

บทที่ ๘

การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลส่วนภูมิภาคตามกฎหมายและมาตรา

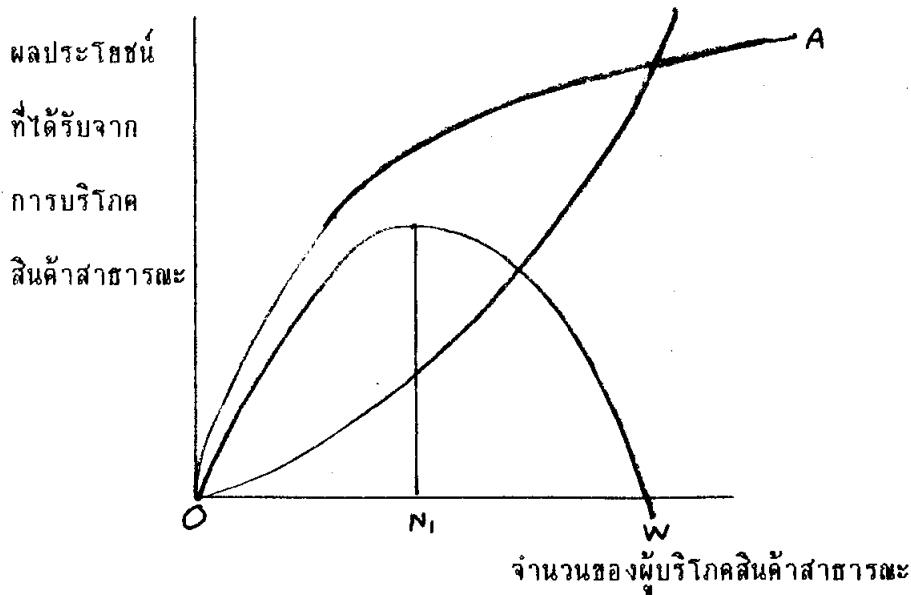
หน้าที่หลักของรัฐบาล คือ การกระจายรายได้ให้เป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณเพื่อผลิตสินค้าและบริการ สมมุติว่าหน่วยงานของรัฐบาลประกอบไปด้วยรัฐบาลกลาง และรัฐบาลส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ในบทนี้จึงเน้นหนอกไปทางด้านการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการจัดสรรงบประมาณ

8.1 จำนวนผู้บริโภคสินค้าสาธารณะที่เหมาะสม

รัฐบาลมีหน้าที่ตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าสาธารณะเท่าไหร่ จึงจะช่วยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรรมวิธีทางเศรษฐศาสตร์ในการกำหนดปริมาณสินค้าสาธารณะคือการเบริร์ยอนเทือบผลประโยชน์และต้นทุน (benefit~cost analysis) ปริมาณของสินค้าสาธารณะที่จะให้ผลประโยชน์สูงสุดจะเป็นปริมาณสินค้าสาธารณะที่รัฐบาลจะผลิต ถึงแม้ว่ามีข้อมูลที่ฐานรากในสังคมบริโภคสินค้าสาธารณะในปริมาณที่เท่ากันแต่ความต้องการของแต่ละคนที่มีต่อสินค้าสาธารณะนั้นไม่เท่ากัน ดังนั้นจะต้องมีประชาชัชนส่วนหนึ่งที่ไม่พอใจกับปริมาณสินค้าสาธารณะที่รัฐบาลผลิตขึ้น ดังนี้มาตรการหนึ่งที่สมควรจะนำมาใช้ในการตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าสาธารณะเท่าไหร่จะเป็นการพิจารณาฟันที่ กับสินค้าสาธารณะครอบคลุมถึง จากรูปที่ 8.1 แกนตั้งแสดงถึงผลประโยชน์และผลเสียจากการบริโภคสินค้าสาธารณะ แกนนอนแสดงจำนวนของผู้บริโภคสินค้าสาธารณะ เส้น OA แสดงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการบริโภคสินค้าสาธารณะ ถ้ามีผู้บริโภคสินค้าสาธารณะเพิ่มขึ้น

แสดงว่าต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตสินค้าสาขาวัสดุ ควรจะลดลง ยกตัวอย่างเช่น การป้องกันประเทศ เมื่อคิดต้นทุนต่อหน่วยย่อมจะถูกกว่า การผลิตสินค้าสาขาวัสดุประเภทอื่น เพราะว่า การป้องกันประเทศนั้นกระจายไปทั่วประเทศซึ่งมีบริเวณกว้าง นั่นคือ การผลิตสินค้าสาขาวัสดุ

