พ.ศ. 2554 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมากและ “แซงหน้า” เงินอุดหนุนทั่วไป

ตารางที่ 2 เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ 2552-2555

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนทั่วไป	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ประชากร
		ล้านบาท	ล้านคน
2552	104,097	40,422	57.3
2553	74,270	49,769	57.4
2554	80,028	80,890	57.3
2555 *	84,954	117,970	57.6

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

หมายเหตุ

- รัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ มีบทบาทกำหนดเงินอุดหนุน ปีงบประมาณ 2552-2554
- รัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีบทบาทกำหนดเงินอุดหนุน ปีงบประมาณ 2555-2557
- ไม่รวมเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา และจังหวัดบึงกาฬ
- จำนวนประชากร ไม่รวมประชากรของ กทม. เมืองพัทยา และจังหวัดบึงกาฬ
- ตามสถิติของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ (สกก.) ในปีงบประมาณ 2555 ยอดเงินอุดหนุนรวมทั้งสิ้นเท่ากับ 221,092 ล้านบาท โดยจัดสรรให้ กทม. 14,220 ล้านบาท เมืองพัทยา 1,453 ล้านบาท นอกจากนี้จัดสรรให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 126.6 ล้านบาท สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 100 ล้านบาท ยอดเงินส่วนที่เหลือ 205,192 ล้านบาท จัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปมูลค่า 85,695 ล้านบาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมูลค่า 119,497 ล้านบาท

ตารางที่ 3 แสดงสถิติเงินอุดหนุนต่อประชากร ผ่านไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2,108 บาทต่อคน (ปีงบประมาณ 2555 อีกนัยหนึ่ง สูงกว่าเดิม 3 เท่าตัวโดยประมาณ) ในขณะที่เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวเท่ากับ 1,912 บาทต่อคน เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเท่ากับ 733 บาทต่อคน ข) เมื่อเวลา

ตารางที่ 3 สถิติเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจต่อคน ปีงบประมาณ 2552-2555

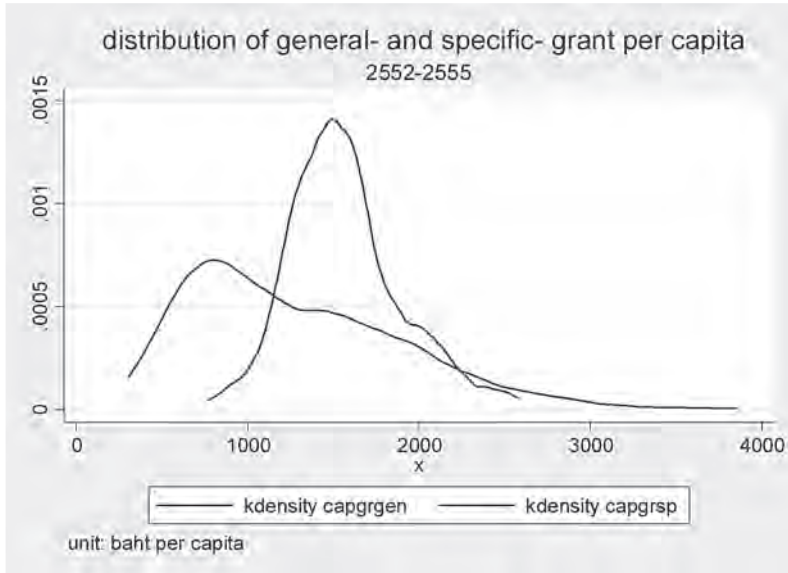
ปีงบประมาณ	อ.ทั่วไปต่อคน	อ.เฉพาะกิจต่อคน
	บาทต่อคน	
2552	1,912	733
2553	1,353	882
2554	1,468	1,438
2555	1,524	2,108
เฉลี่ย	1,564	1,290

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556



รูปภาพที่ 1 แสดงการกระจายตัวของเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจ (หน่วย บาทต่อหัว) พร้อมข้อสังเกตว่า ลักษณะการกระจาย (variance or dispersion) ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับการคำนวณค่าสถิติ CV (coefficient of variations = standard deviation / mean)

รูปภาพที่ 1 การกระจายของเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว และเฉพาะกิจต่อหัว



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

capgrgen = เงินอุดหนุนทั่วไปรายหัว

capgrsp = เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายหัว

ตารางที่ 4 สถิติเชิงพรรณนาเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจต่อหัว

หน่วย บาทต่อคน

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุน/หัว	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	Std. Dev.	ค่าต่ำ	ค่าสูง	cv
2552	อุดหนุนทั่วไป	75	1,912.0	285.9	1,249.6	2,529.3	0.150
	อุดหนุนเฉพาะกิจ	75	733.5	202.6	302.8	1,349.2	0.276
2553	อุดหนุนทั่วไป	75	1,352.9	247.3	772.0	1,990.0	0.183
	อุดหนุนเฉพาะกิจ	75	881.5	231.5	412.5	1,543.8	0.263
2554	อุดหนุนทั่วไป	75	1,468.5	230.3	945.7	2,573.7	0.157
	อุดหนุนเฉพาะกิจ	75	1,437.8	261.7	813.3	2,205.2	0.182
2555	อุดหนุนทั่วไป	75	1,524.4	230.6	912.1	2,159.6	0.151
	อุดหนุนเฉพาะกิจ	75	2,108.4	477.0	1,121.6	3,851.9	0.226

