

**การศึกษาและสำรวจทัศนคติทางการเมืองคลังและงบประมาณ
ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2554**

**The Study of Public Opinion on Fiscal and
Budgetary Choices in the Thai General Election
B.E. 2554**

วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

Weerasak Krueathep

จรัส สุวรรณมาลา²

Charas Suwanmala

ถวิลวดี บุรีกุล³

Thawilwadee Bureekul

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการสำรวจทัศนคติทางการเมืองคลังของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2554 จำนวน 1,500 คน ซึ่งได้ดำเนินการสำรวจอย่างเป็นระบบหลายขั้นตอนและใช้หลักความน่าจะเป็น เนื้อหาการสำรวจครอบคลุมถึงทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับขนาดของรายจ่ายภาครัฐและระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ แนวทางในการจัดสรรงบประมาณของรัฐ และวิธีการในการระดมทรัพยากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะผลสำรวจชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปิดเผยข้อมูลด้านภาษีและงบประมาณภาครัฐให้ประชาชนทั่วไปรับรู้และเข้าถึงได้ เพื่อให้การตัดสินใจของประชาชนในประเด็นนโยบายการคลังและงบประมาณภาครัฐ เป็นไปอย่างรัดกุมและรอบคอบมากขึ้น

คำสำคัญ: ทัศนคติของประชาชนด้านการคลังและงบประมาณ, นโยบายภาษีอากร, การจัดสรรงบประมาณ, ภาพลวงตาทางการเมืองคลัง

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² ศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

Abstract

This study presents the result of a public opinion study on fiscal and budgetary policies, conducted during the Thai general election in 2011 (B.E.2554). The sample consists of 1,500 eligible voters who were selected based on multi-stage, probability sampling techniques. The survey incorporates voter preferences on three public finance issues: (i) the level of taxation and public services Thai government has provided; (ii) the direction for budget allocation; and (iii) tax/revenue raising choices. The findings indicate the need for civic education on taxation and for availability of fiscal and budgetary information such that voters can articulate meaningful fiscal policy discussions and are able to make appropriate fiscal and budgetary choices.

Keywords: Public opinion study, tax attitudes, fiscal and budgetary policy, fiscal illusion

บทนำ

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2554 รัฐสภาได้พิจารณาหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ซึ่งมีวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 2.38 ล้านล้านบาท โดยมีขนาดรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ที่ผ่านมาราวร้อยละ 9.7 รัฐบาลคาดว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีอากรสุทธิได้จำนวนเงิน 1.98 ล้านล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากประมาณการรายรับในปีที่ผ่านมาราวร้อยละ 11.9 และรัฐบาลคาดการณ์ว่าจะก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 4 แสนล้านบาท ทั้งนี้ระดับหนี้สาธารณะในปัจจุบัน (ณ สิ้นเดือนสิงหาคม 2554) เท่ากับ 4.27 ล้านล้านบาท

หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 40.22 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (หรือ GDP)⁴

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้มีอย่างน้อย 2 ประการ ประเด็นแรก เพื่อให้ระดมทรัพยากรได้อย่างเพียงพอตามที่ได้ประมาณการไว้ รัฐบาลจะมีแนวนโยบายในการจัดหารายได้ เช่นใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่ประเทศกำลังประสบกับปัญหาเศรษฐกิจชะลอตัว เนื่องจากเหตุการณ์อุทกภัยและสภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซา และที่สำคัญก็คือ ควรมีการกระจายภาระภาษีอากรกันเช่นใด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและอยู่ในวิสัยที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ จะให้การยอมรับ (compliance) ในประเด็นต่อมา รัฐมีแนวทางในการจัดสรรงบประมาณลงสู่แผนงานด้านต่างๆ อย่างไร สามารถจัดสรรงบประมาณได้สอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของประชาชนหรือไม่ ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่าในช่วงที่ผ่านมานั้น ภาครัฐของไทยเราทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น มักไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิ์มีเสียงหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางงบประมาณมากนัก⁵

บทความนี้ จึงต้องการนำเสนอผลสำรวจ “การรับรู้และทัศนคติทางการคลังและงบประมาณของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง พ.ศ. 2554” และต้องการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการนำผลสำรวจดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังในทางปฏิบัติ ซึ่งงานวิชาการของไทยในด้านดังกล่าวยังมีจำนวนไม่มากนักในขณะนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจทัศนคติของประชาชน (public opinion survey) นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่ง เนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงมุมมอง อารมณ์ความรู้สึก (public sentiment) หรือความต้องการของประชาชนที่มีส่วนได้เสียโดยตรง และยังให้ข้อมูลที่สำคัญสำหรับการสื่อสารทางการเมืองอีกด้วย (political communication)⁶ การใช้ข้อมูลผลสำรวจทัศนคติของประชาชนประกอบการกำหนดนโยบายในด้านการคลังและงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ความคิดเห็นของประชาชนได้เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

⁴ ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง เข้าดูได้จาก <http://www.pdmo.go.th>

⁵ รายละเอียดอ่านได้จากงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา (2546, 2553) หรือวีระศักดิ์ เครือเทพ (2553)

⁶ รายละเอียดอ่านได้จาก Delli Carpini and Keeter (1996) หรือตัวอย่างการประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายจาก Van Slyke et al. (2005)

ตัดสินใจของรัฐ อันจะมีส่วนช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจทางสาธารณะในด้านการคลังและงบประมาณได้ต่อไป

เนื้อหาในส่วนต่อไปนำเสนอระเบียบวิธีในการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง จากนั้นจะนำเสนอผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ระดับการจัดบริการสาธารณะและการจัดเก็บภาษีอากร (2) สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณสำหรับแผนงานหลักด้านต่างๆ และ (3) วิธีระดมทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดบริการของรัฐในด้านต่างๆ และเนื้อหาตอนท้ายของบทความเป็นการอภิปรายถึงผลการศึกษาและนัยสำคัญที่มีต่อการกำหนดนโยบายภาษีอากรและงบประมาณภาครัฐของไทย และต่อการพัฒนากระบวนการตัดสินใจในทางสาธารณะผ่านการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการสำรวจทัศนคติของประชาชนที่ดำเนินการต่อเนื่องต่อไป

วิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงสำรวจในครั้งนี้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม (Thailand Political Database: TPD) และสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งดำเนินการสำรวจระหว่างวันที่ 1-15 มิถุนายน 2554 โดยการสุ่มตัวอย่างจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,500 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบเป็นระบบหลายขั้นตอนโดยใช้หลักความน่าจะเป็น (multi-stage, probability sampling) ในจำนวนนี้แบ่งออกเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครจำนวน 300 คนและในภูมิภาคต่างๆ ทั้ง 4 แห่งอีกจำนวน 1,200 คน วิธีสุ่มและขนาดกลุ่มตัวอย่างดังกล่าวได้รับการนำเสนอก่อนหน้านี้แล้วว่าสามารถให้ผลสำรวจที่มีความน่าเชื่อถือตามหลักสถิติ⁷ รายละเอียดขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างมีดังนี้⁸

⁷ ตัวอย่างเช่น ถวิลดี บุรีกุล (2554) และ ถวิลดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริตัน (2550) เป็นต้น

⁸ เนื่องด้วยพื้นที่จำกัด รายชื่ออำเภอ หมู่บ้าน และจำนวนประชากร มิได้แสดงไว้ในบทความ แต่สามารถสอบถามได้โดยตรงจากผู้เขียน

ตารางที่ 1 แสดงขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างและจำนวนตัวอย่างในแต่ละขั้นตอน
(จำแนกรายภูมิภาค--ยกเว้นกรุงเทพฯ)

ภูมิภาค	จำนวน อำเภอ เป้าหมาย	จำนวนอำเภอ ที่สุ่ม	จำนวนหมู่บ้าน เป้าหมาย	จำนวน หมู่บ้านที่สุ่ม	จำนวนประชากร เป้าหมาย	จำนวน ตัวอย่าง ผู้มีสิทธิ์ เลือกตั้ง
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
เหนือ	544	24	817	26	9,351	271
ตะวันออกเฉียงเหนือ	776	33	1,437	46	16,104	466
กลาง	662	28	405	13	7,891	229
ใต้	359	15	451	14	8,093	234
รวม	2,341	100 ^{IV}	3,110	99 ^{IV}	41,439	1,200 ^{IV}

หมายเหตุ: อำเภอเป้าหมายรวมถึงอำเภอและเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ เทศบาลนคร ตามการจัดประเภทของกระทรวงมหาดไทย ข้อมูล ณ ต้นปี พ.ศ.2554.^{IV} เป็นตัวเลขที่กำหนดขึ้นเพื่อการจัดเก็บข้อมูลอยู่ในวิธีที่กระทำได้ในระยะเวลาและ งบประมาณการวิจัยที่มี

ในขั้นตอนแรกได้แก่ การคัดเลือกอำเภอที่เป็นพื้นที่ศึกษา (อำเภอเป้าหมาย ซึ่งได้แก่อำเภอและเทศบาล) จากภูมิภาคต่างๆ ทั้ง 4 แห่ง ซึ่งได้แก่ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ให้ได้จำนวน 100 แห่ง โดยที่จำนวนการคัดเลือกอำเภอในแต่ละภูมิภาคใช้สัดส่วนของประชากรในแต่ละภูมิภาคต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศเป็นเกณฑ์ ในการนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการสุ่มแบบเป็นระบบ (systematic sampling) กล่าวคือ การสุ่มอำเภอเป้าหมายเริ่มต้นจากวิธีการสุ่มอย่างง่าย จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่าง (skip number) ในการคัดเลือกอำเภอจากบัญชีรายชื่อให้ได้ครบจำนวน 100 แห่งตามที่ต้องการ⁹ รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนอำเภอเป้าหมายและอำเภอที่สุ่มจำแนกตามภูมิภาคแสดงดังคอลัมน์ที่ 1 และ 2 ของตารางที่ 1 ข้างต้น

ขั้นตอนที่สอง เป็นการคัดเลือกพื้นที่หมู่บ้าน (หมู่บ้านเป้าหมาย) จากลำดับรายชื่อหมู่บ้านต่างๆ ในแต่ละอำเภอที่สุ่มได้ทั้ง 4 ภูมิภาค ซึ่งในอำเภอเป้าหมายที่สุ่มได้ 100 แห่งนั้นมีหมู่บ้านจำนวน 3,110 แห่ง ในการนี้ผู้เขียนคัดเลือกด้วยวิธีสุ่มอย่างง่ายในขั้นเริ่มต้น จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่างในการสุ่มรายชื่อหมู่บ้านเพื่อให้ได้

⁹ ตัวเลขดังกล่าวได้มาจาก $2,341/100=23.41$ หรือประมาณ 23 นั่นเอง ทั้งนี้รายชื่ออำเภอเป้าหมายเรียงตามลำดับตัวอักษร

จำนวน 99 หมู่บ้าน ทั้งนี้การกระจายจำนวนหมู่บ้านในแต่ละภูมิภาค จะอิงจากสัดส่วนจำนวนประชากรในแต่ละภูมิภาคต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ รายละเอียดจำนวนหมู่บ้านที่สุ่มแสดงดังคอลัมน์ที่ 3 และ 4 ของตารางที่ 1