L 83



รูปที่ 8.1

ประเภทการป้องกันประเทศ จะมีการประยุกต์อ่อนน้ำด้านการผลิต และถ้าดีมากขึ้นของประเทศนั้น ที่มีต่อสินค้าสาขาวัสดุนี้ความชันเป็นลบ (downward-sloping demand curve) ถ้าราคาสินค้าสาขาวัสดุยังคงต่ำลง จะทำให้ค่าของส่วนเกินของผู้บริโภคเพิ่มสูงขึ้น ผลรวมของส่วนเกินของผู้บริโภคที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการลดราคาน้ำด้านนี้ ก็ถูกกลบ จะทำให้เส้น OA สูงขึ้น เส้น OA จะมีความชันมากเมื่อผู้บริโภคมีจำนวนน้อย และเส้น OA จะลดลงเมื่อผู้บริโภคสินค้าสาขาวัสดุมีจำนวนมาก เส้น OL แสดงถึงความสูญเสียจากการบริโภคสินค้าสาขาวัสดุ เส้น OL จะมีความชันมากถ้าผู้บริโภคมีจำนวนมาก การ trade-off ระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจาก การบริโภคร่วมกัน และ ความสูญเสียของสวัสดิการจะเป็นตัวกำหนดจำนวนของผู้บริโภคสินค้าสาขาวัสดุ จำนวนผู้บริโภคสินค้าสาขาวัสดุที่เหมาะสม จากรูปที่ 8.1 คือ N_1 เพราะว่าความ

แตกต่างระหว่างประਯชน์ที่ได้รับจากการบริโภคสินค้าสาธารณะและความสูญเสียที่ได้จากการบริโภคสินค้าสาธารณะนั้นมีค่าสูงสุด จำนวนผู้บริโภคที่เหมาะสม คือ ความแตกต่างตามแนวตั้งของเส้น OA และ OL ซึ่งความแตกต่างนั้นแทนค่าด้วยเส้น OW ส่วนของเส้น OW ที่สูงสุดจะแสดงถึงจำนวนผู้บริโภคสินค้าสาธารณะที่เหมาะสม จากรูป 8.1 คือ N₁

8.2 การเคลื่อนย้ายอันที่อยู่ของผู้บริโภคสินค้าสาธารณะ (consumer mobility)

แนวความคิดของ Charles Tiebout เกี่ยวกับปริมาณของสินค้าสาธารณะที่เหมาะสม ทุกคนต้องยอมรับขบวนการทางการเมือง ปริมาณของสินค้าสาธารณะที่เหมาะสม ขึ้นอยู่กับนโยบายของพรบคการเมืองที่ประชาชนเลือกเข้ามา ผู้บริโภคที่มีลักษณะแอบเสียงเลือกตั้งจะเคลื่อนย้ายอันที่อยู่ของตนไปยังชุมชนที่รู้บaal ให้บริการสินค้าสาธารณะที่พวกเขามีความต้องการสูง ผู้บริโภคทราบถึงรายรับและรายจ่ายของภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น ผู้บริโภคจะพยายามอยู่ในภูมิภาคที่มีรายได้สูง ภูมิภาคใดที่มีประชากรอยู่น้อยอาจจะต้องการให้ประชาชนย้ายเข้ามาก่อนมากขึ้น จึงต้องมีการปรับปรุงการบริการสาธารณะให้ดีขึ้น ซึ่งถ้าหากทุกภูมิภาคทำได้ดังนี้ การกระจายสินค้าสาธารณะไปยังภูมิภาคต่าง ๆ จะมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้นในแต่ละภูมิภาคควรจะมีการหารายได้และจัดสรรสินค้าสาธารณะให้กับประชาชนในภูมิภาคของตัวเองได้รับความพอใจสูงสุด แบบจำลองของ Tiebout จะแสดงถึงการผลิตสินค้าสาธารณะในปริมาณที่เหมาะสมของภูมิภาคต่าง ๆ ตัวอย่างของประเทศไทยคือการที่ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือย้ายเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลเป็นเพราะว่า กทม. และปริมณฑลมีสินค้าสาธารณะมากกว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือใช่หรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่เจริญแล้ว ที่นี่ระบบการขนส่งมวลชนที่กันสมัยประชาชนนิยมที่จะอยู่อาศัยนอกเมืองและเข้ามาทำงานในตัวเมือง ได้มีนักเศรษฐศาสตร์หลายคนทำการวิเคราะห์แนวความคิดของ Tiebout นักวิเคราะห์เรื่องหนึ่งคือ การวิเคราะห์เกี่ยวกับมูลค่าของทรัพย์สินเพื่อจะดูว่าการที่ประชาชนย้ายอันที่อยู่ เป็นเพราะเหตุผลเกี่ยวกับการ