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

หมายเหตุ CV (coefficient of variations = SD / mean) เป็นค่าสถิติที่สะท้อนความแตกต่าง

ดังอธิบายในตอนต้นว่า พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ การที่ สส. ได้รับเลือกตั้งจากพื้นที่ จึงเป็นสิ่งที่เข้าใจได้ว่าล้วนมีความต้องการตั้งเงินทุน (ในบริบทนี้คือเงินอุดหนุน) ลงพื้นที่จังหวัดอันเป็นฐานคะแนนเสียงจึงส่งสัญญาณต่อไปยังคณะกรรมการบริหารของพรรค และประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจ<sup>2</sup> ซึ่งมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายและวิธีการจัดสรรเงิน อีกด้านหนึ่งการวิงวอนของฝ่ายการเมืองท้องถิ่นเอง เพื่อทำงานพัฒนาในเขตพื้นที่ (อบต. และ เทศบาล) โดยใช้ความพยายามหลายทาง รวมทั้งการพึ่งการเมืองระดับชาติและผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ ทั้งนี้ความสามารถในการวิงวอนของแต่ละ อบต. ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งมีต้นทุนค่าเสียหายเกิดขึ้นสมมติเป็นตัวเลขวว่า การได้มาซึ่งเงินอุดหนุน 100 บาท มีค่าใช้จ่ายวิงวอน  $\Theta$  บาท คำนวณเป็นเปอร์เซ็นต์ ( $\frac{\Theta}{100}$ )

สำหรับ อบต. ขนาดเล็ก เช่น อบต. และ เทศบาลตำบล อาจจะสูงกว่าเทศบาลเมือง/เทศบาลนคร

ตั้งสันนิษฐานว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีลักษณะไม่ตายตัว หรืออ่อนไหวปีต่อปี จึงเสนอการวัดด้วย “สัดส่วน” (ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไป ที่แต่ละจังหวัดได้รับ พร้อมแสดงข้อมูลในตารางที่ 5 และการอภิปรายข้อสังเกต ดังนี้ หนึ่งใน ค่าพารามิเตอร์ “สัดส่วน” มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนตลอด 4 ปีที่ผ่านมาในปี 2552 “สัดส่วน” มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0.38 เมื่อเวลาผ่านไป ค่าเฉลี่ยของ “สัดส่วน” เพิ่มขึ้นเป็น 0.680.99 และ 1.40 ตามลำดับ เป็นหลักฐานที่บ่งชี้ว่าการเมืองระดับชาติใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเครื่องมือการพัฒนาพื้นที่ โดยให้น้ำหนักของจังหวัดอันเป็นฐานคะแนนเสียงสูง

ตารางที่ 5 ค่าพารามิเตอร์ “สัดส่วน” ปีงบประมาณ 2552-2554

ปีงบประมาณ	ตัวแปร	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	ค่า stddev	ค่าต่ำ	ค่าสูง
2552	rspgen	75	0.384	0.087	0.217	0.639
2553	rspgen	75	0.676	0.219	0.244	1.331
2554	rspgen	75	0.990	0.176	0.581	1.375
2555	rspgen	75	1.401	0.314	0.761	2.288

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

สอง ที่กล่าวข้างต้นเป็นการดูความเปลี่ยนแปลงของ “ค่าเฉลี่ย” ลำดับต่อไปเป็นการศึกษาย่อยระดับจังหวัด โดยสันนิษฐานว่า สัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่ออุดหนุนทั่วไป ที่แต่ละจังหวัดได้รับแปรผันปีต่อปี ตามสถานการณ์ทางการเมือง โดยนัยนี้ จังหวัด A ซึ่งได้รับ

“สัดส่วน” สูงในยุคนั้น เมื่อการเมืองเปลี่ยนแปลง<sup>3</sup> สัดส่วนอาจจะถูกรับลดลงในทางตรงกันข้ามจังหวัด B ซึ่งเคยได้ “สัดส่วน” น้อย เมื่ออีกพรรคการเมืองหนึ่งเข้ามาบริหารประเทศ อาจได้รับ “สัดส่วน” สูงขึ้น

<sup>2</sup> ประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ โดยตำแหน่งคือนายกรัฐมนตรีหรือผู้ได้รับมอบหมาย (ส่วนใหญ่มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรือรัฐมนตรี เป็นประธาน)

<sup>3</sup> ในช่วง พ.ศ. 2552-2555 พรรคการเมืองที่บริหารประเทศได้แก่ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคเพื่อไทย

ในตารางที่ 6 เรียงลำดับจังหวัดที่เคยมี “สัดส่วน” สูงสุด 10 ลำดับแรก ในช่วงเวลา 4 ปี เพื่อพิจารณาความคงเส้นคงวาของโอกาสได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบจังหวัดที่ได้รับ “สัดส่วน” สูงสุด 10 ลำดับแรก ปีต่อปี