ขั้นตอนที่สาม เป็นการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่ในพื้นที่หมู่บ้านเป้าหมายจำนวน 99 แห่งซึ่งมีรายชื่ออยู่จำนวน 41,439 คน เพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 1,200 คนตามที่ต้องการโดยอิงกับสัดส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละภูมิภาค ในการนี้ ผู้เขียนสุ่มบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเริ่มจากการสุ่มตัวอย่างคนแรกด้วยวิธีอย่างง่าย จากนั้นจึงใช้ตัวเลขระยะห่าง เพื่อสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากบัญชีรายชื่อจนกว่าจะได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างครบตามที่ต้องการในแต่ละภูมิภาค¹⁰ ข้อมูลและผลการคัดเลือกในขั้นตอนนี้แสดงดังคอลัมน์ที่ 5 และ 6 ของตารางที่ 1 ข้างต้น

ส่วนการคัดเลือกตัวอย่างของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 300 คนนั้นมีหลักการคล้ายคลึงกันกับวิธีการคัดเลือกพื้นที่ข้างต้น แต่จะมีลักษณะเฉพาะอันเนื่องมาจากความแตกต่างในเชิงพื้นที่และการแบ่งเขตการปกครอง ในขั้นตอนแรก เป็นการสุ่มอย่างง่ายเพื่อคัดเลือกแขวงจากจำนวนแขวงทั้งหมดในกรุงเทพมหานครให้ได้จำนวน 10 แขวง ต่อจากนั้นจึงหาจำนวนครัวเรือนในแขวงที่ได้คัดเลือกขึ้นมา ซึ่งพบว่าทั้งหมด 84,296 ครัวเรือน ในขั้นตอนสุดท้ายจึงดำเนินการสุ่มแบบเป็นระบบ โดยใช้ตารางสุ่มและตัวเลขระยะห่างเพื่อให้ได้ตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการ¹¹

การลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลดำเนินการโดยนักวิจัยภาคสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์ตามข้อคำถามที่กำหนด ในการนี้ นักวิจัยจะเป็นผู้ที่อ่านคำถามและตัวเลือกคำตอบให้แก่กลุ่มตัวอย่าง และจดบันทึกคำตอบเหล่านั้น การดำเนินการในช่วงนี้เกิดขึ้นระหว่างวันที่ 1 – 15 มิถุนายน 2554 และเมื่อได้ข้อมูลการสำรวจจากภาคสนาม

¹⁰ ในขั้นตอนนี้ตัวเลขระยะห่างมีค่าเท่ากับ 35 ซึ่งได้มาจาก $41,439/1,200=34.53$ หรือประมาณ 35 นั่นเอง

¹¹ กลุ่มตัวอย่างที่ต้องการเท่ากับ 300 คนจาก 84,296 ครัวเรือน จึงได้ตัวเลขระยะห่าง (skip number) เท่ากับ 281 นั่นเอง

แล้ว จึงนำมาบันทึกค่าตัวแปร (coding) และตรวจสอบความเรียบร้อยของข้อมูล (cleansing) ซึ่งดำเนินการโดยนักวิจัยในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม 2554 ทั้งนี้ ในการลงพื้นที่นั้น หากนักวิจัยไปถึงครัวเรือนแล้วแต่ไม่พบบุคคลตามรายชื่อที่ต้องการ สัมภาษณ์ในครั้งแรก นักวิจัยจะลงพื้นที่ซ้ำอีกครั้งหนึ่งโดยกำหนดเวลานัดหมายไว้ และ หากลงพื้นที่ซ้ำแล้วแต่ยังไม่สามารถสัมภาษณ์บุคคลตามรายชื่อได้ นักวิจัยจะเลือก สัมภาษณ์บุคคลอื่นในครอบครัวที่มีเพศเดียวกัน แต่ถ้าหากไม่สามารถดำเนินการได้ตาม แนวทางดังกล่าว นักวิจัยจะย้ายไปสัมภาษณ์ครัวเรือนถัดไปในบัญชีรายชื่อครัวเรือน

ในส่วนของการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งนั้น เริ่มต้น จากการสอบถามทัศนคติของประชาชนในภาพใหญ่ว่ารัฐควรเพิ่มระดับการจัดบริการ สาธารณะ ควรลดลง หรือคงเดิมเหมือนกับปีที่ผ่านมา และสอบถามว่ารัฐควรเพิ่ม ระดับภาษีอากร ควรลดลง หรือคงไว้ตามเดิม ต่อจากนั้น นักวิจัยจะนำเสนอข้อมูล สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับแผนงานต่างๆ ในปีที่ผ่านมา แล้วจึง สอบถามความคิดเห็นของประชาชนว่าควรมีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนการจัดสรรงบ ปรมาณ ในแผนงานเหล่านั้นหรือไม่ หรือควรได้รับสัดส่วนงบประมาณคงเดิม และหาก ประชาชนเห็นว่าควรมีการปรับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณใหม่ นักวิจัยก็จะสอบถาม ถึงสัดส่วนของงบประมาณในแผนงานต่างๆ ที่ควรได้รับการจัดสรรให้ใหม่ ในตอนท้าย ของการเก็บข้อมูล จะเป็นการสอบถามความเห็นเกี่ยวกับวิธีการระดมทรัพยากร ซึ่ง ได้แก่การเพิ่มภาษี การกู้เงินเพิ่ม หรือการเก็บค่าบริการเพิ่มจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง ที่ประชาชนเห็นว่าเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐบาล ผลการสำรวจจะนำเสนอไว้ในลำดับต่อไป

ผลสำรวจทัศนคติทางการคลังและงบประมาณ

เนื้อหาในหัวข้อนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่ม ตัวอย่าง ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อขนาดรายจ่ายของรัฐและภาระภาษีที่รัฐจัดเก็บใน ปัจจุบัน ทัศนคติที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณสำหรับการดำเนินแผนงานด้านต่างๆ และ ทัศนคติที่มีต่อวิธีการระดมทรัพยากร รายละเอียดเนื้อหาต่างๆ มีดังนี้

ก. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับกลุ่มตัวอย่าง

ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 51.3) มีอายุเฉลี่ยราว 50 ปี 2 เดือน มีอาชีพเป็นเกษตรกร (ร้อยละ 44.5) ได้รับการศึกษาชั้นประถมศึกษา (ร้อยละ 62.2) และมีรายได้ครัวเรือนเฉลี่ย 15,261 บาท/เดือน ระยะเวลาที่กลุ่มตัวอย่างอาศัยอยู่ในจังหวัดเฉลี่ยเท่ากับ 39 ปี 2 เดือน ทั้งนี้กว่าร้อยละ 90 ได้อาศัยในพื้นที่นานกว่า 20 ปี และกว่าร้อยละ 95 ได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปเดือนธันวาคม 2550 ที่ผ่านมา

ตารางที่ 2 ความชื่นชอบนโยบายของพรรคการเมือง

พรรคการเมือง	จำนวนคน	ร้อยละ
พรรคชาติไทยพัฒนา	17	1.13
พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	8	0.50
พรรคประชาธิปัตย์	442	29.50
พรรคเพื่อไทย	662	44.13
พรรคภูมิใจไทย	21	1.40
ไม่ตอบ/ข้อมูลตกหล่น	41	2.74

ในด้านความชื่นชอบนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ แสดงผลสำรวจดังตารางที่ 2 ข้างต้น โดยทั่วไปนั้นประชาชนที่ร่วมในการสำรวจส่วนใหญ่ชื่นชอบในแนวนโยบายของพรรคเพื่อไทย (ร้อยละ 44.1) และรองลงมาได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ (ร้อยละ 29.5) ทั้งนี้ประชาชนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมืองมากพอสมควร ในช่วงเวลาที่มีการสำรวจ กล่าวคือประชาชนร้อยละ 44.1 (หรือจำนวน 662 คน) แจ้งว่าได้ติดตามข้อมูลข่าวสารบ้านเมืองและการหาเสียงทางการเมืองบ้าง ในขณะที่ประชาชนร้อยละ 32.2 (หรือ 483 คน) แจ้งว่าติดตามข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ โดยที่ส่วนใหญ่รับทราบข้อมูลข่าวสารทางการเมืองจากโทรทัศน์ (ร้อยละ 62.5 ของกลุ่มตัวอย่าง) รองลงมาได้แก่กิจกรรมการหาเสียงของพรรคการเมือง (ร้อยละ 19.0 ของกลุ่มตัวอย่าง)

ข. ประชาชนคิดเห็นอย่างไรต่อระดับการให้บริการสาธารณะและการเก็บภาษีของรัฐ?

เป็นที่ชัดเจนแล้วว่าในปีงบประมาณ 2555 กรอบวงเงินงบประมาณแผ่นดินมีจำนวน 2.38 ล้านล้านบาท โดยที่รัฐบาลคาดว่าจะสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีอากรสุทธิได้จำนวนเงิน 1.98 ล้านล้านบาท ประเด็นเชิงนโยบายที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือกรอบวงเงินรายจ่ายดังกล่าวมีขนาดที่เหมาะสมหรือไม่ สามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้มากน้อยเพียงใด และประชาชนจะให้การสนับสนุนทางภาษีอากรแก่รัฐเท่าใด ผลการสำรวจในครั้งนี้จะสอดคล้องกับคำกล่าวของ Buchanan (1977) ซึ่งเป็นนักคิดคนสำคัญของสำนักทางเลือกสาธารณะ (public choice) ว่า “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักชื่นชอบบริการจากรัฐ แต่มักไม่นิยมสนับสนุนภาษีอากรให้แก่รัฐ”

ในลำดับแรก เมื่อผู้เขียนสอบถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า “รัฐบาลใหม่ที่จะเข้าบริหารประเทศในปี 2554 ควรเพิ่มหรือลดงบประมาณในการจัดบริการให้แก่ประชาชน หรือคงระดับการใช้จ่ายเท่าเดิม” ผลการสำรวจแสดงดังตารางที่ 3 ซึ่งจะเห็นได้ว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 57.1 ประสงค์จะให้รัฐมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น (หัวข้อที่ 1) ในขณะที่กลุ่มที่เห็นว่ารัฐควรลดระดับการให้บริการสาธารณะลงหรือคงเดิมมีเพียงประมาณร้อยละ 5.0 และ 10.0 ตามลำดับเท่านั้น

ตารางที่ 3 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อระดับบริการสาธารณะและการเก็บภาษีอากรของรัฐในภาพรวม

ทัศนคติของประชาชน	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	ข้อมูลตกหล่น	รวม
1. ทัศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	857 (57.1%)	75 (5.0%)	150 (10.0%)	405 (27.0%)	13 (0.9%)	1,500 (100.0%)
2. ทัศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	85 (8.7%)	813 (54.2%)	228 (15.2%)	364 (24.3%)	10 (0.7%)	1,500 (100.0%)

หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนร้อยละของจำนวนผู้ที่สำรวจทั้งหมด 1,500 คน

ในทางกลับกัน เมื่อกลุ่มตัวอย่างได้รับการสอบถามว่า “รัฐบาลใหม่ที่จะเข้าบริหารประเทศหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี 2554 ควรเพิ่มหรือลดภาษี หรือควรจัดเก็บภาษีเท่าเดิม” ผู้เขียนได้รับคำตอบที่สวนทางกันกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อระดับการจัดบริการของรัฐ ดังแสดงในหัวข้อ 2 ของตารางที่ 3 จากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ราวร้อยละ 54.2 ประสงค์ให้รัฐลดการจัดเก็บภาษีลง ในขณะที่ประชาชนเสนอให้รัฐเพิ่มการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะมากขึ้นมีเพียงร้อยละ 8.7 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น