เก็บภาษีและการใช้จ่ายของรัฐบาลจริงหรือไม่ รายละเอียดของการวิเคราะห์เป็นดังนี้
กำหนดให้มูลค่าของทรัพย์สิน คือ ค่า discounted value ของผลตอบแทนสุทธิจากการ
เป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น เป็นสมการได้ดังนี้

$$V = \frac{GB_n}{i} \quad (8.1)$$

GB_n คือ ผลตอบแทนที่ได้จากการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ค่าผลตอบแทนนี้จะสะสหมูลดลง随
เวลา

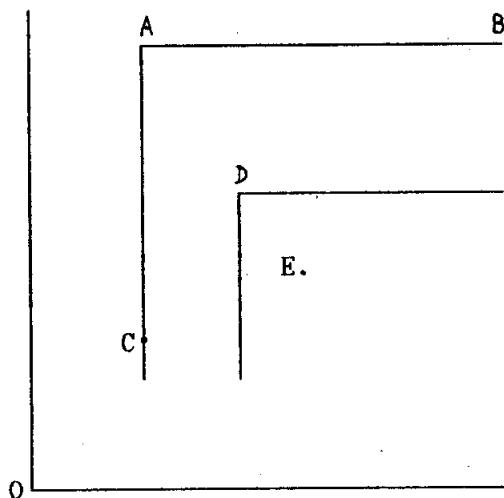
T_n คือ ภาษีที่ต้องชำระเป็นเจ้าของทรัพย์สินต้องเสียให้กับรัฐบาล ซึ่งจะต้องคิดออกมาเป็นมูลค่า^{ที่}
รวมหลาย ๆ ปี

i คือ อัตราส่วนลด

จากสมการที่ (8.1) จะเห็นว่า ผลประโยชน์สุทธิที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับคือค่าของ
ผลตอบแทนจากทรัพย์สินลบด้วยภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินต้องเสียไป การให้บริการของภาครัฐบาล
เช่น การศึกษา แสงสว่างตามท้องถนน การเก็บขยะมูลฝอย จะนำนาหาค่าประโยชน์ที่
ประชาชนได้รับ โครงการที่รัฐบาลประสบความสำเร็จ จะทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้น
แต่การให้บริการของรัฐบาล จำเป็นต้องใช้เงินภาษีของประชาชน ถ้ารัฐบาลยังเก็บภาษีสูง
เท่าใด ค่าของ V ก็จะลดต่ำลงเท่านั้น

สมมุติว่าประชาชนเลือกที่อยู่อาศัยตามชุมชนรอบ ๆ เมืองใหญ่ ซึ่งการให้บริการ
ของรัฐบาลตื้นมาก จะทำให้มูลค่าทรัพย์สินที่ประชาชนต้องการ อาทิ เช่น บ้านและที่ดิน มีมูลค่า
สูงตามไปด้วย

