

ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในพื้นที่จังหวัดลำปาง

นายธีรกานต์ ธรรมกิติ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
พ.ศ. 2563

Factors Affecting Investment Expenditures of Local Administrative Organizations in Lampang Province

Mr.Thirakan Thammakiti



An Independent Study in Partial Fulfillment of the Requirement for
the Degree of Master of Economics

School of Economics

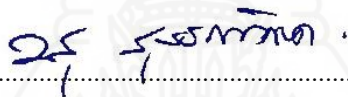
Sukhothai Thammathirat Open University

2020

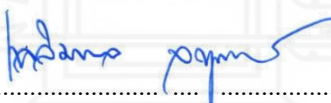
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง
ชื่อและนามสกุล	นายธีรกานต์ ธรรมกิติ
วิชาเอก	เศรษฐศาสตร์
สาขาวิชา	เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์ ดร.วสุ สุวรรณวิหค

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2564

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร.วสุ สุวรรณวิหค)



.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล จตุพร)



.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา วนเศรษฐ์)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว่ำอิสระ** ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง

ผู้ศึกษา นายธีรภานต์ ธรรมกิติ รหัสนักศึกษา 2606001028 ปริญญา เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร.วสุ สุวรรณวิหค ปีการศึกษา 2563

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) โครงสร้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และ (2) ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 102 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 โดยการวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด และส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลภาคตัดขวางแบบต่อเนื่องเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุน

ผลการวิจัยพบว่า (1) โครงสร้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ในส่วนของรายได้พบว่า ระดับรายได้จะขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ช่วงชั้นของระดับรายได้เฉลี่ยในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความทับซ้อนกัน โดยมีสัดส่วนที่ยังคงพึ่งพิงรายได้ที่จัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง (ร้อยละ 93.88 – 94.47) สำหรับแนวโน้มรายได้พบว่า รายได้จัดเก็บเองและรายได้ภาษีจัดสรรมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแบบค่อยเป็นค่อยไป การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมีระดับเพิ่มขึ้นทุกปี โดยรายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายดำเนินงาน และรายจ่ายอื่น มีสัดส่วนที่สูงขึ้นโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.05 - 86.86 แต่รายจ่ายลงทุนกลับมีสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่องโดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21.95 - 13.14 ในปี 2558 - 2562 และ (2) ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้แบบจำลองที่ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายตัวแปรตามได้ร้อยละ 44.10 โดยตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ได้แก่ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ และจำนวนผู้สูงอายุ และตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ และจำนวนนักเรียน

คำสำคัญ งบประมาณ การคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลภาคตัดขวางแบบต่อเนื่อง

Independent study title: Factors Affecting Investment Expenditures of Local Administrative Organizations in Lampung Province

Author: Mr. Thirakan Thammakiti; **ID:** 2606001028; **Degree:** Master of Economics;

Independent study advisors: Dr. Vasu Suvanvihok; **Academic year:** 2020

Abstract

The objectives of this research were to study (1) the budget structure of local administrative organizations in Lampung province and (2) the factors affecting the proportion of investment expenditures of local administrative organizations in Lampung province.

The quantitative analyses are conducted by using secondary data of 102 local administrative organizations, for the fiscal year 2015 to 2019. The analysis is divided into two parts, i.e., part 1 which was analyzed by descriptive statistics that included percentage, mean, as well as minimum and maximum value, and part 2 which was characterized by the panel data designed for analyzing the factors affecting the proportions of investment expenditure.

The results of the research showed that (1) the budget structure of local administrative organizations in Lampung province was dependent on the types of local government organizations. However, the intervals of the average income of local government organizations were overlapped and their proportions have relied on the income allocated from the central government (average 93.88 – 94.47 percent). For the propensity of income, it was discovered that the self-collected income and the allocated tax income were gradually increased. In the case of expenditure allocations, it tended to increase for each year. The expenditures on the regular basis included the expenditures related to human resources, operations, and others which were increased from 78.05 to 86.86 percent. Nevertheless, the investment expenditure was decreased from 21.95 to 13.14 percent in 2015 - 2019, and (2) the factors affecting the investment expenditures of local administrative organizations, based on the obtained model, could explain the dependent variable by 44.10 percent. The independent variables that were statistically significant at the level of 0.01 included the amount of payment derived from the accumulated budget, the population density, and the number of elders. The variables that were statistically significant at the level of 0.05 included the number of officers hired by salary, the number of officers hired by the lump sum wage, and the number of students.

Keywords: budget, local finance, local government organization, panel data

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก อาจารย์ ดร.วสุ สุวรรณวิหค อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจารย์ที่ปรึกษาในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำและติดตามการทำการศึกษา ค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล จตุพร อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปางทุกท่านที่เสียสละเวลาและให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลสำหรับใช้ในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ธีรกานต์ ธรรมกิติ

9 กรกฎาคม 2564



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ณ
สารบัญภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	6
สมมติฐานของการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
นิยามศัพท์เฉพาะ.....	9
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม.....	11
แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคลังท้องถิ่น.....	11
แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ.....	20
แนวทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	30
ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดลำปาง.....	38
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	42
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	53
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	53
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	53
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	54
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	55
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	61
โครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง.....	61
ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	75
สรุปผลการศึกษา.....	75
อภิปรายผล.....	78
ข้อเสนอแนะ.....	89
บรรณานุกรม.....	92
ประวัติผู้ศึกษา.....	98



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2563.....	2
ตารางที่ 1.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	3
ตารางที่ 1.3 ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง.....	4
ตารางที่ 1.4 การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	5
ตารางที่ 2.1 จำนวนประชากรในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปี 2551 – 2561.....	38
ตารางที่ 2.2 รายละเอียดเขตการปกครองของจังหวัดลำปางแยกตามอำเภอ.....	39
ตารางที่ 2.3 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดของจังหวัดลำปาง ปี 2555 – 2561.....	40
ตารางที่ 2.4 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม เงินลงทุน และการจ้างงานในภาค อุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ปี 2558 – 2561.....	41
ตารางที่ 3.1 สรุปตัวแปรและตัวชี้วัดของการศึกษา.....	53
ตารางที่ 4.1 ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของรายได้ จำแนกตามประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	62
ตารางที่ 4.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	63
ตารางที่ 4.3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	66
ตารางที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท ปีงบประมาณ 2562...	67
ตารางที่ 4.5 การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	70
ตารางที่ 4.6 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Random Effect Model (REM).....	70
ตารางที่ 4.7 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Fix Effect Model (FEM).....	72
ตารางที่ 4.8 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Fix Effect Model (FEM).....	73

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	7
ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	33
ภาพที่ 4.1 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	64
ภาพที่ 4.2 แนวโน้มรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	65
ภาพที่ 4.3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	68
ภาพที่ 4.4 แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562.....	69



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีภารกิจที่หลากหลาย เช่น การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การจัดให้มีและรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมถึงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ เป็นต้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีรายได้มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณสุขโภคและการพาณิชย์ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยแบ่งเป็นกลุ่ม ได้แก่ รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้ และรายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีจำนวนรายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาในภารกิจหลายๆ ด้าน ทำให้ต้องมีการบริหารงบประมาณที่ได้รับให้มีประสิทธิภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะจัดหางบประมาณแบบสมดุล คือรายรับเท่ากับรายจ่าย ซึ่งรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วย รายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณสุขโภค เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่น และรายจ่ายงบลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง โดยก่อนที่มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อบรรจุโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ โดยโครงการพัฒนาเหล่านั้น ได้ข้อมูลจากแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนพัฒนาชุมชน รวมถึงการประชาคมหมู่บ้าน

การที่รัฐจะดำเนินการโครงการพัฒนา เพื่อพัฒนาสวัสดิการให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐจะต้องมีรายได้ที่มากพอที่จะจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ 2555 – 2563 แบ่งเป็นรายได้ที่

จัดเก็บเอง จำนวนร้อยละ 8.78 – 16.28 ถึงแม้ว่าจะมีจำนวนที่เพิ่มขึ้น แต่ก็ถือว่ามีจำนวนสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือจัดสรรให้ อีกทั้ง รายได้รวมของท้องถิ่น มีสัดส่วนรายได้ต่อรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2555 – 2563 ร้อยละ 26.77 – 29.43 ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงขึ้นตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2563

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ					
	2555		2556		2557	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	46,529.72	8.76	50,281.54	8.76	56,306.25	9.04
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	175,457.28	33.11	187,988.46	32.83	203,818.75	32.74
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	86,900.00	16.40	97,900.00	17.10	109,000.00	17.51
4. เงินอุดหนุน	221,091.79	41.72	236,500.00	41.30	253,500.00	40.71
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	529,978.79	100.00	527,670.00	100.00	622,625.00	100.00
รายได้รัฐบาล	1,980,000.00		2,100,000.00		2,275,000.00	
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	26.77		27.27		27.37	

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ					
	2558		2559		2560	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	61,458.00	9.51	70,000.00	10.67	112,000.00	16.28
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	218,222.00	33.76	218,940.00	33.36	218,800.00	31.81
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	109,000.00	16.86	109,000.00	16.61	111,000.00	16.14
4. เงินอุดหนุน	257,663.78	39.86	258,298.60	39.36	246,091.62	35.77
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	646,343.78	100.00	656,238.60	100.00	687,891.62	100.00
รายได้รัฐบาล	2,325,000.00		2,330,000.00		2,343,000.00	
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	27.80		28.16		29.36	

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ					
	2561		2562		2563	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	112,000.00	15.54	112,000.00	14.90	115,990.00	14.43
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	229,900.00	31.89	240,350.00	31.98	249,886.00	31.09
3. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้	115,000.00	15.95	123,000.00	16.37	131,000.00	16.30
4. เงินอุดหนุน	263,922.04	36.61	276,135.16	36.75	306,988.20	38.19
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	720,822.04	100.00	751,485.16	100.00	803,864.20	100.00
รายได้รัฐบาล	2,450,000.00		2,550,000.00		2,731,000.00	
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	29.42		29.47		29.43	

ที่มา : ส่วนการกระจายอำนาจด้านการเงินการคลัง สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการพัฒนาซึ่งจะถูกรรจไว้ในแผนพัฒนา ซึ่งกำหนดอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนารองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามภารกิจข้างต้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ โดยมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานการเงินการคลัง การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากการบริหารงบประมาณไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ อาจเกิดความสิ้นเปลือง หรือความไม่คุ้มค่าต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้

ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจะนำไปสู่การจัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคในด้านต่างๆ และเป็นรายจ่ายงบลงทุน ซึ่งประกอบไปด้วย ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ถือเป็นงบประมาณของภาครัฐ เพื่อการพัฒนาที่จะส่งผลทำให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน และเป็นการกระจายรายได้ของภาคเอกชน เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากงบลงทุนจะเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าครุภัณฑ์จากภาคเอกชนเพื่อนำมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชนหรือเป็นการจ้างเอกชนเพื่อดำเนินการก่อสร้างโครงการต่างๆ ซึ่งทำให้ผู้รับจ้างโครงการมีการซื้อสินค้าและการจ้างงาน ก่อให้เกิดการหมุนเวียนของเงินในระบบเศรษฐกิจผ่านตัวทวี (multiplier) ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

สำหรับการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของงบลงทุนนั้น ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น อาทิ โครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานด้านการสาธารณูปโภค (น้ำ-ไฟฟ้า) ซึ่งต้องอาศัยงบประมาณ

รายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และค่าใช้จ่ายงบลงทุนดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้จำนวนงบประมาณที่สูงในแต่ละโครงการ เมื่อเทียบกับรายจ่ายอื่นๆ แต่การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีข้อจำกัดในหลายๆ ด้าน เป็นผลกระทบทำให้การจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปใช้ในงบลงทุนดังกล่าวมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จากข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกเป็นรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุน ในปีงบประมาณ 2558 – 2562 จะพบว่าสัดส่วนการจัดสรรรายจ่ายลงทุนยังมีสัดส่วนที่น้อย ดังนี้

ตารางที่ 1.2 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณทั้งหมด	งบประจำ	ร้อยละ	งบลงทุน	ร้อยละ
2558	163,439.85	136,557.88	83.55	26,881.98	16.45
2559	175,779.91	140,395.77	79.87	35,384.14	20.13
2560	198,799.35	163,324.12	82.16	35,475.23	17.84
2561	195,046.31	161,993.41	83.05	33,052.90	16.95
2562	272,464.59	235,496.26	86.43	36,968.34	13.57

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

หมายเหตุ ปี 2558 รายจ่าย อปท. ประกอบด้วยข้อมูลที่เก็บจาก อปท. ทั้งหมด จำนวน 584 แห่ง

ปี 2559 รายจ่าย อปท. ประกอบด้วยข้อมูลที่เก็บจาก อปท. ทั้งหมด จำนวน 684 แห่ง

ปี 2560 – 2562 รายจ่าย อปท. ประกอบด้วยข้อมูลที่เก็บจาก อปท. ทั้งหมด จำนวน 786 แห่ง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชน และจากข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ยังคงมีโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องพัฒนาให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น เพื่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่ดียิ่งขึ้น เช่น ยังมีถนนลูกรัง จำนวน 2,495 สาย ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาให้เป็นถนนลาดยางหรือถนนคอนกรีต สะพานไม้ จำนวน 72 แห่ง ที่ต้องพัฒนาให้เป็นสะพานคอนกรีต และยังมีครัวเรือนที่ยังไม่มีน้ำประปาใช้ จำนวน 22,482 ครัวเรือน หรือครัวเรือนที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ จำนวน 233 ครัวเรือน เป็นต้น อีกทั้ง โครงสร้างพื้นฐานที่มีมาตรฐานอยู่แล้ว ก็ยังจำเป็นต้องมีการบำรุงรักษาเมื่อเสื่อมสภาพอีกด้วย ซึ่งการบำรุงรักษาหรือการดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวต้องใช้งบประมาณของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนทั้งสิ้น โดยมีรายละเอียดข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตามตารางที่ 1.3

ตารางที่ 1.3 ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

รายการ	จำนวน
จำนวนถนนลูกรัง (สาย)	2,495
จำนวนถนนลาดยาง (สาย)	1,587
จำนวนถนนคอนกรีต (สาย)	8,388
จำนวนถนนอื่นๆ (สาย)	331
จำนวนสะพานคอนกรีต (แห่ง)	1,022
จำนวนสะพานเหล็ก (แห่ง)	13
จำนวนสะพานไม้ (แห่ง)	72
จำนวนสะพานอื่นๆ (แห่ง)	90
จำนวนแม่น้ำที่ไหลผ่าน (สาย)	199
จำนวนห้วย/หนอง/คลอง/บึง (แห่ง/สาย)	1,480
จำนวนคลองชลประทาน (แห่ง)	121
จำนวนบ่อบาดาลสาธารณะ (แห่ง)	1,303
จำนวนบ่อบาดาลเอกชน (แห่ง)	747
จำนวนบ่อน้ำตื้นสาธารณะ (แห่ง)	5,052
จำนวนบ่อน้ำตื้นเอกชน (แห่ง)	3,384
จำนวนครัวเรือนมีน้ำประปาใช้ (ครัวเรือน)	246,526
จำนวนครัวเรือนที่ไม่มีน้ำประปาใช้ (ครัวเรือน)	22,482
จำนวนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ (ครัวเรือน)	273,820
จำนวนครัวเรือนที่ไม่มีไฟฟ้าใช้ (ครัวเรือน)	233

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2563

จากข้อมูลโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางที่ยังต้องใช้งบประมาณเพื่อการลงทุนในจำนวนที่สูงขึ้น แต่กลับพบว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบลงทุนมีอัตราส่วนลดลง คือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่งบประมาณรายจ่ายงบลงทุนกลับมีแนวโน้มที่ลดลง ตามตารางที่ 1.4 ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ในปีงบประมาณ 2558 – 2562 จะเห็นได้ว่า งบประมาณมีสัดส่วนต่องบประมาณทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 78.05 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 86.86 ในปี 2562 แต่งบลงทุน

กลับมีสัดส่วนที่ลดลงเรื่อยๆ จากร้อยละ 21.95 ในปี 2558 เป็นร้อยละ 13.14 ในปี 2562 รวมถึงมีแนวโน้มลดลงเมื่อคิดเป็นจำนวนเงินด้วย ซึ่งอาจส่งผลให้งบประมาณสำหรับใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ยังมีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องพัฒนาให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้

ตารางที่ 1.4 การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณ ทั้งหมด	งบประจำ	ร้อยละ	งบลงทุน	ร้อยละ
2558	3,715.92	2,900.31	78.05	815.61	21.95
2559	3,796.03	2,983.06	78.58	812.97	21.42
2560	5,380.47	4,605.76	85.60	774.71	14.40
2561	5,459.69	4,731.68	86.67	728.01	13.33
2562	5,629.00	4,889.09	86.86	739.91	13.14

ที่มา : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง

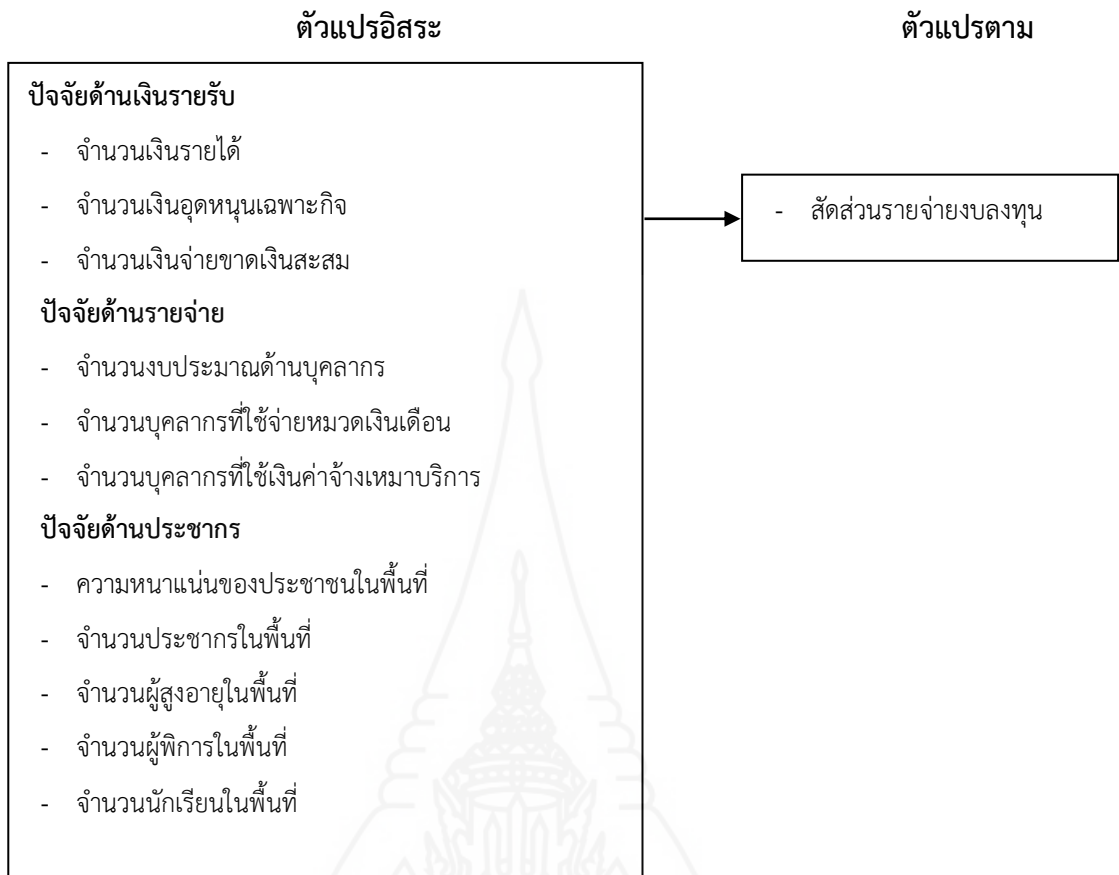
ผู้ดำเนินการวิจัยจึงเห็นความสำคัญของการที่จะทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาถึงโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นข้อมูลและเป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณและการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาโครงสร้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง
- 2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัดลำปาง ครอบคลุมตัวแปร ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. สมมติฐานการวิจัย

โดยมีสมมติฐานงานวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยจำนวนเงินรายได้ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
2. ปัจจัยจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
3. ปัจจัยจำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
4. ปัจจัยจำนวนงบประมาณด้านบุคลากร มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
5. ปัจจัยจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

6. ปัจจัยจำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
7. ปัจจัยจำนวนประชากรในพื้นที่ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
8. ปัจจัยความหนาแน่นของประชาชนในพื้นที่ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
9. ปัจจัยจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
10. ปัจจัยจำนวนผู้พิการในพื้นที่ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05
11. ปัจจัยจำนวนนักเรียนในพื้นที่ มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ประชากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 103 แห่ง

5.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง (ยกเว้นองค์กรบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เนื่องจากมีลักษณะของที่มารายได้ อำนาจหน้าที่ รวมถึงพื้นที่การให้บริการสาธารณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น) โดยสอบถามข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากฝ่ายงานงบประมาณ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

5.3 ตัวแปรในการวิจัย

5.3.1 ตัวแปรอิสระ คือ จำนวนเงินรายได้ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายในหมวดเงินเดือน จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ จำนวนประชากรในพื้นที่ ความหนาแน่นของประชาชนในพื้นที่ จำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่ จำนวนผู้พิการในพื้นที่ และจำนวนนักเรียนในพื้นที่

5.3.2 ตัวแปรตาม คือ สัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 งบประมาณ หมายความว่า แผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน

6.2 งบประมาณรายจ่าย หมายความว่า งบประมาณที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออนุมัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการโอน การแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณด้วย

6.3 รายจ่ายงบลงทุน หมายถึง หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

6.4 โครงการพัฒนา หมายถึง โครงการที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อให้การพัฒนาบรรลุตามวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

6.5 แผนพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ โดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าและให้หมายความรวมถึงการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาท้องถิ่น

6.6 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เป็นรูปแบบเงินอุดหนุนที่ทำให้ต้นทุนหรือราคาของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลง เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการบังคับให้เป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนของการให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ จึงเสมือนเป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนหรือราคา (Price Effect) ของบริการสาธารณะ

6.7 ค่าจ้างเหมาบริการ หมายถึง เป็นการที่รัฐซื้อบริการจากภาคเอกชนเพื่อให้ปฏิบัติงานบางอย่างที่รัฐไม่มีผู้ปฏิบัติหรือมีผู้ปฏิบัติไม่เพียงพอ การจ้างเหมาบริการเป็นการจ้างบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลให้ปฏิบัติงานของรัฐ โดยดำเนินการจ้างหรือดำเนินการจ้างที่ปรึกษาตามระเบียบกระทรวงการคลัง

6.8 เงินสะสม หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และให้หมายความรวมถึงเงินรายรับอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไว้ภายในวันสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่ได้หักทุนสำรองเงินสะสมไว้แล้ว และรวมทั้งเงินสะสมปีก่อนๆ ด้วย

6.9 ความหนาแน่นประชากร หมายถึง เป็นการวัดปริมาณประชากรในหน่วยพื้นที่หนึ่งๆ โดยขึ้นอยู่กับกลุ่มตัวอย่างที่เลือกนำมาสำรวจ เช่น ความหนาแน่นของประชากรในประเทศ หรือความหนาแน่นประชากรในเขตที่อยู่อาศัย และในบางครั้งจะเป็นการยากในการวัดที่ได้ค่าความหนาแน่นที่แน่นอน หน่วยที่ใช้ในการวัดความหนาแน่น ได้แก่ จำนวนประชากรต่อตารางกิโลเมตร หรือ จำนวนบ้านต่อพื้นที่ตารางกิโลเมตร หรือในบางกรณีพิเศษ จะใช้เป็นจำนวนประชากรต่อหน่วยความยาว เช่น จำนวนประชากรต่อบริเวณความยาวชายหาด

6.10 เจ้าหน้าที่งบประมาณ หมายถึง ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบถึงโครงสร้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางว่ามีลักษณะอย่างไร เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประกอบการเสนอขอรับจัดสรรงบประมาณจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง เพื่อเป็นข้อมูลให้กับเจ้าหน้าที่งบประมาณ และสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่



บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า รวบรวมแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ
3. แนวทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการคลังท้องถิ่น

1.1 หน้าที่ทางเศรษฐกิจและการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

สุชาติ ตังทางธรรม (2558: 1-28 – 1-33) และนรา เป็นประหยัด (2554: 16 - 17) ได้อธิบายถึงการจำแนกหน้าที่ทางเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยแนวคิดของริชาร์ด มัสเกรฟ และเพ็กกี มัสเกรฟ (1989) ได้จำแนกหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลออกเป็น 3 ประการ โดยอาศัยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

1. การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งการรักษาเสถียรภาพทางด้านราคา การจ้างงาน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่ในการดูแลเศรษฐกิจในภาพรวม โดยการควบคุมปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจและการใช้จ่ายของทางราชการ เพื่อให้ระดับอุปสงค์รวมของประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายดังกล่าวส่วนหนึ่งผ่านไปทางการจัดสรรงบประมาณให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่

2. การกระจายรายได้ จากการที่รัฐบาลเป็นผู้ที่มีความสามารถระดมทรัพยากรจากภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ในระบบเศรษฐกิจ โดยการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า การจัดเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือย การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน รวมทั้งการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและบริการต่างๆ ซึ่งราชการส่วนกลางทำได้ดีกว่าราชการส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนของ

การจัดสรรทรัพยากรที่ได้มานั้น จะเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรทรัพยากรให้แก่พื้นที่ได้โดยตรง และสามารถกระจายรายได้ด้วยการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพหรือการสร้างงานในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีงานทำ

3. การจัดสรรทรัพยากร จากการที่กลไกตลาดไม่สามารถจัดหาสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงต้องมีหน้าที่เข้ามาดำเนินการ ซึ่งการที่มีการกระจายอำนาจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจเลือกบริการสาธารณะเพื่อบริการให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ จะดำเนินการโดยการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างความต้องการบริการสาธารณะกับขนาดงบประมาณที่มีอยู่ ผ่านการจัดทำประชาคมของประชาชนในพื้นที่ และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้รับข้อมูลจากการจัดทำประชาคมดังกล่าว

1.2 การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทย

เพ็ญพิมล หกสุวรรณ (2559: 7 - 35) ได้แสดงแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทย โดยกล่าวว่า การปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง โดยมีโครงสร้างการบริหาร ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่พฤษภาคม พ.ศ. 2535 มีการกระจายอำนาจทางปกครองให้กับท้องถิ่น ทำให้เกิดการแบ่งอำนาจหน้าที่ใหม่ ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

แนวคิดการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในการจัดบริการสาธารณะและเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารการคลัง ซึ่งมีงบประมาณของท้องถิ่นเอง ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการปกครองตนเอง และเกิดความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ เนื่องจาก มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ สามารถทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ แต่การจัดบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ ถึงแม้ราชการส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระด้านการคลัง แต่แหล่งงบประมาณที่เป็นรายได้หลักมาจากการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลส่วนกลาง และมีการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการกำกับดูแล

1.3 การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557: 15 - 37) ได้อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้อิสระในการปกครองตนเองตามหลัก “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local Autonomy) โดยการออกกฎหมายซึ่งกำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การกระจายภารกิจและกิจการต่างๆ การจัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และการปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศ พิจารณาได้จากข้อมูล 2 ประการ คือ รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีมากกว่ารายจ่ายของรัฐบาลกลาง เพราะภารกิจมีจำนวนมาก และจำนวนข้าราชการท้องถิ่นมีมากกว่าจำนวนข้าราชการส่วนกลาง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล ระดับเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน และรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตปกครองพิเศษ สหการ เขตทรัพย์สิน บริษัทพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการก่อตั้งเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ และมีโครงสร้างภายใน ประกอบด้วย สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 4 ปี และคณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้ชัดเจน โดยมีกระทรวงกิจการภายในทำหน้าที่กำกับดูแลโดยเน้นเรื่องการคลังและการจัดเก็บภาษี และพยายามให้ท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง มีแหล่งรายได้ที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีของท้องถิ่น ภาษีอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น ภาษีที่รัฐโอนให้ท้องถิ่น เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง เงินกู้ยืม และแหล่งรายได้อื่นๆ สำหรับด้านบุคลากรท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 2 ส่วนใหญ่ คือ พนักงานพิเศษ ได้แก่ พนักงานที่มาจาก การเลือกตั้ง (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภา) และเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง และพนักงานทั่วไป ได้แก่ พนักงานธุรการ ซึ่งใช้ระบบสอบผลงานและพิสูจน์ความสามารถตามระบบคุณธรรม โดยท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล โดยให้แต่ละท้องถิ่นเป็นอิสระต่อกันอย่างแท้จริง รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล สำหรับการมีส่วนร่วมของ