ทั้งนี้การวิเคราะห์ในรายละเอียดพบว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างที่ชื่นชอบพรรคการเมืองที่แตกต่างกันใน 2 พรรคหลัก ซึ่งได้แก่ พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์¹² มิได้มีทัศนคติที่แตกต่างกันในเรื่องการเพิ่มขนาดงบประมาณภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด ข้อมูลในตารางที่ 4 หน้าถัดไปแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของประชาชนทั้ง 2 กลุ่มมีมุมมองที่คล้ายคลึงกัน (หรือประมาณร้อยละ 60 ถึง 62) ในการเสนอให้รัฐบาลเพิ่มการจัดบริการให้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประชาชนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์มีทัศนคติทางภาษีอากรที่แตกต่างกันพอสมควรกับประชาชนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทย ตารางที่ 4 (หัวข้อ 1.2 และ 2.2) แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ประมาณร้อยละ 7.7 สนับสนุนให้รัฐจัดเก็บภาษีมากขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของประชาชนที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทยเพียงร้อยละ 4.2 เท่านั้นที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ในทางกลับกัน กลุ่มตัวอย่างที่สนับสนุนพรรคเพื่อไทยประมาณร้อยละ 58.8 เห็นว่ารัฐควรลดระดับภาษีอากร ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์ราวร้อยละ 54.5 สนับสนุนแนวคิดเดียวกัน

¹² ผู้เขียนเลือกเปรียบเทียบทัศนคติของประชาชนที่ชื่นชอบเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยเนื่องจากทั้งสองพรรคนี้มีแนวนโยบายด้านภาษีและการจัดบริการสาธารณะที่ต่างกันชัดเจนในทศวรรษที่ผ่านมา พรรคเพื่อไทยมีการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณแบบก้าวหน้า (fiscally aggressive) ส่วนพรรคประชาธิปัตย์มีแนวโน้มที่จะเลือกวิธีอนุรักษ์นิยมทางการคลัง (fiscally conservative) เป็นหลัก

ตารางที่ 4 ทศนคติของประชาชนในด้านระดับบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนกตามพรรคการเมืองหลัก

พรรคการเมืองที่ชื่นชอบ	ทัศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ประชาธิปัตย์	1.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่าย	263	30	40	109	442
	เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	(59.5%)	(6.8%)	(9.0%)	(24.7%)	(100.0%)
	1.2 ทัศนคติด้านระดับภาษี	34	241	67	100	442
	อากรที่รัฐจัดเก็บ	(7.7%)	(54.5%)	(15.2%)	(22.6%)	(100.0%)
2. เพื่อไทย	2.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่าย	410	32	68	152	662
	เพื่อการจัดบริการสาธารณะ	(61.9%)	(4.8%)	(10.3%)	(23.0%)	(100.0%)
	2.2 ทัศนคติด้านระดับภาษี	28	389	118	127	662
	อากรที่รัฐจัดเก็บ	(4.2%)	(58.8%)	(17.8%)	(19.2%)	(100.0%)

หมายเหตุ: (1) ค่า Chi-square ด้านรายจ่ายเท่ากับ 2.414, Cramer's V = .047 ซึ่งไม่ได้แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนค่า Chi-square ด้านภาษีเท่ากับ 8.474, Cramer's V = .088 ซึ่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$); (2) ตัวเลขในวงเล็บเป็นค่าร้อยละของจำนวนผู้ที่ชื่นชอบในแต่ละพรรคการเมือง; (3) ข้อมูลปรับค่าถ่วงน้ำหนักตามสัดส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละภูมิภาคแล้ว

นอกจากนี้ เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์ถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระดับบริการสาธารณะและภาษีอากรจำแนกตามระดับรายได้และพื้นที่จังหวัด¹³ พบว่ามีความแตกต่างที่น่าสนใจหลายประเด็น ในประเด็นแรกพิจารณาได้จากตารางที่ 5 เมื่อได้จัดกลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มผู้มีรายได้ปานกลางถึงสูงและกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำโดยใช้ค่ากลาง (median) ของระดับรายได้เฉลี่ยครัวเรือนเป็นเกณฑ์ (ซึ่งเท่ากับ 7,000 บาทต่อเดือน) พบว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่าเดือนละ 7,000 บาทมีแนวโน้มที่จะเสนอให้รัฐลดบทบาทลง ซึ่งมีรายร้อยละ 6.0 ของกลุ่มตัวอย่างในด้านนี้ (หัวข้อ 2.1) ในขณะที่กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือนที่มองว่า รัฐควรลดบทบาทในการจัดบริการลงมีเพียงร้อยละ 4.2 ของกลุ่มตัวอย่างเท่านั้น (หัวข้อ 1.1) ในทางกลับกัน ผลสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับภาษีอากรแสดงว่าครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 7,000 บาทต่อเดือนมีแนวโน้มที่จะเสนอให้รัฐลดภาษีลงในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 58.8 ของกลุ่มตัวอย่างนี้

¹³ เหตุผลที่ผู้เขียนจำแนกกลุ่มการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวเพื่อเป็นการทดสอบประเด็นที่มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่ามีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย ดังเช่นงานเขียนของ อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) หรือ ถวิลดี บุรีกุล (2554) เป็นต้น

(หัวข้อ 2.2) ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือนประมาณร้อยละ 51.0 เสนอให้รัฐลดภาษีดังกล่าว (หัวข้อ 1.2)

ข้อมูลการสำรวจในตารางที่ 5 สะท้อนให้เห็นแง่มุมทางวิชาการที่สำคัญว่า ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าโดยเฉลี่ยอาจเห็นว่ารัฐมีบทบาทในการจัดบริการมากเกินไปจนเป็นเหตุทำให้รัฐต้องจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อให้มีรายได้เพียงพอสำหรับนำไปใช้จัดบริการต่างๆ โดยที่พวกเขาหมกมุ่นในกลุ่มที่ต้องจ่ายภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มคนจน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเมื่อจะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นแล้ว ผู้ที่มีรายได้สูงกว่ามักตระหนักถึงผลที่จะตามมาในรูปของภาระภาษีที่เพิ่มขึ้น (*tax consciousness*) มากกว่ากลุ่มคนที่ยากจนกว่า พวกเขาจึงมักต้องการให้รัฐลดบทบาทในการจัดบริการลงมากกว่ากลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำนั่นเอง ผลสำรวจดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการกลุ่มทางเลือกสาธารณะดังที่ได้กล่าวไว้แล้วอย่างชัดเจน และน่าจะเป็นคำอธิบายที่ดีว่าทำไมกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจแตกต่างกันจึงมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับนโยบายแบบประชานิยมของพรรคการเมืองที่ต่างๆ มุ่งขยายขอบเขตการจัดบริการสาธารณะของรัฐอย่างกว้างขวาง

ตารางที่ 5 ทศนคติของประชาชนในด้านบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนกตามรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน

ระดับรายได้ครัวเรือน	ทัศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่า 7,000 บาทต่อเดือนลงมา	1.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	451 (55.7%)	34 (4.2%)	80 (9.9%)	244 (30.2%)	809 (100%)
	1.2 ทัศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	45 (5.6%)	413 (51.0%)	129 (27.5%)	223 (27.9%)	810 (100%)
2. ครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า 7,000 บาทต่อเดือนขึ้นไป	2.1 ทัศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	406 (59.9%)	41 (6.0%)	70 (10.3%)	161 (23.7%)	678 (100%)
	2.2 ทัศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	40 (5.9%)	400 (58.8%)	99 (14.6%)	141 (20.7%)	680 (100%)

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลรวมไม่เท่ากับ 1,500 คนเนื่องจากมีข้อมูลกหล่น (missing data); (2) ผู้เขียนใช้ค่า 7,000 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเนื่องจากเป็นค่ากลาง (median); (3) ค่า Cramer's V ในด้านบริการสาธารณะเท่ากับ .079 และในด้านภาษีอากรเท่ากับ .088 ซึ่งเป็นค่าที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .05$); (4) ตัวเลขในวงเล็บ เป็นสัดส่วนร้อยละของจำนวนผู้ที่มีรายได้ในแต่ละช่วง

ในประเด็นต่อมา ทศนคติของประชาชนเกี่ยวกับระดับบริการที่รัฐจัดให้นั้นก็แตกต่างกันระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นๆ ข้อมูลตารางที่ 6 ชี้ให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างในเขตกรุงเทพมหานครราวร้อยละ 40.3 เห็นว่ารัฐบาลควรเพิ่มการให้บริการ (หัวข้อ 1.1) ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในจังหวัดอื่นๆ ราวร้อยละ 62 เห็นว่ารัฐควรเพิ่มบริการสาธารณะให้มากขึ้น (หัวข้อ 2.1) ข้อมูลนี้อาจสะท้อนถึงข้อเท็จจริงที่ว่าระดับบริการสาธารณะที่ประชาชนทั้งสองกลุ่มนี้ได้รับมีความแตกต่างกัน โดยที่กลุ่มประชาชนในต่างจังหวัดอาจขาดแคลนบริการพื้นฐานที่จำเป็นมากกว่าชาวกรุงเทพมหานคร จึงเรียกร้องให้รัฐจัดบริการให้มากขึ้น ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลจึงควรมีนโยบายที่มุ่งกระจายทรัพยากร และการจัดบริการสาธารณะไปสู่ภูมิภาคและชุมชนท้องถิ่น เพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการจัดบริการสาธารณะดังที่สะท้อนผ่านมุมมองของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งนั่นเอง

ตารางที่ 6 ทศนคติของประชาชนในด้านบริการสาธารณะและภาษีอากร จำแนกระหว่างกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่นๆ

จังหวัดที่อยู่อาศัย	ทศนคติทางการคลัง	ควรเพิ่มขึ้น	ควรลดลง	ควรเท่าเดิม	ไม่ตอบ	รวม
1. ผู้ที่มีรายชื่อยตามทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานคร	1.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	120 (40.3%)	21 (7.0%)	54 (18.1%)	103 (34.6%)	298 (100%)
	1.2 ทศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	10 (3.3%)	152 (50.8%)	34 (11.4%)	103 (34.4%)	299 (100%)
2. ผู้ที่มีรายชื่อยตามทะเบียนบ้านจังหวัดอื่นที่ไม่ใช่กรุงเทพมหานคร	2.1 ทศนคติด้านระดับรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะ	737 (62.0%)	54 (4.5%)	96 (8.1%)	302 (25.4%)	1,189 (100%)
	2.2 ทศนคติด้านระดับภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บ	75 (6.3%)	661 (55.5%)	194 (16.3%)	261 (21.9%)	1,191 (100%)

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลรวมไม่เท่ากับ 1,500 คนเนื่องจากมีข้อมูลตกหล่น (missing data); (2) ผู้เขียนใช้ค่า 7,000 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเนื่องจากเป็นค่ากลาง (median); (3) ค่า Cramer's V ในด้านบริการสาธารณะเท่ากับ .190 และในด้านภาษีอากรเท่ากับ .126 ซึ่งเป็นค่าที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p < .001$); (4) ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนร้อยละของจำนวนผู้ที่มีรายชื่อยในแต่ละกลุ่มจังหวัด

ค. ประชาชนอยากเห็นการจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงานด้านต่างๆ เช่นใด?