อัตราภาษี



ค่าใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน

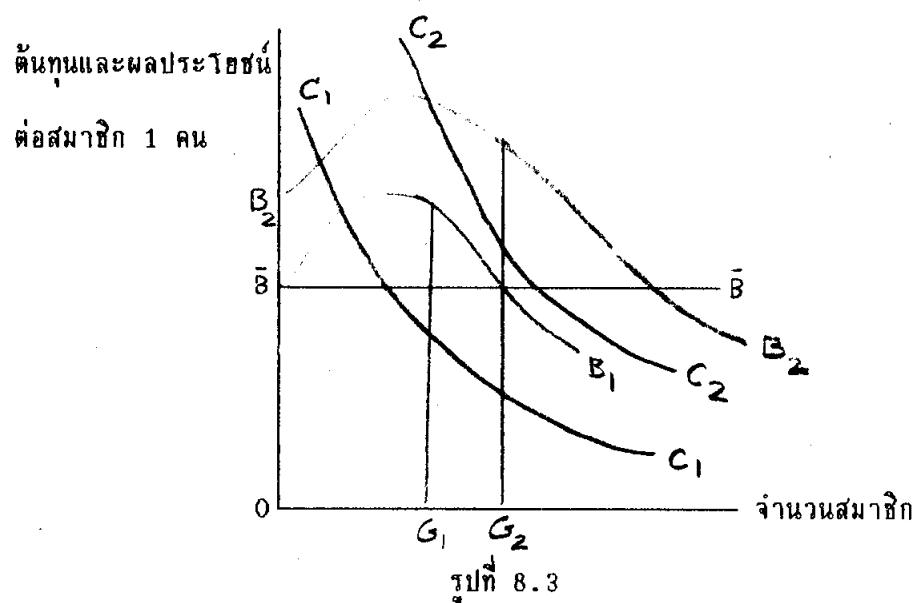
รูปที่ 8.2

จากรูปที่ 8.2 แสดงถึง fiscal map ซึ่งอธิบายถึงค่าใช้จ่ายต่อหัวของประชากรและอัตราภาษีโดยกำหนดให้อัตราภาษีที่จัดเก็บจากประชากรนั้น วัดตามแคนติง ค่าใช้จ่ายต่อหัวของประชากรวัดตามแคนนอน คุณภาพของการให้บริการของรัฐบาลจะสัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายของรัฐบาล ในรูปที่ 8.2 เมืองที่จุด B,C, D และ E เมืองที่จุดเริ่มต้นคือ A จุด E เป็นเมืองที่ประชาชนจากเมือง D เคลื่อนย้ายเข้ามาเมือง B C และ E ไม่มีเมืองปลายทางผลเสียของการเคลื่อนย้ายประชากรในชนบทเข้ามาในเมืองหลวง ทำให้ความต้องการใช้สินค้าสาธารณะมีมากจนเกินไป James Buchanan เรียกลักษณะเช่นนี้ว่า "Theory of Clubs" ตามแนวความคิดของ Buchanan "Club" หมายถึง กลุ่มคนที่มีการบริโภคร่วมกันของสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งสมาชิกในกลุ่มคือคนหลาย ๆ คนซึ่งมีรสนิยมเหมือนกันหน้าที่ของ Club คือ การผลิตสินค้าสาธารณะ ขนาดของ club ที่เหมาะสมจะต้องเป็น club ที่ทำให้สมาชิกได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบริโภคสินค้าสาธารณะที่ทาง club จัดหามาให้แบบจำลองของ Buchanan แสดงให้เห็นว่า ขนาดของ club จะใหญ่เท่าไหร่ดี เพราะว่า