จังหวัด	ปีงบประมาณ 2552	จังหวัด	ปีงบประมาณ 2554	
	ตัวแปร สัดส่วน (sp/gen)		ตัวแปร สัดส่วน (sp/gen)	
นครราชสีมา	0.639	นครราชสีมา	1.375	
พังงา	0.574	ลำปาง	1.350	
สตูล	0.538	นนทบุรี	1.327	
สระแก้ว	0.533	มหาสารคาม	1.309	
ลำปาง	0.531	อุดรดิตถ์	1.307	
แม่ฮ่องสอน	0.530	ชัยนาท	1.249	
นนทบุรี	0.524	เพชรบุรี	1.231	
มุกดาหาร	0.491	ชัยภูมิ	1.220	
มหาสารคาม	0.490	สมุทรสงคราม	1.197	
ประจวบคีรีขันธ์	0.486	นครศรีธรรมราช	1.181	
	ปีงบประมาณ 2553		ปีงบประมาณ 2555	
	นนทบุรี	1.331	อ่างทอง	2.288
	เพชรบุรี	1.145	แพร่	2.288
	ภูเก็ต	1.101	น่าน	2.140
	นครศรีธรรมราช	1.072	ลำปาง	1.957
	สมุทรสงคราม	1.035	นครปฐม	1.932
	ชัยนาท	1.002	มหาสารคาม	1.858
	นครสวรรค์	0.977	สุโขทัย	1.831
	นครราชสีมา	0.972	ยโสธร	1.823
	อุดรดิตถ์	0.954	กาฬสินธุ์	1.815
	ประจวบคีรีขันธ์	0.953	ชัยนาท	1.705

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

หมายเหตุ การขยายตัวของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เริ่มในปี พ.ศ. 2554 เกี่ยวข้องกับการให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทุกคน โครงการ อสม. และโครงการเรียนฟรี 15 ปี

ตารางที่ 7 จังหวัดที่ได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายหัว สูงสุดและต่ำสุด ปีงบประมาณ 2555

จังหวัด	เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัว	สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อเงินอุดหนุนทั่วไป
<b>10 อันดับสูงสุด</b>			
อ่างทอง	1,683	3,852	2.29
แพร่	1,468	3,358	2.29
น่าน	1,509	3,228	2.14
กาฬสินธุ์	1,609	2,921	1.82
ยโสธร	1,584	2,886	1.82
ชัยนาท	1,692	2,885	1.71
มหาสารคาม	1,489	2,767	1.86
สุโขทัย	1,468	2,689	1.83
มุกดาหาร	1,689	2,654	1.57
อุดรดิตถ์	1,558	2,652	1.70
ค่าเฉลี่ย	1,575	2,989	1.90
<b>10 อันดับต่ำสุด</b>			
ตราด	1,844	1,684	0.91
สงขลา	1,403	1,682	1.20
สกลนคร	1,640	1,664	1.01
นราธิวาส	2,149	1,636	0.76
เพชรบูรณ์	1,335	1,636	1.23
นนทบุรี	962	1,582	1.64
ระยอง	1,385	1,470	1.06
กระบี่	1,554	1,433	0.92
ปทุมธานี	1,012	1,188	1.17
สมุทรปราการ	912	1,122	1.23
ค่าเฉลี่ย	1,420	1,510	1.11

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

ตารางที่ 8 เสนอการคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำ (เงินอุดหนุนทั่วไป และเฉพาะกิจต่อหัว ด้วยค่าสัมประสิทธิ์จินี) ซึ่งผลลัพธ์ยืนยันข้อสันนิษฐานว่า เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัว มีความเหลื่อมล้ำสูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญคือ 0.266 เปรียบเทียบกับ 0.115

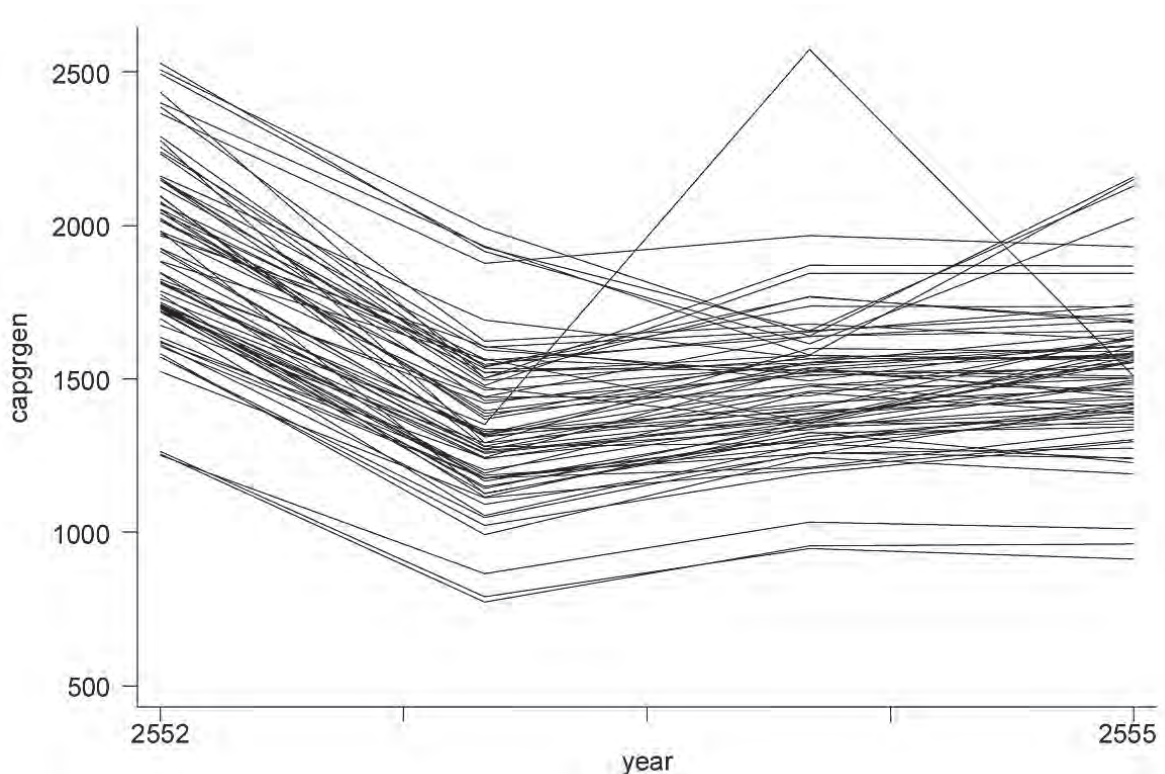
ตารางที่ 8 ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ พ.ศ. 2552-2555