ประเด็นเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในปีงบประมาณ 2555 ที่คาดว่าจะมีขนาด 2.38 ล้านล้านบาทก็คือ รัฐจะจัดลำดับความสำคัญ (priority) ของแผนงานด้านต่างๆ เช่นใด แผนงานด้านใดที่รัฐควรให้ความสำคัญและจัดสรรงบประมาณให้เพิ่มขึ้น ลดลง หรือคงเดิม แนวทางหนึ่งที่จะช่วยตอบคำถามนี้คือการประเมินจากทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการดำเนินแผนงานต่างๆ ซึ่งผู้เขียนได้แสดงผลการสำรวจไว้ในตารางที่ 7 ผลสำรวจจำแนกประเภทของความคิดเห็นว่ารัฐควรเพิ่ม ควรลด หรือคงสัดส่วนงบประมาณไว้ตามเดิม จำนวนผู้ที่แสดงความคิดเห็นในแต่ละประเภท (พร้อมสัดส่วนร้อยละ) และถ้าหากประชาชนเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนการจัดงบประมาณใหม่ ตารางที่ 7 จะนำเสนอค่าสถิติต่างๆ ซึ่งได้แก่ ค่าเฉลี่ย (means) ค่าฐานนิยม (mode) และค่าลำดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ (percentile)

ในด้านแรก ผลสำรวจชี้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ (ไม่นับรวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ต้องการให้รัฐเพิ่มความสำคัญแก่แผนงานด้านการศึกษา (ข้อ 1) การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน (ข้อ 3) การสาธารณสุข (ข้อ 4) การส่งเสริมเศรษฐกิจและการจ้างงาน (ข้อ 5) การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน (ข้อ 7) และการจัดสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ (ข้อ 9) และต่างต้องการเห็นรัฐจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นให้แก่แผนงานเหล่านี้ดังเช่นในกรณีของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา นั่น กลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 29.8 เห็นว่ารัฐควรเพิ่มงบประมาณในแผนงานด้านนี้ให้มากขึ้นจากเดิมราวร้อยละ 16.7 และ 19.2 ในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 ตามลำดับ เพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 19.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปี 2555 ทั้งนี้ช่วงลำดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10th และ 90th มีค่าเท่ากับ 17.0 และ 20.0 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ผลสำรวจในตารางที่ 7 ชี้ให้เห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ (ไม่นับรวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ต่างไม่ต้องการให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อ

ใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในส่วนกลาง (ข้อ 2) ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น (ข้อ 6) เพิ่มขึ้นแต่ประการใด กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ หรือประมาณร้อยละ 30.6 และร้อยละ 27.2 ตามลำดับ ต่างต้องการให้รัฐคงสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการภายในภาครัฐ และการบริหารจัดการในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นไว้ตามเดิม หากกล่าวโดยย่อในที่นี้ก็คือ ข้อมูลดังตารางที่ 7 สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของประชาชนได้อย่างชัดเจนว่า พวกเขาต้องการได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐมากขึ้น แต่ไม่ต้องการเห็นภาครัฐใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการภายในมากขึ้นไปกว่าเดิมนั่นเอง

และเมื่อผู้เขียนวิเคราะห์เพิ่มเติมว่าประชาชนที่ชื่นชอบในพรรคการเมืองที่แตกต่างกันระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทย หรือประชาชนในกรุงเทพมหานครและประชาชนในจังหวัดอื่นๆ มีทัศนคติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของรัฐที่แตกต่างกันหรือไม่ เนื่องจากพื้นที่บทความที่มีจำกัด ผลสำรวจจึงแสดงดังตารางที่ 9 และ 10 ในภาคผนวกท้ายบทความ กล่าวโดยสรุปก็คือ กลุ่มตัวอย่างที่ชื่นชอบในพรรคเพื่อไทยส่วนใหญ่ต่างต้องการให้รัฐให้ความสำคัญมากขึ้นแก่แผนงานด้านสังคมและเศรษฐกิจ (พิจารณาจากตารางที่ 9) โดยเฉพาะแผนงานด้านการศึกษา การสาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจและการจ้างงาน การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการกระจายรายได้และการส่งเสริมสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 7 ผลสำรวจทัศนคติของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณใน แผนงานหลักของรัฐ

แผนงาน	ความคิดเห็น	N	Mean	Mode	P10 th	P25 th	P50 th	P75 th	P90 th
1. การศึกษา	คงสัดส่วนงบประมาณ	302 (20.1%)	สัดส่วนปี 2553: 16.7% , สัดส่วนปี 2554: 19.2%						
	เพิ่มสัดส่วน	447 (29.8%)	19.4	17.0	17.0	17.0	18.0	20.0	20.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	37 (2.5%)	12.3	15.0	7.0	9.0	14.0	15.0	15.9
	ไม่แสดงความคิดเห็น	714 (47.6%)	-- N.A. --						
2. การบริหารจัดการ และการบริหาร ภายในภาครัฐ	คงสัดส่วนงบประมาณ	459 (30.6%)	สัดส่วนปี 2553: 12.2% , สัดส่วนปี 2554: 13.3%						
	เพิ่มสัดส่วน	347 (23.1%)	14.0	13.0	12.5	13.0	13.0	15.0	15.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	46 (3.1%)	7.8	10.0	1.3	4.0	10.0	10.2	11.9
	ไม่แสดงความคิดเห็น	648 (43.2%)	-- N.A. --						
3. การรักษาความ มั่นคงและความสงบ เรียบร้อย	คงสัดส่วนงบประมาณ	379 (25.3%)	สัดส่วนปี 2553: 11.4% , สัดส่วนปี 2554: 9.8%						
	เพิ่มสัดส่วน	407 (27.1%)	13.4	12.0	12.0	12.0	12.0	13.6	15.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	26 (1.7%)	6.1	10.0	1.5	2.0	6.3	10.0	10.4
	ไม่แสดงความคิดเห็น	688 (45.9%)	-- N.A. --						
4. การสาธารณสุข	คงสัดส่วนงบประมาณ	300 (20.0%)	สัดส่วนปี 2553: 10.1% , สัดส่วนปี 2554: 10.1%						
	เพิ่มสัดส่วน	451 (30.1%)	13.1	11.0	10.5	11.0	12.0	13.0	15.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	62 (4.1%)	7.3	10.0	1.0	5.0	9.0	10.0	10.0
	ไม่แสดงความคิดเห็น	687 (45.8%)	-- N.A. --						
5. การส่งเสริม เศรษฐกิจ และการจ้าง งาน ของประเทศ	คงสัดส่วนงบประมาณ	281 (18.7%)	สัดส่วนปี 2553: 8.2% , สัดส่วนปี 2554: 8.3%						
	เพิ่มสัดส่วน	536 (35.7%)	10.9	10.0	9.0	9.0	10.0	10.0	15.09
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	23 (1.5%)	4.5	6.0	0.0	1.5	6.0	6.5	7.8
	ไม่แสดงความคิดเห็น	660 (44.0%)	-- N.A. --						
6. การกระจาย อำนาจปกครองและ การบริหารงาน จังหวัด	คงสัดส่วนงบประมาณ	408 (27.2%)	สัดส่วนปี 2553: 6.6% , สัดส่วนปี 2554: 7.2%						
	เพิ่มสัดส่วน	356 (23.7%)	7.9	7.0	7.0	7.0	7.0	8.0	10.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	43 (2.9%)	4.3	5.0	2.6	3.5	4.7	5.0	5.4
	ไม่แสดงความคิดเห็น	693 (46.2%)	-- N.A. --						
7. การพัฒนาระบบ คมนาคมและ โครงสร้างพื้นฐาน	คงสัดส่วนงบประมาณ	385 (25.7%)	สัดส่วนปี 2553: 3.6% , สัดส่วนปี 2554: 4.4%						
	เพิ่มสัดส่วน	424 (28.3%)	5.2	4.0	4.0	4.0	4.0	5.0	6.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	43 (2.9%)	2.3	2.0	0.8	2.0	2.0	3.0	3.0
	ไม่แสดงความคิดเห็น	648 (43.2%)	-- N.A. --						
8. การจัดการ สิ่งแวดล้อมและ ทรัพยากรธรรมชาติ	คงสัดส่วนงบประมาณ	390 (26.0%)	สัดส่วนปี 2553: 1.8% , สัดส่วนปี 2554: 1.8%						
	เพิ่มสัดส่วน	395 (26.3%)	3.4	2.0	2.0	2.0	2.0	3.0	5.0
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	7 (0.5%)	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.3	1.6
	ไม่แสดงความคิดเห็น	708 (47.2%)	-- N.A. --						
9. การกระจาย รายได้ สวัสดิการ และการช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาส	คงสัดส่วนงบประมาณ	250 (16.7%)	สัดส่วนปี 2553: 1.1% , สัดส่วนปี 2554: 2.3%						
	เพิ่มสัดส่วน	552 (36.8%)	4.4	2.0	1.5	2.0	3.0	4.0	10.0
	ลดสัดส่วน	16 (1.1%)	0.4	0.0	0.0	0.1	0.1	1.0	1.0
	ไม่แสดงความคิดเห็น	682 (45.5%)	-- N.A. --						

หมายเหตุ: ตัวเลขสัดส่วนงบประมาณมาจากสัดส่วนระหว่างงบประมาณที่แผนงานต่างๆ ได้รับต่อขนาดงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณเดียวกัน; สัญลักษณ์ P10th หมายถึงค่าลำดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่ 10 เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน ผู้สำรวจที่มีภูมิลำเนานอกเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐควรเพิ่มงบประมาณและให้ความสำคัญมากขึ้นแก่ แผนงานด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจและการจ้างงาน การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน และการกระจายรายได้และสวัสดิการสังคม (พิจารณาตารางที่ 10) สำหรับผู้สำรวจที่อยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่ต่างเสนอให้รัฐคงสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณในแผนงานต่างๆ คงเดิม ซึ่งเป็นผลสำรวจที่สอดคล้องกันกับบทวิเคราะห์ในตารางที่ 6 ก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจชี้ว่าคนกรุงเทพมหานคร มิได้ละเลยเรื่องการกระจายรายได้และการจัดสวัสดิการสังคมแต่ประการใด ในทางตรงกันข้าม กลุ่มคนกรุงเทพมหานครที่ได้สำรวจส่วนใหญ่เห็นพ้องกันว่ารัฐควรให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้และการจัดสวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้น โดยที่รัฐควรจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ราวร้อยละ 11.5 ของงบประมาณแผ่นดิน

อนึ่ง พึงระลึกว่าการสำรวจในครั้งนี้มีขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ซึ่งประเทศไทยในขณะนั้นยังมิได้ประสบกับวิกฤตการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นชัดเจนในช่วงเดือนสิงหาคมถึงพฤศจิกายน 2554 ผลสำรวจในครั้งนี้อาจยังไม่ได้สะท้อนถึงข้อเสนอดังกล่าวที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อการฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติดังกล่าว และเพื่อการรับมือกับความเสี่ยงครั้งใหม่ในอนาคตที่เป็นรูปธรรม

ง. ประชาชนอยากเห็นรัฐใช้วิธีการระดมทรัพยากรทางการเงินการคลังอย่างไร?

