Local Finance and Budget Allocation of the Bangkok Metropolitan Districts

Direk Patmasiriwat*
Pichit Ratchatapibhunphob**

Abstract

This paper takes a case study of Bangkok Metropolitan Administration district finance and budget allocation and tests two hypotheses: [A] that the capabilities to collect taxes & fees between 50 districts varied significantly; [B] that the BMA allocates budget for districts in accordance with "equalization" criterion with the result that the expenditure per capita is less unequal. The authors compile BMA data from 50 districts over the period 1999-2009 and calculates inequality indice for both per capita revenue- and expenditure and observes their changes over time. Our findings indicate that the inequality measures on revenue side ranged 0.4 – 0.5 whereas the expenditure inequality measures much less (0.04) with no apparent trend. The last section performs a simulation exercise by assuming that the *property tax* were adopted in place of the taxation based on rental value of house and building and notices the effects of revenue and fiscal disparity. First, an increase in the locally collected revenue by approximately 45 percent; b) tax disparity significantly lessened, measured by inequality from 0.59 to 0.32. The tax gain is mainly caused by the reduction of tax exemption and that the tax base for all districts would be proportionately enlarged.

Keywords: tax disparity, equalization budget allocation, Theil inequality index, property tax, Bangkok Metropolitan Districts

*School of Development Economics, National Institute of Development Administration.
**Independent Researcher.

การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์*
พิชิต รัชตพิบุลภพ**

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลังและการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค โดยใช้กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร พร้อมกับตั้งสมมติฐานสำคัญ 2 ข้อ คือ [ก] ความสามารถในการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมระหว่าง 50 สำนักงานเขตมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ [ข] การจัดสรรงบประมาณระหว่างสำนักงานเขตเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ดังนั้นผลลัพธ์ของรายจ่ายสาธารณะต่อหัวอาจจะแตกต่างกันแต่น้อยกว่า การวิจัยเชิงประจักษ์โดยรวบรวมข้อมูลของ 50 สำนักงานเขตภายในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2542-2552 นำมาคำนวณค่าดัชนีความเหลื่อมล้ำทั้งทางด้านรายได้ต่อหัวและรายจ่ายต่อหัว ผลการวิจัยปรากฏว่าค่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้อยู่ระหว่าง 0.4-0.5 ในขณะที่ค่าความเหลื่อมล้ำทางด้านรายจ่ายมีค่าน้อยกว่า 0.04 โดยไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลดแต่อย่างใด ส่วนสุดท้ายทดสอบแบบจำลองโดยใช้สถานการณ์สมมติว่า กทม. จัดเก็บภาษีทรัพย์สินและศึกษาผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ผลการวิเคราะห์พบว่า 1) สำนักงานเขต กทม. สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 45 และ 2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือจากค่า 0.59 เหลือ 0.32. การที่รายได้ภาษีเพิ่มขึ้นเป็นผลจากการลดลงของการยกเว้นและลดหย่อนในภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำให้ทุกสำนักงานเขตขยายฐานภาษีเพิ่มขึ้น

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางด้านการคลัง, การจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค, ดัชนีความเหลื่อมล้ำแบบไทล์, ภาษีทรัพย์สิน, สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร

*คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล์: direk.p@nida.ac.th
**นักวิชาการอิสระ อีเมล์: anuchit02@yahoo.com

1. คำนำ

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ 1,569 ตารางกิโลเมตร มีพลเมืองที่จดทะเบียนและอาศัยอยู่อย่างเป็นทางการ 5.7 ล้านคน และประชากรแฝงจำนวนมากซึ่งไม่มีตัวเลขยืนยัน เพื่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ กทม. มีความจำเป็นต้องกระจายภารกิจความรับผิดชอบให้สำนักงานเขต (ปัจจุบัน 50 เขต) หมายถึงการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน การจัดเก็บรายได้ และบริหารงบประมาณรายจ่าย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ฯลฯ การคลังและการงบประมาณของกรุงเทพมหานครจึงจำแนกเป็นสองระดับ *ระดับบน* หมายถึง การบริหารการคลังและงบประมาณที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดในทุกมิติ หมายถึง การจัดบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหาระยะสั้น วางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การลงทุนระยะยาว และอื่นๆ ภายใต้การนำของผู้ว่าการกรุงเทพมหานครและทีมงานบริหารส่วนกลาง ระดับล่างคือ *สำนักงานเขต* ทั้ง 50 เขต ในจำนวนนี้ 21 เขตเป็นพื้นที่ชั้นในมีประชากรหนาแน่น เป็นที่ตั้งของศูนย์การค้า ศูนย์ราชการมีบ้านเรือนและอาคารพาณิชย์ ทำให้จัดเก็บรายได้สูง พื้นที่ชั้นกลาง 18 เขต และพื้นที่รอบนอก 11 เขตซึ่งมีประชากรไม่มากและไม่หนาแน่น อาคารพาณิชย์และศูนย์การค้าจำนวนน้อย ทำให้สถานะการจัดเก็บรายได้แตกต่างกันอย่างมาก จากสถิติรายได้ต่อหัวของสำนักงานเขตในปี 2552 พบว่า 24 เขตมีรายได้จัดเก็บต่อหัวต่ำกว่าหนึ่งพันบาท ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2,079 บาท และสำนักงานเขต 2 แห่งที่รายได้ต่อหัวเกินกว่าหนึ่งหมื่นบาท จึงเกิดข้อกังขาว่าภายใต้ความเหลื่อมล้ำการจัดเก็บรายได้ของ กทม. —มาตรฐานบริการสาธารณะ (ซึ่งปรากฏในรายจ่ายต่อหัว) ของสำนักเขต กทม. แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญตามไปด้วยหรือไม่ มีวิธีการจัดสรรงบประมาณที่อิงหลักความเสมอภาค (equalization principle) ในการปฏิบัติของ กทม. หรือไม่

ในบทความนี้ผู้เขียนวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังและงบประมาณของสำนักงานเขต กทม. ใช้ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2542-2552 พร้อมกับสันนิษฐานว่า ประการแรก ถึงแม้ว่าการจัดเก็บรายได้เหลื่อมล้ำกันอย่างมีนัยสำคัญ แต่มาตรฐานของบริการสาธารณะของสำนักเขตไม่จำเป็นต้องเหลื่อมล้ำกันตามไปด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการจัดสรรรายจ่ายของ กทม. หาก กทม. ยึดถือหลัก“ความเสมอภาค” และ “การประกันคุณภาพบริการสาธารณะถ้วนหน้า” สำนักงานเขตทุกแห่งได้รับการจัดสรรงบประมาณขั้นต่ำและไม่น่าจะแตกต่างกันมากจนเกินไป ประการที่สอง สันนิษฐานว่าความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้ระหว่างสำนักงานเขต มีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาผ่านไป สาเหตุหนึ่งมาจากนโยบายกระจายความเจริญจากพื้นที่ชั้นในไปยังพื้นที่รอบนอก และอีกส่วนหนึ่งจากพฤติกรรมของประชาชนและธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในการเลือกทำเลที่อยู่อาศัย เลือกซื้อที่ดินในพื้นที่รอบนอกซึ่งมีราคาถูกกว่าหรือมีสภาวะแวดล้อมน่าอยู่ (พื้นที่สีเขียวและไม่แออัด)

บทความนี้ประกอบด้วยเนื้อความ 5 ตอน ตอนที่สองทบทวนทฤษฎีการคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อความไม่สมดุลทางการคลัง ความเหลื่อมล้ำของการจัดเก็บรายได้และการจัดสรรรายจ่าย (และเงินอุดหนุน) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ พร้อมกับทบทวนสถานะการคลังและงบประมาณของ กทม. ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือการบริหารงบประมาณสองระนาบ นิยามศัพท์และทบทวนดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ ตอนที่สาม อธิบายฐานข้อมูล นิยามคำศัพท์และตัวแปรสถิติเชิงพรรณนา และการทดสอบข้อสันนิษฐาน ตอนที่สี่ วิเคราะห์นโยบายเชิงสมมติ (counterfactual analysis)โดยสมมติว่า กทม. เปลี่ยนแปลงจัดเก็บภาษีจากบ้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามแบบภาษีทรัพย์สิน (property tax) แทนการจัดเก็บในปัจจุบัน (ซึ่งประเมินภาษีจากค่าเช่าที่ดินหรือโรงเรือน โดยยกเว้นไม่จัดเก็บจากโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของอยู่อาศัย) จะทำให้ความสามารถการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเขต กทม. เปลี่ยนแปลงอย่างไร ตอนที่ห้า สรุป

2. ทบทวนทฤษฎีกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น

การบริหารองค์การในลักษณะการกระจายอำนาจ (decentralization) ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางทั้งในภาครัฐและหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ โดยที่สันนิษฐานว่า การกระจายอำนาจภารกิจและการตัดสินใจให้หน่วยงานระดับล่าง ทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ ด้วยเหตุผลหลายประการ ก) หน่วยงานระดับล่างมีข้อมูลสนเทศเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนดีกว่า และตอบสนองอุปสงค์ของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการ ข) การทำงานแบบแข่งขันหรือการประกวด ต่างจากระบบรวมศูนย์ซึ่งมีแนวโน้มทำงานภายใต้บรรยากาศแบบผูกขาด ค) หน่วยงานท้องถิ่นหรือระดับล่างเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบได้ง่ายกว่า[1]

ทั้งนี้มีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ประการแรก การตอบสนองของอุปทานและอุปสงค์ (demand and supply responsiveness) หมายถึง การปรับตัวทางอุปทาน (การจัดบริการสาธารณะ) สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงด้านอุปสงค์รวดเร็วกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ ประการที่สอง ความรับผิดชอบภายในระบบกระจายอำนาจ หมายถึง อำนาจการจัดสรรงบประมาณระดับท้องถิ่น (ภายใต้ระบบกำกับโดยสภาท้องถิ่น) เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองและ

[1]ดูคำอธิบายทฤษฎีกระจายอำนาจในหนังสือของ Wallace Oates (1972) และหนังสือรวมบทความของ Anwar Shah (2006) ที่ใช้คำศัพท์เชิงเปรียบเทียบคุณลักษณะของการบริหารรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้การกระจายอำนาจ ว่า responsive governance หมายถึงการทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน responsible governance หมายถึง การบริหารภายใต้การเมืองที่เลือกตั้งโดยประชาชน จึงต้องแสดงหลักความรับผิดชอบต่อความทุกข์ของประชาชน และ accountable governance ซึ่งหมายถึงการบริหารที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมรวมทั้งการตรวจสอบ (บัญชีรายได้-รายจ่าย-ทรัพย์สิน) ได้ง่ายกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์

ผู้บริหารแสดงความรับผิดชอบต่อความเดือดร้อนและปัญหาของประชาชนได้ดีกว่าการบริหารแบบรวมศูนย์ ประการที่สาม ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสตรวจสอบหรือมีส่วนรวมในการบริหารการใช้จ่ายของหน่วยงานท้องถิ่น ดีกว่าระบบจัดการแบบรวมศูนย์ อย่างไรก็ตาม การออกแบบการจัดบริการสาธารณะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงการประหยัดจากขนาด (economies of scale) ด้วย หมายความว่า พื้นที่หรือขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรจะเล็กจนเกินไป จนกระทั่งทำให้ต้นทุนต่อหน่วย (unit cost) ของการจัดบริการสาธารณะสูงมาก อนึ่ง การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจส่งเสริมให้เกิดความหลากหลายของบริการสาธารณะ (diversity of public goods) ตามรสนิยมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดความริเริ่มและนวัตกรรมของท้องถิ่น

ผลงานสำคัญโดย Charles Tiebout (1956) เสนอมโนทัศน์ที่ว่า การที่มีหน่วยงานภาครัฐ (รัฐบาลท้องถิ่น) จำนวนมาก ทำงานภายใต้บรรยากาศการแข่งขันหรือ “ประกวดประขัน” ทำให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพเฉกเช่นเดียวกับระบบตลาดเสรี ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่หลากหลาย (diversity of services) อนึ่ง การที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากพลเมืองหมายถึงการแข่งขันทางการเมือง (political competition) ผู้บริหารท้องถิ่นต้องแสดงผลการทำงานที่เป็นรูปธรรมเพื่อการยอมรับและคาดหวังว่าจะได้รับการเลือกตั้งต่อในสมัยหน้า หากคนส่วนใหญ่เห็นว่าผลงานไม่ปรากฏย่อหย่อนด้อยประสิทธิภาพหรือทุจริตคอรัปชัน คงไม่ไว้วางใจให้เป็นผู้บริหารในโอกาสต่อไป และการที่มีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก หมายถึงประชาชนมีสิทธิ/เสรีภาพในการเลือกภูมิลำเนาและที่อยู่อาศัย[2] ประชาชนในฐานะผู้รับบริการ (และเสียภาษีให้ท้องถิ่น) ย่อมจะพิจารณาเปรียบเทียบ หากเห็นว่าการจัดบริการสาธารณะไม่คุ้มค่าหรือด้อยคุณภาพ จะเรียกร้อง (voice บางท่านใช้คำว่าโวยวาย) ให้ผู้บริหารท้องถิ่นปรับปรุงบริการ แต่หากคำเรียกร้องไม่ได้ผล—พลเมืองที่รู้สึก

[2]บางท่านใช้คำศัพท์เชิงเปรียบเทียบว่า voting by feet ข้อสันนิษฐานของ Tiebout ที่ว่า พลเมืองย้ายถิ่นฐานที่อยู่เพราะว่าบริการสาธารณะจากรัฐบาลท้องถิ่น ได้รับการวิจารณ์และทดสอบเชิงประจักษ์ว่า ไม่สมจริงหรือยังห่างไกลจากความเป็นจริง เพราะการเลือกทำเลที่อยู่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น สถานที่ทำงาน การคมนาคมสะดวกหรือไม่ ความเคยชินรวมทั้งความผูกพันทางครอบครัวต้องการอยู่ใกล้ชิดกับบุพการี เป็นต้น ขออ้างผลสรุปของ Pack and Rothenberg (1978) ดังนี้ “...Though in principle individuals employed in different locations could shop for communities which allow maximization of the household utility function inclusive of public goods, the fixity of employment centers, public transit facilities and road mitigates against such Tiebout-like solutions. Tradeoffs among the various determinants of utility, including that between public goods and other goods, may be inevitable within a more general framework. The explicit recognition of the complex spatial dimension (rather than simple CBD models) inherent in location decisions leads to an expectation of heterogeneous communities which, in fact, is supported by our empirical evidences..”

ไม่พึงพอใจมากๆอาจจะย้ายภูมิลำเนา ไปเป็นพลเมืองในของเขตการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่พิจารณาแล้วว่าพื้นที่นั้นจัดบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับตรงกับความต้องการมากกว่า (กลไกเช่นนี้มีคำศัพท์เรียกว่า exit หรือ voting by feet)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์จากตัวอย่างนับร้อยประเทศทั่วโลก ได้ออกกฎหมายกำหนดให้รัฐบาลผลักดันมาตรการกระจายอำนาจ และมาตรการสนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่น ให้ทำงานร่วมกับรัฐบาล (หรือส่วนกลาง) การปฏิรูปตามแนวทางกระจายอำนาจโดยหลักใหญ่คือการมอบหมายภารกิจที่เดิมเป็นแบบรวมศูนย์ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการแทน และมักจะกำหนดเป็นกฎหมายให้ชัดเจนว่าภารกิจนี้ดำเนินการโดยรัฐบาลและระบบราชการส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น ภารกิจการป้องกันประเทศ การทูต การยุติธรรม การบริหารคลังและงบประมาณระดับมหภาค การวิจัย การกำกับดูแลสิ่งแวดล้อมระดับชาติ ฯลฯ และระบุภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่คือการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น (local public goods) เช่น หน้าที่ดูแลความสะอาดและความเรียบร้อย การจัดการศึกษาขั้นประถม การสาธารณสุขชั้นพื้นฐาน ตลาด-ถนนหนทาง-การประปา-การดับเพลิง ฯลฯ และในขณะเดียวกันบัญญัติการแบ่งรายได้ หมายถึง ภาษีประเภทใดเป็นอำนาจของรัฐบาล ประเภทใดเป็นอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้โดยอิงหลักการสำคัญที่ว่า การแบ่งรายได้ (revenue assignment) ควรจะสมดุลกับการแบ่งรายจ่าย (expenditure assignment)