ประชาชน กฎหมายการปกครองตนเองได้กำหนดให้ประชาชนมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง ได้แก่ การเสนอกฎหมาย การร้องขอให้ตรวจสอบ การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภา การถอดถอน และการลงประชามติ

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557: 37 - 54) ได้อธิบายถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสไว้ว่า การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการปกครองท้องถิ่น โดยมีรากฐานความคิดคือ มุ่งขจัดความแตกต่าง ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท สร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค เพื่อลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครอง ชุมชนต่างๆ จึงถูกปรับเปลี่ยนไปสู่รูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ การปกครองมีลักษณะการเน้นเรื่องการรวมอำนาจคล้ายกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ ภาค จังหวัด และเทศบาล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส และเขตเมืองใหญ่อีก 2 แห่ง โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับภาคประกอบด้วย สภาภาค ประธานสภาภาค และคณะกรรมการเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมระดับภาค ระดับจังหวัดประกอบด้วย สภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด และคณะกรรมการจังหวัด และระดับเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี

โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามหลักความสามารถทั่วไป หรือการบริหารปกครองโดยอิสระ เพื่อตอบสนองความต้องการชุมชนท้องถิ่นเท่าที่ไม่ก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ ซึ่งในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ โดยอิสระโดยเฉพาะเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคจะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดของเทศบาลขนาดเล็กที่มีศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ทำให้รัฐบาลส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือและแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่น สำหรับการกำกับดูแล จะมีการกำกับดูแลหลายระดับ คือ การกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคลคือรัฐบาลหรือตัวแทนสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสภาท้องถิ่นหากไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ การกำกับดูแลเหนือการตัดสินใจซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากการที่มีการตัดสินใจดำเนินการแล้วและสามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป การกำกับดูแลทางการคลัง โดยมีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เป็นองค์กรทำหน้าที่ควบคุมงบประมาณและตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลโดยส่วนกลางโดยการควบคุมและบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาและแนะแนวในการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการคลังและ

งบประมาณท้องถิ่นในฝรั่งเศส มีสัดส่วนการใช้จ่ายที่น้อยเมื่อเทียบกับระบบการคลังของภาครัฐทั้งหมด แต่มีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายงบประมาณของตน โดยเทศบาลจะมีสัดส่วนการใช้จ่ายมากที่สุด รองลงมาได้แก่จังหวัด และภาคมีสัดส่วนการใช้จ่ายน้อยที่สุด รวมถึงมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ โดยรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 มาจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ท้องถิ่นเรียกเก็บเองได้ เงินอุดหนุนจากรัฐเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความยืดหยุ่นและให้อิสระในการใช้จ่ายของท้องถิ่น และเงินกู้ยืมสำหรับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบเดียวกัน คือ ข้าราชการท้องถิ่นมีฐานะเท่าข้าราชการส่วนกลาง โดยหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง ทั้งการสรรหาและการเลื่อนตำแหน่ง การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เพื่อทราบถึงการดำเนินกิจการและการตัดสินใจของตัวแทนที่เข้ามาทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น เช่น การเผยแพร่รายงานการประชุมสภาท้องถิ่น การขอทราบมติต่างๆ ของสภาท้องถิ่น การเผยแพร่คำสั่งต่างๆ ของสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ เป็นต้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

พงษ์มนัส คีต (2563: 44 – 52) ได้อธิบายการกระจายอำนาจการปกครองของสาธารณรัฐอินโดนีเซียว่า มีระบบการปกครองแบบสาธารณรัฐ และมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว ในระบบประชาธิปไตยและมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและฝ่ายบริหาร ทั้งนี้การกระจายอำนาจมีการตรากฎหมายขึ้นมา 2 ฉบับ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง โดยเป็นกฎหมายการกระจายอำนาจด้านการบริหารและกฎหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ

กฎหมายฉบับที่ 22/1999 มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังการปกครองท้องถิ่น การสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ทำให้องค์กรของรัฐใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น โดยรัฐส่วนกลางทำหน้าที่รับผิดชอบหน้าที่ใหญ่ๆ เช่น นโยบายความมั่นคง การป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การวางแผนเศรษฐกิจในระดับมหภาค เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลสาธารณูปโภค การศึกษา วัฒนธรรม สาธารณสุข การเกษตร คมนาคม สิ่งแวดล้อม แรงงานและที่ดิน เป็นต้น

กฎหมายฉบับที่ 25/1999 มีเนื้อหาว่าด้วยการบริหารการคลังของท้องถิ่น โดยกำหนดให้รัฐบาลส่วนกลางต้องแบ่งรายได้ของตนเองให้กับท้องถิ่นโดยแบ่งสัดส่วนรายได้อย่างน้อยร้อยละ 25 ของรายได้ที่ส่วนกลางจัดเก็บได้ ซึ่งยังถือว่าเป็นการรวมอำนาจอยู่เล็กน้อยเนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางยังเข้ามามีบทบาทในการดูแลเรื่องรายได้ของท้องถิ่น

และต่อมา สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีการตรากฎหมายฉบับที่ 32/2004 มีเนื้อหาว่าด้วยการกระจายอำนาจทางการเมือง โดยเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่มาของผู้นำท้องถิ่นจากสภาท้องถิ่น

เป็นผู้เลือกผู้นำท้องถิ่นเปลี่ยนเป็นการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน แต่ทั้งนี้การเลือกตั้งยังอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้งส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐบาลส่วนกลาง

1.4 แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง

นรา แป้นประหยัด (2554: 19 - 21) ได้อธิบายระบบความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยสามารถจำแนกความสัมพันธ์ทางการคลังบนพื้นฐานหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง ได้เป็น 4 หลักการ ได้แก่

1) หลักการจัดแบ่งและถ่ายโอนหน้าที่ด้านการจัดบริการสาธารณะสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนมักจะเลือกทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชุมชนใดชุมชนหนึ่งเป็นการเฉพาะ และอยู่ในวิสัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการได้เอง

2) การจัดแบ่งฐานรายได้ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม คือ แยกหรือจัดแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากกัน อย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเก็บภาษีจากฐานภาษีที่เกิดจากกิจกรรมในท้องถิ่น และได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ในกรณีที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีเหล่านี้ก่อนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรได้รับสิทธิในการจัดเก็บภาษีเหล่านี้หรือได้รับส่วนแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาลระดับชาติ

3) หลักการรักษาดุลการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Vertical Balance) ในทางปฏิบัติ มักประสบปัญหาความไม่สมดุลทางการคลังที่เกิดจากการจัดแบ่งรายได้และหน้าที่ (รายจ่าย) ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง “ความไม่สมดุลทางการคลังแนวตั้ง” เป็นสถานะที่รัฐบาลระดับชาติจัดบริการสาธารณะน้อยลง แต่รายได้อาจเท่าเดิมหรือเพิ่มมากขึ้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับมีหน้าที่มากขึ้น แต่รายได้เพิ่มขึ้นน้อยกว่ารายจ่าย และ “ความไม่สมดุลทางการคลังแนวนอน” หมายถึง แต่ละพื้นที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เท่ากัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละชุมชนมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้แตกต่างกัน และมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน โดยมักให้ความสำคัญกับความไม่สมดุลแนวตั้งมากกว่าแนวนอน รัฐบาลจึงมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาด้วยการโอนเงินส่วนที่เกินดุลจากงบประมาณของรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดดุล

4) หลักการควบคุมกำกับดูแลท้องถิ่นในทางการคลัง ประเทศที่ยึดหลักการรับรองสิทธิการปกครองตนเองอย่างเคร่งครัดจะเลือกใช้แนวทางการส่งเสริมธรรมาภิบาล (Governance) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมาตรการต่างๆ มากกว่าการควบคุมหรือการกำกับดูแลทางการ

คลัง แต่สำหรับประเทศที่เลือกใช้วิธีการควบคุมการก่อกำเนิดและการรักษาวินัยทางการคลังของท้องถิ่น นั้น อาจแบ่งวิธีการควบคุมออกเป็น 4 ลักษณะ คือ ปล่อยให้กลไกตลาดเป็นตัวควบคุม รัฐบาลทุกระดับร่วมกันกำหนดมาตรฐานและกำกับดูแล ออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อกำหนดระดับภาระหนี้ วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน และควบคุมการบริหารการอนุมัติหรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบสถานะการเงินและการใช้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546: 20) กล่าวใน ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557: 15) ได้อธิบายถึง การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในส่วนกลางลดระดับการใช้อำนาจในการควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลัง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่ในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลัง และจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลัง ส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น ในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง

เพ็ญพิมล หกสุวรรณ (2559: 7-35) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นส่วนสำคัญที่สุดส่วนหนึ่ง ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะของราชการส่วนท้องถิ่นต้องอาศัยเงินงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะ แต่เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น การขาดความเข้มแข็งด้านการจัดหารายได้ และโครงสร้างรายได้ที่ต้องพึ่งพิงจากรัฐบาลส่วนกลางสูง โดยส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐ แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1.5 แนวคิดศักยภาพการคลังท้องถิ่น

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550: 3 - 10) ได้ให้ความหมายของศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ตามทฤษฎีการคลังท้องถิ่นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายสาธารณะด้านต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องโดยเป็นความต้องการของประชาชน ผ่านกลไกการเมืองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย รวมถึงรายจ่ายเพื่อการลงทุน ตามความต้องการของประชาชน

วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการคลัง หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเจริญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ย่อมจะมีรายจ่ายในการบริการสาธารณะสูง และต้องเพิ่มขีดความสามารถในการจัดหารายได้ให้สูงขึ้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต้องการใช้จ่ายในระดับต่ำ การจัดเก็บภาษีก็ควรจะลดลง เพื่อให้ไม่ให้เป็นภาระของประชาชนมากเกินไป โดยการที่จะให้มีศักยภาพทางการคลังไม่ได้หมายถึงการมี

เงินสะสมที่มากขึ้นโดยการใช้จ่ายให้น้อยกว่ารายรับในแต่ละปี เนื่องจากการที่มีเงินสะสมมากแสดงให้เห็นว่าเงินในมือของประชาชนถูกดึงไปเก็บสะสมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนที่จะนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน เพียงแต่เงินสะสมควรมีระดับที่เพียงพอต่อการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉินและรักษาสภาพคล่องทางการเงินกรณีรายรับเข้ามาล่าช้า ดังนั้นการมีปริมาณเงินสะสมมากๆ จึงไม่ใช่เป้าหมายหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 แนวคิดสินค้าสาธารณะ

พงษ์ธร วราศัย (2558: 4-4 – 4-7) อธิบายเกี่ยวกับสินค้าสาธารณะว่าเป็นสินค้าที่ภาครัฐเป็นผู้จัดหาเพื่อให้บริการแก่ประชาชน เนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถจัดหาสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีคุณลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1. ไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค (non-rival in consumption) หมายความว่า เมื่อมีการผลิตสินค้าสาธารณะขึ้นมาแล้วและมีผู้บริโภคจำนวนหนึ่งบริโภคสินค้านั้นอยู่ เมื่อมีผู้บริโภคอีกคนหนึ่งเข้ามาร่วมบริโภคด้วย ต้นทุนส่วนเพิ่มของการบริโภคมีค่าเท่ากับศูนย์ หรืออีกนัยหนึ่งคือการเข้ามาบริโภคเพิ่มของผู้บริโภคอีกคนหนึ่งมิได้ทำให้ประโยชน์ของผู้ที่กำลังบริโภคอยู่เดิมนั้นลดลงไป แต่ประการใด สอดคล้องกับสิรินทร อินทร์สวาท (2542: 54 – 56) อธิบายลักษณะของสินค้าสาธารณะว่าเป็นสินค้าที่มีคุณสมบัติพิเศษต่างจากสินค้าเอกชน คือ การบริโภคสินค้าประเภทหนึ่งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับความพอใจ (Utility) ในการบริโภคของคนอื่นๆ

2. ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (non excludable in consumption) เมื่อมีการผลิตสินค้าสาธารณะขึ้นแล้วจะไม่สามารถกีดกันบุคคลหนึ่งบุคคลใดจากการบริโภคสินค้าได้ แม้ว่าผู้นั้นจะไม่ได้ร่วมจ่ายในการผลิตสินค้าสาธารณะนั้นก็ตาม สอดคล้องกับสิรินทร อินทร์สวาท (2542: 54 – 56) อธิบายลักษณะของสินค้าสาธารณะว่าสินค้าที่ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non excludable) สินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ไม่สามารถกั้นให้ผู้อื่นเข้ามาบริโภคได้ เช่น การป้องกันประเทศ จะมีประโยชน์แก่คนทั้งประเทศ ไม่สามารถจำกัดการป้องกันแก่ประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด การที่ไม่สามารถกีดกันผู้อื่นทำให้เกิดความยุ่งยากในการกำหนดราคาสินค้าและการเก็บค่าใช้จ่ายบริการสินค้านั้นๆ ทำให้เกิด Free rider ขึ้นในสังคม และสินค้าสาธารณะเป็นสินค้าที่ไม่ต้องแข่งขันกันในการบริโภค (Non-rivalness) เนื่องจาก เมื่อผลิตขึ้นมาแล้วทุกคนในสังคมสามารถบริโภคได้ในปริมาณเท่ากัน ทำให้ไม่จำเป็นจะต้องแข่งขันกับผู้อื่นที่จะบริโภค การบริโภคสินค้าสาธารณะของคนหนึ่งๆ จะไม่ส่งผลกระทบต่อความพอใจของบุคคลอื่น ๆ เหมือนกับที่เกิดกับสินค้าเอกชน กลไกราคาจึงเข้ามาทำงานไม่ได้ผล เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดระบบตลาดสินค้าสาธารณะที่ล้มเหลว (Market failure)

แต่โดยทั่วไปแล้ว สินค้าสาธารณะที่พบโดยทั่วไปมักมีคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะบางอย่าง เช่น อาจเป็นสินค้าที่สามารถกีดกันการบริโภคได้ เช่น สวนสาธารณะ ทุกคนสามารถเข้าไป

ใช้ได้โดยไม่ต้องแข่งขัน แต่สามารถกีดกันได้ถ้ามีการล้อมรั้วแล้วเก็บค่าบริการ สินค้าที่มีลักษณะดังนี้จะเป็นสินค้าสาธารณะที่ไม่แท้ (Impure public goods)

Layman's Economics (2016) กล่าวถึง สินค้าสาธารณะและบทบาทของรัฐบาลในการผลิตสินค้าสาธารณะว่า ในทางเศรษฐศาสตร์การมีสินค้าสาธารณะถือว่าเป็นลักษณะหนึ่งของความล้มเหลวของตลาด (market failure) คือ หากเป็นกลไกของระบบตลาดเอง โดยที่รัฐบาลไม่เข้ามาแทรกแซงหรือเข้ามาทำการผลิตสินค้าสาธารณะจะไม่เกิดขึ้น หรือผลิตได้ไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลจึงมีหน้าที่ดูแลสวัสดิการของประชาชน สินค้าและบริการที่กิจการหรือบุคคลในภาคเอกชนไม่ยินดีผลิต แต่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต หรือมีผลต่อการเสริมสร้างสวัสดิการแก่ประชาชน รัฐบาลก็ต้องเป็นผู้จัดทำให้ เช่น การสร้างถนนหนทาง ระบบคมนาคม ระบบป้องกันน้ำท่วม การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและป้องกันประเทศ เป็นต้น แต่การผลิตสินค้าสาธารณะต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูง รัฐบาลจึงต้องมีงบประมาณในการผลิตสินค้าสาธารณะเหล่านี้ ซึ่งมาจากการเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ และถึงแม้ประชาชนผู้เสียภาษีจะเป็นเจ้าของที่แท้จริงของสินค้าสาธารณะ แต่ลักษณะของสินค้าสาธารณะนั้นไม่สามารถจำกัดผู้ใช้หรือกีดกันการใช้ได้ ผู้ที่เสียภาษีมากก็ไม่อาจใช้สินค้าสาธารณะมากกว่าผู้เสียภาษีน้อย และผู้ไม่เสียภาษีก็สามารถใช้สินค้าสาธารณะได้เช่นเดียวกับผู้เสียภาษี

1.7 การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินอุดหนุนและเงินจากการจัดเก็บภาษีและอากร เพื่อให้การดำเนินการด้านสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาลแบ่งออกได้เป็น 4 ด้านหลัก คือ

1. ด้านการจัดบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน ทางระบายน้ำ ไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารจัดการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร
2. ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การบริการสาธารณะสุขมูลฐาน การจัดการศึกษาท้องถิ่น และการบริการสถานที่พักผ่อนหย่อนใจในท้องถิ่น
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบ เช่น การป้องกันอุบัติเหตุทางถนน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการจัดการบริการห้องน้ำสาธารณะในท้องถิ่น
4. ด้านการลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวและอาชีพ การพัฒนาป่าชุมชน และการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และจารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

สันต์ชัย รัตนขวัญ (2559) ได้สรุปปัญหาในการจัดบริการสาธารณสุขโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการของการจัดบริการสาธารณสุข 2 ระดับ คือ

1. ปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขในระดับมหภาค เป็นปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในเชิงอำนาจการบริหารจัดการบริการสาธารณสุขที่ยังไม่ได้รับอิสระที่แท้จริง ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมายและข้อจำกัดด้านงบประมาณ และปัญหาโครงสร้างของระบบบริการราชการที่ยังเน้นการรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจน มีความซับซ้อน สายการบังคับบัญชายาว และมีโครงสร้างการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น

2. ปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขในระดับจุลภาค คือการจัดบริการสาธารณสุขที่ยังไม่สนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและมีลักษณะไม่เหมาะสม อันเป็นผลมาจากการให้บริการสาธารณสุขที่ไม่ครบถ้วนทุกด้านและทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่ม เช่น การเน้นประโยชน์กับประชาชนเพียงบางกลุ่ม ไม่ทั่วถึง ขาดการลำดับความสำคัญกับความจำเป็นเร่งด่วนของปัญหาที่ต้องจัดบริการสาธารณสุข ทำให้การจัดบริการสาธารณสุขยังขาดคุณภาพ ขาดความชัดเจน ขาดความเป็นธรรมและไม่เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่

2. แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ

2.1 นิยามของงบประมาณ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายคำว่า “งบประมาณ” หมายถึง บัญชีหรือจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายรับและรายจ่าย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 5 ได้ให้นิยามคำว่า “งบประมาณ” หมายความว่า แผนงาน หรืองานสำหรับประมาณการด้านรายรับและรายจ่าย แสดงในรูปตัวเลขจำนวนเงิน การตั้งงบประมาณ คือ การแสดงแผนดำเนินงานออกเป็นตัวเลขจำนวนเงิน และคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า งบประมาณ ที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออนุมัติ

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้ให้นิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายหรือที่กำหนดขึ้นใหม่ในระหว่างปีงบประมาณ

วราศิณี สุนทร (2546: 34) ได้ให้ความหมายของคำว่า “งบประมาณ” หมายถึง แผนแสดงการจัดสรรทรัพยากรทั้งด้านรายรับและรายจ่ายที่หน่วยงาน องค์กร คาดการณ์ว่าจะดำเนินการภายในระยะเวลาหนึ่ง โดยแสดงออกมาในรูปจำนวนเงิน

2.2 ความสำคัญของงบประมาณ

วราศิณี สุนทร (2546: 36) สรุปความสำคัญของงบประมาณได้ว่า ในส่วนของฝ่ายบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเพื่อให้หน่วยงานในความควบคุมถือปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ต้องการ ขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวด้วย ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ งบประมาณถือเป็นสัญญาที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีผลเป็นข้อผูกมัดและใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า เป็นไปตามที่ตกลงไว้หรือไม่ และสำหรับหน่วยงานองค์กรที่เป็นหน่วยปฏิบัติงาน งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อตอบสนองนโยบายตามที่ฝ่ายบริหารกำหนด

ณรงค์ สัจพันโรจน์ (2541) อ้างถึงใน ศิริวรรณ พันธุ์สิทธิ์ (2553: 11) กล่าวว่า เหตุผลที่งบประมาณมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศเนื่องจากงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารประเทศและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศตามแผนงาน งาน โครงการ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลกำหนดตามงบประมาณที่มีอยู่
2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากงบประมาณเป็นการใช้จ่ายของภาครัฐ จึงต้องใช้จ่ายและจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลและจัดสรรให้กับโครงการที่มีความจำเป็นโดยเฉพาะโครงการด้านการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง
3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ ด้วยงบประมาณของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยต้องวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและทรัพยากร
4. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ ก่อให้เกิดการความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยการจัดสรรงบประมาณจะช่วยยกฐานะของประชาชนที่ยากจนให้มีรายได้สูงขึ้น เช่น การสร้างถนนไปสู่ประชาชนในชนบท เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นเส้นทางขนส่งผลผลิตออกสู่ตลาดภายนอกท้องถิ่นได้สะดวกเพื่อผลผลิตที่มีคุณภาพ ทำให้เกิดรายได้สูงขึ้น เป็นต้น
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศ โดยการจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ ทั้งในภาวะเงินเฟ้อและภาวะเงินฝืด

6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์งานและผลงานในการดำเนินงานให้แก่ประชาชนและประเทศ ประชาชนสามารถทราบได้ว่าเงินภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้จากประชาชนถูกนำมาใช้ประโยชน์ให้กับประชาชนผ่านการให้บริการสาธารณะและจัดทำโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

2.3 ความสำคัญของงบลงทุนของภาครัฐ

งบลงทุนของภาครัฐประกอบด้วย งบประมาณการก่อสร้างและครุภัณฑ์ ถือเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ผ่านการใช้จ่ายเงินของภาครัฐซึ่งมีผลต่อการใช้จ่ายและการลงทุนของภาคเอกชน ดังนี้

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย (2560: 25 – 27) ได้อธิบายผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนว่า ภาครัฐเข้ามามีบทบาทในการกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยการผลักดันการลงทุนขนาดใหญ่เพื่อช่วยเร่งให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนตามมา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้นได้ทั้งในทางตรงและทางอ้อมโดย 1) การสร้างอุปสงค์ต่อสินค้าและบริการ 2) การลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจและเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ 3) การสร้างโอกาสทางธุรกิจ เช่น การพัฒนาโครงข่ายคมนาคมที่เอื้อต่อการกระจายตัวของเมือง และ 4) การเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนและการสร้างบรรยากาศที่ดีในการลงทุน

2. สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559: 6) ได้อธิบายความสำคัญของการลงทุนภาครัฐว่า การลงทุนภาครัฐ (Public Investment) มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย ซึ่งเป็นการลงทุนในโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (Infrastructure) อันจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ก่อให้เกิดการสร้างงาน เพิ่มผลผลิตและศักยภาพการผลิตในระยะยาว

3. ฐานันตร์ รัตนะนาม (2558: 70 - 71) ได้ศึกษาผลกระทบการลงทุนของภาครัฐต่อการลงทุนของภาคเอกชน พบว่า ความสัมพันธ์ในการปรับตัวระยะสั้นของการลงทุนภาครัฐส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนลดลง (Crowding out Effect) ซึ่งในระยะสั้นเมื่อรัฐบาลใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวจะส่งผลให้การลงทุนของภาคเอกชนลดลง อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงดุลยภาพในระยะยาวกลับพบว่า การสะสมทุนสุทธิภาครัฐ จะสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีการสะสมทุนสุทธิเพิ่มขึ้น (Crowding in Effect) แสดงให้เห็นว่าการสะสมทุนภาครัฐโดยเฉพาะการสะสมทุนในโครงสร้างพื้นฐานจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนส่งผลต่อประสิทธิภาพในการผลิตทำให้เอกชนได้รับ

ผลตอบแทนที่สูงขึ้นและหันกลับมาลงทุนเพิ่ม โดยพิจารณาจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละกิจกรรม พบว่า การลงทุนด้านคมนาคมส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการที่ภาครัฐวางแผนโครงการในการตัดถนนสายใหม่หรือขยายช่องการจราจร จะทำให้ภาคเอกชนจะได้รับประโยชน์โดยตรงและสามารถลดต้นทุนในการขนส่งสินค้าได้ในอนาคตส่งผลให้เอกชนมีการขยายการลงทุนเพิ่มขึ้น

4. สาวิณี สุริยัณรัตกร (2556: 3) ได้สรุปบทบาทของภาครัฐที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสังคมโดยผ่านรายจ่ายสาธารณะ คือการบริโภคและการลงทุนของรัฐ เป็นไปตาม 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีของเคนส์ ซึ่งมองว่าการลงทุนของภาครัฐสามารถทำให้การลงทุนของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นได้ (Crowding in Effect) โดยผ่านช่องทางประสิทธิภาพการผลิตของภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ ต่างกับแนวคิดคลาสสิกที่มองว่าการลงทุนภาครัฐอาจไปแย่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดบางส่วนของภาคเอกชน เช่น เงินทุน เมื่อความต้องการเงินทุนมีมากขึ้นก็จะผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น ส่งผลให้การลงทุนภาคเอกชนลดลง (Crowding out Effect)

อีกทั้ง สาวิณี สุริยัณรัตกร (2556: 11 - 12) ได้ศึกษาผลกระทบของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2513 - 2550 พบว่า การลงทุนภาครัฐย้อนหลัง 2 ปี มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับการลงทุนภาคเอกชน ซึ่งเพิ่มขึ้นอันเกิดจากการที่ภาคเอกชนเห็นโอกาสในการทำธุรกิจจากการที่รัฐบาลลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และเมื่อศึกษาเฉพาะการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ พบว่า การสะสมทุนภาครัฐ ด้านโครงสร้างพื้นฐานในอดีตมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับประสิทธิภาพการผลิตภาคเอกชน เนื่องจากถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งของภาคเอกชนที่มีส่วนช่วยสนับสนุนต่อการผลิตของภาคเอกชน ทำให้มีประสิทธิภาพในการผลิตที่ดีขึ้นและทำให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต

2.4 การจำแนกงบประมาณรายจ่าย

โกเมน จิรัญกุล และวสุ สุวรรณวิหค (2558: 11-17 - 11-20) ได้จำแนกงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ โดยสามารถแบ่งประเภทรายจ่ายภาครัฐตามลักษณะการใช้จ่าย ดังนี้

1) การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงาน เป็นการแสดงงบประมาณรายจ่ายตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล โดยยึดถือหลักในการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งได้จำแนกการดำเนินงานของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์อย่างกว้างขวางออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1.1) ด้านการบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย การบริหารทั่วไปของรัฐ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน

1.2) ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการจัดการที่ดินและการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกร การพยุงราคาผลผลิต การส่งเสริมการเกษตร การปศุสัตว์ การควบคุมศัตรูพืช การป่าไม้ การประมง การสำรวจ การจัดหา การพัฒนา และควบคุมทรัพยากรเชื้อเพลิง การผลิตไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานต่างๆ การดำเนินงานด้านทรัพยากรธรณี การส่งเสริมการควบคุมอุตสาหกรรมของกระทรวงอุตสาหกรรม การวิจัยเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม การดำเนินงานด้านนโยบาย การพาณิชย์ การควบคุมการดำเนินกิจการโรงแรมและภัตตาคาร การส่งเสริมการท่องเที่ยว การแรงงาน การดำเนินโครงการอเนกประสงค์ต่างๆ การบริหารและก่อสร้างระบบขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ การสื่อสาร (ไม่รวมระบบโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง ซึ่งจัดอยู่ในลักษณะงานการศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ) การวิจัยและพัฒนาด้านการเศรษฐกิจ