คำกล่าวที่ว่า “ไม่มีอะไรในโลกนี้เป็นของฟรี” มีนัยสำคัญต่อการบริหารงานคลังสาธารณะหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ของรัฐให้เพียงพอ ฉะนั้นผู้เขียนจึงได้สำรวจว่าหากรัฐบาลมีแผนนโยบายในการพัฒนาด้านต่างๆ อันได้แก่ การศึกษา การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาสุขภาพ การจัดระบบสวัสดิการสังคม การกระจายรายได้และการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร และการพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแล้ว ประชาชนเห็นว่ารัฐควรมีวิธีการในการระดมทรัพยากรเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายเหล่านั้นอย่างไร ระหว่างวิธีการจัดเก็บภาษีเป็นการทั่วไป

(general taxation) การกู้เงินเพิ่ม (debt financing) หรือการจัดเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ที่ได้รับบริการในแต่ละด้าน (user charge/user fee) ผลการสำรวจความคิดเห็นแสดงในตารางที่ 8

ในภาพรวมนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รាយละเอียด 26.3 ถึง 33.0 (ไม่รวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ต้องการให้รัฐจัดเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายด้านต่างๆ มากกว่าต้องการที่จะเห็นรัฐระดมทรัพยากรในรูปของการกู้เงินเพิ่มเติมหรือโดยการจัดเก็บภาษีจากประชาชนทั่วไป ถึงแม้ว่าบริการเหล่านี้จะมีคุณลักษณะของสินค้าสาธารณะโดยสมบูรณ์ (pure public goods) ที่ไม่เอื้อต่อวิธีการระดมทรัพยากรในรูปของการจัดเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมมากเท่าใดนักก็ตาม¹⁴ ผลการสำรวจในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมองว่าการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนทั่วไปเพื่อนำมาใช้ในการจัดบริการด้านต่างๆ เป็นสิ่งที่ไม่น่าพึงประสงค์มากนัก เข้าลักษณะของการมีทัศนคติที่รังเกียจภาษีอากร (*tax aversion attitude*) มากกว่าการเก็บค่าบริการ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ผู้ที่จ่ายค่าบริการคือ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการนั้นๆ โดยตรง (*quid pro quo*)

¹⁴ สินค้าสาธารณะที่สมบูรณ์เป็นสินค้า/บริการที่เมื่อรัฐจัดให้มีขึ้นแล้ว ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์ (non-rival consumption) ไม่สามารถกีดกันประชาชนคนใดคนหนึ่งมิให้รับบริการได้ (non-excludability) จึงไม่เหมาะกับการจัดเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์มากนัก

ตารางที่ 8 ทศนคติของประชาชนเกี่ยวกับวิธีการในการระดมทรัพยากรของรัฐในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ

นโยบาย	ได้เงินเพิ่ม	เก็บภาษีเพิ่ม	เก็บค่าบริการจากผู้ได้รับประโยชน์	ปฏิเสธที่จะตอบ	ข้อมูลตกหล่น	รวม
1. การขยายโอกาสทางการศึกษา	255 (17.0%)	128 (8.5%)	394 (26.3%)	699 (46.6%)	24 (1.6%)	1,500 (100%)
2. การเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน	249 (16.6%)	125 (8.3%)	426 (28.4%)	683 (45.5%)	17 (1.1%)	1,500 (100%)
3. การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน	143 (9.5%)	122 (8.1%)	495 (33.0%)	723 (48.2%)	17 (1.1%)	1,500 (100%)
4. การจัดสวัสดิการสังคมคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส	187 (12.5%)	148 (9.9%)	421 (28.1%)	729 (48.6%)	15 (1.0%)	1,500 (100%)
5. การพัฒนาเส้นทางคมนาคม ระบบขนส่งและเครือข่ายโลจิสติกส์ทั่วประเทศ	147 (9.8%)	158 (10.5%)	429 (28.6%)	748 (49.9%)	18 (1.2%)	1,500 (100%)
6. การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	113 (7.5%)	157 (10.5%)	453 (30.2%)	755 (50.3%)	22 (1.5%)	1,500 (100%)
7. การส่งเสริมสุขภาพของคนไทย	147 (9.8%)	168 (11.2%)	418 (27.9%)	747 (49.8%)	20 (1.3%)	1,500 (100%)

หมายเหตุ: (1) ข้อมูลรวมเท่ากับ 1,500 คน; (2) ตัวเลขในวงเล็บเป็นสัดส่วนร้อยละ ของจำนวนผู้ที่เข้าร่วมในการสำรวจในแต่ละนโยบาย

ทัศนคติทางภาษีอากรในลักษณะดังกล่าว มีนัยสำคัญที่ผู้บริหารภาครัฐควรให้ความสนใจเพราะถือเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างหลักประกันการเข้าถึงบริการที่จำเป็นของภาครัฐ (service accessibility) กล่าวคือ บริการสาธารณะบางประเภทมีคุณลักษณะของการกระจายรายได้และจัดเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับประชาชนที่ยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส อีกทั้งเมื่อมีการจัดบริการเหล่านี้ขึ้นมาแล้ว ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นต่อหน่วยอยู่ในระดับที่ต่ำมากหรืออาจเป็นศูนย์ (low or zero marginal cost) ดังนั้น หากเราปล่อยให้มีการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการทางสังคมเหล่านี้ อาจทำให้ผู้ด้อยโอกาสและคนยากจนเข้าไม่ถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นเหล่านี้ และ

ส่งผลให้คุณภาพในชีวิตของพวกเขาไม่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น ฉะนั้น ทศนคติของประชาชนในเรื่องดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่มิชอบจำกัดในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากและควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสม

โจทย์สำคัญในเรื่องนี้ก็คือ รัฐจำเป็นต้องสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเพื่อให้มีทัศนคติที่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐที่มีลักษณะบังคับจัดเก็บเป็นการทั่วไปจากผู้คนกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยที่ประเด็นหลักในเรื่องนี้มีได้อยู่ที่ว่ารัฐควรจัดเก็บภาษีอากรหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่ารัฐควรจัดเก็บภาษีมากน้อยเพียงใด (tax burden) ควรนำเงินภาษีไปใช้ในการดำเนินการกิจประเภทใด และควรมีการกระจายภาระภาษีอากรกันอย่างไร (tax incidence) จึงจะทำให้รัฐจัดเก็บรายได้ได้อย่างเพียงพอ (optimal tax revenue) และส่งเสริมต่อการสร้างความเป็นธรรมในเชิงภาษีอากร (tax equity) เป็นที่น่าเสียดายว่าประเด็นสาธารณะในเรื่องเหล่านี้มิได้รับการอภิปรายถกเถียงกันมากนักในสังคมไทย และถือเป็นประเด็นสำคัญยิ่งที่ควรได้รับการถกเถียงกันในวงกว้างเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายภาษีอากรที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันต่อไป

ประเด็นต่อมา ผู้เขียนพบว่ากลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติเกี่ยวกับวิธีการระดมทรัพยากรเพื่อใช้ดำเนินนโยบายด้านการศึกษา (นโยบายที่ 1) และการเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน (นโยบายที่ 2) ที่ค่อนข้างแตกต่างไปจากนโยบายด้านอื่นๆ กล่าวคือ สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างราวร้อยละ 16.6 ถึง 17.0 ต่างต้องการให้รัฐกู้เงินเพิ่มเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายทั้งสองด้านนี้มากกว่าวิธีการจัดเก็บภาษีเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ปรากฏการณ์ในลักษณะเดียวกันยังเกิดขึ้นกับนโยบายด้านการจัดสวัสดิการสังคม (นโยบายที่ 4) และการกระจายการถือครองที่ดินทำกิน (นโยบายที่ 3) ด้วย แต่ทว่ามีส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่น้อยกว่าที่เสนอให้กู้เงินเพิ่ม ในทางกลับกัน กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการดำเนินนโยบายด้านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่ง (นโยบายที่ 5) การแก้ไขปัญหาล้างแฉล้มและทรัพยากรธรรมชาติ (นโยบายที่ 6) และการส่งเสริมสุขภาพ (นโยบายที่ 7) ที่นอกเหนือไปจากการจัดเก็บค่าบริการโดยตรงแล้ว ควรมีการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่มากกว่าข้อเสนอให้กู้เงินเพิ่มเติม

ผลสำรวจดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าหากบริการของรัฐมีลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะกลุ่มเฉพาะพวก โดยเฉพาะกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสดังเช่นนโยบายที่ 1 ถึง 4 ในตารางที่ 8 แล้ว ประชาชนทั่วไปมีแนวโน้มที่จะเสนอให้จัดเก็บค่าบริการโดยตรงจากผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้นๆ ก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเห็นว่าควรผลกระทบรายจ่ายในการดำเนินนโยบายไปให้แก่ประชาชนในรุ่นหลังแบกรับแทน มากกว่าการเสนอให้พวกเขาจ่ายภาษีเพิ่มให้แก่รัฐเพื่อนำไปใช้จัดบริการที่อาจมีได้รับประโยชน์กลับคืนโดยตรง แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการเหล่านั้นโดยตรงแล้ว อาทิ การมีระบบคมนาคมขนส่งหรือการมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีขึ้น การมีสุขภาพหรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น ไม่ว่าจะได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่มากหรือน้อยก็ตาม พวกเขามีแนวโน้มที่จะเต็มใจจ่ายภาษีให้แก่รัฐเพื่อสนับสนุนการจัดบริการต่างๆ ดังกล่าวมากขึ้น

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์ผลสำรวจจำแนกตามพรรคการเมืองที่ชื่นชอบและภูมิ-
 ลำเนาของประชาชน พบว่ากลุ่มตัวอย่างต่างๆ นี้มีมุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับทางเลือกในการหารายได้ของรัฐ ทั้งนี้เนื่องด้วยข้อจำกัดของพื้นที่บทความ ผลวิเคราะห์จึงแสดงในตารางที่ 11 และ 12 ในภาคผนวกท้ายบทความ ประเด็นแรก กลุ่มผู้ที่นิยมพรรคเพื่อไทยส่วนใหญ่มีมุมมองว่ารัฐควรจัดเก็บค่าบริการจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงเพื่อนำมาใช้ในการจัดบริการต่างๆ ด้าน (มากกว่าร้อยละ 30 ของกลุ่มตัวอย่างนี้-ดูตารางที่ 11) ในขณะที่ผู้ที่นิยมพรรคประชาธิปัตย์จำแนกวิธีการหารายได้สำหรับใช้ในการจัดบริการแต่ละประเภทแตกต่างกัน ดังกรณีของการศึกษาและการส่งเสริมรายได้เกษตรกร กลุ่มตัวอย่างเสนอให้รัฐใช้วิธีเก็บค่าบริการควบคู่ไปกับการกู้เงินเพื่อนำมาจัดบริการด้านดังกล่าว ในขณะที่บริการด้านสุขภาพ กลุ่มตัวอย่างเหล่านี้เสนอให้รัฐเรียกเก็บค่าบริการและจัดเก็บภาษีเป็นการทั่วไป

ประเด็นสุดท้าย ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่นๆ มีมุมมองเกี่ยวกับทางเลือกในการหารายได้ของรัฐที่แตกต่างกันเช่นกัน (ดูตารางที่ 12) โดยทั่วไปประชาชนในจังหวัดอื่นๆ มักไม่ต้องการให้รัฐจัดเก็บภาษีอากรมากนัก กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต่างมองว่ารัฐควรจัดเก็บค่าบริการ (มากกว่าร้อยละ 30) หรือกู้เงิน (ระหว่าง