ภายใต้การจัดการแบบกระจายอำนาจ ยังจำเป็นต้องมีระบบการคลัง/งบประมาณที่คำนึงถึงความเสมอภาค เพราะในสภาพเป็นจริงความสามารถจัดเก็บรายได้แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นปัญหาความไม่สมดุลทางการคลัง (fiscal imbalance) มีโอกาสเกิดขึ้นได้เสมอ[3] โดยจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ ก) *ความไม่สมดุลตามแนวตั้ง (vertical fiscal imbalance)* ตัวอย่างเช่น การที่รัฐบาลกลางมีอำนาจจัดเก็บภาษีมาก -- แต่ว่าภารกิจน้อย ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีภารกิจมาก--แต่ว่าการจัดเก็บรายได้น้อย หรือหมายถึงความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างสองระนาบ เช่น มลรัฐ (หรือจังหวัด) กับ เทศบาลภายในจังหวัด ข) *ความไม่สมดุลตามแนวนอน (horizontal fiscal imbalance)*หมายถึง ความไม่สมดุลระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นประเภทเดียวกันเนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในบางพื้นที่ (เทศบาล A, B, C) ในขณะที่เทศบาลอื่นๆ (D, E, F) มีบ้านเรือนร้านค้าหรือโรงงานน้อย ทำให้ฐานภาษีต่ำ ภายใต้การปกครองแบบกระจายอำนาจ—จึงต้องออกแบบระบบการคลัง (ภาษีแบ่งหรือเงินอุดหนุน) ที่บรรเทาความ

[3]Martinez-Vazquez et.al. 2006, p.106 นิยามคำว่า fiscal imbalance เป็นสูตรดังนี้

(1)---fiscal imbalance = expenditure needs – potential available resources

(2)--- fiscal imbalance = expenditure needs – own fiscal capacity – shared revenues – other transfer

เหลื่อมล้ำฯ (อย่างน้อยระดับหนึ่ง) ด้วยการกำหนดสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grant)[4] หมายถึง การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่น

ในบริบทของ กทม. สำนักงานเขต 50 แห่งมีความสามารถจัดเก็บรายได้ไม่เท่ากัน อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครมีความจำเป็นต้องกระจายบริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ให้ความมั่นใจต่อพลเมืองว่าไม่ว่าจะพำนักอาศัยในภูมิภาคใด ทุกคนได้รับบริการสาธารณะขั้นต่ำ หมายถึงการทำบทบาทคล้ายเป็นผู้ทำประกันความเสี่ยง (risk insurer) เช่นเดียวกับรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนรัฐบาลท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันมาก รัฐบาลกลางจึงทำหน้าที่ด้านสังคมและสวัสดิการโดยใช้หลัก maximin (พื้นที่ยากจนรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้มาก)[5]

การคลังและงบประมาณสองระนาบของกรุงเทพมหานคร

เพื่อปูพื้นความเข้าใจงบประมาณและการคลังของสำนักงานเขต ขออ้างอิงข้อมูลจาก *เอกสารงบประมาณโดยสังเขป*ของกรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 กรุงเทพมหานครจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแบบสมดุล โดยกำหนดประมาณการรายรับเท่ากับ 55,000 ล้านบาท และกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายเท่ากับ 55,000 ล้านบาท หมายเหตุในสภาพเป็นจริงการจัดเก็บรายได้อาจจะสูงกว่าประมาณการ หรือรายจ่ายจริงอาจจะต่ำกว่าที่ประมาณการ หมายความว่า การวางแผนทำงบประมาณสมดุลแต่สภาพเป็นจริงอาจจะเกินดุล (budget surplus) หรือขาดดุล (budget deficit) ก็ได้

กรุงเทพมหานคร ก็เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆในประเทศไทยที่มีหลักการจัดทำงบประมาณประจำปีแบบ “สมดุล” ตามระเบียบข้อบังคับ หมายถึง ประมาณการด้านรายได้ เท่ากับ ประมาณการด้านรายได้ แต่ในสภาพความเป็นมักจะเป็น “งบประมาณแบบเกินดุล” เนื่องจากรายรับจริงสูงกว่ารายรับที่ประมาณการหรือรายจ่ายต่ำกว่าที่ประมาณการเมื่อต้นปี ขอนำสถิติการคลังของ กทม. รายได้จริงและรายจ่ายจริง มาประกอบในตารางที่ 1

[4]ดูคำอธิบายในเอกสารของ Ahmad and Serle (2006) และ Shah (2006) (2007) เป็นต้น

[5]ขอแนะนำหนังสือและตำราสองเล่มที่ให้ความรู้การจัดสรรเงินโอนเพื่อความเสมอภาค พร้อมกับทบทวนวิธีปฏิบัติในประเทศต่างๆ เล่มแรกโดย Robin Boadway and Anwar Shah (2009) อีกเล่มหนึ่งว่าด้วยการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคในประเทศญี่ปุ่น โดย Nobuki Mochida (2008)

ตารางที่ 1 สถิติรายได้ รายจ่าย และการเกินดุลฯ ของกรุงเทพมหานคร

ปี	รายรับจริง	รายจ่ายจริง	การเกินดุล
	ล้านบาท		ร้อยละ
2548	36,714	30,623	16.6
2549	43,612	34,189	21.6
2550	43,644	30,934	29.1
2551	45,471	43,974	3.3
2552	38,502	37,627	2.3
2553	46,179	40,487	12.3

ที่มา เอกสารงประมาณโดยสังเขป กทม. 2555 ปีหมายถึงปีงบประมาณ

หมายเหตุ รายได้ รายจ่ายที่แสดงในที่นี้เป็นตัวเลขจริง (actual revenue / spending)

จากตารางที่ 1 มีข้อสังเกตสองประการ ประการแรก รายรับจริงสูงกว่ารายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณ 2548-2553 ซึ่งสะท้อนว่า ฝ่ายบริหารของ กทม. มีความระมัดระวังด้านรายจ่าย พยายามจะไม่ให้เกิดการขาดดุล แม้แต่ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำรายได้ของ กทม. ลดลง (พ.ศ. 2552) แต่ฝ่ายบริหารกทม. ก็ปรับลดรายจ่ายลงตาม จึงมองได้ว่าเป็นการบริหารการคลังแนวอนุรักษ์นิยม แต่อาจจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นจุดอ่อนหรือเป็นความเสียหายก็ได้ (ทำให้ภารกิจล่าช้าเพราะการชะลอการจ่ายเงิน เพื่อรักษา “งบสมดุล” อย่างเคร่งครัด) ประการที่สอง มีความผันผวนและไม่แน่นอนของรายรับรายจ่ายปีต่อปีใน กทม. สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะความผันผวนทางเศรษฐกิจ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2552 วิกฤติเศรษฐกิจ (ซับไพร์ม) ของสหรัฐส่งผลกระทบทั่วโลก รวมทั้งเศรษฐกิจไทยทำให้การส่งออกลดลง โรงงานหลายแห่งปิดกิจการรวมทั้งการปลดแรงงาน ปัญหาวิกฤติเชิงสถาบัน กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2549 การยึดอำนาจของทหารยังผลให้ไม่มีสภานิติบัญญัติ ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินปี พ.ศ. 2550 ต้องอิงงบประมาณปีที่แล้ว “ไปพลางก่อน” ซึ่งทำให้เกิดการชะลอของรายจ่ายการลงทุน ดังสังเกตว่ารายจ่ายลดลงของ กทม. ในปี 2550 ทั้งๆที่รายได้ในปีนั้นไม่ลด ปีงบประมาณ 2550 จึงเป็น “ปีที่ไม่ปกติ” ในการงบประมาณของไทย (ในภาษาคำพูดคือ “เวลาการใช้เงินน้อยกว่า 12 เดือน”)

งบประมาณรายจ่ายของ กทม. ถูกจัดสรรเป็นรายการหรือหมวดสำคัญๆ ได้แก่ ก) การบริหารทั่วไป ข) การรักษาความสะอาด ค) การโยธาและจราจร ง) การระบายน้ำและบำบัด จ) รายจ่ายสาธารณสุข ฉ) รายจ่ายการศึกษา และ ช) รายจ่ายของสำนักงานเขต ซึ่งเป็นหัวข้อที่งานวิจัยในวิเคราะห์เชิงลึกต่อไป

การคลังและงบประมาณของ กทม. และสำนักงานเขต

เริ่มจากด้านรายได้ รายได้ของ กทม. จำแนกออกเป็นสามส่วน ดังนี้

R1: รายได้ที่ กทม. จัดเก็บเอง จากภาษีและค่าธรรมเนียมซึ่งจัดเก็บภายในพื้นที่ความรับผิดชอบของสำนักงานเขต ภาษีที่มีความสำคัญต่อสำนักงานเขตได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ซึ่งประเมินจากรายได้ค่าเช่าจากร้านค้า สถานประกอบการ โรงงาน ในขณะที่บ้านที่เจ้าของอาศัยอยู่เองมักได้รับการยกเว้น) ค่าธรรมเนียมของสำนักงานเขตจัดเก็บตามข้อบัญญัติของ กทม. รายได้ที่สำคัญคือค่าจัดเก็บขยะ ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ใช้สัญลักษณ์ดังนี้ $R1 = \sum R1_j$, $j=1,2,....,50$