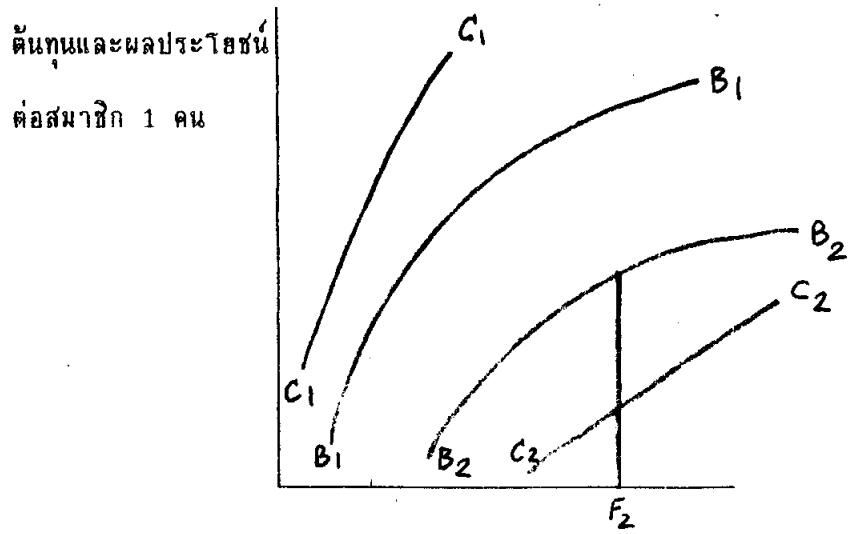
สินค้าที่ club ผลิตขึ้นเป็นสินค้าสาธารณะ และทุกคนได้บริโภคโดยเท่าเทียมกัน degree of jointness เท่ากับ 1.0 และเมื่อ club มีสมาชิกเพิ่มขึ้นก็มีได้ทำให้ผลตอบแทนที่สมาชิกแต่ละคนได้รับลดลงเลข แต่กลับมีผลดีในแง่ที่ว่าต้นทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกจะลดลง เมื่อจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น แสดงว่าอย่างจำนวนสมาชิกของ club มากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งมีผลดีต่อ club มากขึ้นเท่ากับ แต่เนื่องจากสินค้าสาธารณะอ่อนแหน่งทั่วไป (pure public good) นั้นเป็นเรื่องของทุกๆ เพราะว่ามีสินค้าสาธารณะหลาย ๆ อ่อนแหน่งที่ degree of jointness น้อยกว่า 1.0 และการที่จำนวนสมาชิกในสังคมเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าจะทำให้ต้นทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกลดลงก็ตาม แต่ผลที่จะตามมาในระยะเวลาต่อมา ก็คือ ผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนได้รับจะลดลง แสดงให้เห็นว่าจำนวนของสมาชิกที่เหมาะสมจะต้องมีจำนวนที่แน่นอนไฟฟ้าว่าสมาชิกยิ่งมากยิ่งดี ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด เนื่องจากสินค้าสาธารณะชนิดนี้ไม่ใช่สินค้าสาธารณะแบบแท้

ตั้งนี้นั่นจึงสมควรที่จะมีหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดจำนวนสมาชิกที่เหมาะสมว่าควรจะเป็นเท่าใด การอธิบายจะใช้รูปที่ 8.3, 8.4 และ 8.5 ในรูปที่ 8.3 ต้นทุนเฉลี่ยต่อคนและผลประโยชน์เฉลี่ยต่อคนวัดตามแนวตั้งจำนวนคนหรือจำนวนสมาชิกของ club วัดตามแนวนอน เส้น $C_1 C_1$ คือ ต้นทุนเฉลี่ยต่อคนซึ่งขึ้นอยู่กับว่า บุคลากรของ public goods เป็นเท่าใด และเนื่องจากว่า ต้นทุนทั้งหมดจะไม่เปลี่ยนแปลง ไม่ว่าจำนวนสมาชิกใน club จะเป็นเท่าใด ตั้งนี้เส้น $C_1 C_1$ จะมีลักษณะเป็นเส้น rectangular hyperbola ซึ่งมีสมาชิกมากเท่าใด ต้นทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกจะลดลง เส้น $C_2 C_2$ แสดงถึงต้นทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกสำหรับสินค้าสาธารณะที่ต้องใช้ต้นทุนในการผลิตสูงขึ้น เส้น $B\bar{B}$ คือผลประโยชน์เฉลี่ยที่สมาชิกได้รับ (หรือผลประโยชน์ต่อสมาชิก 1 คน) จากการบริโภคสินค้าสาธารณะ เส้นบน $\bar{B}\bar{B}$ แสดงถึงผลประโยชน์เฉลี่ยที่สมาชิกได้รับ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่สินค้าสาธารณะชนิดนี้เป็นสินค้าสาธารณะแบบแท้ (pure public goods) เพราะว่า degree of jointness ของสินค้าสาธารณะแบบแท้ จะมีค่าเท่ากับ 1.0 ผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนได้รับจะไม่ลดลงไม่ว่า

จำนวนสมาชิกจะเพิ่มขึ้นมากเท่าใดก็ตาม จากรูปที่ 8.3 ขนาดของ club ที่เหมาะสมคือ จำนวนสมาชิกที่จะทำให้ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนมีค่าสูงสุด ซึ่งก็คือความแตกต่างระหว่างเส้น C_1C_1 และ $\bar{B}\bar{B}$ ซึ่งมีค่าสูงมาก เส้น $\bar{B}\bar{B}_1$ แสดงถึงผลประโยชน์เฉลี่ยที่สมาชิกได้รับ ซึ่งเป็นกรณีที่ degree of jointness ของการบริโภคน้อยกว่า 1.0 เส้น $\bar{B}\bar{B}_1$ สูงขึ้นในตอนแรกและลดลงในเวลาต่อมา ส่วนของ $\bar{B}\bar{B}_1$ ที่ลดลงแสดงให้เห็นว่า ในการเพิ่มค่าสาธารณูปโภคแบบไม่แท้เมื่อจำนวนสมาชิกใน club เพิ่มขึ้น ผลประโยชน์เฉลี่ยที่สมาชิกได้รับจะมีค่าลดลง เพราะว่าเมื่อจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นก็จะเกิดปัญหาความแออัด (crowding) ซึ่งทำให้ผลประโยชน์เฉลี่ยต่อสมาชิกต้องลดลง