เงินอุดหนุน	Gini Coefficient	Std. Err.	t	P>t
เงินอุดหนุนทั่วไป	0.115	0.005	22.670	0.000
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	0.266	0.009	30.630	0.000

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

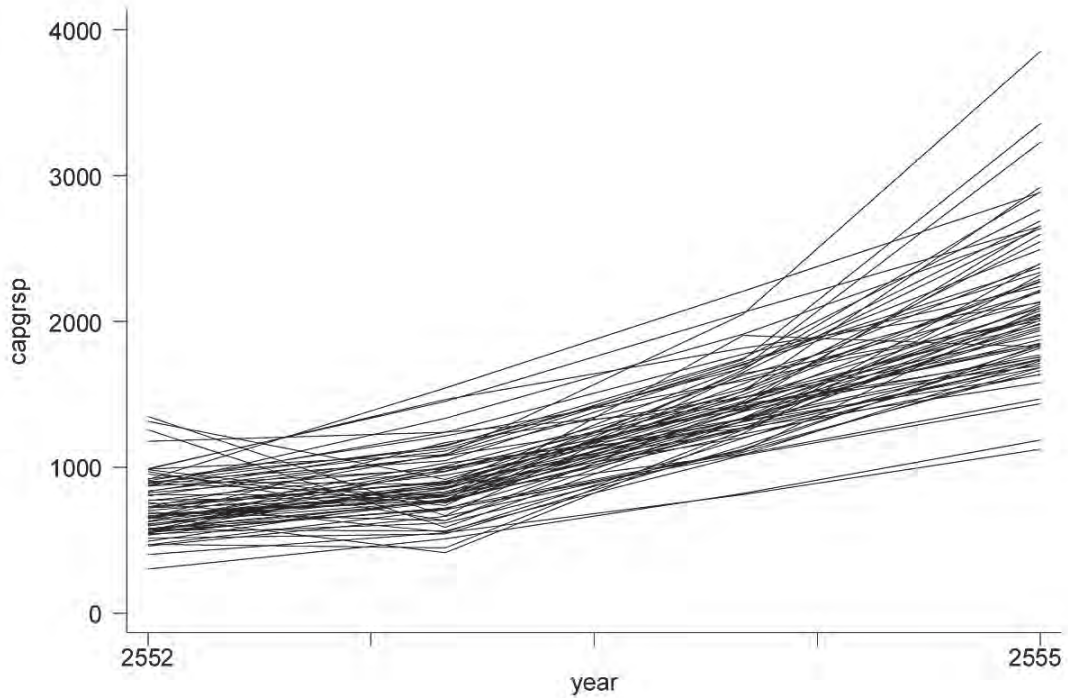
รูปภาพที่ 2 แสดงการเปลี่ยนแปลงของเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว ในช่วง 4 ปี ซึ่งเห็นชัดว่ามีแนวโน้มลดลง ในขณะที่รูปภาพที่ 3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

รูปภาพที่ 2 เงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัว ระหว่างปี พ.ศ. 2552-2555



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

รูปภาพที่ 3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัว พ.ศ. 2552-2555



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553-2556

ตารางที่ 9 รายชื่อจังหวัดที่มีผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคเพื่อไทยในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2554