ร้อยละ 9 ถึง 17) เพื่อนำเงินมาใช้ในการจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภท โดยกลุ่มที่เห็นว่ารัฐควรจัดเก็บภาษีเพิ่มมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของกลุ่มตัวอย่างนี้ ในทางกลับกัน คนกรุงเทพมหานครมิได้ปฏิเสธในเรื่องของการจัดเก็บภาษีอากร และยินดีจะจ่ายภาษีมากขึ้น โดยเฉพาะถ้าหากเงินภาษีอากรเหล่านี้ถูกนำมาใช้ในการจัดบริการด้านการศึกษา การส่งเสริมสุขภาพ การจัดสวัสดิการสังคม การพัฒนาระบบคมนาคมและการขนส่ง และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม

โดยสรุป ผลการสำรวจข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกันระหว่างทัศนคติทางการคลังของประชาชนกับหลักวิชาการคลังเกี่ยวกับทางเลือกในการระดมทรัพยากรของรัฐ (revenue options) ในการเก็บภาษี การกู้เงิน หรือการเก็บค่าบริการ และชี้ให้เห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมีเหตุผลมากเพียงพอที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกในการจัดหารายได้ของรัฐ สำหรับนำมาใช้ในการจัดบริการแต่ละประเภท (ability to make fiscal choices) ตามแต่ประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละกลุ่มคาดว่าจะได้รับจากบริการประเภทนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ ในเวทีตัดสินใจทางสาธารณะนั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องนำเสนอข้อมูลและทางเลือกในการกระจายภาระค่าใช้จ่ายจากการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการกระจายผลประโยชน์และทางเลือกในการระดมทรัพยากรที่เหมาะสมกับข้อเสนอหรือการริเริ่มนโยบายต่างๆ ที่พรรคการเมืองหรือหน่วยงานรัฐนำเสนอให้ เพื่อที่จะนำไปสู่การเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจทางสาธารณะได้มากขึ้น ดังคำกล่าวของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552, 50) ว่า “หากมีการนำประเด็นทางการคลังและงบประมาณ...มาทำให้ประชาชนรับรู้และตัดสินใจมากขึ้น จะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการเสริมสร้างสำนักประชาธิปไตยของคนไทย” นั่นเอง

เป็นที่น่าเสียดายอีกเช่นกันว่ากระบวนการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังและงบประมาณในกระบวนการตัดสินใจของประชาชนเรื่องการกระจายภาระค่าใช้จ่ายของการจัดบริการสาธารณะในสังคมไทยเรานั้น ยังมิได้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบหรือมีความชัดเจนมากนักในขณะนี้ พรรคการเมือง รัฐบาล หรือหน่วยงานรัฐจำนวนมากต่างไม่สนใจหรือเพิกเฉยต่อการนำเสนอข้อมูลทางภาษีอากร และงบประมาณให้ประชาชนได้

พิจารณาควบคู่ไปกับการตัดสินใจเลือกนโยบายด้านต่างๆ ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ประชาชนจึงมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจโดยปราศจากข้อมูลและ/หรือไม่สามารถประเมินถึงผลกระทบด้านภาวะภาษีอากรที่จะเกิดขึ้นตามมาได้อย่างชัดเจน สิ่งเหล่านี้ถือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่รัฐควรผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในเวทีนโยบายสาธารณะของไทยต่อไป

อภิปรายผลการศึกษา บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอผลสำรวจทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในด้านงบประมาณและภาษีอากรในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554 โดยได้ดำเนินการสำรวจอย่างเป็นระบบหลายขั้นตอนและใช้หลักความน่าจะเป็นทางสถิติ ซึ่งมีจำนวน 1,500 คนกระจายตัวทั่วประเทศ เนื้อหาการสำรวจครอบคลุมถึงทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับระดับการจัดบริการสาธารณะและภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินสำหรับการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ และวิธีการในการระดมทรัพยากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะ ผลสำรวจสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะที่สำคัญของทัศนคติทางภาษีและงบประมาณของประชาชนหลายประการ และด้วยวิธีการสำรวจที่ดำเนินการตามหลักวิชาการอย่างเคร่งครัด จึงน่าจะสะท้อนถึงทัศนคติทางการคลังของประชาชนทั่วไปได้ไม่มากก็น้อย

ในประเด็นแรก การศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติทางการคลังแบบกินฟรี (*free-lunch attitude*) กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต่างเรียกร้องให้รัฐจัดบริการเพิ่มขึ้น แต่กลับไม่ประสงค์จะให้การสนับสนุนแก่รัฐโดยการจ่ายภาษีอากรเพิ่มขึ้นในสัดส่วนเดียวกัน และหากเป็นไปได้ พวกเขาเลือกที่จะผลกระทบระจ่ายของการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเป็นผู้ที่แบกรับ หรือจะพยายามผลักภาระไปให้แก่ประชาชนในรุ่นหลังแบกรับแทนโดยการเสนอให้รัฐกู้เงินเพิ่มขึ้นสำหรับการดำเนินนโยบายต่างๆ แทนที่จะใช้วิธีการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชนทั่วไปในสังคม การศึกษาในครั้งนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีท่าทีที่รังเกียจภาษีอากร (*tax aversion attitude*) พอสมควร

สาเหตุหนึ่งของการมีทัศนคติทางการคลังแบบกีนฟรินนี้อาจเป็นเพราะระบบการคลังสาธารณะของไทย (และรวมถึงประเทศต่างๆ ทั่วโลก) ก่อให้เกิดภาพลวงตาทางการคลังในระดับโครงสร้าง (structural fiscal illusion)¹⁵ โดยเฉพาะในประเทศไทยที่มีสัดส่วนรายได้รัฐจากภาษีทางอ้อมมากกว่าภาษีทางตรง และมีสัดส่วนของค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการของรัฐจำนวนมากไม่มากนัก ประชาชนทั่วไปจึงมองไม่เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะและภาษีอากรที่ได้จ่ายให้แก่รัฐ (service-tax linkage) และมักมองไม่เห็นว่ารรัฐต้องชดเชยส่วนต่างของการขาดดุลงบประมาณ (รัฐใช้จ่ายมากกว่าเงินภาษีที่เก็บได้) ด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นแต่ประการใด ในกรณีนี้ ประชาชนส่วนใหญ่จึงรับรู้อย่างคลาดเคลื่อนไปว่าการเรียกร้องบริการเพิ่มขึ้นจากรัฐทำให้พวกเขาได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่ก็ได้ส่งผลโดยตรงทำให้พวกเขาต้องแบกรับภาระรายจ่ายด้วยการเสียภาษีเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ภาพลวงตาทางการคลัง อาจเกิดขึ้นได้เพราะว่ารัฐและหน่วยงานที่ผลิตนโยบายสาธารณะ อาทิ พรรคการเมืองหรือส่วนราชการต่างๆ ฯลฯ มิได้นำเสนอข้อมูลด้านภาษีอากรและภาระรายจ่ายของการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่ชัดเจนให้แก่ประชาชนได้พิจารณาและเปรียบเทียบผลดีผลเสียหรือความคุ้มค่าก่อนการตัดสินใจทางการเมือง ประชาชนทั่วไปจึงไม่อาจทราบได้ว่าหากตัดสินใจเลือกนโยบายต่างๆ ไปแล้วจะก่อให้เกิดภาระภาษีตามมาเช่นใด เป็นภาระรายจ่ายในระดับที่เหมาะสมและมีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร

¹⁵ Oates (1988) อธิบายว่าภาพลวงตาทางการคลังหมายถึง สภาวะการรับรู้ที่ผิดพลาดเกี่ยวกับข้อมูลทางการเงินการคลัง ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นวงจร จนส่งผลทำให้ประชาชนตัดสินใจคลาดเคลื่อนในเรื่องการเงินการคลังสาธารณะ ตัวอย่างภาพลวงตาทางการคลังที่เกิดจากปัจจัยเชิงโครงสร้าง อาทิ การที่พวกเขาไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ แต่ในความเป็นจริง พวกเขากลับไม่ทราบว่าได้จ่ายภาษีในช่องทางอื่นๆ ไปแล้วโดยไม่รู้ตัว โดยเฉพาะภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากฐานการบริโภค อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ภาษีสรรพสามิต ฯลฯ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าภาษีการบริโภคมักรวมอยู่ในราคาสินค้าหรือบริการแล้ว ประชาชนจึงมองไม่เห็นถึงภาระภาษีดังกล่าวนั่นเอง

ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลังจะกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงประการสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีทัศนคติทางการคลังที่คลาดเคลื่อนไปจากสถานะที่ควรจะเป็น ประชาชนจะพยายามเรียกร้องให้รัฐใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางเกินตัว ซึ่งถ้าหากรัฐไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอกับการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นได้แล้วนั้น ประเทศไทยเราจะเดินหน้าต่อไปอย่างไร? รัฐบาลจะต้องกอบกู้หนี้เพิ่มขึ้นอีกหรือไม่? ใครจะต้องแบกรับผลพวงจากการตัดสินใจของประชาชนในรุ่นปัจจุบัน? เป็นต้น การที่ประชาชนมีทัศนคติทางการคลังที่คลาดเคลื่อน ไม่ว่าจะเป็นมาจากสาเหตุใดก็ตาม ย่อมกลายเป็นบ่อเกิดและ/หรือเสริมแรงให้ประชาชนมีพฤติกรรมในการเรียกร้องนโยบายแบบกินฟรีมากขึ้น และมักมีความเข้าใจผิดๆ ว่ารัฐบาลสามารถหาเงินเพิ่มขึ้นได้ตลอดเวลา โดยที่หารู้ไม่ว่าในท้ายที่สุดจะต้องมีประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมเป็นผู้ที่แบกรับภาระรายจ่ายของการเรียกร้องนโยบายเหล่านี้แทนพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นวันนี้หรือวันใดวันหนึ่งในอนาคตก็ตาม

ในประเด็นต่อมา การศึกษาครั้งนี้ยังพบว่าทัศนคติทางการคลังมีความแตกต่างกันพอสมควรระหว่างกลุ่มของประชาชนที่ได้ทำการสำรวจ โดยเฉพาะระหว่างกลุ่มประชาชนที่ขึ้นขอบพรรคเพื่อไทยและกลุ่มที่ขึ้นขอบพรรคประชาธิปัตย์ ระหว่างกลุ่มประชาชนที่มีรายได้ปานกลางถึงสูงและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ และระหว่างกลุ่มประชาชนในกรุงเทพมหานครและกลุ่มที่อาศัยในจังหวัดอื่น โดยที่กลุ่มประชาชนที่ขึ้นขอบพรรคเพื่อไทย กลุ่มคนที่มีความได้เฉลี่ยค่อนข้างต่ำ และกลุ่มคนที่อาศัยในต่างจังหวัด มักต้องการเห็นรัฐจัดบริการสาธารณะให้มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มคนที่ขึ้นขอบพรรคประชาธิปัตย์ กลุ่มคนที่มีความได้เฉลี่ยที่สูงกว่า หรือกลุ่มคนในเขตกรุงเทพมหานครมักจะตระหนักถึงภาระทางด้านภาษีอากร (tax consciousness) ที่มากกว่า จึงประสงค์ให้รัฐลดระดับการจัดบริการลง (หรืออย่างน้อยเท่าเดิม) เพื่อให้ภาระภาษีที่พวกเขาต้องแบกรับลดต่ำลง (หรือเท่าเดิม) นั่นเอง ข้อค้นพบดังกล่าวอาจช่วยอธิบายว่าทำไมพรรคเพื่อไทยที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นพรรคที่นำเสนอนโยบายประชานิยมอย่างสุดขั้วและมีการขยายขอบเขตการดำเนินการของรัฐอย่างกว้างขวางจึงได้รับความนิยมเป็นอย่างมากจากประชาชนในพื้นที่นอกเขตกรุงเทพมหานครและในกลุ่มประชาชนที่มีรายได้ต่ำ