1.3) ด้านการบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย การสิ่งแวดล้อม การเคหะและชุมชน การสาธารณสุข การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์

2) การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ การจำแนกรายจ่ายตามลักษณะนี้เป็นการจำแนกเพื่อแสดงให้เห็นผลทางเศรษฐกิจของรายจ่ายแต่ละประเภท ซึ่งจำแนกได้เป็น

2.1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการ รายจ่ายดอกเบี้ย เงินอุดหนุน และเงินโอนประจำ และรายจ่ายอื่นๆ

2.2) รายจ่ายลงทุน ประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อซื้อทรัพย์สินถาวรทุกประเภท เงินโอนเพื่อการลงทุน เงินที่จ่ายเข้ากองทุนและเงินทุนหมุนเวียน และเงินที่จ่ายเพื่อชำระค่าหุ้น

2.3) รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้และชดใช้เงินคงคลัง

3) การจำแนกรายจ่ายตามหมวดรายจ่าย เป็นการแบ่งตามการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการในด้านต่างๆ โดยมีหมวดรายจ่ายที่สำคัญ ดังนี้

3.1) งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทนพนักงานราชการ

3.2) งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายเพื่อการบริหารและดำเนินงาน เช่น ค่าตอบแทน วัสดุ และสาธารณูปโภค

3.3) งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.4) งบเงินอุดหนุน รายจ่ายเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งจำแนกรายจ่ายเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน

3.5) งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะงบรายจ่ายใด หรือสำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายจากงบรายจ่ายนี้ ซึ่งจำแนกรายจ่ายเป็นงบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบลงทุน

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

สิรินทร อินทร์สวาท (2542: 63 – 64) ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นว่าถือเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น (Decentralization) ตามหลักทางรัฐศาสตร์ ซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ของตนเองเพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะ แต่การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางสามารถแก้ปัญหา Spillover หรือปัญหาในกรณีที่ดินค้าและบริการสาธารณะบางอย่างในท้องถิ่นหนึ่งเป็นผู้ผลิต แต่ประชาชนในท้องถิ่นอื่นได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นด้วย หากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จ่ายต้นทุนของสินค้าสาธารณะ อาจทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นรับภาระต้นทุนสินค้าสาธารณะมากเกินไป ขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่มาใช้ประโยชน์แต่กลับไม่ได้เป็นผู้จ่าย นอกจากนี้ในทางรัฐศาสตร์แล้ว รัฐบาลกลางก็ใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ทำงานตามที่รัฐบาลกลางต้องการ

การจัดแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนอาจแบ่งได้ตามเงื่อนไขหรือแบ่งได้ตามลักษณะของเงินอุดหนุน ได้ดังนี้

แบ่งตามเงื่อนไขการนำไปใช้ได้ 2 ประเภท คือ

1. เงินอุดหนุนทั่วไป (Block grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำไปใช้ในด้านใด เป็นการให้เงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไขการนำไปใช้
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Selective or categorical grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกำหนดเงื่อนไขในการใช้เงินในโครงการใดโครงการหนึ่งเฉพาะ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถนำไปใช้ด้านอื่นได้

แบ่งตามลักษณะของเงินอุดหนุน ได้ 2 ประเภท คือ

1. เงินอุดหนุนแบบให้เปล่า (Non-matching grants) เป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลแบบให้เปล่า โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นในโครงการใดโครงการหนึ่งทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการให้เปล่าแบบทั่วไป (General nonmatching grants) ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปใช้ในโครงการใดก็ได้ หรือการให้เปล่าเฉพาะกิจ (Selective nonmatching grants)

2. เงินอุดหนุนช่วยเหลือแบบร่วมสมทบ (Matching grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ โดยคิดสัดส่วนกับต้นทุนทั้งหมดของงบประมาณในการทำโครงการ ส่วนที่เหลือเป็นเงินของรัฐบาลท้องถิ่น มีทั้งเป็นแบบสมทบแบบทั่วไป (General matching grants) และเงินอุดหนุนสมทบแบบเลือกโครงการใดโครงการหนึ่งเฉพาะ (Selective matching grants)

2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล

โกเมน จิรัญกุล และวสุ สุวรรณวิหค (2558: 11-5 – 11-11) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งมีปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจกำหนดรายจ่ายสาธารณะ โดยได้รวบรวมแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายภาครัฐ ดังนี้

1. กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐของอดอล์ฟ วากเนอร์ (Adolph Wagner) นักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันในศตวรรษที่ 19 กล่าวว่า ในระบบเศรษฐกิจที่ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน รัฐบาลมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจจะขึ้นอยู่กับขนาดของกิจกรรมของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ สำหรับ “กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐ (Law of rising public expenditure)” วากเนอร์ได้แบ่งรายจ่ายของภาครัฐออกเป็น 4 ประเภทหลักๆ คือ การป้องกันประเทศ การบริหารงานทั่วไป การเศรษฐกิจ และการศึกษา โดยรายจ่ายของรัฐจะปรับตัวเพิ่มขึ้นตามผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ที่เพิ่มขึ้น หมายถึง GNP จะเป็นตัวกำหนดรายจ่ายของภาครัฐนั่นเอง โดยแนวคิดของวากเนอร์สามารถเขียนในรูปฟังก์ชัน ดังนี้

$$G = GNP$$

โดยที่ G หมายถึง รายจ่ายภาครัฐ และ GNP หมายถึง ผลผลิตรวมของประเทศ

2. ทฤษฎีของบาร์โร โดยบาร์โร (Barro) กำหนดให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นปัจจัยการผลิตของภาคเอกชน โดยขนาดของรัฐบาลที่เหมาะสมที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตสูงสุดและยังคงอยู่ในระดับนั้นตลอดไป เรียกว่า Steady State ซึ่งจะเป็นขนาดที่รัฐบาลมีผลผลิตส่วนเพิ่มของการใช้จ่ายภาครัฐ (marginal product of government expenditure) เท่ากับ 1 นอกจากนี้ บาร์โรยังได้กำหนดคุณลักษณะของตัวแปรการใช้จ่ายรัฐบาลที่ใช้ในแบบจำลอง โดยกำหนดว่ารัฐบาลไม่ได้มีฟังก์ชันการผลิตและไม่ได้เป็นเจ้าของทุน เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้เป็นผู้ผลิตสินค้าและบริการเอง แต่จะใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการต่างๆ แล้วจึงนำมาให้บริการแก่ประชาชนในรูปบริการของรัฐ ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นการใช้จ่ายเพื่อบริโภคหรือซื้อสินค้าและบริการจากภาคเอกชน

3. มัสเกรฟและมัสเกรฟ ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้รายจ่ายภาครัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะยาว ดังนี้

1) การเติบโตของรายได้ต่อหัว (Growth of per capita income) การที่รายได้เฉลี่ยต่อคนในประเทศเพิ่มสูงขึ้น เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจภาคการเกษตรที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่ำ

ไปสู่เศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมที่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนสูง ภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาระบบการศึกษา เพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และยังต้องมีการดูแลและแก้ปัญหาจากการพัฒนาด้วย เช่น ปัญหาความเสื่อมโทรมและความแออัดของชุมชน ซึ่งการพัฒนาและแก้ปัญหาแล้วต้องใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการ

2) การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี (Technical change) เมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีมักทำให้ความต้องการบริโภคสินค้าสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงไป เช่น การพัฒนาเทคโนโลยีเครื่องยนต์ทำให้ธุรกิจการท่องเที่ยวและการขนส่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลต่อความต้องการใช้ถนนสาธารณะในการเดินทางเพิ่มขึ้น ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณในการสร้างและการบำรุงรักษาสินค้าสาธารณะต่างๆ เพื่อให้บริการได้อย่างเพียงพอต่อความต้องการ

3) การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร (Population change) อัตราการเกิดที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาทำให้จำนวนและโครงสร้างประชากรในประเทศเปลี่ยนไป ซึ่งจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับเยาวชน และค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุซึ่งมักจะเป็นค่าใช้จ่ายของภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย นอกจากนี้ การย้ายถิ่นฐานของประชากรไปสู่ชุมชนเมืองก็ทำให้ภาครัฐต้องจัดหาระบบสาธารณูปโภคสำหรับชุมชนเมืองให้เพียงพอต่อความต้องการที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน

4) ต้นทุนบริการสาธารณะที่สูงขึ้นเมื่อเทียบกับต้นทุนสินค้าเอกชน โดยราคาของปัจจัยการผลิตหรือการซื้อสินค้าโดยภาครัฐจะตอบสนองต่อเงินเฟ้อสูงกว่าสินค้าเอกชน เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นจะส่งผลให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินของภาครัฐ (nominal expenditure) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ กรณีที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีให้สูงขึ้น ราคาของปัจจัยการผลิตหรือสินค้าที่ซื้อโดยภาครัฐก็มักจะตอบสนองหรือมีต้นทุนลดลงต่ำกว่าสินค้าเอกชน จึงทำให้รายจ่ายของรัฐบาลอยู่ในระดับราคาสูงกว่าเอกชนด้วย

5) การขยายเขตชุมชนเมือง (Urbanization) ทำให้ภาครัฐจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคเพื่อรองรับและแก้ปัญหาความแออัดของชุมชน ซึ่งจะทำให้มีค่าใช้จ่ายภาครัฐมากขึ้น

ไพศาล บรรจสุวรรณ์ (2546 : 12 – 49) ได้รวบรวมและจำแนกแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มแนวทางหลักๆ ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มแนวความคิด ทฤษฎีตามแนวทางประชากร (Demographic approach)

1.1 กฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะ (Law of Rising Public Expenditure)

กฎการเพิ่มขึ้นรายจ่ายสาธารณะได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ตามที่โกเมน จิรัญกุล และวสุ สุวรรณวิหค (2558) นำเสนอแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายภาครัฐ

1.2 ทฤษฎีของอลัน ที พิค็อก และแจ็ค ไวส์แมน

ทฤษฎีของอลัน ที พิค็อก และแจ็ค ไวส์แมน นั้นพยายามอธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะนั้นมิได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับที่สม่ำเสมอเสมอไป แต่บางช่วงเวลาก็มีตัวแปรและปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับของรายจ่ายสาธารณะ เช่น ปัจจัยทางด้านสงคราม การเก็บภาษี นโยบายใหม่ๆ ของรัฐบาล ตลอดจนวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น แนวทางการศึกษาของพิค็อกและไวส์แมนนั้น จัดว่าเป็นแนวทางการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะเชิงประจักษ์ (positive approach)

1.3 ข้อสมมติฐานของคลาร์ก (Clark's hypothesis)

ข้อสมมติฐานของคลาร์กชี้ว่า ความสามารถในการหารายได้ของรัฐทั้งภาษีและรายได้อื่นๆ เป็นตัวกำหนดความสามารถในการใช้จ่ายหรือที่เรียกว่า การขยายบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐ และเมื่อใดที่การขยายการใช้จ่ายของรัฐบาลมีมากเกินไป (เกินกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ประชาชาติตามข้อสมมติฐานของคลาร์ก) ก็จะนำมาซึ่งภาวะเงินเฟ้อ ซึ่งเป็นเงินเฟ้อที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มากเกินไป โดยมาจากการเก็บภาษีอย่างหนักของรัฐบาลจนทำให้ประชาชนขาดแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการทางด้านแรงงานมีสูง ส่งผลให้ระดับราคาสินค้าและบริการสูงตาม

1.4 ตัวแบบการพัฒนากาการเจริญเติบโตของรายจ่ายสาธารณะ (Development model of public expenditure growth)

เมื่อเศรษฐกิจมีการขยายตัวสูงมากขึ้น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนด และส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายทางด้านสังคมและสวัสดิการทางสังคมในสัดส่วนสูงมากขึ้นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายทางด้านการศึกษาและรายจ่ายด้านสาธารณสุข จะเห็นว่าตัวแบบที่มีสเกรฟและรอสดาวพัฒนาขึ้นมาี้ จะพิสูจน์ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นตัวแปรต้นที่กำหนดตัวแปรตาม คือรายจ่ายสาธารณะ ภายใต้เงื่อนไขว่าการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะต้องเป็นการพัฒนาในระดับที่สูงถึงขั้นที่เรียกว่า "the maturity stage"

1.5 แนวความคิดการกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะตามแนวหน้าของการคลัง (Functional Finance)

การกำหนดขนาดของรายจ่ายสาธารณะโดยอาศัยแนวความคิดทฤษฎีลูกโป่งตามแนวหน้าของการคลัง ได้ให้ภาพในเชิงมหภาคว่า การจะกำหนดขนาดของรายจ่ายสาธารณะจะต้องคำนึงถึงการทำงานของลูกสูบทั้ง 3 ลูกสูบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ของคู่ลูกสูบการคลังทั้งในส่วนของการสูบลูกสูบออก (ภาษีอากร) และการสูบลูกสูบเข้า (รายจ่ายสาธารณะ) ซึ่งจะต้องสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในระบบของการทำงานต้องไม่มากเกินไปจนทำให้อุปสงค์มวลรวม (aggregate demand) เพิ่มขึ้นมากเกินไปจนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น หรืองบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องไม่ต่ำเกินไปจนทำให้อุปสงค์มวลรวมลดลงเกินไปจนเกิดภาวะเงินฝืด

กลุ่มที่สอง กลุ่มแนวความคิด ทฤษฎีตามแนวทางทางเลือกสาธารณะ (Public choice approach)

2.1 หลักการ “รายจ่ายกำหนดรายได้”

หลักการนี้สะท้อนให้เห็นได้จากกระบวนการงบประมาณที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดระดับรายจ่ายตามที่รัฐต้องการโดยอิงอยู่กับเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดหรือหลายเป้าหมายก็ได้ แล้วจึงหารายรับสำหรับการใช้จ่าย หากรายรับประเภทรายได้ไม่พอเพียงก็แสวงหารายรับประเภทเงินกู้ และ/หรือนำเงินคงคลังออกมาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณ

2.2 หลักการ “รายได้กำหนดรายจ่าย”

หลักการนี้ กระบวนการงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาความสามารถในการหารายได้ จากนั้นจึงพิจารณากำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความสามารถในการหารายได้ซึ่งเป็นหลักการที่ให้รัฐบาลกำหนดความสามารถในการจัดหาทรัพยากร (resource) หรือรายได้ของรัฐบาลขึ้นก่อน แล้วจึงกำหนดรายจ่ายอยู่ในขอบเขตของรายได้

กลุ่มที่สาม กลุ่มแนวความคิด ทฤษฎีตามแนวทางส่วนเพิ่ม (Incrementalist approach)

3.1 ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการงบประมาณ (An Economic Theory of budgeting)

เป็นแนวทางของการตัดสินใจแบบสมเหตุสมผล (rational comprehensive decision making) ซึ่งเป็นทฤษฎีหนึ่งของกลุ่มทฤษฎีตามแนวทางส่วนเพิ่ม (Incrementalist approach) ของการวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะที่เกิดขึ้นจริง (positive approach) โดยชี้ให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่ยากที่รัฐบาลจะจัดสรรรายจ่ายได้อย่างเพียงพอเพื่อที่จะทำบริการสาธารณะตามที่ต้องการ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ของการใช้จ่ายงบประมาณ แล้ววิเคราะห์ประสิทธิผลที่ได้จากทางเลือกต่างๆ เหล่านั้น ถือว่าเป็นเครื่องมือของการกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่า และการวิเคราะห์ตัวแปรและปัจจัยที่กำหนดการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาลอย่างถ่วง แล้วเลือกแนวทางที่ดีที่สุดโดยให้ผลประโยชน์สูงสุด

3.2 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากของเดิม (Incrementalism)

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายมักมีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลา ข้อมูลข่าวสาร และทรัพยากร และมักจะมีการประสานผลประโยชน์กันในทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการตัดสินใจในองค์การ (decision making process) ดังนั้น รายจ่ายสาธารณะหรือขนาดของรายจ่ายสาธารณะจะเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป กล่าวคือ ขนาดของรายจ่ายสาธารณะมักจะไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก เป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านการตัดสินใจ เนื่องจากจะต้องวิเคราะห์ว่ารายจ่ายสาธารณะจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ

สังคม แต่มีการประเมินประนอมผลประโยชน์โดยไม่เปลี่ยนแปลงจากของเดิมมากนัก โดยนำรายจ่าย สาธารณะปีก่อนมาเป็นฐานในการกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะในปีปัจจุบัน

2.7 วินัยทางการคลัง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยการคลัง เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นต้น ได้รับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำไป กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว เช่น การกำหนดวินัยทางการคลังในการจัดหางบประมาณ โดยกำหนด กรอบการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 20 ของรายจ่ายบวกกับร้อยละ 80 ของงบรายจ่ายการชำระคืนหนี้ สาธารณะ ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐบาลได้จัดทำประมาณการรายรับเพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่าย และ คำนึงถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ อัตราการเจริญเติบโต ภาวะการมีงานทำ อัตราเงินเฟ้อ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และเงินคงคลัง โดยพบว่าในภาวะ เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมักเรียกร้องให้รัฐบาลหางบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นภาวะ เศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายงบประมาณ และส่งผลให้เกิดตัวทวีคูณต่อภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน รวมถึงการกำหนดการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนต้องมี จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. แนวทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย รายได้และรายจ่าย และ กระบวนการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะจัดทำ งบประมาณแบบสมดุลคือ รายได้เท่ากับรายจ่าย โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดประมาณรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1. หมวดภาษีอากร
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์
5. หมวดเงินอุดหนุน
6. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2558: 15-56 – 15-57) ได้จำแนกรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดแบ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ภาษีบำรุงท้องที่จากยาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ด

2. รายได้จากท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมป่าไม้ รายได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และภาษีการพนัน

3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น ได้แก่ เงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

3.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้จำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1. รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราวหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น

2. รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

จรัส สุวรรณมาลา อ้างถึงใน เพ็ญพิมล ทกสุวรรณ (2559: 34 – 35) ได้จำแนกรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประเภท ได้แก่

รายจ่ายดำเนินการ หมายถึง รายจ่ายกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำ หากจำแนกรายจ่ายตามกลุ่มกิจกรรม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติการ เรียกว่า Running costs เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการบริหารจัดการ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านธุรการสำนักงาน ค่าสาธารณูปโภค เงินเดือนสวัสดิการของผู้บริหารบางส่วน และรายจ่ายเพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมืองโดยตรง หรือเรียกว่า Services

direct costs เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้กับประชาชนโดยตรง เช่น การจัดบริการด้านสาธารณสุข ค่ายา เวชภัณฑ์ วัสดุการแพทย์ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทางออกเยี่ยมชุมชน เป็นต้น

รายจ่ายลงทุน หมายถึง รายจ่ายโครงการลงทุน เพื่อการพัฒนาของหน่วยงาน ปฏิบัติการซึ่งมิได้เกิดเป็นประจำหรือเป็นปกติวิสัย รายจ่ายลงทุนมี 2 ประเภท คือ รายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานเป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดหาทรัพย์สินสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการบริหารจัดการ เช่น ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อปรับปรุงพัฒนาสถานที่ทำงานหรือสำนักงาน ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารจัดการภายใน เป็นต้น และรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณะ เป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการโดยตรง เช่น รายจ่ายลงทุนเพื่อสร้างถนนสายใหม่ หรือปรับปรุงขยายผิวจราจร รายจ่ายลงทุนเพื่อก่อสร้างตึกผู้ป่วยใน เป็นต้น

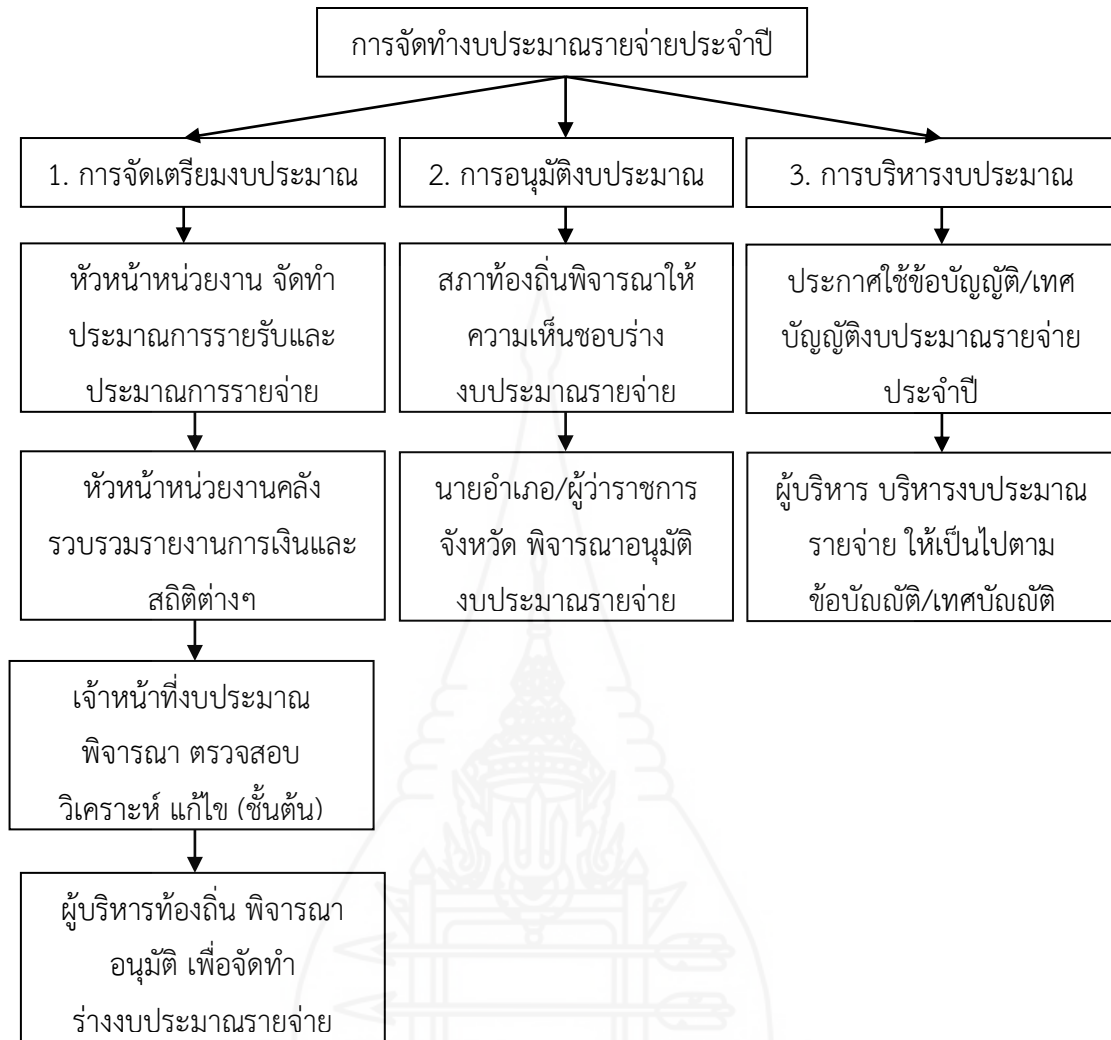
3.3 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการการเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภานิติแห่งชาติ (2558: 17) ได้แบ่งประเภทของเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภท คือ

- (1) เงินอุดหนุนทั่วไป เมื่อรัฐบาลอนุมัติจัดสรรให้แล้วเงินจะออกจากระบบกรมบัญชีกลางไปยัง อปท. แต่ละแห่งเลย ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่มีรายการใช้จ่ายประจำรอจ่ายอยู่แล้ว อาทิ เงินเดือนครู เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ค่านมและอาหารกลางวันเด็ก
- (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เมื่อรัฐบาลอนุมัติจัดสรรให้แล้วเงินจะอยู่ที่คลังจังหวัด มีการเบิกตามรายการที่ได้รับการอนุมัติจากเงินประจำงวด เมื่อมีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยท้องถิ่นเสร็จแล้ว จึงส่งเรื่องมาขอเบิกจ่ายโดยเบิกจ่ายจากคลังจังหวัดให้กับผู้รับจ้างโดยตรง

3.4 การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศิริวรรณ พันธุ์สิทธิ์ (2553: 4) ได้สรุปขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ สามารถสรุปได้ตามภาพที่ 2.1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา : ศิริวรรณ พันธุ์สิทธิ์ ,2553: 4, การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณหมวดงบลงทุนตาม
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว จังหวัดลำปาง

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีแนวทางในการจัดทำและกรอบในการกำหนดงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่าย โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล ได้มีหนังสือชักชวนการจัดทำงบประมาณประจำปี ตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 2989 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 และหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 3028 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2561 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ด้านรายรับ

1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีจัดสรร ให้ประมาณการให้ใกล้เคียงกับปีงบประมาณที่ผ่านมา
2. รายการเงินอุดหนุนทั่วไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประมาณการรายรับให้ครบทุกหมวดรายรับ ให้ประมาณการให้ใกล้เคียงกับยอดวงเงินรวมที่ได้รับจัดสรรในปีงบประมาณที่ผ่านมา ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวัน การจัดการศึกษา การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ การบริหารสวนมกกีฬา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การดำเนินงานของอาสาสมัคร หลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ การป้องกันและแก้ไขปัญหาหยาเสพติด งานสูบน้ำของสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า และการป้องกันแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน

ด้านรายจ่าย

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่จ่ายจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนทั่วไป ให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือกระทรวงมหาดไทยกำหนด เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน รวมทั้งแนวนโยบายของรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และกระทรวงมหาดไทย โดยใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ และประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อนำแผนพัฒนาท้องถิ่นสู่การปฏิบัติ เน้นการบูรณาการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่จังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด และแผนชุมชน
2. การตั้งงบประมาณสนับสนุนหรืออุดหนุนหน่วยงาน หรือองค์กรอื่นๆ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559
3. เงินสำรองจ่ายให้ตั้งจ่ายเพียงพอต่อการเผชิญเหตุสาธารณภัยตลอดปี และให้นำเงินสำรองจ่ายไปใช้จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นหรือบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น

อีกทั้ง กระทรวงมหาดไทยยังมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายจ่ายแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจกำหนดเป็นระเบียบ หรือหนังสือสั่งการ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณบุคลากร

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ตามระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดว่า ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้

2. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการ

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือสั่งการด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 7120 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2559 เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคลากร กำหนดว่า กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจ้างเอกชนดำเนินงานโครงการหรือเพื่อเสริมการปฏิบัติงานตามหน้าที่ปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีตำแหน่งพนักงาน ลูกจ้างหรือพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานซึ่งเป็นงานหรือโครงการใหม่ หรือมีตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างหรือพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานนั้น แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด เนื่องจากปริมาณงานมาก หรือมีตำแหน่งพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้าง หรือพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงาน ต่อมาตำแหน่งว่างลงหรือถูกยุบเลิกตำแหน่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการจ้างเอกชนที่เป็นนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาตามตำแหน่งนั้นได้ โดยให้ตั้งจ่ายหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดจ้างบุคลากรภายนอกเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเช่นเดียวกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะใช้เงินงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ประเภทรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับบุคลากรได้ทั้งงบประมาณที่จ่ายจากหมวดเงินเดือน ซึ่งกำหนดไม่ให้เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด และงบประมาณที่จ่ายหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุด้วย

3. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในภารกิจด้านการศึกษา

กระทรวงมหาดไทยได้ชักซ้อมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในภารกิจด้านการศึกษา ดังนี้

1. สำหรับเงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) สำหรับโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 260 วัน สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 280 วัน ในอัตราคนละ 7.37 บาท

2. สำหรับเงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน สำหรับโรงเรียนสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 200 วัน สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 245 วัน ในอัตรามื้อละ 20 บาทต่อคน

3. เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา ตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับโรงเรียนสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ค่าจัดการเรียนการสอน (รายหัว) ค่าหนังสือเรียน ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าเครื่องแบบนักเรียน ค่ากิจกรรมพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เป็นต้น

4. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในการกิจการส่งเสริมผู้สูงอายุและผู้พิการ กระทรวงมหาดไทยได้ชักชวนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในการกิจการด้านการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุและสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการและทุพพลภาพ โดยกำหนดให้การตั้งงบประมาณด้านรายรับไว้ในหมวดเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ และด้านรายจ่ายให้ตั้งไว้ในหมวดงบกลาง ประเภทเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือเบี้ยยังชีพผู้พิการ โดยกำหนดให้คนพิการที่มีสิทธิได้รับเบี้ยความพิการคนละ 800 บาทต่อเดือน และการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยจ่ายอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันได สำหรับผู้สูงอายุ ที่มีอายุ 60 – 69 ปี จะได้รับ 600 บาท อายุ 70 – 79 ปี จะได้รับ 700 บาท อายุ 80 – 89 ปี จะได้รับ 800 บาท อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับ 1,000 บาท

5. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสม

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งถือว่าเป็นทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้มีเงินสะสมซึ่งถือเป็นทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกสิ้นปีงบประมาณ เมื่อมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายให้นำเข้าสะสมไว้ในเงินสะสมร้อยละ 85 และเงินทุนสำรองเงินสะสม ร้อยละ 15 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้ โดยการได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข คือ ให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็น การเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน โดยต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่กฎหมายกำหนด

กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหนังสือแจ้งแนวทางเพิ่มเติมจากระเบียบดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.2/ว 7272 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2560 เรื่อง แนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางในการใช้จ่ายเงินสะสม ดังนี้

1. โครงการที่ดำเนินการจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์หรือฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น
2. โครงการหรือกิจการที่จะดำเนินการต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริการชุมชนและสังคม กิจการที่เป็น การเพิ่มพูนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน
3. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินสะสมไปใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ เพื่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับโครงการ ดังนี้

- (1) ด้านโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ก่อสร้างถนน ก่อสร้างระบบระบายน้ำ ก่อสร้างสวนสาธารณะ ก่อสร้างสนามกีฬา
- (2) ด้านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภคและน้ำเพื่อการเกษตร เช่น สร้าง/ซ่อมระบบประปา ถังน้ำกลางประจำหมู่บ้าน ทำฝายน้ำล้น ขุดเจาะบ่อบาดาล ธนาคารน้ำใต้ดิน ขุดลอกห้วยหนองคลองบึง
- (3) การพัฒนาตลาดท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีหรือปรับปรุงตลาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) การจัดการขยะมูลฝอย การรักษาความสะอาดในท้องถิ่น
- (5) การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับการขั้นพื้นฐานด้านสังคม สาธารณสุข และคุณภาพชีวิต การส่งเสริมการฝึกอาชีพให้กับผู้ด้อยโอกาส เด็กกำพร้า ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ
- (6) ด้านการศึกษา เช่น การปรับปรุงอาคารสถานศึกษา สนามเด็กเล่น สร้างปัญหาการเรียนรู้ของเด็ก
- (7) ด้านการสนับสนุนการดำเนินงานตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เช่น โครงการศูนย์การเรียนรู้เพื่อชุมชน เศรษฐกิจพอเพียงตามรอยพ่อ ก่อสร้าง/ปรับปรุงอาคารร้านค้าชุมชน ตลาดชุมชน
- (8) ด้านการสนับสนุนการท่องเที่ยวในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ก่อสร้างห้องสุขา ก่อสร้างถนนไปแหล่งท่องเที่ยว
- (9) การจัดให้มีการบำรุงสนามกีฬาหรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (10) ด้านโครงการก่อสร้างหรือซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ เช่น ถนน สะพาน อ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า

จากการศึกษาแนวทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ากระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจะกำหนดประเภทรายได้และประมาณการรายได้ให้ใกล้เคียงกับปีงบประมาณที่ผ่านมา สำหรับรายจ่ายจะกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย คือรายจ่ายประจำ ได้แก่ รายจ่ายบุคลากร รายจ่ายการจ้างเหมาบริการ การจัดสรรงบประมาณในการศึกษาด้านการศึกษา และภารกิจส่งเสริมผู้สูงอายุและผู้พิการ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการกำหนดอัตรารายจ่ายที่ชัดเจน แต่สำหรับรายจ่ายงบลงทุน จะเป็นการกำหนดในลักษณะกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดกรอบวงเงินในการจัดสรรที่ชัดเจนเหมือนรายจ่าย

ประจำ ได้แก่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายขาดเงินสะสม ทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดสรรงบประมาณให้แก่รายจ่ายประจำก่อนเนื่องจากต้องกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว และการจัดสรรงบประมาณจะเป็นลักษณะรายได้กำหนดรายจ่าย ดังนั้นเมื่อวงเงินจากประมาณการรายได้เหลือจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำแล้ว จึงจะพิจารณาจัดสรรให้แก่งบประมาณรายจ่ายลงทุน ซึ่งเป็นรายจ่ายที่จะถูกพิจารณาจัดสรรในลำดับท้าย ทั้งที่รายจ่ายงบลงทุนเป็นรายจ่ายเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและเป็นรายจ่ายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรง

4. ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดลำปาง

ที่ทำการปกครองจังหวัดลำปาง ได้เผยแพร่ข้อมูลของจังหวัดลำปางและข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ดังนี้

ที่ตั้งและอาณาเขต

จังหวัดลำปาง ตั้งอยู่ภาคเหนือตอนบนของประเทศไทยห่างจากกรุงเทพฯ ตามทางหลวงแผ่นดินสายพหลโยธิน ประมาณ 602 กม. ตามทางรถไฟประมาณ 625 กม. มีเนื้อที่ประมาณ 12,533.961 ตร.กม. หรือประมาณ 7,833,726 ไร่ มีพื้นที่ใหญ่ เป็นอันดับ 5 ของภาคเหนือ รองจากเชียงใหม่ ตาก แม่ฮ่องสอนและเพชรบูรณ์ มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดข้างเคียงถึง 7 จังหวัด ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงรายและพะเยา

ทิศใต้ ติดต่อกับ จังหวัดตาก

ทิศตะวันออก ติดต่อกับจังหวัดแพร่ และสุโขทัย

ทิศตะวันตก ติดต่อกับจังหวัดลำพูน

ประชากร

ในปี 2561 จังหวัดลำปางมีประชากร จำนวน 743,724 คน เป็นชาย 363,762 คน หญิง 379,962 คน อำเภอที่มีประชากรมากที่สุด ได้แก่ อำเภอเมืองลำปาง รองลงมา คือ อำเภอเกาะคา เถิน และแม่ทะ

ตารางที่ 2.1 จำนวนประชากรในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปี 2552 - 2561

ปี	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)
2561	363,762	379,962	743,724
2560	365,389	381,158	746,547
2559	366,857	381,993	748,850
2558	369,033	382,323	752,356
2557	369,819	383,194	753,013

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ปี	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)
2556	371,269	383,593	754,862
2555	372,756	384,055	756,811
2554	373,104	384,430	757,534
2553	375,342	386,607	761,949
2552	376,892	387,606	764,498

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดลำปาง (ข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน 2561)

การปกครอง

จังหวัดลำปางแบ่งออกเป็น 13 อำเภอ 100 ตำบล 932 หมู่บ้าน 106 ชุมชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 เทศบาลนคร 3 เทศบาลเมือง 38 เทศบาลตำบล 60 องค์การบริหารส่วนตำบล ตามรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 2.2 รายละเอียดเขตการปกครองของจังหวัดลำปางแยกตามอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ชุมชน	เทศบาล	อบต.	ระยะทาง
1	เมืองลำปาง	19	144	106	5	10	-
2	แม่เมะ	5	44	-	1	4	22
3	เกาะคา	9	78	-	8	2	16
4	เสริมงาม	4	42	-	3	2	41
5	งาว	10	85	-	2	8	87
6	แจ้ห่ม	7	64	-	3	5	58
7	วังเหนือ	8	80	-	2	7	111
8	เถิน	8	95	-	4	4	94
9	แม่พริก	4	30	-	3	1	117
10	แม่ทะ	10	95	-	5	5	24
11	สบปราบ	4	46	-	1	4	57
12	ห้างฉัตร	7	73	-	4	4	23
13	เมืองปาน	5	56	-	1	4	63
	รวม	100	932	106	42	60	-

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดลำปาง

การบริหารราชการส่วนราชการในจังหวัดลำปาง แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

- ราชการบริหารส่วนภูมิภาค จำนวน 33 หน่วย
- ราชการบริหารส่วนกลาง จำนวน 70 หน่วย
- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน 103 หน่วย แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 42 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 60 แห่ง
- หน่วยงานอิสระ จำนวน 25 หน่วย

สภาพทั่วไปทางด้านเศรษฐกิจ

สภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดลำปาง ในปี 2555 - 2562 มีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ดังนี้

ตารางที่ 2.3 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดของจังหวัดลำปาง ปี 2555 - 2561

ปี พ.ศ.	ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (ล้านบาท)	ร้อยละการเพิ่มขึ้น(ลดลง)	รายได้ต่อหัว (บาท/คน)	ร้อยละการเพิ่มขึ้น(ลดลง)
2555	62,691	-	82,835.74	-
2556	64,826	3.41	85,877.95	3.67
2557	64,738	(0.14)	85,971.96	0.11
2558	65,892	1.78	87,580.88	1.87
2559	68,545	4.03	91,533.68	4.51
2560	70,023	2.16	93,795.84	2.47
2561	70,894	1.24	95,323.00	1.63
2562	71,417	0.74	96,026.21*	0.74

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* ใช้จำนวนประชากรปี 2561 เป็นตัวหาร

ที่ทำการปกครองจังหวัดลำปางได้เผยแพร่ข้อมูลด้านเศรษฐกิจของจังหวัดลำปางว่า ในปี 2559 ประชากรมีรายได้ต่อหัว 93,557 บาท เป็นอันดับ 7 ของภาคเหนือ และลำดับที่ 43 ของประเทศ สาขาที่มีสัดส่วนสูงสุด คือ สาขาเหมืองแร่และเหมืองหิน มูลค่า 14,633 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.33 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์ทั้งจังหวัด รองลงมา ได้แก่ สาขาอุตสาหกรรมการผลิต มูลค่า 8,124 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.85 และสาขาการค้าส่งและค้าปลีก การซ่อมแซมยานยนต์และรถจักรยานยนต์ มูลค่า 7,144 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่า 10.42

การจ้างงาน ในปี 2560 มีจำนวนสถานประกอบการ 3,797 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 5.92 และมีจำนวนลูกจ้างทั้งหมด 58,453 คน เพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 1.09 และจากผลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรระดับจังหวัด แสดงโครงสร้างประชากรตามสถานภาพแรงงาน จังหวัดลำปาง ดังนี้

ผู้มีอายุ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 633,152 คน แยกเป็น

- ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	จำนวน	406,969	คน
- ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน	จำนวน	226,456	คน

โดยผู้อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 406,969 คน แยกเป็น

- ผู้มีงานทำ	จำนวน	398,254	คน
- ผู้ว่างงาน	จำนวน	2,225	คน
- ผู้ที่รอฤดูกาล	จำนวน	6,214	คน

และผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน จำนวน 226,456 คน แยกเป็น อัตราว่างงาน 0.5

การอุตสาหกรรม ในจังหวัดลำปางเป็นอุตสาหกรรมที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น ประกอบกับมีปัจจัยความพร้อมในด้านอื่นๆ จึงทำให้แนวโน้มของอุตสาหกรรมในจังหวัดลำปางในปี 2561 เปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา มีการขยายตัวขึ้น ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 จำนวนโรงงานอุตสาหกรรม เงินลงทุน และการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง ปี 2558 - 2561

ปี พ.ศ.	จำนวน		
	โรงงานอุตสาหกรรม (แห่ง)	เงินลงทุน (ล้านบาท)	การจ้างงาน (คน)
2561	1,690	67,357	28,201
2560	1,651	79,175	29,419
2559	1,640	79,042	29,245
2558	1,655	76,480	29,597

ที่มา : สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำปาง (ข้อมูล ณ วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2561)

การเกษตร จังหวัดลำปางมีพื้นที่เพาะปลูก จำนวน 1,086,818 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 13.75 ของพื้นที่จังหวัดลำปางส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรม มีครัวเรือนที่ประกอบอาชีพการเกษตร จำนวน 124,538 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 43.17 ของครัวเรือนทั้งหมด โดยพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดลำปาง ได้แก่ ข้าว พืชไร่ (ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มันสำปะหลัง สับปะรด) พืชผัก ผลไม้

การปศุสัตว์ การเลี้ยงสัตว์ ส่วนใหญ่เลี้ยงลักษณะรายย่อยครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 13 อำเภอ ประกอบด้วย ไร่พื้นเมือง โคเนื้อลูกผสมพื้นเมือง การเลี้ยงไก่เนื้อ และไก่ไข่ อยู่ในรูปแบบการเลี้ยงลักษณะระบบฟาร์ม ในอำเภอเมืองลำปาง แจ้ห่ม แม่ทะ เกาะคา เสริมงาม และอำเภอสบปราบ ลักษณะรับจ้างหรือสัญญาประกันระหว่างเกษตรกรกับตัวแทนบริษัท ซีพีเอฟ (ประเทศไทย) จำกัด (มหาชน) บริษัท เบทาโกรเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด และกลุ่มอิสระ ส่วนสุกรมีการเลี้ยงในลักษณะฟาร์มในพื้นที่อำเภอเมืองลำปาง ห้างฉัตร แม่ทะ เกาะคา และอำเภอเสริมงาม แนวโน้มการเลี้ยงของเกษตรกรรายย่อยจะลดลงเรื่อยๆ

การประมง ในปี 2560 จังหวัดลำปางมีพื้นที่ทำการประมงทั้งสิ้น 6,462.08 ไร่ เกษตรกรจำนวน 14,153 ราย ส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่อำเภอเถิน เมืองลำปาง แม่ทะ งาว แม่เกาะ สบปราบ เกาะคา และอำเภอเมืองปาน ตามลำดับ มีเกษตรกรเพาะเลี้ยงปลา 3 อันดับแรก ดังนี้ ปลานิล จำนวน 8,845 บ่อ และ 12 กระชัง ปลาตูก จำนวน 3,548 บ่อ และ 8 กระชัง และปลาตะเพียน จำนวน 992 บ่อ และมีจำนวนเกษตรกรที่ผ่านการรับรองมาตรฐานเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ (GAP ประมง) ขอบข่ายการเลี้ยงปลาน้ำจืด (ปลานิล) รวมทั้งสิ้น 13 ราย

การท่องเที่ยว จังหวัดลำปางมีแหล่งท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ แหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์ และศาสนสถาน และแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมและหัตถกรรม ในปี 2560 จังหวัดลำปางมีผู้มาเยือนทั้งสิ้น จำนวน 950,685 คน ลดลงจากปี 2559 จำนวน 46,032 คน คิดเป็นร้อยละ 5.09 โดยสถานที่ที่นักท่องเที่ยวนิยมไปมาก 3 อันดับแรก ได้แก่ วัดพระธาตุลำปางหลวง อุทยานแห่งชาติแจ้ห่ม และศูนย์อนุรักษ์ช้างไทย

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับด้านงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

5.1 การวิเคราะห์ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ (2559: 227 – 244) ได้ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อทดสอบสมมติฐานว่า งบประมาณรายจ่ายมีลักษณะการเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือก้าวกระโดดหรือลดลง และศึกษาถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย คือ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ คือ ข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานระดับกรม และนำไปคำนวณเป็นอัตราร้อยละการเพิ่มขึ้นเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ผลรวม หรืออัตราการเพิ่มขึ้น ด้วยการจำแนกตามขนาดรายจ่าย และเทคนิค Robust Regression เพื่ออนุมานอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายระดับกรม

ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2559 ซึ่งสังกัด 20 กระทรวง มีผลการวิเคราะห์ที่สำคัญ คือ

1) แบบแผนการเติบโตของรายจ่ายที่หลากหลาย คือ ลักษณะการเติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไป แบบก้าวกระโดด และการถูกปรับลดลง

2) การทดสอบสมมติฐาน จำนวนหน่วยงานระดับกรมที่มีการเติบโตของงบประมาณรายจ่ายในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป (กำหนดนิยามว่าหมายถึงร้อยละ 5-10 ต่อปี) มีสัดส่วนร้อยละ 18 ของจำนวนหน่วยงานระดับกรมทั้งหมด โดยกรมที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นระหว่าง 10-20% ต่อปี มีสัดส่วนร้อยละ 21 และหน่วยงานระดับกรมที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20 ต่อปี มีสัดส่วนร้อยละ 16

3) กระทรวงที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสูงสุด คือกระทรวงศึกษาธิการ อยู่ที่ร้อยละ 5.3 ต่อปี มีการขยายตัวลักษณะการเติบโตอย่างก้าวกระโดด (เชิงบวก) เนื่องจาก ภารกิจของกรมในปีนั้นๆ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง และกระทรวงที่มีการเปลี่ยนแปลงในทางลบหรือลดลงมากที่สุด คือกระทรวงพลังงาน อยู่ที่ร้อยละ -2.9 ต่อปี เนื่องจาก กระทรวงพลังงานมีแหล่งรายได้อื่นในรูปของกองทุนหมุนเวียน

5.2 การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย

พิชิต รัชตพิบูลภพ (2555: 79 – 95) ได้วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของ 50 สำนักงานเขต กทม. ปี พ.ศ. 2542 – 2552 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเติบโตของรายจ่ายของสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร และเพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย คือ การรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณระดับรายจ่ายของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานคร และข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจากสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร นำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนาเพื่อเปรียบเทียบรายจ่ายของสำนักงานเขต โดยจำแนกออกเป็นพื้นที่ชั้นใน พื้นที่ชั้นกลาง และพื้นที่รอบนอก และการวิเคราะห์โดยใช้สมการลดรูปและการประมาณการด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต ได้แก่ จำนวนข้าราชการ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายในปีที่ผ่านมา โดยตัวแปรที่มีนัยสำคัญสูงสุดคือ จำนวนข้าราชการ รองลงมาได้แก่ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และรายจ่ายในปีที่ผ่านมา และปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม คือ ความหนาแน่นของประชากร

โดยผลลัพธ์จากสมการสามารถอธิบายได้ว่า จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นร้อยละ 100 ส่งผลให้ระดับรายจ่ายสาธารณะของแต่ละเขตในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นร้อยละ 53 การจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 100 ส่งผลให้รายจ่ายของสำนักงานเขตเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.5 และหากความ

หนาแน่นของประชากรเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 หน่วยจะมีผลต่อการประหยัดงบประมาณสาธารณะของแต่ละเขตประมาณร้อยละ 0.00271

ชัยมงคล สุพรรณอินทร์ (2558: 298 – 301) ได้ศึกษาการคลังสาธารณะกับสวัสดิการสังคม : ประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาบางประการต่อการปฏิรูปการคลังภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ยั่งยืนของไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับระบบสวัสดิการพื้นฐานของไทยเกี่ยวกับสภาพการคลังภาครัฐ และเพื่อให้ทราบประเด็นปัญหาทางด้านการคลังของรัฐบาลไทยอันส่งผลต่อการจัดสวัสดิการพื้นฐานให้ประชาชน โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย คือ การรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งข้อมูลจากปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณา ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยมีรายจ่ายรวมของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากปัจจัยด้านการเมืองและสังคม เช่น โครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนไปสู่สังคมผู้สูงอายุ นโยบายของรัฐในการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ได้แก่ สวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมถึงนโยบายประชานิยมต่างๆ ซึ่งเมื่อพิจารณารายจ่ายตามหมวดงานจะพบว่าส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำ ทำให้รัฐบาลมีข้อจำกัดในด้านงบประมาณที่จะนำไปใช้ในการลงทุนพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ

หากพิจารณาเฉพาะรายจ่ายด้านสวัสดิการ พบว่า งบประมาณที่มีสัดส่วนสูงที่สุดคือ งบประมาณด้านการศึกษา รองลงมาคือ ด้านสาธารณสุข และการสังคมสงเคราะห์ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนงบประมาณและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ อาจยังไม่สอดคล้องกันมากนัก คือ ด้านการศึกษาของไทย ซึ่งใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่ได้คุณภาพต่ำ สะท้อนจากผลการประเมินระดับนานาชาติที่ยังมีคะแนนค่าเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของนานาชาติ ด้านสาธารณสุข คนไทยยังได้รับการรักษาที่แตกต่างกันรวมถึงคุณภาพที่แตกต่างกัน ตามระบบสวัสดิการการรักษา ได้แก่ ระบบสวัสดิการสำหรับข้าราชการ ระบบประกันสังคมและระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า และในด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มสูงขึ้นทุกปี แต่กลับยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ

สิรินทร อินทร์สวาท (2542: 92 – 99) ได้ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์การศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ และลักษณะของงบประมาณของกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทต่างๆกับตัวแปรต่างๆที่มาจากทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ที่ใช้แทนความต้องการของประชาชน 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

การศึกษาด้วยวิธีการทางเศรษฐมิติและการศึกษารวบรวมข้อมูลพรรณนาความ ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่องบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครมากที่สุดคืองบประมาณรายจ่ายประเภทต่างๆ ในปีก่อน เนื่องจาก การจัดทำงบประมาณยังพิจารณาจากงบประมาณในปีที่แล้วเป็นหลัก จากการศึกษาโครงสร้างของงบประมาณ พบว่า ลักษณะของงบประมาณมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านการดำเนินการในสัดส่วนที่สูง และโครงสร้างของงบประมาณไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก โดยเงื่อนไขของการจัดทำงบประมาณมิให้ตั้งงบประมาณมากกว่ารายรับ สำหรับเงินอุดหนุนก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่องบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษา เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเน้นการจัดการศึกษาในระดับประถมในทุกระดับ

อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อขนาดของประชากรและความหนาแน่นของประชากร โดยที่งบประมาณรายจ่ายด้านการโยธาจะเน้นหนักไปที่เขตรอบนอกที่มีประชากรมากแต่ไม่หนาแน่น เนื่องจากเป็นเขตที่ยังมีการขยายตัวของตัวเมืองสูง และเป็นเขตที่ติดต่อกับภาคอื่นๆ และเมื่อพิจารณาเฉพาะงบประมาณด้านการโยธาและระบบจราจรพบว่า มีความสัมพันธ์กับรายจ่ายในปีก่อนหน้า ภาษีต่อหัว ประชากรในแต่ละเขต ความหนาแน่นของประชากร และความสัมพันธ์ระหว่างพรรคของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับความเชื่อมั่น 90% โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงสุดคือ งบประมาณรายจ่ายด้านการโยธาและระบบจราจรในปีก่อนหน้า รองลงมาคือ จำนวนประชากร และตัวแปรหุ่นด้านพรรคการเมืองระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับตัวแปรที่ไม่มีนัยสำคัญกับรายจ่ายด้านการโยธาและระบบจราจร ได้แก่ เงินอุดหนุนด้านการโยธาและระบบจราจร รายได้เฉลี่ย และคะแนนเสียงที่ได้รับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ไพศาล บรรจสุวรรณ์ (2546: 117 – 119) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2525 – 2544 มีวัตถุประสงค์การศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงในระดับของรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาตามการจำแนกประเภทรายจ่ายสาธารณะ 2) เพื่อศึกษาตัวแปรภายใต้ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลและส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา 3) เพื่อหาแบบจำลองที่สามารถคาดประมาณค่าการเปลี่ยนแปลงในขนาดรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาตลอดจนอธิบายการผันแปรของรายจ่ายในด้านนี้ให้ได้มากที่สุด โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัย คือ การวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิในการวิเคราะห์ มีหน่วยการวิเคราะห์คือ รายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา ตั้งแต่ปี 2525 – 2544 ซึ่งเป็นข้อมูลอนุกรมเวลา นำมาวิเคราะห์ด้วยวิธีทางสถิติเพื่อคำนวณหาชุดสมการที่เหมาะสมและสัดส่วนความผันแปรที่ตัวแปรอิสระสามารถอธิบายตัวแปรตาม เรียกว่า การวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบขั้นตอน

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรที่สามารถอธิบายการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่าย สาธารณะด้านการศึกษามากที่สุด คือ ตัวแปรรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาปีก่อนหน้า (ปีที่ t- 1) อันเป็นตัวแปรภายในด้านการตัดสินใจ (decision making factor) เนื่องจาก การกำหนดขนาด รายจ่ายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ข้อจำกัดของเวลา ข้อมูลข่าวสารและทรัพยากรที่ขาดความสมบูรณ์ ทำให้การตัดสินใจกำหนดขนาดรายจ่ายสาธารณะมีลักษณะเป็นสัดส่วนของการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จากของเดิม ลำดับที่สองคือ ตัวแปรความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลซึ่งเป็นตัวแปรในด้าน เศรษฐกิจ สอดคล้องกับหลักการรายได้กำหนดรายจ่าย เพราะการเพิ่มลดขนาดการใช้จ่ายสาธารณะ จะขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดหารายได้ และลำดับที่สามคือ ตัวแปรศักยภาพในการรองรับความ ต้องการทางการศึกษาซึ่งอยู่ในด้านปัจจัยทางสังคม โดยทั้งสามตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์ ทางบวกกับการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษา เนื่องจากประชาชนตระหนักถึง ประโยชน์ของการศึกษา และการที่บริการทางการศึกษามีแพร่หลายมากขึ้น มีผลให้ปริมาณความ ต้องการทางการศึกษาที่วัดจากจำนวนนักเรียนและนักศึกษาที่มีมากขึ้น เป็นสิ่งสะท้อนให้รัฐบาล ตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองและให้บริการการศึกษาอย่างเพียงพอ ขณะที่ตัวแปรที่ เหลือ ได้แก่ ตัวแปรการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา ตัวแปรการขยายตัวของชุมชนเมือง และตัวแปร การเลือกตั้งทั่วไป พบว่า ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และตัวแปรระดับความ เจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ถูกนำเข้ามาวิเคราะห์เนื่องจากปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (multicollinearity)

นรา แป้นประหยัด (2554: 119 - 123) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาปีงบประมาณ 2552 มีวัตถุประสงค์ของ การศึกษาคือ เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะปัจจัยทาง การเมือง โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การใช้ข้อมูลเชิงปริมาณในการวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือทาง เศรษฐมิติ โดยแบบจำลองวิธีกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square : OLS) เพื่อวิเคราะห์ว่า ปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างมีนัยสำคัญ สำหรับปัจจัยที่ใช้เป็นตัวแปร ในการทดสอบ ได้แก่ ปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยที่ไม่ใช่การเมือง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทาง การเมืองมีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากพรรคการเมืองที่รับผิดชอบใน การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะพื้นที่ฐานเสียงของพรรคการเมืองที่รับผิดชอบในการ จัดสรรเงินดังกล่าว ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชิงบวก สำหรับตัวแปรที่ไม่ใช่ ปัจจัยทางการเมือง พบว่า ปัจจัยทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการจัดสรรเงิน อุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งให้ผลในเชิงบวก คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูงกลับมีแนวโน้มที่จะ ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่เป็นการ ส่งเสริมในการลดช่องว่างทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปัจจัยอื่นๆ ได้แก่ จำนวน

ประชากร ระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ ไม่มีผลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในเชิงประจักษ์

วราศิณี สุนทร (2546: 142 – 149) ได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลนครหาดใหญ่ มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษากระบวนการในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล 3) เพื่อเสนอแนะวิธีการที่เหมาะสมในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาล โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งได้ข้อมูลทั้งจากข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ และข้อมูลทุติยภูมิ จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้อง นำมาวิเคราะห์ตามประเภทข้อมูลคือ ข้อมูลเชิงปริมาณวิเคราะห์ด้วยค่าสถิติร้อยละ และข้อมูลเชิงคุณภาพวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกโดยการจัดระเบียบข้อมูลและทำการวิเคราะห์แบบไม่ใช้ทฤษฎี ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ มี 2 ลักษณะ คือ 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรโดยมีระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการจัดสรรไว้ชัดเจน จะได้รับการจัดสรรตามข้อกำหนดดังกล่าว เช่น รายจ่ายประจำในหมวดเงินเดือนค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายอื่นด้านการบริหารบุคคล โดยมีการกำหนดแนวทางการจัดสรรจากราชการส่วนกลางจะต้องอยู่ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2) งบประมาณที่ไม่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางไว้หรือมีเพียงกว้างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ถึงแม้จะมีการคำนึงถึงความคุ้มค่าของโครงการ แต่โดยหลักๆ แล้วเป็นการคำนึงถึงความสามารถในการสนองตอบนโยบายและเป็นผลสรุปของข้อตกลงหรือข้อยุติที่ถูกกำหนดจากความเห็นพ้องร่วมกันของผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ โดยเฉพาะในกลุ่มของนักการเมือง เพื่อสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมือง

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณ พบว่า ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านบุคคล ประกอบด้วย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความคาดหวัง และภาวะผู้นำ ปัจจัยด้านองค์การ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร กฎระเบียบข้อบังคับ กลุ่มคนในองค์กร และบทบาทของกลุ่มการเมือง ปัจจัยด้านสถานการณ์การตัดสินใจ ประกอบด้วย ระดับข้อมูล และความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ มีผลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของผู้ตัดสินใจ

5.3 การศึกษาความต้องการของประชาชนต่อบริการสาธารณะของภาครัฐ

บัญชา สงสัมพันธ์ และคณะ (2561: 115-116) ได้ศึกษาการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขนาดของโครงสร้างของ อปท. ขนาดเล็กที่มีความเหมาะสมกับการพัฒนาการบริหารจัดการตนเอง 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อปท.ขนาดเล็กที่เหมาะสม

กับรูปแบบการพัฒนาเมือง 4 รูปแบบที่สำคัญ 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ระบบงบประมาณของ อปท. ขนาดเล็กเพื่อหาแนวทางการยกระดับการบริหารจัดการตนเองของ อปท.ขนาดเล็กอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลสภาพทั่วไป และข้อมูลการเงินการคลังในแต่ละด้าน ปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ของ อปท.กลุ่มเป้าหมาย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากการพัฒนาเมือง 4 รูปแบบ ส่งผลต่อพันธกิจที่ อปท. ขนาดเล็กที่ต้องตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ไม่แตกต่างจาก อปท. ขนาดกลางและขนาดใหญ่ แต่ อปท.ขนาดเล็กมีข้อจำกัด คือ มีงบประมาณจำกัด ทำให้ไม่สามารถให้บริการที่ตอบสนองความต้องการของประชากรในพื้นที่ได้ครบถ้วน จากการศึกษา อปท. ขนาดเล็ก กลุ่มเป้าหมายที่เป็นตัวแทนของรูปแบบการพัฒนาเมืองรูปแบบที่สำคัญ ดังนี้

1) การพัฒนาเมืองในรูปแบบชุมชนเมือง คือ อปท.ขนาดเล็กที่มีพื้นที่ให้บริการติดต่อและต่อเนื่องกับเทศบาลขนาดใหญ่ จะได้รับผลกระทบจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของ อปท.ขนาดใหญ่ ทำให้เกิดการขยายตัวของชุมชนมายัง อปท. ขนาดเล็ก และการขยายตัวของประชากรแผ่รวมถึงที่อยู่อาศัย ซึ่งต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของชุมชนและการจัดการด้านความปลอดภัย ของเสีย สิ่งปฏิกูล และมลภาวะด้านสิ่งแวดล้อมต่างๆ

2) การขยายตัวของชุมชนชนบท คือ อปท. ขนาดเล็กที่มีพื้นที่กว้างและชุมชนกระจายตัวของพื้นที่ที่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง และยังคงมีความเป็นชนบทสูง ประชากรส่วนใหญ่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกร มีปัญหาด้านชลประทานหรือปัจจัยในการประกอบอาชีพเป็นหลัก รวมไปถึงการหาตลาดเพื่อจำหน่ายผลผลิต

3) การพัฒนาเมืองการค้าชายแดน คือ อปท. ขนาดเล็กที่มีพื้นที่ให้บริการในเขตชายแดนที่มีการค้าและการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นมีความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประชากรแฝง และการจัดการด้านความปลอดภัย ของเสียสิ่งปฏิกูล และการจราจร

4) การพัฒนาเมืองท่องเที่ยว คือ อปท. ขนาดเล็กที่มีพื้นที่ให้บริการเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวมีความต้องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจและผลกระทบจากประชากรแฝงในรูปของนักท่องเที่ยวหรือผู้ค้าขาย และการจัดการด้านความปลอดภัย ของเสีย สิ่งปฏิกูล และการจราจร

5.4 การศึกษาความพึงพอใจต่อบริการสาธารณะของภาครัฐ

อำนาจ ตาเม่น (2550: 88 – 97) ได้ศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อศึกษาการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และเพื่อเปรียบเทียบ

การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำแนกตามคุณลักษณะด้านเนื้อหา โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การใช้ข้อมูลจากแบบสอบถาม นำมาวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคสถิติพรรณานำเสนอด้วยค่าสถิติร้อยละ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การหาความแตกต่างของการให้บริการสาธารณะ โดยใช้เทคนิคสถิติการวิเคราะห์ค่า T-test หาค่าความแปรปรวนโดยใช้ F-test และการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว (One Way ANOVA) ผลการศึกษาพบว่า ระดับความพึงพอใจต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยมีระดับความเห็นต่อด้านโครงสร้างพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง อบต. อยู่ในระดับปานกลาง และกลุ่มตัวอย่างเทศบาล อยู่ในระดับมาก และโดยการเปรียบเทียบการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ระดับของรายได้ ชีตความสามารถของบุคลากร การมีส่วนร่วมของประชาชน และการบริหารจัดการที่ดี มีผลต่อการให้บริการสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

5.5 การศึกษาประสิทธิภาพของงบประมาณรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ

ปัญญา ลอดเกิด (2558: 126 - 128) ได้ศึกษาการประเมินมาตรฐานการบริหารงานด้านโครงสร้างพื้นฐานองค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผุ่ย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามมาตรฐานการบริหารจัดการงานโครงสร้างพื้นฐาน และศึกษาแนวทางการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุมาตรฐานด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์คณะผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงานส่วนตำบล และผู้นำชุมชน เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า

1. ด้านถนนทางเดินและทางเท้า ได้จัดทำแผนการตรวจสอบและได้ดำเนินการตรวจสอบถนน ทางเดินและทางเท้าเป็นประจำทุกปี พร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวให้กับผู้บริหารได้รับทราบ ซึ่งถนนของแต่ละหมู่บ้านมีความคงทนและได้มาตรฐาน กรณีถนนทางเดินและทางเท้าชำรุดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมให้ใช้งานได้อย่างรวดเร็ว การก่อสร้างมีความคุ้มค่า สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น และเป็นไปตามนโยบายของผู้บริหาร

2. ด้านไฟฟ้าสาธารณะและทางระบายน้ำ ได้ดำเนินการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะบนถนนทุกสายในเขตรับผิดชอบ โดยได้จัดทำแบบแปลน/แผนผังการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะขึ้น และถนนสายหลักและจุดเสี่ยงที่อยู่ในความรับผิดชอบ ได้มีการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะที่มีความสว่างเพียงพอ มีช่องทางในการแจ้งเหตุไฟฟ้าสาธารณะขัดข้องในหลายๆ ช่องทาง และมีการเพิ่มจุดติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะในเขตรับผิดชอบ 5 จุดต่อปี เพื่อความสะดวก และเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3. ด้านแหล่งน้ำเพื่อใช้อุปโภคและบริโภคโดยส่วนใหญ่ใช้ระบบประปาหมู่บ้านใช้แหล่งน้ำที่มาจากบ่อบาดาลและแม่น้ำวัง ดำเนินงานโดยคณะกรรมการบริหารและบำรุงรักษา

ระบบประปาหมู่บ้าน ซึ่งน้ำประปาของทุกหมู่บ้านมีคุณภาพสะอาดเพียงพอต่อการอุปโภคและบริโภค และเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งที่ทำเนิการตามภารกิจการถ่ายโอนบริการสาธารณะ

ศิริวรรณ พันธุ์สิทธิ์ (2553: 73 - 74) ได้ศึกษาการประเมินประสิทธิผลในการใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว จังหวัดลำปาง มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1) เพื่อประเมินประสิทธิภาพของผลการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และ 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว จังหวัดลำปาง โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามเพื่อประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณในรูปแบบ CIPP Model และการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ ค่าร้อยละ และค่าเฉลี่ย เพื่อต้องการประเมินประสิทธิผลของการใช้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว รวมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณ ผลการศึกษาพบว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อแฮ้ว มีประสิทธิผลในการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 อยู่ในระดับมาก โดยมีปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน (ถนนและสะพาน) ที่เกิดจากการมีรายได้ที่ไม่เพียงพอ ต่อการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการได้อย่างทั่วถึง

สาเหตุของการมีรายได้น้อยเกิดจากการที่พื้นที่ของ อบต.บ่อแฮ้วส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมทำให้การจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ ซึ่งเป็นรายได้ที่จัดเก็บได้เอง มีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะเดียวกัน ผลกระทบจากการใช้งบประมาณเพื่อดำเนินโครงการก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการบำรุงรักษา ซ่อมแซมถนนและสะพานที่จะต้องมีการเชื่อมสภาพ จึงมีผลทำให้ต้องจัดสรรงบประมาณไปให้ในส่วนบำรุงรักษา

เพ็ญพิมล หกสุวรรณ (2559: 92 - 99) ได้ศึกษาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาสภาพหรือรูปแบบการบริหารรายรับ ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายและงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยเน้นการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การประมาณการรายได้ และการบริหารรายจ่าย 2) เพื่อประเมินสมรรถนะและโอกาสทางการคลังของกรุงเทพมหานครว่ามีศักยภาพทางการคลังและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารของทางราชการ และข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง นำข้อมูลมาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารโดยวิธีการวิเคราะห์เนื้อหาโดยการพรรณนาความและอธิบายตีความ การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยการจำแนก จัดกลุ่ม เปรียบเทียบ และวิเคราะห์เชิงทฤษฎี และ

การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังและงบประมาณ โดยใช้ค่าสถิติเชิงพรรณนา ในรูปแบบค่าเฉลี่ย ค่าร้อยละ และค่าสัมประสิทธิ์ ผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายของ กรุงเทพมหานครในช่วงปี 2555-2559 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการ มากกว่ารายจ่ายลงทุน และผลจากการวิเคราะห์โครงสร้างรายจ่าย ทำให้ทราบถึงความสามารถการบริหารรายจ่ายของ กรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. ความสามารถในการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร จากโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครมีระดับรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการในหมวดรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่มีสัดส่วนสูงมากและรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค ดังนั้นกรุงเทพมหานครควรต้องตรวจสอบรายจ่ายดำเนินการที่ไม่จำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และสามารถจัดสรรงบประมาณสำหรับรายจ่ายลงทุนได้มากขึ้น

2. การจ้างเหมาบริการ เป็นอีกปัจจัยที่ทำให้จำนวนงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการจ้างเหมารายบุคคลซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานในการอนุมัติและไม่อยู่ในรายจ่ายบุคลากร แต่อยู่ในหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ โดยในการจัดสรรงบประมาณจ้างเหมาบริการนั้น ไม่ได้วิเคราะห์ความเหมาะสมของปริมาณงานแต่อย่างใด

วิวรรณ เก่งถนอมศักดิ์ (2547: 212 – 216) ได้ศึกษาการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายรายได้ของครัวเรือน กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ 1) เพื่อศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายหมวดโครงสร้างพื้นฐาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง 2) ศึกษาอัตราการได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายที่แท้จริงจากการใช้จ่ายสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง 3) ศึกษาเปรียบเทียบสภาพการกระจายรายได้ของครัวเรือน ก่อนและหลังได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง โดยใช้วิธีดำเนินการวิจัยคือ การใช้ข้อมูลทุติยภูมิซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่าย และการกระจายรายได้ของครัวเรือน และข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง นำมาวิเคราะห์โดยใช้สถิติเชิงพรรณนา เช่น ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ ผลการศึกษาพบว่า การใช้จ่ายในหมวดโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีลักษณะที่สนับสนุนกลุ่มครัวเรือนคนจนมากกว่ากลุ่มครัวเรือนคนรวยโดยเปรียบเทียบ และรายจ่ายด้านโครงสร้างพื้นฐานส่งผลให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนในจังหวัดลำปางดีขึ้น โดยค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีค่าลดลงหลังการรับประโยชน์จากรายจ่ายรวมหมวดโครงสร้างพื้นฐาน โดยครัวเรือนในเขตเทศบาลมีการกระจายรายได้หลังการรับประโยชน์จากรายจ่ายประเภทถนนมากที่สุด มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงร้อยละ 14 และครัวเรือนนอกเขตเทศบาลมีการกระจายรายได้ดีขึ้นหลังการรับประโยชน์จากรายจ่ายประเภทแหล่งน้ำและประเภทถนน

ใกล้เคียงกัน โดยรายจ่ายประเภทแหล่งน้ำส่งผลให้มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงร้อยละ 3.68 และรายจ่ายประเภทถนนส่งผลให้มีค่าสัมประสิทธิ์จีนิลดลงร้อยละ 3.18

จากการศึกษารูปแบบ (Pattern) การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมวดโครงสร้างพื้นฐาน พบว่า คร้วเรือนในเขตเทศบาลกับคร้วเรือนนอกเขตเทศบาลได้รับประโยชน์ในสัดส่วนที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คร้วเรือนในเขตเทศบาลได้รับประโยชน์จากรายจ่ายด้านคมนาคม ร้อยละ 60 และได้รับประโยชน์จากรายจ่ายประจำงานช่าง ร้อยละ 21 ขณะที่คร้วเรือนนอกเขตเทศบาลได้รับประโยชน์จากรายจ่ายด้านคมนาคม ร้อยละ 42 ด้านชลประทาน ร้อยละ 19 ด้านสาธารณูปโภค ร้อยละ 13 และการสร้างอาคาร ร้อยละ 12 ของงบประมาณด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของคร้วเรือนในเขตเทศบาลกับคร้วเรือนนอกเขตเทศบาลที่แตกต่างกัน เนื่องจากในเขตเทศบาลเป็นเขตที่มีโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่พร้อมมากกว่า จึงเน้นหนักไปที่การพัฒนาการคมนาคม ขณะที่นอกเขตเทศบาลมีพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่า มีความต้องการสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำประปา ระบบไฟฟ้า สิ่งปลูกสร้างและอาคารที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน และยังต้องการโครงข่ายถนนที่เชื่อมโยง ซึ่งมีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่หลากหลายกว่าคร้วเรือนในเขตเทศบาล



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง เพื่อศึกษาโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าอิสระ จากหนังสือ วารสาร บทความ เอกสาร วิทยานิพนธ์ สิ่งพิมพ์ และข้อมูลสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ได้ดำเนินการวิจัยตามขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 103 แห่ง

3.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เนื่องจากมีลักษณะของที่มารายได้ อำนาจหน้าที่ รวมถึงพื้นที่การให้บริการสาธารณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น) โดยใช้ข้อมูลจากรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และข้อมูลจากเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 102 แห่ง

3.2 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากข้อมูลทั่วไปและข้อมูลจากรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง เพื่อให้ได้ข้อมูลในการกำหนดตัวแปรและตัวชี้วัดสามารถสรุปและนำเสนอในรูปแบบตารางได้ ดังนี้

ตารางที่ 3.1 สรุปตัวแปรและตัวชี้วัดของการศึกษา

ตัวแปร (สัญลักษณ์ที่ใช้)	ตัวชี้วัด (หน่วยนับ)
จำนวนเงินรายได้ (Income)	จำนวนเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ล้านบาท)
จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Grants)	จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ล้านบาท)
จำนวนเงินงบประมาณด้านบุคลากร (Staff1)	จำนวนเงินจัดสรรหมวดเงินเดือน (ล้านบาท)
จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายหมวดเงินเดือน (Staff2)	จำนวนบุคลากร ทั้งข้าราชการและลูกจ้าง (คน)
จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ (Non Staff)	จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ ที่มีลักษณะการจ้างตลอดทั้งปี และจ่ายเงินค่าจ้างเป็นรายเดือน (คน)
จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม (Capital)	จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม (ล้านบาท)
จำนวนประชาชนในพื้นที่ (Pop1)	จำนวนประชาชนในพื้นที่ของ อปท. (คน)
ความหนาแน่นของประชาชนในพื้นที่ (Pop2)	อัตราจำนวนประชากรต่อพื้นที่ตารางกิโลเมตร (คน/ตารางกิโลเมตร)
จำนวนผู้สูงอายุ (Elder)	จำนวนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจาก อปท. (คน)
จำนวนผู้พิการ (Disabled)	จำนวนผู้พิการที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้พิการจาก อปท. (คน)
จำนวนนักเรียน (Child)	จำนวนนักเรียน ที่ อปท. จัดสรรรายจ่ายด้านการศึกษา ได้แก่ อาหารกลางวัน อาหารเสริมนม (คน)
รายจ่ายลงทุน (Capex)	ร้อยละของรายจ่ายลงทุนต่อรายจ่ายทั้งหมด (ร้อยละ)

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

เก็บรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ โดยแบ่งเป็น

3.3.1 ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขอความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางกรอกข้อมูลในตารางที่กำหนดตัวแปรต่างๆ ไว้ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 - 2562

3.3.2 ข้อมูลตัวแปรต่างๆ ที่ได้จากรายงานการเงินประจำปีงบประมาณ 2558 - 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

3.3.3 ข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวข้องได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากข้อมูลที่มีผู้รวบรวม ได้แก่ หนังสือตำรา บทความเว็บไซต์ หนังสือ การศึกษาค้นคว้าอิสระ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณในส่วนนี้จะเป็นการนำข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งเป็นข้อมูลลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 102 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 - 2562 ซึ่งมีทั้งข้อมูลทั่วไป และข้อมูลจากรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

3.4.1 การศึกษาโครงสร้างของงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวิเคราะห์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด นำมาจำแนกเปรียบเทียบ และหาแนวโน้ม เพื่ออธิบายถึงลักษณะของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งด้านรายได้และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท

3.4.2 การศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลผสม (Panel Data) หรือข้อมูลภาคตัดขวางแบบต่อเนื่อง คือ ข้อมูลผสมรวมกันระหว่างข้อมูลภาคตัดขวางและข้อมูลอนุกรมเวลา โดยมีขนาดตัวอย่างหรือหน่วยวิเคราะห์คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางจำนวน 102 แห่ง ระยะเวลา 5 ปี รวมทั้งหมด 510 ค่าสังเกต ที่แสดงถึงหน่วยพฤติกรรมและช่วงเวลา มาทำการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติโดยอาศัยโปรแกรมสำเร็จรูปทางสถิติเพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุน

ข้อมูลผสม (Panel Data) (Studenmund: 2011 กล่าวใน จีวีวรรณ จันทรัง และคณะ: 2562: 57 - 61) จะมีตัวแปร time invariant variable (a_i) คือตัวแปรที่มีค่าคงที่เสมอไม่ว่าเวลาจะเปลี่ยนไปแค่ไหนและไม่สามารถวัดค่าได้เพราะแฝงอยู่นอกสมการ และตัวอย่างที่แตกต่างกันอาจได้รับอิทธิพลจากตัวแปรนี้คนละตัวกัน ดังนั้น a_i จึงกลายเป็น unobserved individual specific effect ที่แฝงอยู่กับสมการแล้วก่อให้เกิดปัญหา serial correlation และปัญหา

Heteroskedasticity ตามมา จากปัญหาดังกล่าวการวิเคราะห์ข้อมูลผสม (Panel Data) มีวิธีการจัดการตัวแปร time invariant variable ได้ 2 วิธี ดังต่อไปนี้

1) Random Effect Model (REM) เป็นการวิเคราะห์ที่กำหนดให้ a_i สามารถเข้ามามีผลกระทบต่อตัวแปรในสมการได้ ด้วยวิธี Feasible Generalized Least Squares (FGLS) เพื่อแก้ปัญหา serial correlation โดยจะนำ a_i ไปรวมกับค่าความคลาดเคลื่อน U_{it} กลายเป็นค่าความคลาดเคลื่อนใหม่ V_{it} โดยมีสมมติฐานสำคัญคือ a_i ต้องไม่สัมพันธ์กับตัวแปรอิสระใดๆ ในสมการ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 0 และมีความแปรปรวนเท่ากับ σ_a^2 จากนั้นจะเปลี่ยนรูปของตัวแปรด้วยวิธี FGLS พิจารณาได้จากสมการต่อไปนี้ (มนตรี พิริยะกุล: 2556: 49 - 52)

$$C_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 A_{it} + \beta_3 B_{it} + \beta_4 C_{it} + U_{it} \quad ; i = 1,2,\dots,N \quad ; t = 1,2,\dots, T_i \quad \dots (1)$$

จะพบว่า เป็นสมการที่มีค่า β_{1i} แปรไปตามหน่วยสำรวจ ($i = 1,2,\dots,N$) ซึ่งเป็นสัมประสิทธิ์ที่แสดงถึงความเป็นตัวของตัวเองของหน่วยสำรวจ เรียกว่า subject specific characteristic ที่อาจสะท้อนมาจากศิลปะการบริหารจัดการองค์กร องค์ประกอบของคณะผู้บริหาร เพศของผู้ว่า บุคลิกภาพของผู้ว่า ทำให้ β_{1i} คงที่ภายในหน่วยสำรวจแต่ก็แปรไปในระหว่างหน่วยสำรวจ

ถ้าหากถือว่า β_{1i} เป็นตัวแปรสุ่มที่สุ่มมาจากประชากรของหน่วยสำรวจที่มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ β_1 ผลที่ตามมาคือ

$$\beta_{1i} = \beta_1 + a_i \quad \dots (2)$$

แปลว่า องค์กรที่ใช้เป็นตัวอย่งนั้นเป็นเพียงตัวอย่างที่สุ่มจากประชากรที่มีลักษณะร่วมกันคือ β_1 และแตกต่างกันไปโดยสุ่มเพราะ a_i จึงได้สมการที่เปลี่ยนเป็น

$$\begin{aligned} C_{it} &= (\beta_1 + a_i) + \beta_2 A_{it} + \beta_3 B_{it} + \beta_4 C_{it} + U_{it} \\ &= \beta_1 + \beta_2 A_{it} + \beta_3 B_{it} + \beta_4 C_{it} + V_{it} \end{aligned} \quad \dots (3)$$

โดยที่ $V_{it} = a_i + U_{it}$ และ a_i กับ U_{it} มีคุณสมบัติตามข้อตกลงการถดถอยทุกประการ และที่สำคัญ V_{it} ต้องไม่เกี่ยวข้องกับใดๆ กับตัวแปรอิสระตามข้อตกลงเรื่อง error in variable

อย่างไรก็ตาม a_i อาจเกี่ยวข้องกับตัวแปรอิสระได้เพราะเป็นสิ่งที่เป็ผลของ unobserved subject specific characteristic หากเป็นเช่นนั้น ก็แปลว่า V_{it} เกี่ยวข้องกับตัวแปรอิสระด้วย จึงเกิดปัญหา error in variable ผลก็คือค่าประมาณการเอนเอียงและไม่หมดไปแม้จะใช้ตัวอย่างใหญ่ขึ้นก็ตาม โดยสามารถใช้วิธีที่ 2) แก้ไข

2) Fixed Effect Model (FEM) เป็นการวิเคราะห์ที่ควบคุม a_i โดยการกำจัดอิทธิพลนี้ออกไปจากสมการ ด้วยวิธี Demean โดยมีสมมติฐานสำคัญ คือ a_i ต้องมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระในสมการและต้องไม่สัมพันธ์กันเอง คือ $Cov(a_i, a_j) = 0$ และ $i \neq j$ ซึ่งวิธี Demean จะแยกตัวแปร a_i ออกจากค่าความคลาดเคลื่อน V_{it} ก่อน กลายเป็น $a_j + U_{it}$ หลังจากนั้นนำค่าตัวแปร

ของตัวอย่างลบด้วยค่าเฉลี่ยของตัวแปรของตัวอย่างนั้นๆ (มนตรี พิริยะกุล: 2556: 49 - 52) ผลที่ได้รับคือ ปัจจัยคงที่ที่ถูกกำจัด ซึ่งการลบด้วยค่าเฉลี่ยของตัวแปรของตัวอย่างนั้นๆ เรียกว่า Demean นั่นคือ จากสมการ (1)

$$C_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 A_{it} + \beta_3 B_{it} + \beta_4 C_{it} + U_{it} ; i = 1,2,\dots,N ; t = 1,2,\dots, T_i \quad \dots (4)$$

$$\text{ดังนั้น } \bar{C}_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 \bar{A}_{it} + \beta_3 \bar{B}_{it} + \beta_4 \bar{C}_{it} + \bar{U}_{it} ; i = 1,2,\dots,N ; t = 1,2,\dots, T_i \quad \dots (5)$$

นำสมการ (5) ลบออกจากสมการ (4) จะได้สมการ (6) และ (7) ดังนี้

$$C_{it} - \bar{C}_{it} = \beta_2 (A_{it} - \bar{A}_{it}) + \beta_3 (B_{it} - \bar{B}_{it}) + \beta_4 (C_{it} - \bar{C}_{it}) + (U_{it} - \bar{U}_{it}) \quad \dots (6)$$

$$\text{หรือ } c_{it} = \beta_2 a_{it} + \beta_3 b_{it} + \beta_4 c_{it} + u_{it} ; i = 1,2,\dots,N ; t = 1,2,\dots, T_i \quad \dots (7)$$

สมการ (3) และ (4) เป็นสมการที่ unobserved time-invariant variable ถูกกำจัด เมื่อนำไปวิเคราะห์จะได้ผลการศึกษาที่ไม่เอนเอียง และหากมีความเอนเอียงก็จะหายไปเมื่อขนาดตัวอย่างของค่าสังเกตใหญ่ขึ้น

สำหรับเครื่องมือเพื่อช่วยทดสอบว่าวิธีวิเคราะห์ที่ใดเหมาะสมกับแบบจำลองมากที่สุด โดยการทดสอบด้วยวิธี Hausman Test (จิรภัทร จำรัสศรีรักษ์: 2563: 16) ในการเปรียบเทียบว่าควรใช้การประมาณค่าแบบ Fixed Effect Model (FEM) หรือ Random Effect Model (REM) โดยจะทำการทดสอบค่าที่ได้จากการประมาณด้วยวิธีทั้งสอง ถ้าทดสอบพบว่าค่าตัวแปรไม่มีความแตกต่างกัน ควรใช้การประมาณค่าแบบ REM แต่ถ้าพบว่าค่าตัวแปรอิสระมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ควรใช้การประมาณค่าแบบ FEM ซึ่งเป็นการทดสอบว่า Unobserved Effect หรือค่า a และตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ระหว่างกันหรือไม่ (Wooldridge, 2003) โดยมีวิธีในการทดสอบ ดังนี้ การตั้งสมมติฐานหลัก (H_0) คือ ค่า Unobserved Effect ค่า a และตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน เมื่อได้วิเคราะห์โดยใช้วิธี REM แล้วจะพิจารณาจากค่า P value คือ หากค่า P value มากกว่า 0.05 จะเลือกใช้แบบจำลองจากการวิเคราะห์แบบ REM แต่หากค่า P value น้อยกว่า 0.05 ซึ่งจะสอดคล้องกับสมมติฐานทางเลือก (H_1) คือ ค่า Unobserved Effect ค่า a และตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งจะเลือกใช้แบบจำลองจากการวิเคราะห์แบบ FEM

ในการศึกษานี้จะกำหนดว่า ตัวแปรอิสระตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่าจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณสุข (รายจ่ายงบลงทุน) ซึ่งเป็นตัวแปรตาม สามารถแสดงรูปแบบจำลองได้ ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{LnCapexPercent}_{it} = & \beta_0 + \beta_1 \text{Income}_{it} + \beta_2 \text{Grants}_{it} + \beta_3 \text{Staff1}_{it} + \beta_4 \text{Staff2}_{it} \\ & + \beta_5 \text{Non Staff}_{it} + \beta_6 \text{Capital}_{it} + \beta_7 \text{Pop1}_{it} + \beta_8 \text{Pop2}_{it} \\ & + \beta_9 \text{Elder}_{it} + \beta_{10} \text{Disabled}_{it} + \beta_{11} \text{Child}_{it} + U_{it} \end{aligned}$$