จังหวัด	ภาค	จำนวน ส.ส. พรรคเพื่อไทย	จังหวัด	ภาค	จำนวน ส.ส. พรรคเพื่อไทย
กาฬสินธุ์	ภาคอีสาน	6	ยโสธร	ภาคอีสาน	3
ขอนแก่น	ภาคอีสาน	10	ร้อยเอ็ด	ภาคอีสาน	8
เชียงราย	ภาคเหนือ	7	ลำปาง	ภาคเหนือ	4
เชียงใหม่	ภาคเหนือ	10	ลำพูน	ภาคเหนือ	2
นครพนม	ภาคอีสาน	4	เลย	ภาคอีสาน	4
นนทบุรี	ปริมณฑล	6	สกลนคร	ภาคอีสาน	7
น่าน	ภาคเหนือ	3	สระแก้ว	ภาคตะวันออก	3
บึงกาฬ	ภาคอีสาน	2	สิงห์บุรี	ภาคกลาง	1
ปทุมธานี	ปริมณฑล	6	หนองคาย	ภาคอีสาน	3
พะเยา	ภาคเหนือ	3	หนองบัวลำภู	ภาคอีสาน	3
แพร่	ภาคเหนือ	3	อุดรธานี	ภาคอีสาน	9
มหาสารคาม	ภาคอีสาน	5	อุดรดิตถ์	ภาคเหนือ	3
มุกดาหาร	ภาคอีสาน	2			

ที่มา: สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2554



ข้อสังเกตจาก ตารางที่ 9 แสดงจำนวนจังหวัดที่พรรคเพื่อไทยได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรทุกเขต ทั้งจังหวัด ผลคือ มี 25 จังหวัดที่พรรคเพื่อไทยได้รับ

การเลือกตั้งทั้งจังหวัด และพบว่าเป็นจังหวัดที่อยู่ในภาคอีสานมากที่สุด รองลงมาคือภาคเหนือ

ตารางที่ 10 สัดส่วนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคเพื่อไทยปี พ.ศ. 2555

จังหวัด	จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพัฒนาอปท.เร่งด่วน (ล้านบาท)	ร้อยละของจำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วนของจังหวัด/จำนวนเงินอุดหนุนฯ ทั้งหมด	ร้อยละของจำนวน ส.ส.เพื่อไทย/ทั้งหมด	จำนวน ส.ส. พรรคเพื่อไทย	จำนวน ส.ส. พรรค ประชาธิปัตย์	จำนวน ส.ส. พรรคอื่นๆ
ระนอง	18.997	0.207	0.0	0	1	0
สมุทรปราการ	19.245	0.209	85.7	6	0	1
ตราด	19.890	0.216	0.0	0	1	0
สิงห์บุรี	19.954	0.217	100.0	1	0	0
นครนายก	20.000	0.217	0.0	0	0	1
พังงา	24.297	0.264	0.0	0	1	0
หนองคาย	24.449	0.266	100.0	3	0	0
แม่ฮ่องสอน	39.198	0.426	0.0	0	1	0
สระบุรี	39.800	0.433	50.0	2	1	1
บึงกาฬ	39.990	0.435	100.0	2	0	0
อ่างทอง	39.998	0.435	0.0	0	0	2
สมุทรสงคราม	40.000	0.435	0.0	0	1	0
ภูเก็ต	44.893	0.488	0.0	0	2	0
อุทัยธานี	49.229	0.535	0.0	0	1	1
ลำพูน	50.990	0.554	100.0	2	0	0
พะเยา	57.791	0.628	100.0	3	0	0
สระแก้ว	58.450	0.635	100.0	3	0	0
สมุทรสาคร	58.760	0.639	0.0	0	3	0
สตูล	59.106	0.643	0.0	0	1	1
กระบี่	59.527	0.647	0.0	0	3	0

จังหวัด	จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพัฒนาอปท.เร่งด่วน (ล้านบาท)	ร้อยละของจำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วนของจังหวัด/จำนวนเงินอุดหนุนฯ ทั้งหมด	ร้อยละของจำนวน ส.ส.เพื่อไทย/ทั้งหมด	จำนวน ส.ส.พรรคเพื่อไทย	จำนวน ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์	จำนวน ส.ส.พรรคอื่นๆ
ชุมพร	59.881	0.651	0.0	0	3	0
ยะลา	59.964	0.652	0.0	0	3	0
ปราจีนบุรี	62.729	0.682	0.0	0	0	3
พัทลุง	64.999	0.707	0.0	0	3	0
น่าน	70.277	0.764	100.0	3	0	0
แพร่	75.297	0.819	100.0	3	0	0
สกลนคร	76.579	0.833	100.0	7	0	0
ตาก	76.985	0.837	0.0	0	3	0
เพชรบุรี	79.499	0.864	0.0	0	3	0
อุตรดิตถ์	79.902	0.869	100.0	3	0	0
นราธิวาส	82.882	0.901	0.0	0	4	0
พิษณุโลก	85.628	0.931	40.0	2	3	0
ระยอง	90.421	0.983	0.0	0	4	0
อุดรธานี	90.690	0.986	100.0	9	0	0
จันทบุรี	98.723	1.073	0.0	0	3	0
ชัยนาท	98.831	1.074	0.0	0	0	2
ลพบุรี	99.269	1.079	50.0	2	0	2
สุโขทัย	100.089	1.088	0.0	0	2	2
ปทุมธานี	101.555	1.104	100.0	6	0	0
ปัตตานี	102.462	1.114	0.0	0	2	2
อยุธยา	106.388	1.157	80.0	4	0	1
นครปฐม	106.551	1.158	80.0	4	0	1
ฉะเชิงเทรา	109.530	1.191	50.0	2	2	0
สุพรรณบุรี	118.424	1.287	20.0	1	0	4
เลย	119.230	1.296	100.0	4	0	0