R2: ภาษีแบ่งหรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ กทม. ได้แก่ ภาษี กทม. ซึ่งประกอบด้วยภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีรถยนต์ ภาษีการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรม (ซื้อขายที่ดินและทรัพย์สินซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของมูลค่าซื้อขาย)[6] ใช้สัญลักษณ์ดังนี้ $R2 = \sum R2_j$, $j=1,2,....,50$

ขยายเป็นตัวเลขรวม

R3: เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งจำแนกออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

หมายเหตุ ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน เป็นการจัดสรรให้ กทม. โดยมิได้แยกตามสำนักงานเขต เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ กทม. และอปท.อื่นๆ จำแนกเป็นหลายประเภท เช่น เงินอุดหนุนอาหารกลางวันจัดสรรเป็นรายหัว (เด็กนักเรียน) การจัดสรรโดยอิงจำนวนนักเรียนที่ปรากฏในทะเบียนของแต่ละเขต ทำนองเดียวกับเงินอุดหนุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ/คนพิการ

การงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสองระดับ ระดับที่หนึ่ง หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและการบริหารของกรุงเทพมหานครซึ่งครอบคลุมทุกพื้นที่ หรือเกี่ยวกับข้องพลเมืองของ กทม. ทั้งหมด อาทิเช่น โครงการลงทุนขนาดใหญ่ การป้องกันน้ำท่วม การขนส่งมวลชน ระดับที่สอง คือ การจัดสรรรายจ่ายและการจัดการของสำนักงานเขต ซึ่งรวมค่าใช้จ่ายการบริหารบุคลากรของสำนักงานเขต ค่าใช้จ่ายการจัดทำกิจกรรมของสำนักงานเขต การจัดทำงบประมาณของ กทม. โดยทั่วไปยึดหลักความสมดุล เช่นเดียวกับ

[6]การซื้อขายที่ดินหรือบ้านและที่ดินหมายถึงการโอนและจดทะเบียนที่สำนักงานที่ดิน (ภายใต้กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย) มีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมสามประเภท คือ ภาษีเงินได้ รายได้ส่วนนี้โอนให้กรมสรรพากร ภาษีธุรกิจเฉพาะ (ซึ่งจัดเก็บจากกิจกรรมเชิงพาณิชย์หมายถึง ที่ดินและทรัพย์สินที่ดำเนินการภายในห้าปี) โอนให้กรมสรรพากร และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม ซึ่งรายได้โอนให้เป็นรายได้ของ กทม. เทศบาล และ อบต.

องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ของไทย โดยอิงระเบียบและข้อกำหนดที่ประกาศโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สมการที่หนึ่ง สื่อความหมายการจัดทำงบประมาณสมดุล

(1)----E = R1 + R2 + R3

โดยที่ E = งบประมาณรายจ่ายของ กทม. ซึ่งเท่ากับผลรวมของรายได้จากสามแหล่ง

งบประมาณรายจ่ายของ กทม. จำแนกเป็นสองระดับ ระดับบน ใช้สัญลักษณ์ E^1 และรายจ่ายของสำนักงานเขต E^2

(2)-----$E = E^1 + E^2$

E^1 = งบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของระดับบน

E^2 = งบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเขต ซึ่งจำแนกย่อยลงไป 50 เขต , E^2_j, j=1,2,....50,

การวัดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง หมายถึง การวิเคราะห์ความแตกต่างด้านรายได้และรายจ่ายของสำนักงานเขต โดยคำนวณเป็นรายได้ต่อหัว และ รายจ่ายต่อหัว เพื่อให้เปรียบเทียบข้ามเขตบนเกณฑ์เดียวกัน แทนด้วยสัญลักษณ์คือ $R1_j / N_j$ และ E^2_j / N_j

โดยที่ N_j = จำนวนประชากรที่อาศัยในแต่ละสำนักงานเขต

การวัดความเหลื่อมล้ำนั้นความจริงมีหลายสูตร ในที่นี้ผู้วิจัยใช้สูตร entropy measurement หรือ Theil inequality ซึ่งมีคุณสมบัติที่พึงประสงค์หลายประการ[7]

$I = \sum(y / \Sigma y) \ln (y / \ddot{y})$

y = รายได้ต่อหัว / รายจ่ายต่อหัว ของสำนักงานเขต

$\ddot{y}$ = ค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อหัว หรือ รายจ่ายต่อหัว ของสำนักงานเขต

ln = การแปลงเป็นค่าล้อกธรรมชาติ (natural log)

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: ความสามารถการจัดเก็บรายได้ต่อหัว (หมายเหตุ เป็นภาษีที่จัดเก็บเอง หรือ R1/N) ของสำนักงานเขต แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สืบเนื่องจากฐานภาษีแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ชั้นใน พื้นที่รอบกลาง และพื้นที่รอบนอก กล่าวคือ สถานประกอบการและศูนย์การพาณิชย์และการบริการกระจุกตัวในพื้นที่ชั้นใน

[7]คำอธิบายดัชนีความเหลื่อมล้ำมีในตำรา/หนังสือหลายเล่ม เช่น Wolff (2009) Kakwani (1984)

H2: ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างสำนักงานเขตมีแนวโน้มลดลงเมื่อเวลาผ่านไป ทั้งนี้เพราะการกระจายความเจริญ เช่น สถานประกอบการ ร้านค้าและศูนย์การพาณิชย์และบริการย้ายออกจากพื้นที่ชั้นใน ไปยังพื้นที่รอบกลางหรือรอบนอก เพราะราคาที่ดินรอบในสูง หรือการกระจายตัวของบ้านเรือนหรือหมู่บ้านที่ย้ายออกไปยังรอบนอก

H3: การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานคร อิงหลักการจัดสรรเพื่อความเสมอภาค หมายถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจของกรุงเทพมหานครต้องการให้บริการสาธารณะทั้ง 50 สำนักงานเขต มีมาตรฐานไม่แตกต่างกันมากนัก ด้วยเหตุนี้ กทม. จึงสรรรายจ่ายจึงมิได้แปรผันตามรายได้เสมอไป (หรือค่าสหสัมพันธ์เท่ากับ 1 – ความเป็นจริงคือค่าสหสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัว กับ รายจ่ายต่อหัว มีค่าเพียง 0.48)

3. การวิเคราะห์เชิงประจักษ์

สำนักงานเขตกรุงเทพมหานครสามารถจำแนกตามทำเลที่ตั้งและตามสภาพเศรษฐกิจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้ (www.bangkok.go.th)

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

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

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

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลการคลังและงบประมาณ และสถิติประกอบอื่นๆได้แก่ จำนวนประชากร จำนวนข้าราชการ จำนวนบ้านเรือน ฯลฯ นำมาประมวลเป็นฐานข้อมูล (panel data, 50 x 11 = 550 หมายเหตุ มีข้อมูลบางปีที่ขาดหายไป ผู้เขียนได้ใช้วิธีการซ่อมข้อมูลตามหลัก linear interpolation) โดยตัวเลขรายได้ที่จัดเก็บของแต่ละสำนักงานเขตนั้นจะเป็นข้อมูลประมาณการ เหตุด้วยข้อจำกัดของการให้ข้อมูลของภาครัฐ ทั้งนี้ตัวเลขประมาณการรายได้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19-23% ของรายได้ทั้งหมดของกทม.ช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2542-25552สำหรับตัวเลขรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละสำนักงานเขตนั้นจะเป็นข้อมูลรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง

ตารางที่ 2แสดงข้อมูลสถิติเชิงเปรียบเทียบของสำนักงานเขต (ปีงบประมาณ 2552) คือ รายได้จัดเก็บเองต่อหัว รายจ่ายต่อหัว จำนวนข้าราชการ และประชากร เพื่อสะท้อนถึงสภาพเป็นจริง และความแตกต่างด้านการคลังและงบประมาณของ 50 สำนักงานเขต

ตารางที่ 2 สถิติการคลังของสำนักงานเขต ปีงบประมาณ 2552

สำนักงานเขต	รายได้ต่อหัว	รายจ่ายต่อหัว	ประชากร	พนักงาน
พระนคร	2,763	5,503	61,374	1,160
ป้อมปราบ	2,172	3,760	54,601	764
ปทุมวัน	15,537	4,955	58,858	896
สัมพันธวงศ์	4,591	6,041	29,283	558
บางรัก	13,317	4,223	47,503	713
ยานนาวา	3,248	3,400	85,789	786
สาธร	3,506	2,738	89,294	754
บางคอแหลม	1,120	2,636	99,994	679
ดุสิต	627	2,894	114,488	1,014
บางซื่อ	751	2,038	142,338	817
พญาไท	3,308	3,545	75,493	887
ราชเทวี	4,482	3,815	77,078	823
ห้วยขวาง	4,958	3,468	76,987	855
ดินแดง	1,427	2,039	136,696	865
พระโขนง	1,227	2,692	96,880	676
บางนา	2,395	2,863	99,561	674
คลองเตย	4,550	2,567	114,694	952
วัฒนา	5,991	3,379	80,674	772
ประเวศ	1,027	2,231	155,077	952
สวนหลวง	1,266	2,703	115,883	840
บางเขน	590	2,622	185,901	903
สายไหม	248	2,524	178,637	642
ดอนเมือง	368	2,150	165,433	790
หลักสี่	1,419	2,493	114,180	690
จตุจักร	3,684	2,807	164,210	1,269
บางกะปิ	1,733	2,521	150,166	982
วังทองหลาง	1,408	2,358	115,713	739
ลาดพร้าว	597	2,479	122,371	800
บึงกุ่ม	491	2,246	147,712	665
คันนายาว	1,056	3,566	85,912	650

ตารางที่ 2 สถิติการคลังของสำนักงานเขต ปีงบประมาณ 2552 (ต่อ)

สำนักงานเขต	รายได้ต่อหัว	รายจ่ายต่อหัว	ประชากร	พนักงาน
สะพานสูง	550	2,613	88,013	562
หนองจอก	292	2,587	147,668	772
มีนบุรี	826	3,019	133,149	778
คลองสามวา	190	2,117	154,766	619
ลาดกระบัง	1,250	2,825	152,528	1,063
ธนบุรี	877	2,427	126,883	997
คลองสาน	1,234	3,305	80,894	765
บางกอกน้อย	927	2,470	126,823	893
บางพลัด	1,099	2,723	102,320	705
บางกอกใหญ่	547	2,951	76,608	645
ภาษีเจริญ	653	2,354	132,670	758
บางแค	648	1,953	193,478	891
บางขุนเทียน	889	2,885	150,492	950
บางบอน	854	4,095	103,470	717
จอมทอง	538	2,154	162,151	903
ตลิ่งชัน	292	2,504	106,963	741
ทวีวัฒนา	409	4,151	73,428	764
ราษฎร์บูรณะ	997	3,128	90,559	720
ทุ่งครุ	456	2,749	114,180	667
หนองแขม	593	2,472	142,772	754
ค่าเฉลี่ย	**2,080**	**2,975**	**114,052**	**805**

ที่มา : กองรายได้,สำนักงบประมาณและสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
หน่วยวัด รายได้ รายจ่าย หมายถึง บาทต่อคน ประชากร และ พนักงาน คน

รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัวของสำนักงานเขต เมื่อพิจารณาด้วยการใช้เกณฑ์รายได้ต่อหัวมากกว่า 1,000 บาทเป็นเกณฑ์หลักพบข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างพื้นที่คือ

- *พื้นที่ชั้นใน* ซึ่งมีฐานเศรษฐกิจเข้มแข็ง พิจารณาจากปริมาณการค้า มูลค่าเพิ่มหรือการกระจายตัวของศูนย์การค้า จากสถิติการคลังเชิงเปรียบเทียบ พบว่า มีจำนวนสำนักงาน 16 เขต (จากจำนวน 21 เขต) ซึ่งจัดเก็บรายได้ คำนวณเป็นรายได้ต่อหัว สูงกว่า 1,000 บาทต่อคน

- *พื้นที่ชั้นกลาง* พบว่า จำนวน 8 เขต (จาก 18 สำนักงานเขต) ที่จัดเก็บรายได้ต่อหัว มากกว่า 1,000 บาท
- *พื้นที่ชั้นนอก* พบว่ามีเพียง 2 สำนักงานเขต (จาก 11 สำนักงานเขต) ที่จัดเก็บรายได้ต่อหัวเกินกว่า 1,000 บาทขึ้นไป

ด้านรายจ่ายของสำนักงานเขต (คำนวณเป็นรายจ่ายต่อหัว) พบข้อสังเกตว่ามีความเหลื่อมล้ำ—แต่น้อย กล่าวคือ ค่าเฉลี่ยในปี พ.ศ. 2552 เท่ากับ 2,974 บาทต่อคน รายจ่ายต่อหัวน้อยที่สุดในเขตบางแคเท่ากับ 1,953 บาทต่อคน และสูงที่สุดในเขตสัมพันธวงศ์เท่ากับ 6,041 บาทต่อคน

เกี่ยวกับ จำนวนประชากรเฉลี่ยของสำนักงานเขตเท่ากับ 114,052 คน เขตสัมพันธวงศ์มีประชากรน้อยที่สุดเท่ากับ 29,283 คน สำนักงานเขตบางแคมีจำนวนประชากรมากที่สุด 193,478 คน ความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ยเท่ากับ 7,131 คนต่อตารางกิโลเมตร ค่าน้อยที่สุดเท่ากับ 625 คนต่อตารางกิโลเมตร ค่ามากที่สุด 28,276 คนต่อตารางกิโลเมตร ที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ประชากรที่สังกัด กทม. มีจำนวนค่อนข้างคงที่ตลอดช่วงเวลาที่ศึกษา (ในปี 2542 เท่ากับ 5.66 ล้านคน ในปี 2552 เท่ากับ 5.70 ล้านคน)

จำนวนพนักงาน (ข้าราชการ) ของ กทม. ที่สังกัดสำนักงานเขตมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 771 คนต่อสำนักงานเขต ให้บริการประชาชนโดยเฉลี่ยเท่ากับ 114,113 คน หรืออีกนัยหนึ่งพนักงานหนึ่งคนให้บริการประชาชน 148 คน จำนวนข้าราชการของ กทม. รวมกันเท่ากับ 37,892 คนในปี 2542 ต่อมาเพิ่มขึ้นเป็น 40,231 คนในปี 2552

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความแตกต่างของรายได้-รายจ่าย ของสำนักงานเขต กทม.

ค่าสถิติ	รายได้ บาทต่อคน	รายจ่าย บาทต่อคน	ประชากร คน	พนักงาน
ค่าเฉลี่ย	**1,485**	**1,808**	**114,113**	**74**
p10	254	1,064	72,993	48
p25	456	1,269	88,556	57
p50	788	1,572	111,820	67
p75	1,568	2,172	141,017	80
p90	3,291	2,744	164,028	114

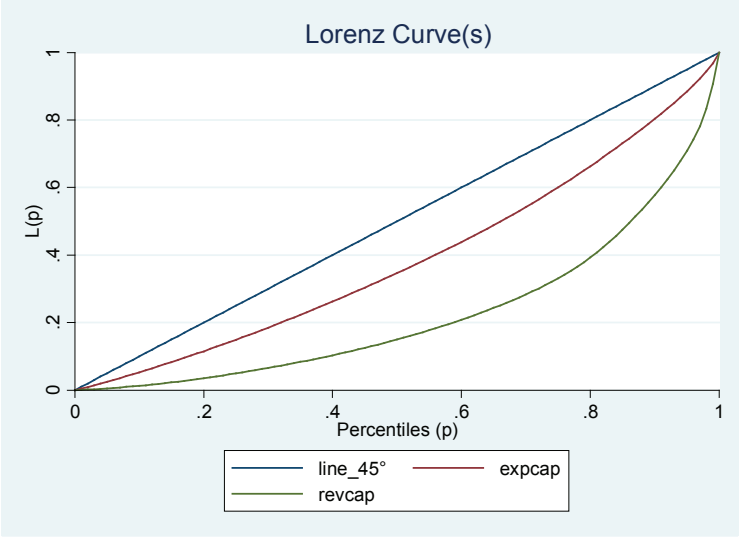
ที่มาของข้อมูล ฝ่ายรายได้ กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ พนักงาน หมายถึง จำนวนพนักงานต่อประชากร 10,000 คน

สถิติค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2542-2552, p10.... p90 หมายถึงค่าเปอร์เซนไทล์

ตารางที่ 4 แสดงสถิติเชิงพรรณนาของรายได้ต่อหัว รายจ่ายต่อหัว จำนวนประชากร และพนักงานที่สังเกตสำนักงานเขต กทม. (ข้อมูลปี 2552) พร้อมกับข้อสังเกตและการอภิปรายดังนี้