โดยกำหนดให้

LnCapexPercent คือ ค่า Ln ของร้อยละรายจ่ายงบลงทุนต่องบประมาณทั้งหมด

β_0	คือ ค่าคงที่
$\beta_1 - \beta_{11}$	คือ ค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระ
Income	คือ จำนวนเงินรายได้
Grants	คือ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
Staff1	คือ จำนวนเงินงบประมาณด้านบุคลากร
Staff2	คือ จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน
Non Staff	คือ จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ
Capital	คือ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม
Pop1	คือ จำนวนประชากรในพื้นที่
Pop2	คือ ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่
Elder	คือ จำนวนผู้สูงอายุ
Disabled	คือ จำนวนผู้พิการ
Child	คือ จำนวนนักเรียน
U	คือ ค่าความคลาดเคลื่อน

และมีตัวแปรหุ่นแทนตัวแปรประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

D1 = 1	หมายถึง เทศบาลนคร หรือเทศบาลเมือง
D1 = 0	หมายถึง เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

และ

D2 = 1	หมายถึง เทศบาลตำบล
D2 = 0	หมายถึง เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรอิสระที่มีผลต่อตัวแปรตาม โดยมีสมมติฐาน ดังนี้

1. จำนวนเงินรายได้ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงบวก เนื่องจาก เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สูงขึ้นจะส่งผลให้เงินงบประมาณที่จะนำไปจัดสรรให้กับงบลงทุนมีสูงขึ้นตามไปด้วย
2. จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในจำนวนที่มากเพียงพอแล้วก็จะนำเงินงบประมาณไปจัดสรรให้กับรายจ่ายอื่นๆ โดยลดการจัดสรรงบประมาณให้กับงบลงทุนลง

3. จำนวนเงินงบประมาณด้านบุคลากร มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก หากมีการจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรในจำนวนที่สูงแล้วจะมีผลทำให้งบประมาณคงเหลือที่จะนำไปจัดสรรให้กับงบลงทุนน้อยลง
4. จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก หากบุคลากรมีจำนวนมากจะทำให้การจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรในจำนวนที่สูงแล้วจะมีผลทำให้งบประมาณคงเหลือที่จะนำไปจัดสรรให้กับงบลงทุนน้อยลง
5. จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก หากมีการจัดสรรงบประมาณด้านบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการในจำนวนที่สูงแล้วจะมีผลทำให้งบประมาณคงเหลือที่จะนำไปจัดสรรให้กับงบลงทุนน้อยลง
6. จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจ่ายเงินสะสมในจำนวนมากเพียงพอแล้วก็จะนำเงินงบประมาณไปจัดสรรให้กับรายจ่ายอื่นๆ โดยลดการจัดสรรงบประมาณให้กับงบลงทุน
7. จำนวนประชากรในพื้นที่ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงบวก เนื่องจาก เมื่อจำนวนประชากรในพื้นที่สูงจะทำให้ความต้องการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบลงทุนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่สูงขึ้นตามไปด้วย
8. ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่สูง การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เล็ก ทำให้ความต้องการใช้งบลงทุนน้อย
9. จำนวนผู้สูงอายุ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อจำนวนผู้สูงอายุในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก จะทำให้มีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้กับเงินสวัสดิการผู้สูงอายุมากขึ้น ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะนำไปจัดสรรงบลงทุนลดลง
10. จำนวนผู้พิการ มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อจำนวนผู้พิการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก จะทำให้มีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้กับเงินสวัสดิการผู้พิการมากขึ้น ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะนำไปจัดสรรงบลงทุนลดลง
11. จำนวนนักเรียน มีสมมติฐานว่ามีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ เนื่องจาก เมื่อจำนวนผู้พิการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก จะทำให้มีความ

จำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณให้กับเงินสวัสดิการผู้พิการมากขึ้น ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะนำไปจัดสรรงบลงทุนลดลง

การพิจารณาว่าตัวแปรมีความถูกต้อง เหมาะสม พิจารณาได้จากค่าสถิติดังนี้

ค่า R Square (R^2) ใช้แปลความหมายของค่าสหสัมพันธ์คือ การนำค่าสหสัมพันธ์ยกกำลังสอง เรียกว่า สัมประสิทธิ์การอธิบาย (Coefficient of determination) โดยสามารถแปลความหมายของค่า R^2 ได้ว่า เปอร์เซ็นต์ของความแปรปรวนในตัวแปรหนึ่งสามารถอธิบายหรือทำนายได้ด้วยตัวแปรอื่นๆ ซึ่งเป็นค่าที่ใช้พิสูจน์ว่าสมการที่ได้มีความเหมาะสมหรือไม่ โดยค่า R^2 จะอยู่ระหว่าง 0 – 1 โดยหากค่ายิ่งเข้าใกล้ 1 ยิ่งดี

ค่า Durbin Watson ใช้ในการทดสอบว่าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ภายในตัวเองหรือไม่ หรือการทดสอบ Autocorrelation โดยจะมีค่าระหว่าง 0 – 4 มีเกณฑ์ในการวัดค่า Durbin Watson ดังนี้

มีค่าอยู่ในช่วง 1.5 – 2.5 แสดงว่ามีความเป็นอิสระ

มีค่าอยู่ในช่วง 2.6 – 4.0 แสดงว่ามีความสัมพันธ์กันในทิศทางลบ

มีค่าอยู่ในช่วง 0.0 – 1.4 แสดงว่ามีความสัมพันธ์กันในทิศทางบวก

ทั้งนี้ถ้าค่า Durbin Watson มีค่าน้อยกว่า 1.5 และมากกว่า 2.5 แสดงว่าเกิด Autocorrelation หรือตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ภายในตัวเอง ซึ่งจะทำให้การคำนวณในสมการการวิเคราะห์มีปัญหา

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา

1. โครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด นำมาจำแนก เปรียบเทียบ และหาแนวโน้ม เพื่ออธิบายถึงลักษณะของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านรายได้และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท

2. ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง เพื่อนำมารวบรวมและทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติสำเร็จรูป GRETL ด้วยวิธีวิเคราะห์แบบ fixed effect regression model (FEM) และ random effect regression model (REM)

ผลการศึกษาดังนี้

4.1 โครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากการศึกษารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ซึ่งประกอบด้วย รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ภาษีจัดสรร และรายได้เงินอุดหนุน โดยศึกษาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ได้แก่

- เทศบาลนคร จำนวน 1 แห่ง
- เทศบาลเมือง จำนวน 3 แห่ง
- เทศบาลตำบล จำนวน 38 แห่ง
- องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 60 แห่ง

รวมทั้งสิ้น 102 แห่ง โดยพิจารณาค่าเฉลี่ย (mean) ค่าต่ำสุด (minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) ของรายได้ ตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุดของรายได้ จำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561	2562
เทศบาลนคร (จำนวน 1 แห่ง)					
รายได้จริง	713.11	695.43	716.55	763.17	758.37
เทศบาลเมือง (จำนวน 3 แห่ง)					
ค่าเฉลี่ย (Mean)	199.39	198.21	204.82	211.24	233.32
ค่าต่ำสุด (Minimum)	86.84	82.85	87.15	91.36	96.32
ค่าสูงสุด (Maximum)	394.76	394.11	411.21	420.01	467.72
เทศบาลตำบล (จำนวน 38 แห่ง)					
ค่าเฉลี่ย (Mean)	53.83	51.73	51.55	56.28	58.38
ค่าต่ำสุด (Minimum)	16.67	16.85	25.00	27.76	28.06
ค่าสูงสุด (Maximum)	199.91	193.52	205.61	231.61	230.39
องค์การบริหารส่วนตำบล (จำนวน 60 แห่ง)					
ค่าเฉลี่ย (Mean)	35.95	37.25	36.67	40.01	41.84
ค่าต่ำสุด (Minimum)	19.12	23.68	24.07	24.45	25.94
ค่าสูงสุด (Maximum)	72.33	84.10	73.33	92.05	91.11

ที่มา : งบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของรายได้จริง (Average) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 - 2562 ดังนี้ เทศบาลนคร อยู่ที่ระดับ 695.43 – 763.18 ล้านบาท เทศบาลเมือง อยู่ที่ระดับ 198.21 - 233.32 ล้านบาท เทศบาลตำบล อยู่ที่ระดับ 51.55 - 58.38 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ที่ระดับ 35.95 - 41.84 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จะพบว่า ช่วงชั้นของระดับรายได้ในแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความ

ทับซ้อนกัน ดังนี้ เทศบาลเมือง อยู่ที่ระดับ 82.85 - 467.72 ล้านบาท เทศบาลตำบล อยู่ที่ระดับ 16.67 - 231.61 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ที่ระดับ 19.12 - 92.05 ล้านบาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีรายได้รวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 - 2562 อยู่ในช่วง 6,308.59 - 7,131.50 ล้านบาท โดยพบว่า จำนวนรายได้ลดลงในปี 2559 และปี 2560 และเพิ่มขึ้นในปี 2561 และ 2562 โดยผลการศึกษาโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ดังตารางที่ 4.2

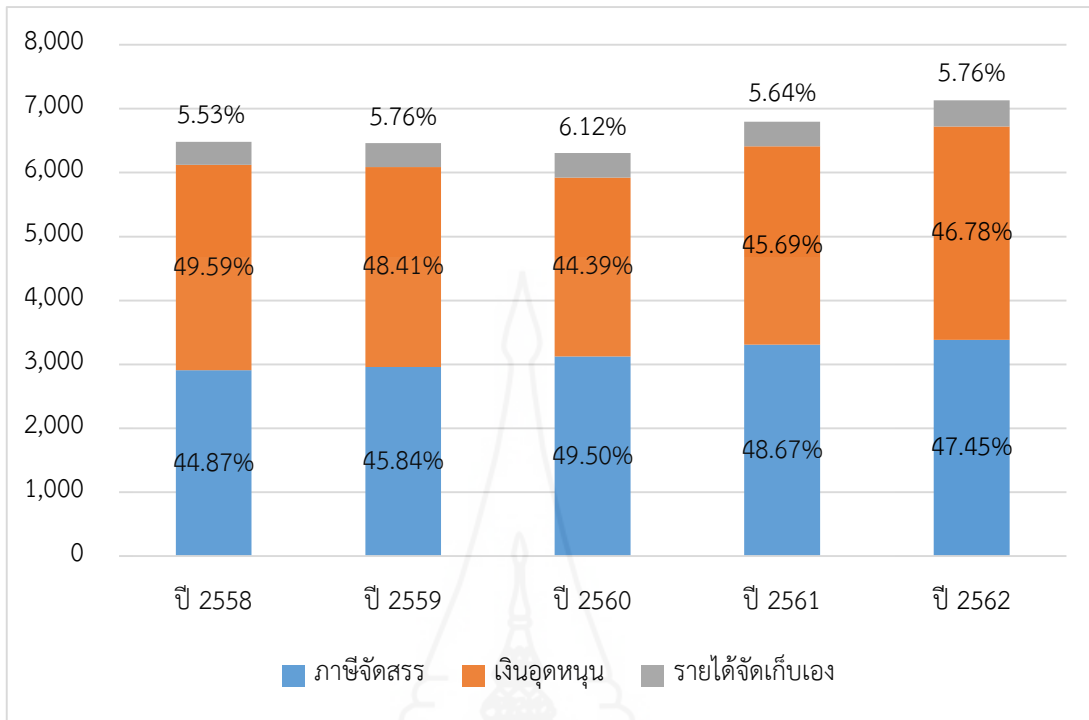
ตารางที่ 4.2 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2558 - 2562

ประเภท รายได้	2558		2559		2560		2561		2562	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
รายได้จัดเก็บ เอง	358.57	5.53	371.92	5.76	385.83	6.12	382.95	5.64	410.50	5.76
ภาษีจัดสรร	2,907.77	44.87	2,961.29	45.84	3,122.55	49.50	3,307.57	48.67	3,384.68	47.46
เงินอุดหนุน	3,213.67	49.59	3,127.24	48.41	2,800.21	44.39	3,105.05	45.69	3,336.32	46.78
รวม	6,480.01	100.00	6,460.45	100.00	6,308.59	100.00	6,795.57	100.00	7,131.50	100.00
การเพิ่มขึ้น (ลดลง) จาก ปีก่อน	-	-	(19.56)	(0.30)	(151.86)	(2.35)	486.98	7.72	335.93	4.94

ที่มา : ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

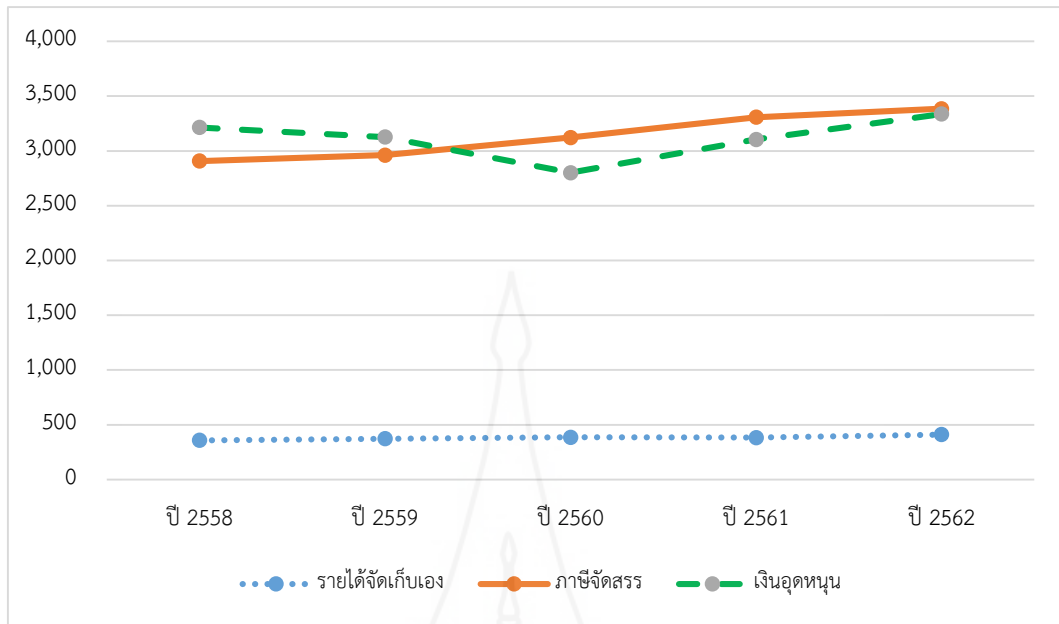
ตามตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีระดับรายได้ในลักษณะไม่คงที่ โดยมีระดับรายได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 และปรับเพิ่มขึ้น ในปีงบประมาณ 2561 และ 2562 โดยมีการเพิ่มขึ้น (ลดลง) จากปีก่อนหน้า ตั้งแต่ปี 2559 - 2562 คือ ร้อยละ (0.30) ร้อยละ (2.35) ร้อยละ 7.72 และร้อยละ 4.94 ตามลำดับ

ข้อมูลจากตารางที่ 4.1 และ 4.2 อาจมีความคลาดเคลื่อนกัน เนื่องจากที่มาของข้อมูลจากคนละหน่วยงาน และตารางที่ 4.1 เป็นข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง ซึ่งไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง



ภาพที่ 4.1 สัดส่วนรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

จากภาพที่ 4.1 จะเห็นว่า ในปีงบประมาณ 2558 – 2562 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีสัดส่วนรายได้ที่ยังคงพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก ดังต่อไปนี้ รายได้จัดเก็บเองอยู่ระหว่างร้อยละ 5.53 – 6.12 เงินอุดหนุนอยู่ระหว่างร้อยละ 44.39 – 49.59 และภาษีจัดสรรอยู่ระหว่างร้อยละ 44.87 – 49.50 สามารถพิจารณาแนวโน้มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ได้ตามภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 แนวโน้มรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

จากภาพที่ 4.2 จะเห็นว่า รายได้จัดเก็บเอง และรายได้ภาษีจัดสรรมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแบบค่อยเป็นค่อยไป (เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.48 และ 3.89 ตามลำดับ) แต่รายได้เงินอุดหนุนมีแนวโน้มลดลงในปี 2559 – 2560 และเพิ่มขึ้นในปี 2561 – 2562

อย่างไรก็ตาม ระดับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเพิ่มขึ้นตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องบริหารงบประมาณของตนเองที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการต่างๆ ในการพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และยังคงคำนึงถึงรายจ่ายประจำที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปในลักษณะของการอ้างอิงงบประมาณจากปีก่อน และในการจัดทำงบประมาณเป็นแบบสมดุลตามระเบียบวิธีการงบประมาณ โดยมีลักษณะรายรับกำหนดรายจ่ายนั่นเอง การจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีไม่ได้รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นรายจ่ายตามโครงการและผลผลิตที่กำหนดให้ใช้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะ และรายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะต้องเท่ากับรายรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ หากสิ้นปีงบประมาณมีรายรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเหลือจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำส่งคืนรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น จึงไม่นำมาพิจารณาในการจัดทำงบประมาณประจำปี

การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทรายจ่าย
ประจำ และรายจ่ายลงทุน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง
ปีงบประมาณ 2558 – 2562

ปีงบประมาณ	2558		2559		2560		2561		2562	
ประเภทรายจ่าย	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
รายจ่ายประจำ	2,900.31	78.05	2,983.06	78.58	4,605.76	85.60	4,731.68	86.67	4,889.09	86.86
- รายจ่าย ดำเนินงาน และ รายจ่ายอื่น	1,530.83	41.20	1,544.61	40.69	3,000.36	55.76	3,097.65	56.74	3,221.97	57.24
- รายจ่าย บุคลากร	1,369.48	36.85	1,438.45	37.89	1,605.40	29.84	1,634.03	29.93	1,667.12	29.62
รายจ่ายลงทุน	815.61	21.95	812.97	21.42	774.71	14.40	728.02	13.33	739.91	13.14
รวม	3,715.92	100.00	3,796.03	100.00	5,380.47	100.00	5,459.70	100.00	5,629.00	100.00
การเพิ่มขึ้น (ลดลง) จากปี ก่อน	-	-	80.11	2.16	1,584.44	41.74	79.23	1.47	169.30	3.10

ที่มา : รายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากตารางที่ 4.3 จะเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ในช่วง 3,715.92 - 5,629.00 ล้านบาท โดยมีระดับเพิ่มขึ้นทุกปี และมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 2.16 ร้อยละ 41.74 ร้อยละ 1.47 ร้อยละ 3.10 ตามลำดับ โดยในปีงบประมาณ 2560 มีอัตราเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด ถึงร้อยละ 41.74

เมื่อพิจารณาประเภทรายจ่ายแบ่งเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 รายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนที่ลดลง ดังนี้ รายจ่ายประจำมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ร้อยละ 78.05 ในปี 2558 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 86.86 ในปี 2562 สวนทางกับรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ ร้อยละ 21.95 ในปี 2558 คงเหลือร้อยละ 13.14 ในปี 2562

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเภทรายจ่ายประจำ โดยจำแนกเป็น รายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่น และรายจ่ายบุคลากรพบว่า รายจ่ายด้านบุคลากร มีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 แต่กลับมีสัดส่วนไม่คงที่ คือ มีสัดส่วนในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 ร้อยละ 36.85 และร้อยละ 37.85 และมีสัดส่วนลดลงอย่างมาก ในช่วงปี 2560 – 2562 เหลือเพียงร้อยละ 29.84 ร้อยละ 29.93 และร้อยละ 29.62 ตามลำดับ สำหรับรายจ่ายดำเนินงาน

และรายจ่ายอื่น มีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปีเช่นกัน แต่ในปี 2560 มีการเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด

จากการวิเคราะห์สัดส่วนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแยกเป็นแต่ละประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2562 ดังนี้

ตารางที่ 4.4 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท ปีงบประมาณ 2562

รายการ	ค่าเฉลี่ย	ค่าต่ำสุด	หน่วย : ร้อยละ
			ค่าสูงสุด
รายจ่ายดำเนินงาน	58.63	44.83	67.97
และรายจ่ายอื่น			
- สัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย	43 แห่ง		
- สัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ย	59 แห่ง		
รายจ่ายบุคลากร	29.51	21.64	38.66
- สัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย	52 แห่ง		
- สัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ย	50 แห่ง		
รายจ่ายลงทุน	11.86	2.96	27.08
- สัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย	62 แห่ง		
- สัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ย	40 แห่ง		

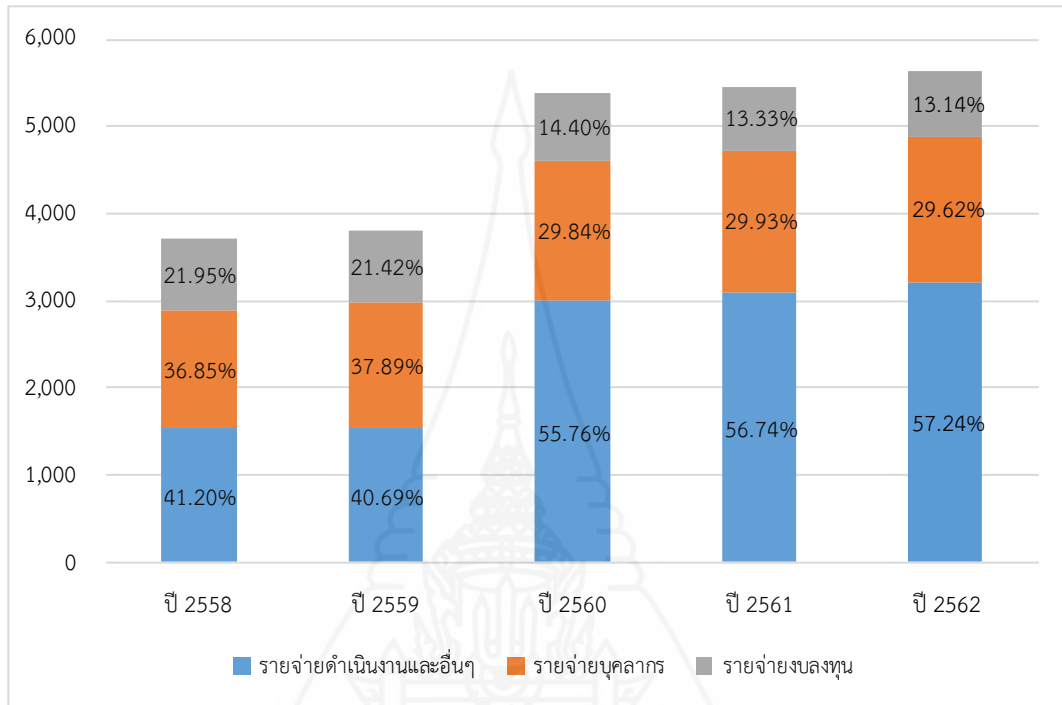
ที่มา : รายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากตารางที่ 4.4 พบว่า ในปี 2562 สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่น อยู่ระหว่างร้อยละ 44.83 – 67.97 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 58.63 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง มีสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่นน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 43 แห่ง และสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่นมากกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 59 แห่ง

สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายบุคลากร อยู่ระหว่างร้อยละ 21.64 – 38.66 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 29.51 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง มีสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายบุคลากรน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 52 แห่ง และสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายบุคลากรมากกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 50 แห่ง

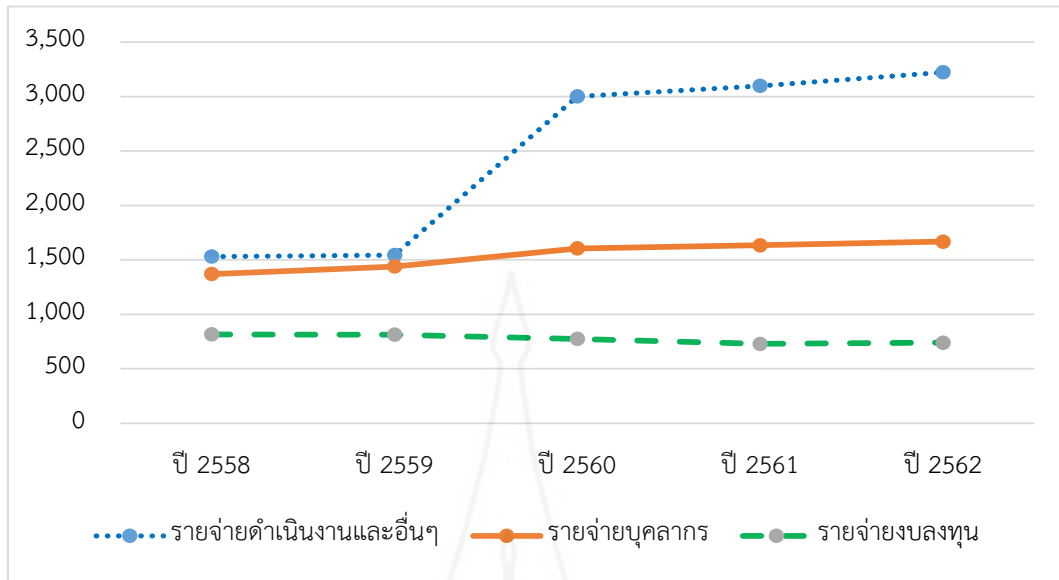
สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุน อยู่ระหว่างร้อยละ 2.96 – 27.08 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11.86 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง มีสัดส่วนของ

งบประมาณรายจ่ายลงทุนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 62 แห่ง และสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุนมากกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 40 แห่ง



ภาพที่ 4.3 การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

จากภาพที่ 4.3 จะเห็นว่า ถึงแม้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 จะมีจำนวนที่สูงขึ้น อย่างต่อเนื่อง แต่กลับพบว่าเป็นการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำ โดยรายจ่ายบุคลากรจะมีระดับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี และรายจ่ายดำเนินงานที่เพิ่มขึ้นซึ่งสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดในปี 2560 จากรายจ่ายประเภทเบี้ยยังชีพและรายจ่ายด้านการศึกษา สำหรับรายจ่ายลงทุนมีจำนวนลดลง สามารถพิจารณาแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้



ภาพที่ 4.4 แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

จากภาพที่ 4.4 จะเห็นได้ว่า รายจ่ายค่าแรงงานและรายจ่ายอื่น มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 มีการปรับระดับที่เพิ่มสูงขึ้นมากเกือบ 2 เท่า และยังคงมีระดับที่ปรับเพิ่มอย่างต่อเนื่อง ในปี 2561 และ 2562 สำหรับรายจ่ายบุคลากร มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน แต่จะเป็นลักษณะเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป (เฉลี่ยร้อยละ 5.12 ต่อปี) และรายจ่ายงบลงทุนกลับแนวโน้มลดลง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 – 2561 (เฉลี่ยร้อยละ 3.69 ต่อปี) และปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย (ร้อยละ 1.63) ในปีงบประมาณ 2562

อย่างไรก็ตาม จากที่ได้กล่าวในตอนต้นว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ซึ่งประกอบด้วย รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ภาษีจัดสรร รายได้เงินอุดหนุน (เงินอุดหนุนทั่วไปและรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) แต่หากพิจารณาในแง่ของเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้จ่ายได้นั้น อาจมีที่มาจาก การนำรายได้ที่เหลืจ่ายเข้าเงินสะสมมาใช้จ่าย หรือเรียกว่า การจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลจำนวนเงินในการจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ได้ตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.5 การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง
ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561	2562
การจ่ายขาดเงินสะสม (ล้านบาท)	127.96	277.88	394.42	298.23	323.58
ร้อยละการเพิ่มขึ้น (ลดลง) จากปีก่อน	-	117.16	41.94	(24.39)	8.50

ที่มา : รายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากตารางที่ 4.5 จะเห็นได้ว่า การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ในช่วง 127.96 - 394.42 ล้านบาท โดยมีการปรับเพิ่มขึ้นในปี 2559 และ 2560 เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 117.16 และ 41.94 ตามลำดับ และได้ลดลงในปี 2561 ร้อยละ (24.39) ต่อมาในปี 2562 ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยที่ร้อยละ 8.50