จังหวัด	จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพัฒนาอปท.เร่งด่วน (ล้านบาท)	ร้อยละของจำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วนของจังหวัด/จำนวนเงินอุดหนุนฯ ทั้งหมด	ร้อยละของจำนวน ส.ส.เพื่อไทย/ทั้งหมด	จำนวน ส.ส.พรรคเพื่อไทย	จำนวน ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์	จำนวน ส.ส.พรรคอื่นๆ
กาญจนบุรี	127.884	1.390	40.0	2	3	0
เพชรบูรณ์	129.246	1.405	83.3	5	1	0
พิจิตร	134.514	1.462	0.0	0	1	2
กาฬสินธุ์	137.971	1.500	100.0	6	0	0
เชียงใหม่	137.988	1.500	100.0	7	0	0
ตรัง	138.003	1.500	0.0	0	4	0
กำแพงเพชร	138.796	1.509	75.0	3	1	0
นครสวรรค์	142.125	1.545	66.7	4	1	1
มุกดาหาร	142.566	1.550	100.0	2	0	0
อำนาจเจริญ	142.917	1.554	50.0	1	1	0
สุราษฎร์ธานี	144.707	1.573	0.0	0	6	0
ลำปาง	146.534	1.593	100.0	4	0	0
มหาสารคาม	147.834	1.607	100.0	5	0	0
นนทบุรี	147.969	1.609	100.0	6	0	0
นครพนม	167.435	1.820	100.0	4	0	0
ราชบุรี	168.788	1.835	0.0	0	0	5
หนองบัวลำภู	168.873	1.836	100.0	3	0	0
บุรีรัมย์	179.300	1.949	22.2	2	0	7
ร้อยเอ็ด	179.840	1.955	100.0	8	0	0
เชียงใหม่	186.712	2.030	100.0	10	0	0
ประจวบคีรีขันธ์	193.270	2.101	0.0	0	3	0
สงขลา	195.825	2.129	0.0	0	8	0
นครศรีธรรมราช	204.715	2.226	0.0	0	9	0
ยโสธร	218.414	2.375	100.0	3	0	0
ศรีสะเกษ	230.742	2.509	87.5	7	0	1

จังหวัด	จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพัฒนาอปท.เร่งด่วน (ล้านบาท)	ร้อยละของจำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วนของจังหวัด/จำนวนเงินอุดหนุนฯ ทั้งหมด	ร้อยละของจำนวน ส.ส.เพื่อไทย/ทั้งหมด	จำนวน ส.ส.พรรคเพื่อไทย	จำนวน ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์	จำนวน ส.ส.พรรคอื่นๆ
ชัยภูมิ	236.574	2.572	85.7	6	0	1
ชลบุรี	252.476	2.745	0.0	0	1	3
สุรินทร์	347.358	3.776	87.5	7	0	1
นครราชสีมา	388.037	4.219	53.3	8	0	7
ขอนแก่น	422.880	4.597	100.0	10	0	0
อุบลราชธานี	496.460	5.397	63.6	7	3	1
<b>รวม</b>	<b>9,198.099</b>	<b>100.000</b>		<b>192</b>	<b>93</b>	<b>53</b>

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2557

ข้อสังเกตจากตารางที่ 10 สะท้อนว่า จำนวนเงินอุดหนุนที่แต่ละจังหวัดได้รับการจัดสรรจะขึ้นอยู่กับฐานของจำนวน ส.ส.

ตารางที่ 11 พรรคเพื่อไทยและจำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนา อปท. เร่งด่วนรายภาค ปี พ.ศ. 2555

ภาค	จำนวนจังหวัด	ร้อยละที่พรรคเพื่อไทยได้รับเงินอุดหนุนกรณีพัฒนาอปท. เร่งด่วน	ร้อยละของยอดเงินรวมทั้งหมด	ค่าเฉลี่ย (mean)	
				จำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนาอปท. เร่งด่วน (ล้านบาท)	จำนวนเงินอุดหนุนกรณีพัฒนาอปท. เร่งด่วนรวมทั้งหมด (ล้านบาท)
อีสาน	20	87.50	2.15	197.91	3958.14
เหนือ	17	62.65	1.09	100.08	1701.30
ใต้	14	0.00	0.98	90.02	1260.26
ตะวันออก	8	18.75	0.97	89.03	712.22
ตะวันตก	6	10.00	1.32	121.31	727.86
กลาง	6	46.67	0.73	67.37	404.24
ปริมณฑล	5	73.14	0.94	86.82	434.08
<b>รวม</b>	<b>76</b>	<b>48.30</b>	<b>1.32</b>	<b>121.03</b>	<b>9198.10</b>

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2557

ข้อสังเกตจากรายที่ 11 จังหวัดในภาคอีสานและภาคเหนือซึ่งเป็นฐานเสียงของพรรคเพื่อไทยได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนสูงกว่าภาคอื่นๆ โดยคิดเป็นร้อยละ 87 และ 62 ตามลำดับ ทั้งนี้ภาคอีสานได้รับการจัดสรรเงินมากกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศคือ 197 ล้านบาท