- รายได้ต่อหัวค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2,080บาท โดยสำนักงานเขตคลองสามวามีรายได้ต่อหัวต่ำที่สุดเพียง 190 บาท เปรียบเทียบกับสำนักงานเขตปทุมวันรายได้ต่อหัวสูงที่สุดเท่ากับ 15,537 บาท
- รายจ่ายต่อหัวค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2,974 บาทโดยสำนักงานเขตบางแคมีรายจ่ายต่อหัวต่ำที่สุด 1,953บาทต่อคน ขณะที่สำนักงานเขตปทุมวันมีรายจ่ายต่อหัวสูงที่สุด 6,041บาทต่อคน
- ค่าเฉลี่ยจำนวนประชากร เท่ากับ 114,052 คนโดยที่สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์มีจำนวนประชากรน้อยที่สุด29,283 คน เปรียบเทียบกับสำนักงานเขตบางแคซึ่งอยู่ในพื้นที่โซนชั้นกลางมีจำนวนประชากรสูงสุดเท่ากับ 193,478 คน
- พนักงานของสำนักงานเขตมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 805 คนโดยสำนักงานเขตสัมพันธวงศ์มีจำนวนพนักงานน้อยที่สุดอยู่ที่ 558 คนและสำนักงานเขตพระนครมีจำนวนพนักงานสูงสุดอยู่ที่ 1,269 คน



รูปภาพที่ 1: เส้นลอเรนซ์แสดงการความกระจายหรือการกระจุกตัวของรายจ่ายและรายได้ กทม.

expcap = รายจ่ายต่อหัว

revcap = รายได้ต่อหัว

รูปภาพที่ 1 แสดงลักษณะการกระจายของรายจ่ายต่อหัว (expcap) และรายได้ต่อหัว (revcap) ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจน ด้านรายจ่ายมีความเหลื่อมล้ำน้อยกว่า

ตารางที่ 4 สถิติการคลังของสำนักงานเขต กทม. ช่วงปี 2542-2552

ปี	รายได้จัดเก็บเอง ล้านบาท	อัตราการเติบโต	รายได้ต่อประชากร บาทต่อคน	รายจ่าย ล้านบาท	อัตราการเติบโต	รายจ่ายต่อประชากร บาทต่อคน
2542	4,890		960	6,280		1,168
2543	5,150	0.052	1,016	7,050	0.116	1,331
2544	5,400	0.047	1,064	7,340	0.04	1,346
2545	5,830	0.077	1,148	7,960	0.081	1,446
2546	6,360	0.087	1,249	8,640	0.082	1,555
2547	6,780	0.064	1,470	8,550	-0.01	1,626
2548	7,140	0.052	1,555	8,800	0.029	1,671
2549	8,070	0.122	1,796	9,430	0.069	1,792
2550	8,630	0.067	1,963	11,900	0.233	2,308
2551	8,980	0.04	2,035	14,100	0.17	2,671
2552	9,050	0.008	2,080	15,700	0.107	2,975
	-			-		
ผลรวม	76,300		1,485	106,000		1,808

ที่มาของข้อมูล ฝ่ายรายได้ กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 5 แสดงความเปลี่ยนแปลงของดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Theil inequality) จำแนกเป็น รายได้ต่อหัว และ รายจ่ายต่อหัว ดังแสดงในตารางที่ 5 ซึ่งพบข้อสังเกตว่า ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ฯ มีแนวโน้มสูงขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อสันนิษฐานที่อภิปรายข้างต้น แสดงว่าฐานภาษีของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่กระจุกตัวในพื้นที่ชั้นใน คือ สำนักรายได้กร ในขณะที่ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ค่อนข้างคงที่

ตารางที่ 5 ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำรายได้และรายจ่าย ของสำนักงานเขต

ปีงบประมาณ	ดัชนีความเหลื่อมล้ำ	
	รายได้ต่อหัว	รายจ่ายต่อหัว
2542	0.474	0.042
2543	0.478	0.034
2544	0.465	0.031
2545	0.480	0.031
2546	0.479	0.032
2547	0.544	0.034
2548	0.516	0.036
2549	0.558	0.041
2550	0.556	0.053
2551	0.569	0.039
2552	0.589	0.037

ที่มาของข้อมูล ฝ่ายรายได้ กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 6 สถิติรายได้-รายจ่าย เปรียบเทียบระหว่างสำนักงานเขตฯที่รายได้สูงและรายได้ต่ำ

	ห้าลำดับสูงสุด	
สำนักงานเขต	รายได้ต่อหัว	รายจ่ายต่อหัว
ปทุมวัน	15,537	4,955
บางรัก	13,317	4,223
วัฒนา	5,991	3,379
ห้วยขวาง	4,958	3,468
สัมพันธวงศ์	4,591	6,041
	ห้าลำดับต่ำสุด	
ดอนเมือง	368	2,150
หนองจอก	292	2,587
ตลิ่งชัน	292	2,504
สายไหม	248	2,524
คลองสามวา	190	2,117

ที่มาของข้อมูล ฝ่ายรายได้ กรุงเทพมหานคร

ในตารางที่ 7 เสนอผลประมาณการโดยใช้แบบจำลองเศรษฐมิติ (panel regression) โดยกำหนดให้า รายจ่ายต่อหัว และเงินอุดหนุนต่อหัว เป็นตัวแปรตาม และสันนิษฐานมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระชุดหนึ่ง เพื่อทดสอบพฤติกรรมบางประการ อาทิเช่น “ผลกระทบจากความเคยชิน” (habit behavior หรือ slow response ซึ่งสะท้อนในตัวแปรความล่าช้า) และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม เช่น จำนวนชากร และขนาดพื้นที่ว่าทำให้รายจ่ายต่อหัว หรือ เงินอุดหนุนต่อหัวเปลี่ยนแปลงอย่างไร รวมทั้งการทดสอบว่าปัจจัยทางการเมือง คือ “ปีที่มีการเลือกตั้ง” มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและเงินอุดหนุนของ กทม. หรือไม่

ข้อสังเกตและการอภิปรายผล ดังนี้ ก) รายจ่ายต่อหัวในปีปัจจุบันมีความสัมพันธ์ทางบวกกับรายได้ต่อหัวในปีที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนถึงพฤติกรรมการบริหารด้านรายจ่ายของ กทม. กล่าวคือการจัดสรรรายจ่ายมักจะมีความล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับพฤติกรรมของหน่วยงานทั่วไปที่ยึดหลักอนุรักษ์นิยมกล่าวคือ ระวังการใช้จ่าย คือตัดสินใจใช้จ่ายเมื่อแน่ใจว่ามีรายได้ในมืออย่างพอเพียง หรือการตีความอีกแบบหนึ่งคือ กทม. ต้องการ “ให้รางวัลหรือกำลังใจ” ต่อสำนักงานเขตที่จัดเก็บรายได้มาก ทั้งนี้ขอให้ว่า ค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.136 หมายถึง การจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเขตเพิ่มขึ้น 100% แต่จะได้รับการจัดสรรรายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 14 โดยประมาณ

ข) เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ตอบสนองต่อรายได้ของสำนักงานเขต หมายถึง สำนักงานเขตที่จัดเก็บรายได้ในปีที่แล้วเพิ่มขึ้น ไม่ได้แปลว่า จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น

ค) รายจ่ายต่อหัวมีแนวโน้มลดลงอย่างมีนัยสำคัญ คือมีลักษณะแปรผกผันกับความหนาแน่นของประชากร ซึ่งสะท้อนถึง “การประหยัดจากขนาด” กล่าวคือ ในเขนที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น ยอดรายจ่ายของสำนักงานเขตมีแนวโน้ม “เพิ่มขึ้นในอัตราลดลง” ดังนั้นเมื่อคำนวณเป็นรายจ่ายต่อหัวจะลดน้อยถอยลง

ง) สำนักงาน กทม. ที่มีพื้นที่ใหญ่ (ตารางกิโลเมตร) มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงความต้องการใช้จ่ายเงิน (การจัดบริการสาธารณะซึ่งสัมพันธ์กับขนาดพื้นที่ คือ พื้นที่ขนาดใหญ่จำเป็นต้องจัดบริการสาธารณะอาทิเช่น ไฟฟ้าส่องสว่างในยามกลางคืน ค่าใช้จ่ายการซ่อมบำรุงถนนหนทาง ค่าใช้จ่ายการเก็บกวาดและตัดหญ้า ฯลฯ) ทั้งนี้เมื่อวัดเป็นค่าความยืดหยุ่น คือ การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเท่ากับ 0.38 (พื้นที่เพิ่มขึ้น 100% แต่รายจ่ายเพิ่มขึ้น 38%)

จ) รายจ่ายของสำนักงานเขต แปรผันตามจำนวนพนักงานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (หมายเหตุ ตัวแปรพนักงานในที่นี้หมายถึง จำนวนพนักงานต่อประชากรหนึ่งหมื่นคน ค่าเฉลี่ยในปี 2552 เท่ากับ 79.6 หรือหมายความว่า สำนักงานเขตของ กทม. ว่าจ้างพนักงาน 80 คน

เพื่อดูแลประชากรหนึ่งหมื่นคน) จากผลประมาณการนี้แสดงว่า การที่สำนักงานเขนเพิ่มจำนวนพนักงาน 10% (คือ 8 คน) มีแนวโน้มทำให้รายจ่ายต่อหัวของสำนักงานเขตนั้นเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 6

ฉ) ผู้วิจัยพบว่าในปีที่มีการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหารของ กทม. จะจัดสรรรายจ่ายให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 4 และจัดสรรเงินอุดหนุนให้สำนักงานเขตร้อยละ 5 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองที่สันนิษฐานว่า เป็นธรรมดาที่ฝ่ายการเมืองที่อยู่อำนาจกำหนดงบประมาณ จะเพิ่มรายจ่ายในปีเลือกตั้ง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนพอใจ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ตารางที่ 7 ผลประมาณการความสัมพันธ์

ตัวแปร	สมการที่หนึ่ง รายจ่ายต่อหัว ค่าล้อก	สมการที่สอง เงินอุดหนุนต่อหัว ค่าล้อก	ความหมายของตัวแปร
Lnrevlag	0.1362	-0.015	lag of log revenue per capita
	6.14	-0.68	
Lndens	-0.2321		log of density
	-2.45		
Lnarea	-0.0918	0.3814	log of area
	-0.99	7.49	
staff10000	0.006	0.0062	staff per 10000 pop
	6.31	11.27	
Election	0.0448	0.0623	election year
	3.88	6.74	
_cons	8.3801	3.2826	constant term
	7.31	13.84	
N=500			
rho_ar	0.7485	0.5142	
sigma_u	0	0.3394	
sigma_e	0.1482	0.1104	
R2_overall	0.524	0.339	

ที่มาของข้อมูล สำนักงานเขต กทม.

หมายเหตุ ตัวเลขแถวบน หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณการ (estimated coefficient)
ตัวเลขในแถวต่อมาคือค่าสถิติ t-statistics

4. การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน และการอภิปรายผล

กทม. ก็เช่นเดียวกับเทศบาลหรือ อบต. ของประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่จัดเก็บภาษีประจำปีจากโรงเรือนและที่ดิน ตามอำนาจที่ระบุใน พรบ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยประเมิน

ภาษีที่จะต้องชำระจาก “ค่ารายปี” ของที่ดินและโรงเรือน หมายถึง ค่าเช่าหรือรายได้เชิงพาณิชย์จากทรัพย์สิน โดยให้อำนาจการยกเว้นไม่จัดเก็บที่ดินและโรงเรือนที่เจ้าของอาศัยอยู่เอง ด้วยเหตุผลเช่นนี้ ในภาคปฏิบัติภาษีโรงเรือนและที่ดินเกือบทั้งหมดจะเก็บจากโรงงาน สถานประกอบการ ร้านค้า โรงแรม ภัตตาคารฯลฯ รวมทั้งยกเว้นให้ทรัพย์สินที่ส่วนราชการและวัดถือครอง โดยนัยนี้การจัดเก็บภาษีเช่นนี้จึงไม่ใช่ภาษีทรัพย์สิน (property tax) ในความหมายที่ใช้ในสากล กล่าวคือ การประเมินภาษีจากมูลค่าทรัพย์สิน (บ้านและที่ดิน) เพื่อเสียภาษีประจำปี ในประเทศสหรัฐอเมริกาภาษีทรัพย์สินกำหนดให้เป็นรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น โดยที่อัตราภาษีในแต่ละรัฐอาจกำหนดแตกต่างกัน ค่าเฉลี่ยอัตราภาษีประมาณร้อยละ2 (ค่าสูงประมาณร้อยละ4และค่าต่ำร้อยละ1) ในประเทศญี่ปุ่นภาษีทรัพย์สินซึ่งเป็นรายได้ของเทศบาลและ prefecture (เทียบเท่ากับ อบจ.ของไทย) อัตราภาษีเฉลี่ยร้อยละ 1.4 (Mochida 2007)

ในโอกาสนี้ ผู้วิจัยทดลองวิเคราะห์ว่า หาก กทม. เปลี่ยนวิธีการจัดเก็บภาษีให้ตรงตาม *ร่าง พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .....*ซึ่งจะปรับให้เป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของสากล โดยคาดหวังว่าจะเกิดผลดีอย่างน้อยสองประการ คือ หนึ่ง ฐานภาษีท้องถิ่นจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากบ้านเรือนและที่ดินที่เจ้าของอยู่เอง จะต้องเสียภาษีแทนที่จะได้รับการยกเว้น สอง สอดคล้องกับหลักการกระจายรายได้ จากคนรวยซึ่งครอบครองที่ดินบ้านเรือนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะถูกประเมินภาษีมากกว่าคนจน ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้น และนำเงินรายได้ดังกล่าวไปจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือเอื้อครัวเรือนที่ด้อยโอกาส ดังกล่าวซึ่งข้อเสนอที่นักโดยประเมินภาษีจากมูลค่าบ้านและที่ดิน คูณด้วยอัตราภาษี (ร้อยละ 0.1 ของมูลค่าบ้าน) การวิเคราะห์ทำนองนี้เรียกว่า “เหนือจริง” (counterfactual analysis) โดยผู้เขียนสมมติว่า กทม. จะประเมินภาษีจาก มูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คูณด้วย อัตราภาษี ซึ่งในที่นี้กำหนดเป็นอัตราคงที่ .001 หรือ 0.1% กล่าวคือ มูลค่าทรัพย์สิน 1 ล้านบาทจะต้องเสียภาษีประจำปีให้ กทม. 1,000 บาท

เนื่องจากผู้เขียนไม่มีข้อมูลราคาทรัพย์สินของแต่ละบ้านเรือนโดยตรงจากฐานข้อมูล จึงเสาะข้อมูลแหล่งอื่นนำมาเทียบเคียง คือการสำรวจครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี 2552(SES2552) ซึ่งสอบถาม มูลค่าบ้านและที่ดินที่อยู่เอง และมูลค่าบ้านและที่ดินที่ใช้เพื่อการพาณิชย์และอยู่อาศัย นำมาแสดงในตารางที่ 8 สรุปได้ว่า มูลค่าบ้านที่อยู่อาศัยเฉลี่ยใน กทม. เท่ากับ 2.3 ล้านบาท และ 3.5 ล้านบาทในกรณีที่เป็นบ้านและอาคารที่อาศัยและเป็นแหล่งประกอบกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 8 มูลค่าบ้านและที่ดิน และอาคารที่อยู่อาศัยและประกอบกิจการพาณิชย์ ในเขต กทม.

ประเภท	บ้านที่ใช้เป็นที่พัก N=1,666	อาคารเชิงพาณิชย์ N=102
บ้านเดียว	2,562,645	1,506,189
บ้านแถว	2,023,995	1,102,103
ทาวน์เฮาส์	1,918,187	15,600,000
อพาร์ตเมนต์	1,748,182	983,333
ห้อง	516,188	2,100,000
เพิง	78,750	
อื่นๆ	500,000	
ค่าเฉลี่ย	2,265,963	3,455,284

แหล่งข้อมูล สำนักงานสถิติแห่งชาติ SES2552, เลือกเฉพาะกลุ่มตัวอย่าง กรุงเทพและปริมณฑล

ผลการวิเคราะห์สรุปได้ว่า ประการแรก รายได้ต่อหัวของทุกสำนักงานเขตในปี 2552 จะเพิ่มขึ้น จากเดิมค่าเฉลี่ยรายได้ต่อหัวเท่ากับ 2,080 บาทต่อคน เป็น 3,013 บาทต่อคน หมายถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้เท่ากับร้อยละ 45 ประการที่สอง สำนักงานเขตที่รายได้ต่อหัวน้อย มีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงกว่า ทำให้ความเหลื่อมล้ำการจัดเก็บรายได้น้อยลง คำนวณเป็นดัชนี Theil inequality จากเดิมเท่ากับ 0.589 (ในตารางที่ 5) เหลือเป็น 0.318 สาเหตุเนื่องจาก วิธีการจัดเก็บแบบใหม่ทำให้ทุกสำนักงานเขตมีฐานภาษีเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งเดิมเป็นบ้านอยู่อาศัยและได้รับการยกเว้น ภายใต้การจัดเก็บ “ภาษีทรัพย์สิน” ทุกหลังคาเรือนจะต้องเสียภาษีให้สำนักงานเขต