อย่างไรก็ดี ผลสำรวจที่แสดงถึงความแตกต่างในด้านทัศนคติทางการคลังในครั้งนี้นี้สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินนโยบายแบบประชานิยมควรกระทำโดยมีขอบเขตจำกัด ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะและการลดภาษีมีใช้สิ่งทีประชาชนทุกกลุ่มในสังคมต้องการหรือคาดหวังให้เกิดขึ้นในทิศทางเดียวกันเสมอไป ประเด็นสำคัญก็คือ รัฐจะต้องสร้างสมดุลทางการเมืองระหว่างข้อเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่างๆ และต้องการบริหารระบบการคลังสาธารณะให้เกิดความยั่งยืน และไม่ก่อให้เกิดภาระหนี้สินล้นพ้นตัวในระยะยาว ฉะนั้น รัฐจึงต้องระงับมิให้มีการเรียกร้องของประชาชนนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะที่ฟุ่มเฟือยหรือเกินตัว และ/หรือนำไปสู่การลดลงของการจัดเก็บภาษีอากรที่เกินพอดีจนก่อให้เกิดความขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินการคลัง

แม้กระนั้นก็ตาม การสำรวจในครั้งนี้พบกับสัญญาณในทางบวกเกี่ยวกับการตัดสินใจของประชาชนในด้านการเลือกในการระดมทรัพยากร (tax/revenue choice) กล่าวคือประชาชนกลุ่มตัวอย่างสามารถประเมินถึงประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากบริการของรัฐในด้านต่างๆ และสามารถเชื่อมโยงได้ว่าใครควรเป็นผู้ที่แบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากบริการประเภทนั้นๆ โดยพวกเขายินดีที่จะแบกรับภาระภาษีอากรถ้าหากว่าประโยชน์จากบริการนั้นๆ ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม แต่เมื่อประโยชน์ของบริการเหล่านั้นเกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มเฉพาะพวกแล้ว พวกเขามองว่ารัฐควรหาเงินมาใช้ในการจัดบริการนั้นๆ จากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง หรืออาจใช้วิธีการก่อกวนซึ่งจะเป็นการผลักภาระรายจ่ายไปให้แก่ประชาชนรุ่นหลังชำระหนี้แทนให้

ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สามารถพัฒนาขึ้นจากผลการสำรวจและความรู้ความเข้าใจที่ได้รับในครั้งนี้มีหลายประเด็น ในประเด็นแรก การสื่อสารทางการเมืองและการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในด้านภาษีอากร (tax education) ให้เกิดขึ้นในทิศทางที่เหมาะสมต่อการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งจำเป็น โดยที่ภาครัฐ สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และองค์กรภาคส่วนต่างๆ จะต้องช่วยกันปรับทัศนคติของประชาชนทั่วไปให้เข้าใจว่าภาษีอากรเป็นต้นทุนของการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม (taxes are the price we pay for a civilized society) ที่จำเป็นจะต้องช่วยกันแบก

รับตามกำลังความสามารถ และทำให้ประชาชนมีความรู้และตื่นตัวที่จะตั้งคำถามเชิงนโยบายได้ว่าภาระรายจ่ายจากการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐเป็นเท่าใด และใครควรแบกรับภาระดังกล่าวโดยการทำให้ประชาชนสามารถประเมินได้ในขั้นต้นว่าเมื่อบรรดาหน่วยงานรัฐ พรรคการเมือง หรือส่วนราชการต่างๆ พยายามนำเสนอชุดนโยบายที่ดูสวยหรูนั้น จะเป็นนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางการเงินการคลังเพียงใด และมีราคาตัวที่สมเหตุสมผลที่ประชาชนควรให้การสนับสนุนโดยการจ่ายภาษีอากรให้หรือไม่ ดังนี้ เป็นต้น

การสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับภาษีอากรและการกระจายภาระค่าใช้จ่ายของการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมและเป็นธรรม (fiscal literacy) เป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐควรจัดให้มีขึ้นผ่านการสื่อสารทางการเมืองที่เข้มข้นและมีเป้าหมาย ไม่ควรปล่อยให้ประชาชนรับรู้หรือมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าบริการจากรัฐเป็นของฟรีที่ปราศจากซึ่งต้นทุนค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะในช่วงเวลาของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง พรรคการเมืองและหน่วยงานรัฐควรชี้แจงให้ประชาชนทราบว่าการบริการสาธารณะทุกประเภทล้วนมีราคาที่ต้องจ่าย (tax price) และต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่าภาระภาษีของการจัดบริการประเภทต่างๆ ถูกกระจายกันเช่นใด เพื่อที่จะมีส่วนช่วยให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงภาระภาษีอากรในฐานะที่เป็นต้นทุนของการอยู่ร่วมกันในสังคม อันอาจเกื้อหนุนให้พวกเขามีทัศนคติในการเรียกร้องบริการจากรัฐที่มีเหตุผลและมีความรับผิดชอบมากขึ้นได้

ในทำนองเดียวกัน รัฐควรมีมาตรการกำหนดให้หน่วยงานที่ผลิตนโยบายสาธารณะและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบการคลังสาธารณะ อาทิ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ ฯลฯ นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้อย่างเปิดกว้างและสามารถทำความเข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับภาระรายจ่ายในการดำเนินนโยบายและการกระจายภาระค่าใช้จ่ายเหล่านั้นให้แก่ประชาชนกลุ่มต่างๆ เป็นผู้ที่เหมาะสมรับ ข้อมูลเหล่านี้จะต้องมีความชัดเจนมากเพียงพอสำหรับประชาชนทั่วไปเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการเรียกร้องบริการด้านต่างๆ จากรัฐและผลที่มีต่อภาระภาษีอากรที่พวกเขาจะต้องแบกรับได้อย่างตรงไป

ตรงมา ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานรัฐและ/หรือกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังมิได้มีมาตรการเหล่านี้บังคับใช้แต่อย่างใด และมีความจำเป็นต้องผลักดันให้ข้อเสนอแนะนี้เกิดขึ้นจริงอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ในประเด็นที่สาม *ควรมีการปรับปรุงระบบบริหารงานคลังสาธารณะให้มีความซับซ้อนลดน้อยลง เพื่อให้รัฐสามารถบริหารงานคลังและรายจ่ายสาธารณะได้อย่างโปร่งใส อีกทั้งประชาชนยังสามารถเข้าถึงและตรวจสอบข้อมูลและผลการดำเนินงานของรัฐได้ง่ายขึ้น* ยกตัวอย่างเช่น หากประชาชนทั่วไปมองไม่เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายที่พวกเขาเรียกร้องและภาระภาษีจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ เราอาจต้องคิดถึงการเพิ่มสัดส่วนของรายได้รัฐจากภาษีทางตรงให้มากขึ้น อาทิ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น หรืออาจต้องคิดถึงระบบการจัดเก็บภาษีที่ผูกโยงเข้ากับประเภทของการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ (earmarked taxes and spending) แทนที่ระบบภาษีที่จัดเก็บและนำไปใช้จ่ายได้เป็นการทั่วไป (general taxes) กันอย่างจริงจังมากขึ้น ดังนี้ เป็นต้น

ในประเด็นต่อมา ผลการศึกษาค้นคว้าที่บ่งชี้ว่าบริการสาธารณะในภูมิภาคต่างๆ อาจเป็นสิ่งที่ยังขาดแคลนสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายทรัพยากรเพื่อการจัดบริการสาธารณะไปยังชุมชนท้องถิ่นต่างๆ (decentralized public services) เพื่อช่วยลดความแตกต่างในการเข้าถึงบริการพื้นฐานที่จำเป็นให้แก่ประชาชนในพื้นที่ทั่วประเทศ โดยที่ไม่ควรปล่อยให้เกิดสภาวะความเหลื่อมล้ำกันระหว่างเมืองหลวงและต่างจังหวัดดังเช่นขณะนี้ และในประเด็นสุดท้าย *บทความนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการวิจัยเชิงสำรวจจากทัศนคติและการรับรู้ของประชาชน (public opinion study) เกี่ยวกับข้อมูลทางการคลังและงบประมาณภาครัฐ* ที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาและการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายด้านภาษีอากร การก่อหนี้สาธารณะ และการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย การศึกษาวิจัยในลักษณะดังกล่าวจึงมีความจำเป็นยิ่งสำหรับสังคมไทยที่พยายามก้าวไปสู่การเป็นสังคมประชาธิปไตยและควรได้รับการสนับสนุนให้มีการศึกษาต่อยอดในทางวิชาการเพิ่มขึ้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐและบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายจะต้องคิด และไตร่ตรองเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณอย่างจริงจังมากขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมอย่างแท้จริง จะต้องคิดถึงวิธีการระดมทรัพยากรที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของประชาชน และจะต้องทำเรื่องการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปสามารถทำความเข้าใจได้ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจทางสาธารณะที่เกื้อหนุนต่อทิศทางการพัฒนาประเทศได้อย่างยั่งยืน มากกว่าที่จะปล่อยให้ประเด็นทางภาษีและงบประมาณเป็นเรื่องการเจรจาต่อรองและการจัดสรรผลประโยชน์ที่คำนึงเพียงเฉพาะฐานเสียงทางการเมืองและผลประโยชน์ส่วนตนดังเช่นที่เคยเป็นมา

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคมที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัย และขอขอบคุณสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้าในความร่วมมือสำรวจข้อมูลมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. 2546. *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2553. *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. 2554. การเมืองเรื่องเลือกตั้งและปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจเลือกพรรคการเมืองและผู้สมัคร: วิเคราะห์จากการเลือกตั้ง 3 ก.ค. 2554. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 9 (2): 5-28.
- ถวิลวดี บุรีกุล และโรเบิร์ต บี อัลบริตตัน. 2550. *ค่านิยมประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมือง และพฤติกรรมการเลือกตั้งในประเทศไทย*. บทความนำเสนอในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า. (พฤศจิกายน) กรุงเทพมหานคร.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2553. *ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.? กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า*.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. *สองนคราประชาธิปไตย*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- Buchanan, James M. 1977. "Why does government grow?" In Thomas E. Borcherding (ed.). *Budgets and Bureaucrats: The sources of government growth*. 3-18. Durham, NC: Duke University Press.
- Delli Carpini, Michael X., and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Oates, Wallace E. 1988. "On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey." In Geoffrey Brennan, Bhajan S. Grewal, and Peter Groenewegen (eds). *Taxation and fiscal federalism: Essays in honour*

of Russell Mathews. 65-82. Sydney: Australian National University Press.

Van Slyke, David, et al. 2005. "The implication of public opinion for public managers: The case of charitable choice." *Administration and Society*. 37: 321-344.