## อภิปรายผล

จากการค้นคว้าครั้งนี้พบข้อสังเกตบางประการที่มีนัยสำคัญต่อนโยบายการคลังท้องถิ่น ขอนำมาเป็นประเด็นอภิปรายดังต่อไปนี้ หนึ่ง การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้ท้องถิ่นมีแนวโน้มเป็น “การเมือง” มากขึ้น หมายถึง การเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทชี้้นำการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เพิ่มขึ้น และลักษณะความไม่คงเส้นคงวาปีต่อปีซึ่งส่งผลทางลบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังประจักษ์ว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่ลดลง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น สอง การดึงเงินอุดหนุนเข้าพื้นที่จังหวัดมีเหตุผลทางการเมือง เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการดึงเงินทุนเข้าจังหวัดของตนมากที่สุดเพื่อคะแนนนิยม และเหตุผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจของจังหวัดโดยที่อาจจะเป็นไปได้ว่าฝ่ายการเมืองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอาจจะได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคล คือ ส่วนแบ่งจาก “กำไรส่วนเกิน” หรือ “ค่าเช่า” (rent) โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นค่าก่อสร้าง การแบ่งกำไรของบริษัทผู้รับเหมาให้ผู้มีอำนาจจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ (หมายเหตุ อัตรากำไรระดับคุณภาพเป็นเท่าใด? เป็นอีกหนึ่งในคำถามการวิจัย) เนื่องจากวงเงินอุดหนุนมีจำกัด และไม่ได้กำหนดสูตรการจัดสรรตายตัว ขึ้นอยู่กับอำนาจวินิจฉัยสั่งการ (discretionary power) ของคณะกรรมการจัดสรร

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ละจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่เท่ากัน จากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า มีจำนวน อบต. กว่า 2,000 แห่งไม่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ<sup>4</sup>

ขยายความปัจจัยเชิงสถาบันและขั้นตอนวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปและเฉพาะกิจ เริ่มจากเงินอุดหนุนทั่วไป (general grant) ยอดเงินอุดหนุนกำหนดโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ระบุวงเงินและหลักเกณฑ์ (เป็นรายหัว หรือ แบ่งเท่ากัน หรือ ลักษณะผกผัน) ต่อมาคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่จัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. ตามสูตร โดยที่ อบต. ไม่ต้องส่งคำขอ เนื่องจากเป็นการให้ “ทั่วไป” โดยกรมฯ จะแจ้งผลให้ อบต. ทุกแห่งทราบล่วงหน้า (ประมาณเดือนกรกฎาคมของทุกปี) ดังนั้น อบต. จะใช้ตัวเลขเงินอุดหนุนทั่วไปที่คาดว่าจะได้รับเป็นส่วนหนึ่งของ “รายได้ประมาณการ” อันเป็นขั้นตอนการเสนอข้อบัญญัติงบประมาณให้สภาท้องถิ่นอนุมัติ (โดยทั่วไปก่อนวันที่ 15 สิงหาคมทุกปี) โดยที่ท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ระบุและตามหน้าที่ กรณีที่เงินที่ใช้จ่ายไม่ทันสามารถกันเหลือปีสำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีความแตกต่าง การได้รับเงิน—มาจากการเสนอโครงการพัฒนาให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณา ซึ่งเป็นตามเงื่อนไข (ประเภทรายจ่ายและลักษณะโครงการ) ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมตระหนักว่าอาจได้รับหรือไม่ได้รับ เพื่อเพิ่มโอกาสได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อบต. จำเป็นต้อง “ออกแรง” หมายถึงการขอความช่วยเหลือจากฝ่ายการเมือง (ส.ส.) หรือผู้บริหารระดับสูงของกรมฯ ซึ่งมีต้นทุนโศกฮทัย สำหรับอบต. ขนาดเล็ก – ต้นทุนค่าโศกฮทัยอาจจะเป็นภาระมากเกินไป หรือพิจารณาว่า “ไม่คุ้มค่า” เพราะวงเงินที่จะได้รับน้อย สำหรับ อบต.

<sup>4</sup> จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. บางท่านถึงสาเหตุของการไม่ขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ขนาดกลางและขนาดใหญ่ วงเงินอุดหนุนโครงการพัฒนา ย่อมจะมีขนาดใหญ่เป็นธรรมดา วิธีคิดจึงแตกต่างกัน (หรือไม่สมมาตร) แม้ว่าหักค่าเสียหาย  $(1-\Theta)^* \times$  โดยที่  $X =$  วงเงินที่ได้รับการจัดสรร มองว่ายังคุ้มค่า หมายเหตุ ผู้เขียนใช้กรอบแนวคิดของทฤษฎี rent creation / rent dissipation มาอธิบายการวิ่งเต้น เพื่อได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และมองได้ว่า เป็นเรื่อง ธรรมดาที่ผู้รับเหมาจะแบ่งปัน “กำไร” ให้บุคคล ที่เกี่ยวข้องและตีความว่าเป็น “การคืนกำไร” ให้บุคคล ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม นี่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานตาม หลักทฤษฎีเท่านั้น จำเป็นต้องสืบค้นข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อทราบว่าต้นทุนค่าเสียหายที่แต่ละ อบต. จ่ายเพื่อได้รับ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเท่าใด

ในมุมมองสภาพเป็นจริง การจ่ายต้นทุนค่าเสียหาย เป็นเรื่องที่น่าพอใจได้ และมีเหตุผลในแง่ปัจเจกหรือ เชิงพาณิชย์ แต่ในมิติที่ควรจะเป็นถือว่าเป็น “การ รั่วไหล” และขัดกับหลักธรรมาภิบาล เพราะผลประโยชน์ ที่ควรจะเป็นกับประชาชนทุกคน แต่กลับกระจุกตัวในคน บางกลุ่ม ด้วยเหตุผลประการนี้ เป็นการสมควรปฏิรูป แนวทางจัดการเงินอุดหนุน แนวทางแรก ควรจะ ปรับปรุงโครงสร้างภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมาย รายได้ท้องถิ่น ให้ อบต. มีฐานรายได้ที่จัดเก็บเอง และ ภาษีแบ่งในสัดส่วนที่สูงขึ้น เช่น ร้อยละ 80-90 ลดการ พึ่งพิงเงินอุดหนุนเหลือเพียงร้อยละ 10-20 แนวทางที่ สอง จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ ด้วยเหตุผลว่าวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมีความ ทั่วถึงและเป็นธรรม ภาคประชาชนมีโอกาสร่วม ตรวจสอบการใช้จ่ายมากกว่า และอัตราการรั่วไหลต่ำกว่า

## สรุป

บทความนี้นำเสนอการวิเคราะห์เงินอุดหนุนที่รัฐบาล จัดสรรให้ อบต. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พร้อมกับวิเคราะห์ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ (จังหวัด) โดยใช้ข้อมูลสถิติระหว่างปีงบประมาณ 2552-2555 พบข้อสรุปซึ่งนำมาอภิปราย คือ ก) พบว่ามีความ ผันผวนของนโยบายเงินอุดหนุนปีต่อปี หรือระหว่าง 2 รัฐบาลที่ผ่านมา เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มสูงขึ้น และแซงหน้าเงินอุดหนุนทั่วไป ส่งผลให้ความเป็นอิสระ ของท้องถิ่นลดลง อีกนัยหนึ่งการเมืองระดับชาติเข้ามา ชี้นำหรือกำกับ อบต. มากขึ้น ข) การจัดสรรเงินอุดหนุน เฉพาะกิจลงไปยังจังหวัด มีลักษณะผันผวนหรือไม่คงเส้น คงวา พิจารณาจาก “สัดส่วน” และ “ลำดับที่” (ranking) ของจังหวัดที่เคยได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสูง อาจจะ เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาลและประธานของคณะ กรรมการการกระจายอำนาจ ค) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการ แบ่งปันผลประโยชน์หรือค่าเช่า เนื่องจากการวิ่งเต้น เพื่อได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การประมูล โครงการย่อมมีผลกำไรให้ผู้รับเหมาและการแบ่งปัน ส่วนเกิน ระหว่างฝ่ายธุรกิจ การเมืองระดับชาติหรือ ข้าราชการระดับสูง เป็นสิ่งที่คาดคิดได้ แต่เป็นผลเสียต่อ สังคม เนื่องจากความไม่คงเส้นคงวาของนโยบายทำให้ ความมีอิสระของท้องถิ่นลดลง และเกิดการรั่วไหลของ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่ควรจะเป็นผลประโยชน์ ของส่วนรวมกลับตกเป็นผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อย นับเป็นโจทย์วิจัยที่ควรมีการค้นคว้าเพิ่มเติม



## บรรณานุกรม

### เอกสารภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2553) ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- \_\_\_\_\_. (2554) ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2553. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- \_\_\_\_\_. (2555) ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- \_\_\_\_\_. (2556) ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- \_\_\_\_\_. (2557). ข้อมูลรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจรายจังหวัด ปีงบประมาณ 2552-2555. สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2556). การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2555.
- สภาผู้แทนราษฎร. (2554). สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 24. สืบค้นวันที่ 10 กรกฎาคม 2559. เข้าถึงได้จาก: [http://mp.parliament.go.th/biographical24/FrontWeb/Human\\_Resource/PersonList.aspx](http://mp.parliament.go.th/biographical24/FrontWeb/Human_Resource/PersonList.aspx)

### เอกสารภาษาอังกฤษ

- Ahmad E.& Craig J. (1997). “Intergovernmental Transfer” in **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Edited Ter-Minassian T. International Monetary Fund.
- Boadway R. (2007) “Grants in a Federal Economy: A Conceptual Perspective” In **Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice**. Washington, D.C.: World Bank. pp. 55-74.
- Kitchen H. (2007). “Grants to Small Urban Governments” In **Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice**. pp.483-510. Washington, D.C.: World Bank. pp. 55-74.
- Reschovsky A. (2007). “Compensating local governments for differences in expenditure needs in a horizontal fiscal equalization program” in **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington, D.C.: World Bank. pp. 397-424.
- Shah A. (2007). **Local Governance in Developing Countries**. Washington, D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2007). “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers” In **Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice**. Washington, D.C.: World Bank. pp. 1-54.
- Slack E.(2007). “Grants to Large Cities and Metropolitan Areas” In **Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice**. Washington, D.C.: World Bank. pp. 453-482.