งานวิจัยด้านการคลังของ กทม. และการวิเคราะห์การกระจายของรายได้และรายจ่ายตามสำนักงานเขต ยังเป็นผลงานเบื้องต้นเท่านั้น ยังมีเรื่องราวที่ควรศึกษาค้นคว้าอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลวัตของการเลือกที่อยู่อาศัยของพลเมือง การเติบโตของประชากร บ้านเรือน และสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้ของสำนักงานเขต และความต้องการบริการสาธารณะรูปแบบใหม่ๆ เช่น ศูนย์เด็กเล็ก ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ รถเมล์ การพัฒนาถนนซอย เป็นต้น ฯลฯ ในอนาคตอันใกล้เมื่อการขนส่งมวลชน (รถไฟบนดินและใต้ดิน) แพร่หลายอาจจะเป็นไปได้ว่า ประชาชนจะย้ายออกจากพื้นที่ชั้นในไปรอบนอกหรือปริมณฑลมากขึ้น ซึ่งอาจจะ

ทำให้การกระจุกตัวของการคลังของ กทม. เปลี่ยนแปลงจากปัจจุบัน การคาดการณ์เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะ เกี่ยวข้องกับ กทม. ค่อนข้างมาก (หมายเหตุ งานบางส่วนยังอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง) การวิเคราะห์ในครั้งนี้เป็นความพยายามขั้นต้นที่จะใช้ข้อมูลที่มีหน่วยตัดขวางซึ่งช่วยให้เข้าใจ “ความหลากหลาย” และข้อมูลอนุกรมเวลา ซึ่งช่วยให้เข้าใจ “พลวัต” เป็นที่น่าเสียดายที่เราไม่สามารถสืบค้นข้อมูลย้อนหลัง (เพื่อได้อนุกรมเวลา 20-30 ปี) ความจริงข้อมูลในอดีตน่าจะอยู่ในวิสัยที่รวบรวมได้ และหากนักวิชาการของ กทม. (บางท่านอาจจะเกษียณจากการทำงานไปแล้ว) พบหลักฐานข้อมูลนำมาเปิดเผยต่อสาธารณะจะช่วยส่งเสริมการพัฒนาความรู้การคลังท้องถิ่นได้ไม่น้อยทีเดียว

5. สรุป

บทความนี้เสนอความก้าวหน้าการวิจัยที่เน้นการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น (วัดจากรายได้ต่อหัว) ของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการ ผลสรุป ประการแรก ยืนยันว่ามีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระหว่างสำนักงานเขตอย่างมีนัยสำคัญเนื่องฐานภาษีแตกต่างกันมากใน 50 สำนักงานเขต ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ หาได้มีแนวโน้มลดลงไม่ ในทางตรงกันข้าม ความเหลื่อมล้ำทางการคลังกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งผิดคาดและเสนอว่าควรจะหัวข้อที่น่าสืบค้นต่อไป ประการที่สาม กรุงเทพมหานครมีวิธีการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อให้มาตรฐานของบริการสาธารณะระหว่าง 50 สำนักงานเขต ไม่แตกต่างกันมากนัก (อีกนัยหนึ่งการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค) นับเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจ และน่าจะเป็นบทเรียนสำหรับคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ที่ปัจจุบันมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ/ความไม่เป็นธรรมทางการคลัง ตอนสุดท้ายเสนอการวิเคราะห์นโยบายสมมติ โดยสมมติว่า กทม. จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน แทนวิธีการจัดเก็บปัจจุบันที่ประเมินภาษีจากค่ารายปี และยกเว้นให้กับที่ดินและบ้านเรือนที่เจ้าของอยู่อาศัย) วิธีจัดเก็บแนวใหม่เกิดผลดีต่อการคลังของ กทม. สองประการ หนึ่ง รายได้ที่จัดเก็บเองของสำนักงานเขต กทม. จะเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 45 (จากค่าเฉลี่ย 2,080 บาทต่อคน เป็น 3,013 บาทต่อคน) สอง ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่าง 50 สำนักงานเขตจะลดลงจากเดิม 0.59 (วัดด้วยค่าดัชนีไทล์) เหลือเพียง 0.32

บรรณานุกรม

Ahmad, Ehtisham and Bob Searle. (2006). "On the implementation of transfers to subnational governments," in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio eds. *Handbook of Fiscal Federalism,* 381-404. Edward Elgar.

Boadway, Robin. (2007). "Grants in a federal economy: a conceptual perspective," in Robin Boadway and Anwar Shah eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, 55-74 Washington, D.C.: World Bank.

Martinez-Vazquez, AndreyTimofeev and Jameson Boex. (2006). *Reforming regional-local finance in Russia.* Washington, D.C.: World Bank Institute.

Mochida, Nobuki. (2008). *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*, London: Routledge

Oates, Wallace E. (2005). "Toward a second-generation theory of fiscal federalism," *International Taxes and Public Finance*, 12(8): 349-374.

Pack, Howard and Janet Rothenberg. (1978). "Metropolitan fragmentation and local public expenditure," *National Tax Journal*, 31(4): 349-362.

Shah, Anwar. (2006). *"The new vision of local governance and the evolving roles of local governments," in Local Governance in Developing Countries, ed. Anwar Shah*. Washington, D.C.: World Bank.

_____. (2007). "A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfer," in Robin Boadway and Anwar Shah eds. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. 1-54, Washington, D.C.: World Bank.

_____. (2007). "Fiscal need equalization: is it worth doing? Lessons from international practices," in Junghun Kim and Jorgen Lot zeds. *Measuring Local Government Expenditure Needs: The Copenhagen Workshop 2007*, organized by Korea Institute of Public Finance and Ministry of Social Welfare, Sweden. 37-61.

Tiebout, Charles. (1956). "A pure theory of local public expenditures,". *Journal of Political Economy,* 64: 416-424.

ภาคผนวก

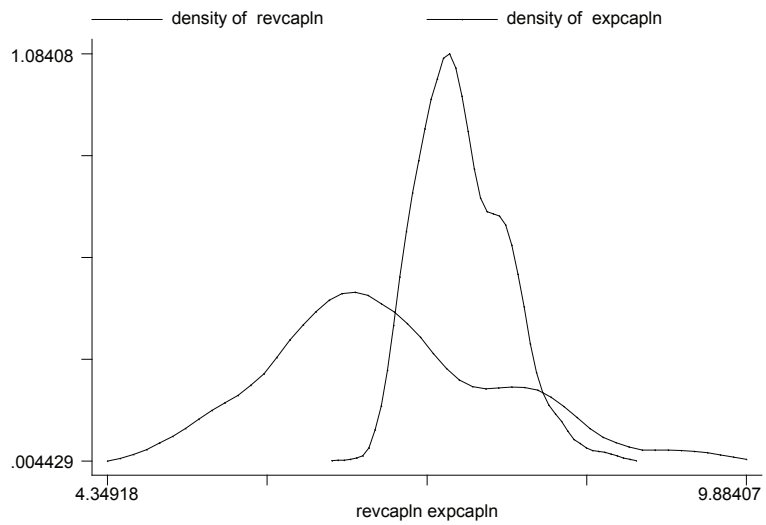
ตารางที่ ผ-1 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ใช้คำนวณ

	ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร						
	Revcap	expcap	grantcap	Pop	dens	area	staff
Revcap	1						
Expcap	0.487	1					
Grantcap	-0.07	0.191	1				
Pop	-0.427	-0.5	0.136	1			
Dens	0.154	0.113	-0.389	-0.215	1		
Area	-0.243	-0.059	0.485	0.211	-0.511	1	
Staff	0.137	0.086	-0.037	0.376	0.142	-0.115	1

หมายเหตุ

Revcap = รายได้ต่อหัว
Expcap = รายจ่ายต่อหัว
Grantcap = เงินอุดหนุนต่อหัว
Pop = ประชากร
Dens = ความหนาแน่นของประชากร
Area = พื้นที่ ตารางกิโลเมตร
Staff = จำนวนพนักงานของแต่ละสำนักงานเขต

รูปภาพ



ซ้ายมือ kernel density ของรายได้ต่อหัว (ล้อก)
ขวามือ kernel density ของรายได้ต่อหัว (ล้อก)