ภาคผนวก

ตารางที่ 9 ผลสำรวจทัศนคติที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณในแผนงานหลัก จำแนกตามพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ

แผนงาน	ความคิดเห็น	กลุ่มที่ชอบพรรคประชาธิปัตย์		กลุ่มที่ชอบพรรคเพื่อไทย	
		N	Mean	N	Mean
1. การศึกษา	คงสัดส่วนงบประมาณ	100 (22.6%)		141 (21.3%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	113 (25.6%)	19.5%	254 (38.4%)	19.5%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	11 (2.5%)	12.4%	19 (2.9%)	12.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	218 (49.3%)		248 (37.5%)	
2. การบริหารจัดการและการบริหารงานภายในภาครัฐ	คงสัดส่วนงบประมาณ	137 (31.0%)		230 (34.7%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	74 (16.7%)	15.0%	201 (30.4%)	13.7%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	17 (3.8%)	8.8%	16 (2.4%)	4.8%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	214 (48.4%)		215 (32.5%)	
3. การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย	คงสัดส่วนงบประมาณ	117 (26.5%)		190 (28.7%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	98 (22.2%)	13.7%	230 (34.7%)	12.9%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	11 (2.5%)	5.8%	10 (1.5%)	6.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	216 (48.9%)		232 (35.0%)	
4. การสาธารณสุข	คงสัดส่วนงบประมาณ	92 (20.8%)		145 (21.9%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	114 (25.8%)	14.2%	259 (39.1%)	12.3%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	26 (5.9%)	8.2%	24 (3.6%)	6.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	210 (47.5%)		234 (35.3%)	
5. การส่งเสริมเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการแข่งขันของประเทศ	คงสัดส่วนงบประมาณ	89 (20.1%)		135 (20.4%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	133 (30.1%)	10.9%	301 (45.5%)	10.8%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	9 (2.0%)	2.9%	10 (1.5%)	4.8%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	211 (47.7%)		216 (32.6%)	

ตารางที่ 9 (ต่อ)

แผนงาน	ความคิดเห็น	กลุ่มที่ชอบพรรคประชาธิปัตย์		กลุ่มที่ชอบพรรคเพื่อไทย	
		N	Mean	N	Mean
6. การกระจายอำนาจ ปกครองและการ บริหารงานจังหวัด	คงสัดส่วนงบประมาณ	131 (29.6%)		194 (29.3%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	80 (18.1%)	8.4%	217 (32.8%)	7.5%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	14 (3.2%)	4.6%	16 (2.4%)	4.1%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	217 (49.1%)		235 (35.5%)	
7. การพัฒนาระบบ คมนาคมและโครงสร้าง พื้นฐาน	คงสัดส่วนงบประมาณ	123 (27.8%)		167 (25.2%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	100 (22.6%)	4.7%	259 (39.1%)	5.0%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	9 (2.0%)	2.0%	17 (2.6%)	2.2%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	210 (47.5%)		219 (33.1%)	
8. การจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ	คงสัดส่วนงบประมาณ	114 (25.8%)		201 (30.4%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	103 (23.3%)	3.6%	218 (32.9%)	2.9%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	2 (0.5%)	1.0%	4 (0.6%)	1.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	223 (50.5%)		239 (36.1%)	
9. การกระจายรายได้ สวัสดิการ และการ ช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส	คงสัดส่วนงบประมาณ	83 (18.8%)		118 (17.8%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	139 (31.4%)	4.8%	314 (47.4%)	3.9%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	3 (0.7%)	0.5%	7 (1.1%)	n.a.
	ไม่แสดงความคิดเห็น	217 (49.1%)		223 (33.7%)	

หมายเหตุ: ค่า Mean หมายถึงค่าเฉลี่ยของข้อเสนอจากประชาชนเกี่ยวกับสัดส่วนของงบประมาณที่แผนงานต่างๆ ควรได้รับการจัดสรรให้

ตารางที่ 10 ผลสำรวจทัศนคติที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณในแผนงานหลัก
จำแนกตามจังหวัด

แผนงาน	ความคิดเห็น	ผู้สำรวจในกรุงเทพมหานคร		ผู้สำรวจในจังหวัดอื่น	
		N	Mean	N	Mean
1. การศึกษา	คงสัดส่วนงบประมาณ	51 (17.0%)		251 (20.9%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	9 (11.7%)	23.5%	412 (34.3%)	19.0%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	n.a.	n.a.	37 (3.1%)	12.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	214 (71.3%)		500 (41.7%)	
2. การบริหารจัดการและ การบริหารงานภายใน ภาครัฐ	คงสัดส่วนงบประมาณ	61 (20.3%)		398 (33.2%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	21 (7.0%)	15.7%	326 (27.2%)	13.9%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	9 (3.0%)	10.0%	37 (3.1%)	7.6%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	209 (69.7%)		439 (36.6%)	

ตารางที่ 10 (ต่อ)

แผนงาน	ความคิดเห็น	ผู้สำรวจในกรุงเทพมหานคร		ผู้สำรวจในจังหวัดอื่น	
		N	Mean	N	Mean
3. การรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย	คงสัดส่วนงบประมาณ	61 (20.3%)		318 (26.5%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	21 (7.0%)	17.1%	386 (32.2%)	13.2%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	3 (1.0%)	10.0%	23 (1.9%)	5.6%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	215 (71.7%)		473 (39.4%)	
4. การสาธารณสุข	คงสัดส่วนงบประมาณ	55 (18.3%)		245 (20.4%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	31 (10.3%)	19.3%	420 (35.0%)	12.6%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	4 (1.3%)	10.0%	58 (4.8%)	7.0%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	210 (70.0%)		477 (39.8%)	
5. การส่งเสริมเศรษฐกิจ การจ้างงาน และแข่งขันของประเทศ	คงสัดส่วนงบประมาณ	49 (16.3%)		232 (19.3%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	37 (12.3%)	19.1%	499 (41.6%)	10.3%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	1 (0.3%)	n.a.	22 (1.8%)	4.5%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	213 (71.0%)		447 (37.2%)	
6. การกระจายอำนาจปกครองและการบริหารงานจังหวัด	คงสัดส่วนงบประมาณ	67 (22.3%)		341 (28.4%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	15 (5.0%)	13.4%	341 (28.4%)	7.6%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	5 (1.7%)	5.0%	38 (3.2%)	4.2%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	213 (71.0%)		480 (40.0%)	
7. การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน	คงสัดส่วนงบประมาณ	75 (25.0%)		310 (25.8%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	13 (4.3%)	11.4%	411 (34.2%)	5.0%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	4 (1.3%)	2.5%	39 (3.2%)	2.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	208 (69.3%)		440 (36.7%)	
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	คงสัดส่วนงบประมาณ	60 (20.0%)		330 (27.5%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	24 (8.0%)	8.6%	371 (30.9%)	3.0%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	3 (1.0%)	1.0%	4 (0.3%)	1.2%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	213 (71.0%)		495 (41.2%)	
9. การกระจายรายได้สวัสดิการ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส	คงสัดส่วนงบประมาณ	40 (13.3%)		210 (17.5%)	
	เพิ่มสัดส่วนงบประมาณ	44 (14.7%)	11.5%	508 (42.3%)	3.7%
	ลดสัดส่วนงบประมาณ	2 (0.7%)	1.0%	14 (1.2%)	0.3%
	ไม่แสดงความคิดเห็น	214 (71.3%)		468 (39.0%)	

หมายเหตุ: ค่า Mean หมายถึงค่าเฉลี่ยของข้อเสนอเกี่ยวกับสัดส่วนของงบประมาณในแผนงานต่างๆ; n.a. หมายถึงไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 11 ทศนคติของประชาชนเกี่ยวกับทางเลือกในการหารายได้ของรัฐ จำแนกตามพรรคการเมืองที่ชื่นชอบ

นโยบาย	ผู้ที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์			ผู้ที่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทย		
	กู้เงินเพิ่ม	เก็บภาษีเพิ่ม	เก็บค่าบริการเพิ่ม	กู้เงินเพิ่ม	เก็บภาษีเพิ่ม	เก็บค่าบริการเพิ่ม
1. การขยายโอกาสทางการศึกษา	90 (20.4%)	36 (8.1%)	117 (26.5%)	110 (16.6%)	54 (8.2%)	203 (30.7%)
2. การเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน	97 (21.9%)	32 (7.2%)	123 (27.8%)	102 (15.4%)	66 (10.0%)	212 (32.0%)
3. การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน	67 (15.2%)	31 (7.0%)	148 (33.5%)	46 (6.9%)	65 (9.8%)	248 (37.5%)
4. การจัดสวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส	67 (15.2%)	48 (10.9%)	127 (28.7%)	78 (11.8%)	71 (10.7%)	212 (32.0%)
5. การพัฒนาเส้นทางคมนาคม การขนส่ง เครือข่ายโลจิสติกส์	56 (12.7%)	40 (9.0%)	134 (30.3%)	55 (8.3%)	80 (12.1%)	213 (32.2%)
6. การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ	37 (8.4%)	48 (10.9%)	138 (31.2%)	49 (7.4%)	71 (10.7%)	228 (34.4%)
7. การส่งเสริมสุขภาพของคนไทย	46 (10.4%)	56 (12.7%)	131 (29.6%)	66 (10.0%)	70 (10.6%)	215 (32.5%)

หมายเหตุ: เพื่อประหยัดเนื้อที่ของบทความ ผู้เขียนจึงไม่แสดงข้อมูลของผู้ที่ไม่ตอบ/ไม่แสดงความคิดเห็น

ตารางที่ 12 ทศนคติของประชาชนเกี่ยวกับทางเลือกในการหารายได้ของรัฐ จำแนกตามจังหวัด

นโยบาย	ผู้ที่มีชื่อในกรุงเทพมหานคร			ผู้ที่มีชื่อในจังหวัดอื่น		
	ผู้เงินเพิ่ม	เก็บภาษีเพิ่ม	เก็บค่าบริการเพิ่ม	ผู้เงินเพิ่ม	เก็บภาษีเพิ่ม	เก็บค่าบริการเพิ่ม
1. การขยายโอกาสทางการศึกษา	51 (17.0%)	49 (16.3%)	30 (10.0%)	204 (17.0%)	79 (6.6%)	364 (30.3%)
2. การเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน	53 (17.7%)	28 (9.3%)	66 (22.0%)	196 (16.3%)	97 (8.1%)	360 (30.0%)
3. การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน	18 (6.0%)	27 (9.0%)	83 (27.7%)	125 (10.4%)	95 (7.9%)	412 (34.3%)
4. การจัดสวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส	15 (5.0%)	49 (16.3%)	49 (16.3%)	172 (14.3%)	99 (8.2%)	372 (31.0%)
5. การพัฒนาเส้นทางคมนาคม การขนส่ง เครือข่ายโลจิสติกส์	11 (3.7%)	56 (18.7%)	49 (16.3%)	136 (11.3%)	102 (8.5%)	380 (31.7%)
6. การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ	9 (3.0%)	51 (17.0%)	51 (17.0%)	104 (8.7%)	106 (8.8%)	402 (33.5%)
7. การส่งเสริมสุขภาพของคนไทย	16 (5.3%)	67 (22.3%)	34 (11.3%)	131 (10.9%)	101 (8.4%)	384 (32.0%)

หมายเหตุ: เพื่อประหยัดเนื้อที่ของบทความ ผู้เขียนจึงไม่แสดงข้อมูลของผู้ที่ไม่ตอบ/ไม่แสดงความคิดเห็น