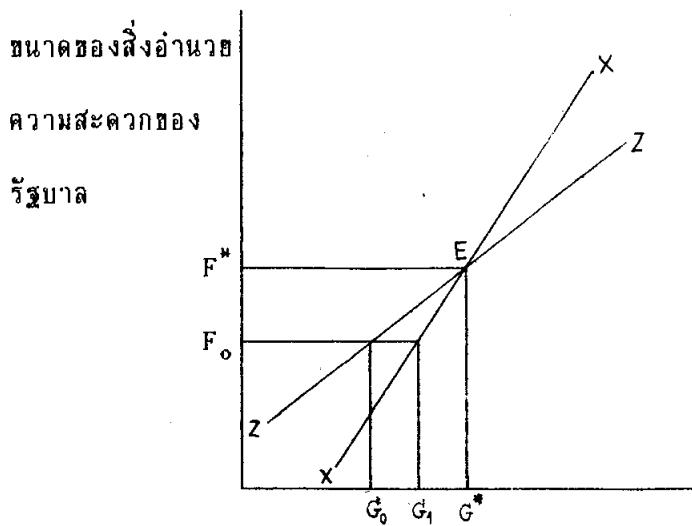


แสดงจำนวนสมาชิกที่เหมาะสม



ขนาดของ public facility

รูปที่ 8.4



ขนาดของกลุ่มของสมาชิก

รูปที่ 8.5

จากรูปที่ 8.3 จำนวนสมาชิกเท่ากับ G_1 จะทำให้ผลตอบแทนเฉลี่ยต่อสมาชิกสูงสุด แต่จำนวนสมาชิก G_1 ก็มีความเหมาะสมเฉพาะ เนื่องด้วยต้นทุนเฉลี่ยต่อสมาชิก คือ เส้น

C_1C_1 เท่านั้น เมื่อเส้นตันทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกเปลี่ยนแปลงไป เส้นผลตอบแทนก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่น เมื่อขนาดของ club ใหญ่ขึ้น เส้นตันทุนเฉลี่ยต่อสมาชิกคือ C_2C_2 และเส้นผลประโยชน์ตอบแทนต่อสมาชิกก็เป็นเส้น B_2B_2 จำนวนสมาชิก G_2 ก็มีความเหมาะสมที่สุด เพราะว่าความแตกต่างระหว่างตันทุนและผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด

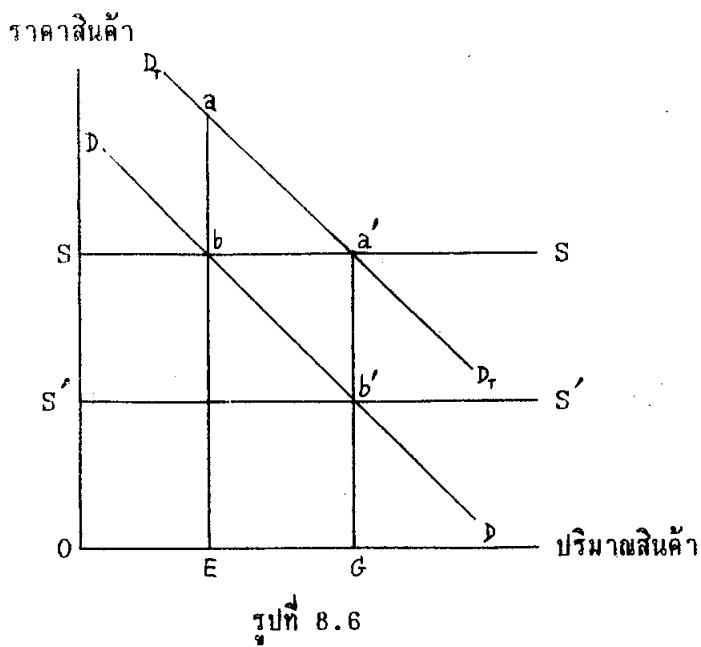
ในรูปที่ 8.4 ขนาดของตันทุนและผลประโยชน์ต่อสมาชิก 1 คน แสดงไว้ตามแกนตั้ง ขนาดของ public facility วัดตามแนวอน C_1C_1 คือเส้นแสดงตันทุน B_1B_1 คือขนาดของ club เนื่องจากเส้น C_1C_1 อุ่งกว่าเส้น B_1B_1 ไม่ว่า public facility จะเป็นเท่าใดก็ตาม ขนาดที่ดีที่สุดของ facility สำหรับสมาชิกหนึ่งคนคือศูนย์ C_2C_2 และ B_2B_2 เป็นเส้นตันทุนและผลประโยชน์ที่เกิดกับสมาชิกของ club ที่ใหญ่ขึ้นไปเนื่องจากนจำนวนมากขึ้นใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวก (facility) ร่วมกันทำให้ตันทุนต่อหัวของเส้น C_2C_2 ต่ำกว่าตันทุนต่อหัวของ C_1C_1 แต่การใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกเมื่อใช้หลาย ๆ คน ทำให้ประโยชน์ต่อคนลดลง ในรูปที่ 8.4 นี้จะมีช่วงชั้งผลประโยชน์ต่อสมาชิก 1 คน สูงกว่าตันทุนต่อสมาชิก 1 คน และขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมคือ F_2 และจากรูปที่ 8.4 นี้เห็นเดียวกันที่จะพบว่าขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่สูงกว่าตันทุนต่อสมาชิก 1 คน ทำให้ประโยชน์ต่อคนลดลง ในรูปที่ 8.5 เส้น XX และเส้น ZZ ต่างก็มีความซับเป็นมาก เส้น XX ตัด ZZ จากข้างล่างขึ้นไปข้างบน จุดตัดคือจุด E แสดงถึงขนาดของกลุ่มสมาชิก (G^*) และขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม (F^*) สมมุติว่าจุดเริ่มต้นของขนาดของกลุ่มสมาชิกที่เหมาะสมคือ G_0 ขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมคือ F_0 แต่ขนาดของสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมคือ F_0 ก็มีแนวโน้มที่จะทำให้ขนาดของ club สมควรจะใหญ่ขึ้นเป็น G_1 จะมีการปรับตัวในลักษณะเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ จนถึงจุด E ซึ่งเป็นจุดดลยภาพสุดท้าย

ทฤษฎีเกี่ยวกับสมาชิกของชุมชนหรือสโนสร (club) เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ทฤษฎีนี้ได้แสดงถึงจำนวนสมาชิกในสโนสรที่ใช้ประโยชน์จากการที่สโนสรมีให้ สโนสรอาจจะใหญ่

เกินไปหรือเล็กเกินไป ดังนั้น สหภาพต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นว่าในน้ำ กอลฟ์ จะกำหนดขนาดของสหภาพ และจำนวนสมาชิกให้สอดคล้องกัน

8.3 การใช้ประโยชน์จากการลดเพื่อให้ได้ปริมาณสินค้าสาธารณะที่เหมาะสม

หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องมีส่วนผลักดันให้ปริมาณสินค้าสาธารณะที่รัฐบาลผลิตขึ้นมาเป็นไปตามที่เหมาะสมสมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จากรูปที่ 8.6 เส้น DD และ SS คือ เส้นเดือนค์และเส้นพลาญของสินค้าสาธารณะ เส้น DD นอกจากจะเป็นเส้นเดือนค์แล้วยังเป็นเส้นแสดงความพอใจของประชาชนของท้องถิ่นที่มีต่อสินค้าสาธารณะ แต่เนื่องจากประชาชนจากท้องถิ่นก็ยอมจะได้รับประโยชน์จากสินค้าสาธารณะชนิดนี้ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงต้องนำผลประโยชน์ที่คนในท้องถิ่นก่อนได้รับจากสินค้าสาธารณะเข้ามารวบกับเส้น DD ด้วย จึงได้เส้นเดือนค์รวมที่มีต่อสินค้าสาธารณะซึ่งก็คือ $D_T D_T'$



รูปที่ 8.6