4.2 ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการนำข้อมูลตัวแปรต่างๆ มาประมวลผลโดยวิธี FEM และ REM ซึ่งจะใช้วิธีการ Hausman test เพื่อทดสอบว่าวิธีวิเคราะห์ใดเหมาะสมกับแบบจำลองมากที่สุด โดยผลการคำนวณโดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ Gretl เมื่อทดสอบโดยวิธี Random Effect Model (REM) จะได้ผลการศึกษาตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.6 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Random Effect Model (REM)

variable	Coefficient	Std. Error	z	p-value
const	2.60200	0.0540249	48.16	<0.0001***
D1	0.197537	0.218655	0.9034	0.3663
D2	0.0231612	0.0561902	0.4122	0.6802
Income	-6.41455e ⁻⁰⁶	5.55854e ⁻⁰⁶	-1.154	0.2485
Grants	0.000108775	0.000116764	0.9316	0.3516
Capital	-0.000379085	0.000113185	-3.349	0.0008***
Staff1	-9.51598e ⁻⁰⁶	2.08502e ⁻⁰⁵	-0.4564	0.6481

ตารางที่ 4.6 (ต่อ)

variable	Coefficient	Std. Error	z	p-value
Staff2	0.000915580	0.00113856	0.8042	0.4213
nonStaff	-0.00141060	0.00151963	-0.9283	0.3533
Pop1	2.54183e ⁻⁰⁶	2.11681e ⁻⁰⁶	1.201	0.2298
Pop2	-6.75276e ⁻⁰⁵	4.41597e ⁻⁰⁵	-1.529	0.1262
Elder	-5.40461e ⁻⁰⁵	4.90159e ⁻⁰⁵	-1.103	0.2702
Disabled	9.19899e ⁻⁰⁵	5.69259e ⁻⁰⁵	1.616	0.1061
Child	0.000119696	0.000117837	1.016	0.3097

Mean dependent var	2.650856	S.D. dependent var	0.424601
Sum squared resid	85.53323	S.E. of regression	0.414848
Log-likelihood	-268.3547	Akaike criterion	564.7094
Schwarz criterion	623.9911	Hannan-Quinn	587.9517

Hausman test -

Null hypothesis: GLS estimates are consistent

Asymptotic test statistic: Chi-square(11) = 78.463

with p-value = 2.9232e⁻⁰¹²

ที่มา : จากการคำนวณ

หมายเหตุ : *** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากการทดสอบโดยวิธี REM จะพบว่า มีเพียงตัวแปรอิสระเดียวที่มีผลต่อตัวแปรตาม คือ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งมีผลทางด้านลบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุน เท่ากับ -0.0003 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

เมื่อทดสอบด้วยวิธี Hausman Test เพื่อทดสอบว่าวิธีวิเคราะห์ใดเหมาะสมกับแบบจำลองมากที่สุด พบว่า ค่า P value = 2.9232e⁻⁰¹² ซึ่งมีค่าน้อยกว่า 0.05 หมายถึง การปฏิเสธสมมติฐานหลัก ซึ่งจะเลือกใช้การวิเคราะห์แบบ FEM โดยได้ผลการศึกษา ดังนี้

ตารางที่ 4.7 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Fix Effect Model (FEM)

variable	Coefficient	Std. Error	t-ratio	p-value
const	4.82504	0.745912	6.469	<0.0001***
Income	-5.27267e ⁻⁰⁶	5.55749e ⁻⁰⁶	-0.9487	0.3433
Grants	6.09052e ⁻⁰⁵	0.000117068	0.5203	0.6032
Capital	-0.000346173	0.000113022	-3.063	0.0023***
Staff1	-2.91711e ⁻⁰⁶	2.07207e ⁻⁰⁵	-0.1408	0.8881
Staff2	-0.00980802	0.00515616	-1.902	0.0579*
nonStaff	-0.0129608	0.00611940	-2.118	0.0348**
Pop1	1.07988e ⁻⁰⁵	6.25654e ⁻⁰⁵	0.1726	0.8631
Pop2	-0.00248835	0.00132069	-1.884	0.0603*
Elder	-0.000630291	0.000171608	-3.673	0.0003***
Disabled	-9.06011e ⁻⁰⁵	0.000189211	-0.4788	0.6323
Child	0.00142108	0.000516391	2.752	0.0062***
Mean dependent var	2.650856	S.D. dependent var	0.424601	
Sum squared resid	51.10611	S.E. of regression	0.358791	
LSDV R-squared	0.443080	Within R-squared	0.164855	
LSDV F(112, 397)	2.820087	P-value (F)	4.41e ⁻¹⁴	
Log-likelihood	-137.0295	Akaike criterion	500.0589	
Schwarz criterion	978.5473	Hannan-Quinn	687.6579	
rho	0.027003	Durbin-Watson	1.463440	

ที่มา : จากการคำนวณ

หมายเหตุ : *** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

* มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.10

จากตารางที่ 4.7 จะพบว่า มีตัวแปรอิสระบางตัวที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุน ได้แก่ จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวนงบประมาณด้านบุคลากร จำนวนประชากรในพื้นที่ และจำนวนผู้พิการ จึงได้ตัดตัวแปรดังกล่าวออกจากสมการ และดำเนินการวิเคราะห์อีกครั้ง ได้ผลการศึกษา ดังนี้

ตารางที่ 4.8 ผลการทดสอบตัวแปรโดยวิธี Fix Effect Model (FEM)

variable	Coefficient	Std. Error	t-ratio	p-value
const	4.98170	0.876707	5.682	<0.0001***
Capital	-0.000345194	1.75477e ⁻⁰⁵	-19.67	<0.0001***
Staff2	-0.0102147	0.00507622	-2.012	0.0469**
nonStaff	-0.0138282	0.00669404	-2.066	0.0414**
Pop2	-0.00239109	0.000852004	-2.806	0.0060***
Elder	-0.000677799	0.000247164	-2.742	0.0072***
Child	0.00141554	0.000563944	2.510	0.0137**
Mean dependent var	2.650856	S.D. dependent var	0.424601	
Sum squared resid	51.29821	S.E. of regression	0.357222	
LSDV R-squared	0.440987	Within R-squared	0.161716	
Log-likelihood	-137.9862	Akaike criterion	491.9723	
Schwarz criterion	949.2887	Hannan-Quinn	671.2705	
rho	0.024516	Durbin-Watson	1.470012	

ที่มา : จากการคำนวณ

หมายเหตุ : *** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

** มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางข้างต้น สามารถเขียนเป็นสมการแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \hat{\text{LnCapexPercent}}_{it} = & 4.9817 - 0.0003 \text{ Capital}_{it} - 0.0102 \text{ Staff2}_{it} \\ & - 0.0138 \text{ Non Staff}_{it} - 0.0024 \text{ Pop2}_{it} \\ & - 0.0007 \text{ Elder}_{it} + 0.0014 \text{ Child}_{it} \end{aligned}$$

จากการศึกษาพบว่า แบบจำลองนี้สามารถอธิบายตัวแปรตามได้ร้อยละ 44.10 โดยตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ได้แก่ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ และจำนวนผู้สูงอายุ และตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ได้แก่ จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ และจำนวนนักเรียน

การทดสอบค่าความคลาดเคลื่อนเป็นอิสระต่อกัน (Autocorrelation) โดยพิจารณาจากค่าสถิติ Durbin – Watson ทดสอบพบว่าค่าเท่ากับ 1.47 ซึ่งน้อยกว่า 1.50 (ไม่อยู่ระหว่าง 1.50 - 2.50) แสดงว่าอาจมีปัญหาค่าความคลาดเคลื่อนเป็นอิสระต่อกัน (Autocorrelation) จึงได้ทำการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการใช้คำสั่ง Robust standard error

พิจารณาค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอิสระพบว่า ปัจจัยที่มีผลด้านลบกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายงบลงทุน ได้แก่ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ และจำนวนผู้สูงอายุ และตัวแปรอิสระที่มีผลด้านบวกกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายการลงทุน ได้แก่ จำนวนนักเรียน

สามารถอธิบายความหมายของค่าสัมประสิทธิ์ในสมการได้ดังนี้

1. หากจำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสมเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 ล้านบาท จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.03
2. หากจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 1.02
3. หากจำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 1.38
4. หากจำนวนความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน/ตารางกิโลเมตร จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.24
5. หากจำนวนผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.07
6. หากจำนวนนักเรียนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.14

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณจากหลายด้าน ทั้งในด้านของกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการจากหน่วยกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านบริบทในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และปัญหาในพื้นที่ เป็นต้น รวมถึงด้านของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง โดยได้รวบรวมข้อมูลทั้งในด้านของกฎหมาย ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการจากหน่วยกำกับดูแล และด้านบริบทในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาศึกษาว่าปัจจัยต่าง ๆ นั้น มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายลงทุน เนื่องจากถือเป็นงบประมาณรายจ่ายที่ก่อให้เกิดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ และยังส่งผลให้เกิดการหมุนเวียนในการใช้จ่ายเงินในระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมต่อไปนั้น จากผลการศึกษาสามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. สรุปผลการศึกษา

1.1 โครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งได้รวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง เพื่อนำมาวิเคราะห์โดยสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าต่ำสุด และค่าสูงสุด นำมาจำแนก เปรียบเทียบ และหาแนวโน้ม เพื่ออธิบายถึงลักษณะของงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านรายได้และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแต่ละประเภท สรุปผลได้ดังนี้

1) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง พบว่า ระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณา

ค่าเฉลี่ยของรายได้จริง (Average) คือ ระดับรายได้เฉลี่ยจะมีจำนวนมากขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาลตามลำดับ ดังนี้ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

แต่เมื่อพิจารณาถึงค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง จะพบว่า ช่วงชั้นของระดับรายได้ในแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความทับซ้อนกัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้มากกว่าเทศบาลตำบล หรือเทศบาลตำบลอาจมีรายได้มากกว่าเทศบาลเมือง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีรายได้รวมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 โดยระดับรายได้มีลักษณะไม่คงที่ และโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีสัดส่วนรายได้ที่ยังคงพึ่งพิงรายได้ที่จัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง คือ มีรายได้จากภาษีจัดสรร และรายได้จากเงินอุดหนุน ในสัดส่วนที่สูง แต่รายได้จัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อย

สำหรับแนวโน้มรายได้แต่ละประเภทพบว่า รายได้จัดเก็บเองและรายได้ภาษีจัดสรรมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่รายได้เงินอุดหนุนมีลักษณะไม่คงที่

3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 มีระดับเพิ่มขึ้นทุกปี และมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยในปีงบประมาณ 2560 มีอัตราเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด

เมื่อพิจารณาประเภทรายจ่ายซึ่งแบ่งเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนพบว่า รายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่สูงขึ้น แต่รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนที่ลดลง

เมื่อพิจารณาเฉพาะประเภทรายจ่ายประจำ โดยจำแนกเป็น รายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่น และรายจ่ายบุคลากรพบว่า รายจ่ายด้านบุคลากร มีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี แต่กลับมีสัดส่วนไม่คงที่ สำหรับรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่น มีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปีเช่นกัน

แนวโน้มการจัดสรรงบประมาณ พบว่า รายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2560 มีการปรับระดับที่เพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดด สำหรับรายจ่ายบุคลากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกันแต่จะเป็นลักษณะเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปสวนทางกับรายจ่ายลงทุนกลับแนวโน้มลดลง

จากการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแยกเป็นแต่ละประเภท รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2562 พบว่า สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่นมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 58.63 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีสัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 43 แห่ง และสัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ยจำนวน 59 แห่ง สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายบุคลากรมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 29.51 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีสัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 52 แห่ง และสัดส่วนมากกว่า

ค่าเฉลี่ย จำนวน 50 แห่ง และสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุนมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11.86 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีสัดส่วนน้อยกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 62 แห่ง และ สัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 40 แห่ง

4) การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2558 – 2562 ระดับการจ่ายขาดเงินสะสมมีลักษณะไม่คงที่ คือ เพิ่มขึ้นในปี 2559 และ 2560 และได้ลดลงในปี 2561 ต่อมาในปี 2562 ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อย

1.2 ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่งบประมาณ และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดลำปาง จำนวน 102 แห่ง เพื่อนำมารวบรวมและทำการวิเคราะห์ ข้อมูล โดยใช้โปรแกรมวิเคราะห์ทางเศรษฐมิติสำเร็จรูป GRETL สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ว่าควรเลือกใช้แบบ FEM ซึ่งแบบจำลองสามารถอธิบายตัวแปรตามได้ร้อยละ 44.10 โดยตัวแปรอิสระที่มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ได้แก่ จำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ และจำนวนผู้สูงอายุ และตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางที่ระดับ 0.05 ได้แก่ จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน จำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ และจำนวนนักเรียน โดยได้ทำการแก้ไขปัญหาค่าความคลาดเคลื่อนเป็นอิสระต่อกัน (Autocorrelation) โดยใช้คำสั่ง Robust standard error แล้ว สามารถอธิบายแบบจำลองได้ดังนี้

1. หากจำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสมเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 ล้านบาท จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.03 ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้
2. หากจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 1.02 ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้
3. หากจำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 1.38 ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้
4. หากจำนวนความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน/ตารางกิโลเมตร จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.24 ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้
5. หากจำนวนผู้สูงอายุเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนลดลงร้อยละ 0.07 ซึ่งความสัมพันธ์เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้

6. หากจำนวนนักเรียนเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 1 คน จะทำให้สัดส่วนของงบลงทุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.14 ซึ่งความสัมพันธ์ไม่เป็นไปตามที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ คือ สมมติฐานว่าจำนวนนักเรียนมีความสัมพันธ์กับสัดส่วนงบลงทุนในเชิงลบ

2. อภิปรายผล

2.1 โครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

1) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง พบว่า ระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อพิจารณาค่าเฉลี่ยของรายได้จริง (Average) เนื่องจาก การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่ง มาจากปัจจัยจำนวนประชากรในพื้นที่ ซึ่งเป็นฐานในการจัดสรรรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางจะพบว่า ช่วงชั้นของระดับรายได้ในแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความทับซ้อนกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอาจมีระดับรายได้ที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใหญ่กว่า ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งถึงแม้จะมีจำนวนประชากรเพียงพอที่จะยกระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมีปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้ไม่อาจยกระดับให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงขึ้นได้

1.2) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์และเงินอุดหนุนด้านการศึกษา ซึ่งพิจารณาจาก จำนวนผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ป่วยเอดส์ และนักเรียนภายในพื้นที่ ซึ่งเป็นเพียงบางกลุ่มของประชากรที่มีลักษณะตรงกับหลักเกณฑ์การจัดสรร มิได้จัดสรรให้กับประชากรทุกคนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอาจมีกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

1.3) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยวัตถุประสงค์หนึ่งของการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อเป็นการลดช่องว่างทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คือเป็นโครงการที่ใช้จำนวนงบประมาณสูง ดังนั้นเงินรายได้ดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะขอรับจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบางแห่งก็อาจจะไม่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาเป็นกรณีไป

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง มีรายได้รวมทั้งตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 โดยมีลักษณะไม่คงที่ เนื่องจากโครงสร้างรายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีสัดส่วนรายได้ที่ยังคงพึ่งพิงรายได้ที่จัดสรรจากรัฐบาลส่วนกลาง ได้แก่ รายได้จากภาษีจัดสรร และรายได้จากเงินอุดหนุน เนื่องจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีปริมาณที่น้อย เมื่อเทียบกับรายได้รวม เกิดจากประเภทภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ (ปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ถูกลดเลิก และเปลี่ยนเป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) ยังมีฐานภาษีที่น้อย เมื่อเปรียบเทียบกับฐานภาษีที่จัดเก็บ โดยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่มีจำนวนไม่มาก พอที่จะสามารถจัดเก็บภาษีได้ในจำนวนมาก

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของแต่ละประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2562 พบว่า สัดส่วนของรายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางต่ำกว่าสัดส่วนของรายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ คือจังหวัดลำปางอยู่ที่ร้อยละ 5.76 แต่ของทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 14.90 สำหรับสัดส่วนรายได้ภาษีจัดสรรจากรัฐบาลพบว่ามีค่าใกล้เคียงกัน คือ จังหวัดลำปางอยู่ที่ร้อยละ 47.46 น้อยกว่าของทั้งประเทศอยู่ที่ร้อยละ 48.35 และสัดส่วนรายได้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมากกว่าสัดส่วนของรายได้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ คือจังหวัดลำปางอยู่ที่ร้อยละ 46.78 แต่ของทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 38.19 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางยังคงต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลส่วนกลางในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

แนวโน้มรายได้แต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง พบว่า รายได้จัดเก็บเองและรายได้ภาษีจัดสรรมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากรายได้ภาษีที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้ภาษีจัดสรรที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้จัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ ซึ่งจะมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ให้สูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยส่วนใหญ่จะมีลักษณะเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปเช่นกัน สำหรับรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางมีแนวโน้มลดลงในปี 2559 – 2560 และเพิ่มขึ้นในปี 2561 – 2562 ซึ่งมีลักษณะไม่คงที่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้ อื่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

และมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 จากการศึกษาพบว่า การกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่กำหนดสัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนไว้ในลักษณะกว้างๆ ไม่ได้มีการกำหนดเป็นระดับการจัดสรรประจำปีไว้อย่างชัดเจนว่าปีงบประมาณใดจะต้องจัดสรรให้ในอัตราเท่าใดให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

3) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ในช่วง 3,715 - 5,629 ล้านบาท มีระดับเพิ่มขึ้นทุกปี โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 2.16 ร้อยละ 41.74 ร้อยละ 1.47 และร้อยละ 3.10 ตามลำดับ เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลคือกฎการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายภาครัฐ ของอดอล์ฟ วากเนอร์ ซึ่งได้อธิบายว่า รายจ่ายของรัฐจะปรับตัวเพิ่มขึ้นตามผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ที่เพิ่มขึ้น สำหรับผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดลำปาง (GPP) ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 พบว่า มีการปรับระดับเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน โดยอยู่ในช่วง 65,892 - 71,417 ล้านบาท มีอัตราเพิ่มขึ้นจากปีก่อนร้อยละ 4.03 ร้อยละ 2.16 ร้อยละ 1.24 และร้อยละ 0.74 ตามลำดับ จากการเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอัตราเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดลำปาง พบว่าเพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สอดคล้องกันมากนัก อาจด้วยปัจจัยอื่นๆ เช่น รายจ่ายของหน่วยงานราชการอื่นซึ่งมิใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปัจจัยของด้านเอกชน เป็นต้น

แต่ที่น่าสังเกตคือ ในปีงบประมาณ 2560 รายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตราเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด ถึงร้อยละ 41.74 เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณและการบันทึกบัญชี การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางรายการซึ่งไม่ต้องจัดสรรไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป มีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลต่อจำนวนเงินในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประเภทรายจ่ายดำเนินงาน ได้แก่ หมวดงบกลาง (ค่าเบี้ยยังชีพ) ค่าใช้สอย (ค่าอาหารกลางวัน) และค่าวัสดุ (ค่าอาหารเสริมนม) สูงขึ้น โดยพิจารณาตามประเภทรายจ่ายได้ดังนี้

3.1) รายจ่ายประจำ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 รายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือ ร้อยละ 78.05 ในปี 2558 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 86.86 ในปี 2562 ซึ่งสวนทางกับรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่อง สาเหตุเกิดจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณและการบันทึกบัญชี ในการรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางรายการเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

เมื่อพิจารณารายจ่ายประจำโดยจำแนกเป็นรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่น และรายจ่ายบุคลากร พบว่ารายจ่ายด้านบุคลากร มีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 แต่กลับมีสัดส่วนไม่คงที่ คือ ปีงบประมาณ 2558 และ 2559 มีสัดส่วนร้อยละ 36.85 และร้อยละ 37.85 (ใกล้เคียงอัตราร้อยละ 40) และมีสัดส่วนลดลงอย่างมาก ในช่วงปี 2560 – 2562 อยู่ในช่วงร้อยละ 29.62 - 29.93 เท่านั้น เนื่องจากในปีงบประมาณ 2560 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณและการบันทึกบัญชีในการรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางรายการเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ทำให้ต้องนำรายจ่ายบางประเภทที่เคยเป็นรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ไม่ต้องกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ถูกนำมาจัดสรรไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณรายจ่ายรวม ซึ่งเป็นตัวหารสูงขึ้น ทำให้อัตราร้อยละรายจ่ายด้านบุคลากรลดลง ในปีงบประมาณ 2560 – 2562 อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีส่วนช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรใกล้เคียงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมดมีสัดส่วนลดลง เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้เกินกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั่นเอง

สำหรับรายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายอื่นมีจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี โดยในปี 2560 มีการปรับระดับเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดด คือเพิ่มขึ้นมากเกือบ 2 เท่า สาเหตุเกิดจากรายจ่ายดำเนินงาน ได้แก่ หมวดงบกลาง (ค่าเบี้ยยังชีพ) ค่าใช้สอย (ค่าอาหารกลางวัน) และค่าวัสดุ (ค่าอาหารเสริมนม) สูงขึ้น ผลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางด้านงบประมาณและการบันทึกบัญชี ในการรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางรายการเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และรายจ่ายดำเนินงานยังคงมีการปรับระดับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี 2561 และ 2562 เกิดจากโครงสร้างของประชากรในปัจจุบันที่ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุทำให้มีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ส่งผลต่อค่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จัดอยู่ในประเภทรายจ่ายดำเนินงานสูงขึ้นตามไปด้วย ซึ่งเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นภาระผูกพันเป็นประจำและต่อเนื่อง

3.2) รายจ่ายลงทุนพบว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 รายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง คือ ร้อยละ 21.95 ในปี 2558 คงเหลือร้อยละ 13.14 ในปี 2562 เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับงบลงทุนไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับงานศึกษาของวราศิณี สุนทร (2546) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่พบว่า กระบวนการพิจารณาจัดสรร

งบประมาณมี 2 ลักษณะ คือ 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามกรอบข้อบังคับของระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดสรรไว้ชัดเจนจะได้รับการจัดสรรตามข้อกำหนดดังกล่าว และ 2) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมือง เป็นงบประมาณที่ไม่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางไว้หรือมีเพียงกว้างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ดังนั้น เมื่อกรอบในการจัดสรรงบประมาณกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำ ไร่อย่างชัดเจนตามที่กล่าวมาแล้ว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ประจำให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก่อน คงเหลืองบประมาณเท่าใดจึงนำมาพิจารณาจัดสรรให้แก่ โครงการพัฒนาที่เป็นรายจ่ายลงทุน

ดังนั้น หากรายจ่ายประจำที่ถูกพิจารณาจัดสรรงบประมาณก่อนมีสัดส่วน ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี ภายใต้ข้อจำกัดของวงเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงส่งผลทำให้ งบประมาณคงเหลือที่จะจัดสรรให้กับรายจ่ายลงทุนลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปีนั่นเอง

เมื่อวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแยกเป็นแต่ละประเภท รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ปีงบประมาณ 2562 พบว่า สัดส่วนของ งบประมาณรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดจะมีสัดส่วนที่น้อยคือ อยู่ระหว่างร้อยละ 2.96 – 27.08 โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 11.86 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนน้อยกว่า ค่าเฉลี่ย จำนวน 62 แห่ง และสัดส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ย จำนวน 40 แห่ง ซึ่งค่าเฉลี่ยสัดส่วนของ งบประมาณรายจ่ายลงทุนข้างต้นสอดคล้องกับโครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 786 แห่งทั่วประเทศ ที่รวบรวมโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่า สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายลงทุนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2562 อยู่ที่ ร้อยละ 13.57 ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อย และไม่เป็นที่ไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของ รัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุน ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ทั้งนี้พระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้บังคับใช้กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนของแต่ละประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดลำปางและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศในปีงบประมาณ 2562 (ข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังที่เก็บรวบรวมข้อมูลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำนวน 786 แห่งทั่วประเทศ จากทั้งหมด 7,850 แห่ง) พบว่า สัดส่วนของรายจ่ายประจำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางใกล้เคียงกับสัดส่วนของรายจ่ายประจำขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ คือจังหวัดลำปางอยู่ที่ร้อยละ 86.86 และของทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 86.43 และสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนพบว่ามีค่าใกล้เคียงเช่นกัน คือ จังหวัดลำปางอยู่ที่ร้อยละ 13.14 ของทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 13.57 แสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางมีลักษณะเช่นเดียวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

4) การจ่ายขาดเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2558 – 2562 อยู่ในช่วง 127.96 - 394.42 ล้านบาท โดยมีการปรับเพิ่มขึ้นในปี 2559 และ 2560 เพิ่มขึ้นร้อยละ 117.16 และ 41.94 ตามลำดับ และได้ลดลงในปี 2561 ร้อยละ (24.39) ต่อมาในปี 2562 ได้เพิ่มขึ้นเล็กน้อยที่ร้อยละ 8.50 สามารถอธิบายได้ดังนี้

4.1) การจ่ายขาดเงินสะสมในปีงบประมาณ 2561 ลดลงร้อยละ (24.39) เนื่องจากการใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นแบบก้าวกระโดดในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 โดยจ่ายขาดเงินสะสมเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 ถึง 2 - 3 เท่า ส่งผลทำให้เงินสะสมคงเหลือมีจำนวนน้อยลง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องรักษาเสถียรภาพการเงินการคลังของหน่วยงานไว้ อีกทั้งในปีงบประมาณ 2561 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือแจ้งแนวทางการจ่ายขาดเงินสะสมเพิ่มเติม โดยเน้นย้ำในการดำเนินโครงการที่จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่เป็นการใช้จ่ายในกิจกรรมที่ไม่เกิดประโยชน์หรือฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ส่งผลให้เกิดความระมัดระวังในการจ่ายขาดเงินสะสมมากขึ้น

4.2) การจ่ายขาดเงินสะสมในปีงบประมาณ 2562 เพิ่มขึ้นร้อยละ 8.5 จากปีงบประมาณ 2561 เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. 2561 โดยกำหนดให้เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับมากกว่ารายจ่าย ให้นำเข้าไว้ในเงินสะสมเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75 เป็นร้อยละ 85 ทำให้เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2561 มีจำนวนสูงขึ้น และสามารถนำไปใช้จ่าย (จ่ายขาดเงินสะสม) ได้มากขึ้นในปีงบประมาณ 2562 นั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ตามหลักเกณฑ์การจ่ายขาดเงินสะสมที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ทำให้โครงการพัฒนาที่จะจ่ายขาดเงินสะสมส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นรายจ่ายลงทุน จึงถือได้ว่าการจ่ายขาดเงินสะสมเป็นส่วนที่ชดเชยให้กับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดสรรให้กับรายจ่ายลงทุนที่มีสัดส่วนลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปีได้ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินสะสมคงเหลือที่สามารถนำไปจ่ายขาดเงินสะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย

2.2 ปัจจัยที่มีผลต่อสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ปัจจัยจำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสม มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินสะสมเพียงพอและพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสม เพื่อจัดทำโครงการสนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งส่วนใหญ่การจ่ายขาดเงินสะสม มักจะเป็นรายจ่ายโครงสร้างพื้นฐานนั้น ถือว่าเป็นองค์กรที่มีศักยภาพทางการคลัง ตามที่วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ได้อธิบายไว้ว่า การมีศักยภาพทางการคลังไม่ได้หมายถึงการมีเงินสะสมมากขึ้นโดยการใช้จ่ายให้น้อยกว่ารายรับในแต่ละปี เนื่องจากการที่มีเงินสะสมมากแสดงให้เห็นว่าเงินในมือของประชาชนถูกดึงไปเก็บสะสมไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน เพียงแต่ควรมีระดับของเงินสะสมที่เพียงพอต่อการรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน การรักษาสภาพคล่องทางการเงิน กรณีรายรับเข้ามาล่าช้า ดังนั้น การมีปริมาณเงินสะสมมากๆ จึงไม่ใช่เป้าหมายหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสม จะมีผลทำให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้รับการแก้ไขไปในบางส่วนแล้ว เนื่องจากที่มาของโครงการพัฒนาต่างๆ ในการจ่ายขาดเงินสะสมจะมาจากแผนพัฒนาเช่นเดียวกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น หากมีการจ่ายขาดเงินสะสมไปแล้ว ความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่งบลงทุนก็จะลดลง และหากมองในแง่ของการจ่ายขาดเงินสะสมถือเป็นเงินงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำมาใช้จ่ายได้นั้น เปรียบเหมือนการเพิ่มรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีนั้นๆ เช่นกัน และเมื่อรายได้จากการจ่ายขาดเงินสะสมถูกนำไปใช้ในการจ่ายในโครงการพัฒนาต่างๆ แล้ว ก็อาจส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณงบลงทุนลดลงได้ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม

อย่างไรก็ตาม รายจ่ายเงินสะสม มีผลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนเพียงร้อยละ 0.03 ของสัดส่วนเดิมเท่านั้น อาจเนื่องมาจากการลดลงของการจัดสรรงบลงทุน หากมีการจ่ายขาดเงินสะสมมากขึ้น อาจจะมีปัจจัยอื่นที่ทำให้มีผลลดลงไม่มาก เช่น จำนวนบุคลากรของกองช่างมีความพร้อมในการดำเนินการถึงแม้จะมีการอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมและงบประมาณรายจ่ายลงทุนที่สูงในระยะเวลาเดียวกัน รวมถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่มีสูงมากจนทำให้ต้องจ่ายขาดเงินสะสมและจัดสรรงบประมาณงบลงทุนในจำนวนที่สูงไปพร้อมกัน เป็นต้น

2) ปัจจัยจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือนมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่าจำนวนบุคลากรจะเป็นตัวกำหนดค่าใช้จ่ายบุคลากร ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการต้องประเมินเพื่อเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ทุกครั้งปี ตามระเบียบบริหารงานบุคคล อีกทั้งรายจ่ายบุคลากรยังมีระเบียบและอัตรากำหนดไว้ชัดเจน ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณให้เป็นอันดับแรกๆ สอดคล้องกับงานศึกษาของวราศิณี สุนทร (2546) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจในการ

จัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ พบว่า กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมี 2 ลักษณะ คือ 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามกรอบข้อบังคับของระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดสรรไว้ชัดเจนจะได้รับการจัดสรรตามข้อกำหนดดังกล่าว 2) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมือง เป็นงบประมาณที่ไม่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางไว้หรือมีเพียงกว้างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ซึ่งงบประมาณด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ที่กำหนดให้การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกินกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้น จะเห็นว่าจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือนจึงเป็นปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตามกล่าวคือ หากจำนวนบุคลากรมากขึ้นจะส่งผลต่อจำนวนเงินที่จะต้องจัดสรรเป็นรายจ่ายทั้งเงินเดือน ค่าตอบแทน และสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่มากขึ้น ทำให้มีงบประมาณเหลือที่จะนำไปจัดสรรให้แก่งบประมาณลงทุนลดลงนั่นเอง สอดคล้องกับงานศึกษาของพิชิต รัชตพิบูลภพ (2555) ที่วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของ 50 สำนักงานเขต กทม. พบว่า ปัจจัยจำนวนข้าราชการมีผลกระทบต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต และสอดคล้องกับงานศึกษาของเพ็ญพิมล หกสุวรรณ (2559) ที่ศึกษาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ความสามารถในการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานครจากโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครซึ่งพบว่า กรุงเทพมหานครมีระดับรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการในหมวดรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่มีสัดส่วนสูงมาก

3) ปัจจัยจำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่า จำนวนบุคลากรดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยที่คล้ายคลึงกับจำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน เพียงแต่บุคลากรประเภทดังกล่าวจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจ้างเหมาบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดจ้างบุคลากรภายนอกเพื่อปฏิบัติงานในลักษณะเช่นเดียวกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะได้รับจัดสรรจากงบประมาณในหมวดค่าใช้สอยประเภทรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ ดังนั้น หากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านบุคลากรใกล้เคียงร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว จะพิจารณาจ้างบุคลากรเพิ่มจากค่าจ้างเหมาบริการ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม คือ หากจำนวนบุคลากรจ้างเหมาบริการมากขึ้น จะส่งผลต่อจำนวนเงินที่จะต้องจัดสรรเป็นรายจ่ายค่าจ้างเหมาบริการมากขึ้น ทำให้มีงบประมาณเหลือที่จะนำไปจัดสรรให้แก่งบประมาณลงทุนลดลงนั่นเอง สอดคล้องกับงานศึกษาของเพ็ญพิมล หกสุวรรณ (2559) ที่ศึกษาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ความสามารถในการ

บริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร จากโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครพบว่า การจ้างเหมาบริการเป็นอีกข้อจำกัดหนึ่งในการกำหนดจำนวนงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นคือ การจ้างเหมารายบุคคล ซึ่งเป็นอำนาจของหน่วยงานในการอนุมัติและไม่อยู่ในรายจ่ายบุคลากร แต่อยู่ในหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ โดยในการจัดสรรงบประมาณจ้างเหมาบริการนั้น ไม่ได้วิเคราะห์ความเหมาะสมของปริมาณงานแต่อย่างใด

4) ปัจจัยความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่า การที่มีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ต่ำหมายถึง มีการกระจายตัวของประชากรจำนวนน้อยในพื้นที่ที่กว้างขวาง ทำให้ความต้องการของประชากรที่มีต้องลงทุนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นความต้องการโครงสร้างพื้นฐานให้ครอบคลุมและทั่วถึงยิ่งจะสูงขึ้นตาม หากเปรียบเทียบให้ชัดเจนระหว่างเทศบาลที่มีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่สูง มีการกระจายตัวของประชากร กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ต่ำ มีการกระจายตัวของประชากร จะเห็นว่า เทศบาลที่มีเขตพื้นที่น้อยและมีความพร้อมในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า แต่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบกว้าง ประชากรอาศัยอยู่กระจายตามพื้นที่เกษตรกรรมและยังมีความต้องการต่อโครงสร้างพื้นฐานที่หลากหลายและมากกว่า ดังนั้น จึงเป็นความสัมพันธ์กันระหว่าง ความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่สูง (เปรียบเทียบกับเทศบาล) จะมีความต้องการงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานน้อย การจัดสรรงบประมาณลงทุนจึงมีสัดส่วนที่น้อยกว่า แต่หากความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ต่ำ (เปรียบกับองค์การบริหารส่วนตำบล) จะมีความต้องการงบประมาณโครงสร้างพื้นฐานที่หลากหลายและมากกว่า การจัดสรรงบประมาณลงทุนจึงมีสัดส่วนที่มากกว่า ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม สอดคล้องกับงานศึกษาของพิชิต รัชตพิบูลภพ (2555) ที่วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของ 50 สำนักงานเขต กทม. พบว่า ปัจจัยที่มีผลทางลบต่อรายจ่ายของสำนักงานเขต คือ ความหนาแน่นของประชากร และงานศึกษาของสิรินทร อินทร์สวาท (2542) ได้ศึกษาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครและความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น พบว่า กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะจัดสรรงบประมาณตอบสนองต่อขนาดของประชากรและความหนาแน่นของประชากร โดยที่งบประมาณรายจ่ายด้านการโยธาจะเน้นหนักไปที่เขตรอบนอกที่มีประชากรมากแต่ไม่หนาแน่น เนื่องจากเป็นเขตที่ยังมีการขยายตัวของตัวเมืองสูง และเป็นเขตที่ติดต่อกับภาคอื่นๆ และงานศึกษาของวิวรรธน์ เก่งถนอมศักดิ์ (2547) ได้ศึกษาการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายรายได้ของครัวเรือน กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง พบว่า ความต้องการของครัวเรือนในเขตเทศบาลกับครัวเรือนนอกเขตเทศบาลแตกต่างกัน เนื่องจากในเขตเทศบาลเป็นเขตที่มีโครงสร้างพื้นฐานในระดับที่พร้อมมากกว่าจึงเน้นหนักไปที่การพัฒนาการคมนาคม ขณะที่นอกเขตเทศบาลมีพื้นที่เกษตรกรรมมากกว่า มีความต้องการสาธารณูปโภค ได้แก่ น้ำประปา ระบบไฟฟ้า สิ่งปลูกสร้างและอาคารที่

สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน และยังต้องการโครงข่ายถนนที่เชื่อมโยง ซึ่งมีความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่หลากหลายกว่าครัวเรือนในเขตเทศบาล

5) ปัจจัยจำนวนผู้สูงอายุ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่า ตามแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาลของมัสเกรฟและมัสเกรฟ (1989) ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้รายจ่ายภาครัฐมีแนวโน้มสูงขึ้นในระยะยาว ในการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร (Population change) ค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุซึ่งมักจะ เป็นค่าใช้จ่ายของภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย และโครงสร้างของประชากรของไทยในปัจจุบันที่ก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้มีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณในภารกิจการส่งเสริมผู้สูงอายุ โดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรงบประมาณในภารกิจด้านการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้ตั้งงบประมาณด้านรายรับประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน เลือกรักษา และด้านรายจ่ายให้ตั้งไว้ในหมวดงบกลาง ประเภทเบี่ยยังชีพผู้สูงอายุ (โดยก่อนปีงบประมาณ 2560 เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ดังนั้นหากรายจ่ายในการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเบี่ยยังชีพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายจ่ายที่มีการจัดสรรไว้ในรายจ่ายหมวดงบกลางและมีจำนวนเงินที่สูง ทำให้จำนวนเงินงบประมาณที่มีอยู่ถูกจัดสรรไปกับรายจ่ายที่มีการกำหนดที่ชัดเจน ส่งผลให้งบประมาณที่เหลือจะนำไปจัดสรรให้แก่งบประมาณงบลงทุนน้อยลง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลทางลบต่อตัวแปรตาม สอดคล้องกับงานศึกษาของชัยมงคล สุพรหมอินทร์ (2558) ได้สรุปประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาบางประการต่อการปฏิรูปการคลังภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ยั่งยืนของไทยว่า ปัจจัยด้านสังคมที่มีอิทธิพลต่อการขยายตัวของรายจ่ายสาธารณะด้านสวัสดิการสังคมคือโครงสร้างด้านอายุของประชากรโดยเฉพาะประเทศที่มีสัดส่วนประชากรที่มีอายุสูงเพิ่มขึ้นจะเป็นแรงกดดันทำให้รายจ่ายสาธารณะด้านประกันสังคมให้แก่ผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นด้วย

6) ปัจจัยจำนวนนักเรียนมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายได้ว่า การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการศึกษาเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต เช่น การบริการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และการจัดการศึกษาท้องถิ่น เป็นต้น และตามแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดรายจ่ายสาธารณะของรัฐบาล ได้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงด้านประชากร (Population change) คือ อัตราการเกิดที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาทำให้จำนวนและโครงสร้างประชากรในประเทศเปลี่ยนไป ซึ่งจะมีผลต่อค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาสำหรับเยาวชนเช่นกัน ประกอบกับแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้กำหนดให้ตั้งประมาณการ

รายรับและรายจ่ายในรายการเงินอุดหนุนทั่วไป งบประมาณด้านการศึกษา สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ได้แก่ ค่าอาหารเสริมนม ค่าอาหารกลางวัน ค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษา และการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น งบประมาณดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่ระบุวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน ทำให้การประมาณการทั้งรายรับและรายจ่ายสอดคล้องกัน ดังนั้น ค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเป็นรายจ่ายงบดำเนินงานจะไม่มีผลกระทบต่อการลดลงของงบประมาณเพื่อจะนำมาจัดสรรให้แก่งบประมาณงบลงทุน

แนวทางในการจัดสรรงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มิได้กำหนดเกี่ยวกับงบลงทุนสำหรับการจัดการศึกษาไว้อย่างชัดเจน สอดคล้องกับงานศึกษาของ วราศิณี สุนทร (2546) ซึ่งได้ศึกษากระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครหาดใหญ่ พบว่า กระบวนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมี 2 ลักษณะ คือ 1) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามกรอบข้อบังคับของระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดแนวทางการจัดสรรไว้ชัดเจน จะได้รับการจัดสรรตามข้อกำหนดดังกล่าว และ 2) งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมือง เป็นงบประมาณที่ไม่มีระเบียบข้อบังคับกำหนดแนวทางไว้หรือมีเพียงกว้างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายงบเพื่อการลงทุน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณงบลงทุนสำหรับการจัดการศึกษา โดยเมื่อจำนวนนักเรียนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก ประชาชนในพื้นที่จะเห็นความสำคัญต่อการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและสื่อการสอนต่างๆ ที่จะพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การสร้างอาคารเรียน อาคารศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และครุภัณฑ์ที่เป็นสื่อการเรียนการสอน ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จำนวนนักเรียนในพื้นที่จึงเป็นปัจจัยที่มีผลทางบวกต่อตัวแปรตาม สอดคล้องกับงานศึกษาของไพศาล บรรจสุวรรณ์ (2546) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2525 – 2544 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อระดับรายจ่ายสาธารณะอย่างหนึ่งคือ ตัวแปรศักยภาพในการรองรับความต้องการทางการศึกษา เนื่องจากประชาชนตระหนักถึงประโยชน์ของการศึกษา และการที่บริการทางการศึกษามีแพร่หลายมากขึ้น มีผลให้ปริมาณความต้องการทางการศึกษาที่วัดจากจำนวนนักเรียนและนักศึกษาที่มีมากขึ้น เป็นสิ่งสะท้อนให้รัฐบาลตระหนักถึงภาระหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองและให้บริการการศึกษาอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม ตัวแปรอิสระที่ได้ดำเนินการศึกษาที่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุน คือ Grants (จำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) Staff1 (จำนวนงบประมาณด้านบุคลากร) Pop1 (จำนวนประชากรในพื้นที่) และ Disabled (จำนวนผู้พิการ) ซึ่งเกิดจากจำนวนของตัวแปรดังกล่าว มีระดับที่ไม่คงที่โดยแปรผันไปตามบริบทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอาจมีระดับของตัวแปรดังกล่าวที่แตกต่างกันมาก และทำให้ตัวแปรอิสระดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อตัวแปรตามอย่างมีสาระสำคัญ

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

จากแบบจำลองที่ได้พบว่าตัวแปรที่มีผลต่อสัดส่วนงบลงทุนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

- 1) จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยด้านบุคลากร คือ จำนวนบุคลากรที่ใช้จ่ายจากหมวดเงินเดือน และบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ มีผลต่อสัดส่วนงบลงทุน เนื่องจากเป็นรายจ่ายที่ต้องจัดสรรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำไปใช้ในด้านนี้จำนวนมาก ส่งผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นลดน้อยลง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารงานทรัพยากรบุคคลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของบุคลากร การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) มาช่วยสนับสนุนการทำงานหรือการให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งหาแนวทางในการลดจำนวนบุคลากรที่ใช้เงินค่าจ้างเหมาบริการ เพื่อให้การทำงานที่ได้ผลผลิตเป็นไปตามเป้าหมายโดยใช้จำนวนบุคลากรที่น้อยลง ส่งผลให้งบประมาณคงเหลือเพียงพอที่จะนำไปจัดสรรให้แก่โครงการพัฒนาที่มีความจำเป็น โดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นและมีความต้องการของประชาชนในพื้นที่สูง
- 2) จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยจำนวนเงินจ่ายขาดเงินสะสมที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจ่ายขาดเงินสะสมถือเป็นส่วนที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณในการดำเนินการโครงการพัฒนาที่เป็นงบลงทุนให้มากขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องคำนึงถึงศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น โดยพิจารณาการใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยหน่วยงานกำกับดูแลควรมีแนวทางในการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในโครงการพัฒนาที่เป็นงบลงทุนและจัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น
- 3) จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยจำนวนผู้สูงอายุมีผลต่อการจัดสรรงบลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางมีลักษณะเป็นเพียงเงินโอน

ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจ่ายให้กับผู้สูงอายุในพื้นที่เท่านั้น มิใช่เงินอุดหนุนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้ในการดำเนินการโครงการพัฒนาได้ มีผลทำให้รายได้รวมมีจำนวนสูงมากขึ้นและมีผลต่อการคำนวณจำนวนงบประมาณด้านบุคลากร ที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมดสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณากำหนดรายจ่ายที่มีลักษณะเงินโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยไม่ต้องนำมารวมไว้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

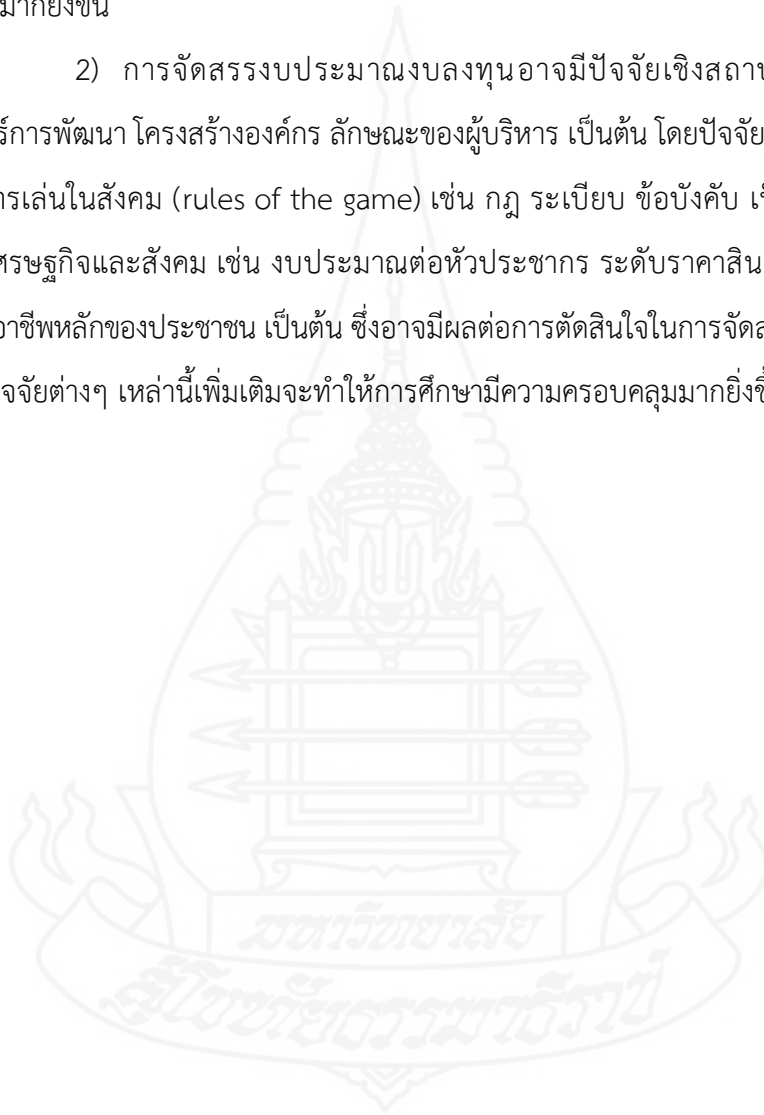
4) จากการศึกษาค้นคว้าหมาย หลักเกณฑ์ หรือแนวทางการจัดสรรงบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ชัดเจน เช่น ด้านบุคลากร การจ้างเหมาบริการ ด้านการสงเคราะห์ ด้านการศึกษา เป็นต้น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณงบลงทุนที่ชัดเจน โดยจะขึ้นอยู่กับการสนองตอบเหตุผลทางการบริหารและการเมืองของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเช่นเดียวกับการกำหนดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

5) จากการศึกษารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรของรัฐบาลส่วนกลาง เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บเองมีจำนวนน้อย ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดสรรให้แก่ลงทุนที่ยังมีความต้องการสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเร่งพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มฐานรายได้ให้มากขึ้น ส่งเสริมให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่นำมาซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการเสียภาษี การส่งเสริมให้ประชาชนยื่นชำระภาษีให้ถูกต้อง ลดการหลบเลี่ยงภาษี การสำรวจข้อมูลแผนที่ภาษีให้ครบถ้วนถูกต้องเป็นปัจจุบัน เป็นต้น เพื่อเพิ่มรายได้ที่จัดเก็บเอง ลดการพึ่งพิงรายได้จัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพื่อความยั่งยืนและควมมีเสถียรภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1) การศึกษาครั้งนี้ จะเน้นศึกษาข้อมูลทฤษฎีที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเก็บรวบรวมไว้ แต่ไม่ได้พิจารณาถึงกระบวนการตัดสินใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดสรรงบประมาณงบลงทุน ซึ่งหากพิจารณาในส่วนนี้เพิ่มเติมจะทำให้การศึกษามีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2) การจัดสรรงบประมาณงบลงทุนอาจมีปัจจัยเชิงสถาบันขององค์กร เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างองค์กร ลักษณะของผู้บริหาร เป็นต้น โดยปัจจัยเชิงสถาบันคือ กติกาของเกมการเล่นในสังคม (rules of the game) เช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น รวมถึงปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น งบประมาณต่อหัวประชากร ระดับราคาสินค้า ระดับรายได้ของครัวเรือน อาชีพหลักของประชาชน เป็นต้น ซึ่งอาจมีผลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณ หากพิจารณาปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เพิ่มเติมจะทำให้การศึกษามีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2560) “การชักจูงแนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสนับสนุนการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ และรายการเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสนับสนุนสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการและทุพพลภาพ” ประกาศ ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2560
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2561) “การชักจูงแนวทางการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 เงินอุดหนุนสำหรับโครงการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการและทุพพลภาพ โครงการสนับสนุนการจัดสวัสดิการทางสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และโครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ” ประกาศ ณ วันที่ 5 กรกฎาคม 2561
- กระทรวงมหาดไทย (2559) “หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่าจ้างเหมาบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกาศ ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2559
- กระทรวงมหาดไทย (2560) “ชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกาศ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2560
- กระทรวงมหาดไทย (2560) “ชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561” ประกาศ ณ วันที่ 14 มิถุนายน 2560
- กระทรวงมหาดไทย (2560) “แนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกาศ ณ วันที่ 26 ธันวาคม 2560
- กระทรวงมหาดไทย (2561) “ชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกาศ ณ วันที่ 6 มิถุนายน 2561
- กระทรวงมหาดไทย (2561) “ชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายรองรับเงินอุดหนุนทั่วไปด้านการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562” ประกาศ ณ วันที่ 19 มิถุนายน 2561
- โกเมน จิรัญกุล และ วสุ สุวรรณวิหค (2558) “การวิเคราะห์นโยบายการใช้จ่ายและการวิเคราะห์โครงการภาครัฐ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ* หน่วยที่ 11 หน้า 5-11 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

- จรีวรรณ จันทร์คง และคณะ (2561) “ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อผลผลิตปาล์มน้ำมันในพื้นที่ภาคใต้ของประเทศไทย” วารสารวิจัยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย 11, 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 54-66
- จิรภัทร จำรัสรักษ์ (2562) “การวิเคราะห์บทบาทของการพัฒนาทางการเงินต่อการท่องเที่ยวและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเอเชีย” วารสารการบัญชีและการจัดการ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 12, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2563): 12-24
- ชัยมงคล สุพรมอินทร์ (2558) “การคลังสาธารณะกับสวัสดิการสังคม : ประเด็นปัญหาและข้อพิจารณาบางประการต่อการปฏิรูปการคลังภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ยั่งยืนของไทย” วารสารสังคมศาสตร์บูรณาการ 2, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 280-303
- ฐานันตร์ รัตนะนาม. (2558). *ผลกระทบการลงทุนของภาครัฐต่อการลงทุนของภาคเอกชน : กรณีศึกษาประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ (2559) “การจัดสรรของงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย” วารสารบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ 10, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2559): 227-244
- ธนาคารแห่งประเทศไทย (2560) ผลของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชน สาระสังเขปออนไลน์ ค้นคืนเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2564 จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/MonetPolicyComittee/MPR/BOX_MPR/BOXMPR_Q42560.pdf
- นรา แป้นประหยัด. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา ปีงบประมาณ 2552* (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- บัญญัติ ส่งสัมพันธ์ และคณะ (2561) การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- ปัญญา ลอดเกิด (2558) “การประเมินมาตรฐานการบริหารด้านโครงสร้างพื้นฐาน องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งผาย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง” วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง 4, 1 (เมษายน-กันยายน 2558): 121-128
- พงษ์ธร วราศัย (2558) “สินค้าสาธารณะและผลกระทบภายนอก” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ* หน่วยที่ 4 หน้า 4-8 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

- พงษ์มนัส ดือด (2563) “ข้อคิดการกระจายอำนาจการปกครองในสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่มีต่อประเทศไทย” *วารสารมหาจุฬานาครธรรม์* 7, 10 (ตุลาคม) : 44-52
- พิชิต รัชตพิบูลภพ (2555) “วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะของ 50 สำนักงานเขต กทม. ปี พ.ศ. 2542-2552” *วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์ สถาบันพัฒนศาสตร์* 6, 1 (มกราคม 2555): 79-95
- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” (2542, 17 พฤศจิกายน) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก หน้า 48/17
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2542) กรุงเทพฯ
- “พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561” (2561, 19 เมษายน) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135 ตอนที่ 27 ก หน้า 1-23
- เพ็ญพิมล ทกสุวรรณ. (2559). *ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพฯ* (การศึกษา ค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ไพศาล บรรจสุวรรณ. (2546). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายสาธารณะด้านการศึกษารัฐบาลไทย พ.ศ. 2525-2544* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- มนตรี พิริยะกุล (2556) “Panel data analysis” *วารสารรามคำแหง สาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* 30, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2556): 41-53
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561” (2561, 18 ธันวาคม) *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 135 ตอนพิเศษ 323 ง หน้า 1-15
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2541) กรุงเทพฯ

- วราศิณี สุนทร. (2546). *กระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลนครหาดใหญ่* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, สงขลา.
- วิวรรธน์ เก่งถนอมศักดิ์. (2547). *การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายรายได้ของครัวเรือน กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) *คู่มือการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* นนทบุรี ส เจริญการพิมพ์
- ศิริวรรณ พันธุ์สิทธิ์. (2553). *การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณหมวดงบลงทุนตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลป้อแก้ว จังหวัดลำปาง* (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2558) “การกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ* หน้าที่ 15 หน้า 56-57 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
- สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (2558) *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพฯ สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สมศักดิ์ ธรรม (2559) *สินค้าสาธารณะและบทบาทของรัฐบาล* สาระสังเขปออนไลน์ ค้นคืนเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563 จาก <https://laymaneconomicblog.wordpress.com/2016/03/24/สินค้าสาธารณะและบทบาท/>
- สิรินทร อินทร์สวาท. (2542). *การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพฯและความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น* (วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- สาวิณี สุริยันรัตกร (2556) “ผลกระทบของการลงทุนภาครัฐต่อการลงทุนภาคเอกชนของประเทศไทย วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์” *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี* 2, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2556): 1-13
- สุชาติ ตังทางธรรม (2558) “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ* หน้าที่ 1 หน้า 28-33 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

สันต์ชัย รัตนขวัญ (2559) การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สารสังเขป
ออนไลน์ ค้นคืนเมื่อ วันที่ 29 พฤษภาคม 2563 จาก
[http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

สำนักงบประมาณของรัฐสภา (2559) การวิเคราะห์การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน
(Public Private Partnership : PPP) (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจ ตาเม่น. (2550). *การให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด
พระนครศรีอยุธยา* (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์)
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรุงเทพฯ.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายธีรกานต์ ธรรมกิติ
วัน เดือน ปีเกิด	25 เมษายน 2524
สถานที่เกิด	อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	ศ.บ. วิทยาลัยโยนก พ.ศ.2547 บธ.บ. (การบัญชี) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา พ.ศ. 2555 น.บ. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2557
สถานที่ทำงาน	สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดลำปาง อำเภอเกาะคา จังหวัดลำปาง
ตำแหน่ง	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการพิเศษ

