

## บทที่ 4

### วิธีการศึกษาและผลการศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษา ในบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงวิธีการศึกษาซึ่งประกอบด้วย 1) การศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร 2) การประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร และ 3) การคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร จากนั้นจะเป็นการอธิบายถึงผลการศึกษาที่ได้จากวิธีการศึกษาต่างๆ ดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิธีการศึกษา

##### 4.1.1 การศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

เพื่ออธิบายกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร การศึกษาตามแนวทางนี้อาศัยข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

- 1) ข้อมูล ประกอบด้วย ข้อมูลทุติยภูมิและข้อมูลปฐมภูมิ
  - ข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากคู่มือปฏิบัติการงบประมาณ, สถิติกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ.2542
  - ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับข้อเท็จจริง ปัญหา และความคิดเห็นอื่นๆ เกี่ยวกับกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

##### 2) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

- การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิใช้วิธีจัดบันทึกเอกสารและสถิติต่างๆ
- การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (structured interview) (ดูประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ในภาคผนวก ก) โดยทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครจำนวน 3 ท่าน ประกอบด้วย 1) รองปลัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ได้

รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) 2) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร (ผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกรุงเทพมหานคร) และ 3) หัวหน้ากลุ่มงานระบบงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร

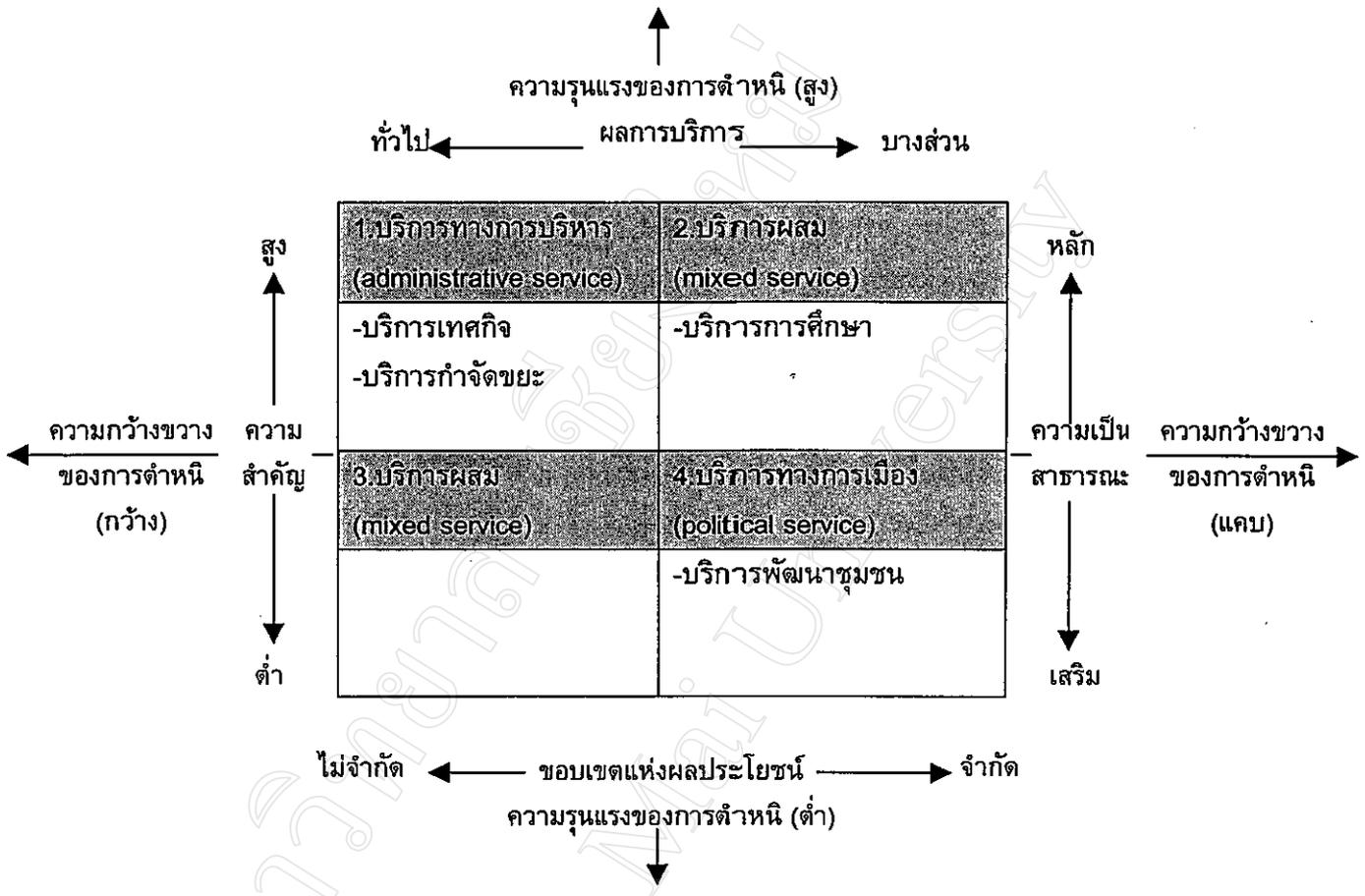
3) วิเคราะห์ข้อมูล

- ใช้วิธีพรรณนาโดยวิเคราะห์เอกสาร สถิติต่างๆ และผลการสัมภาษณ์ เพื่ออธิบายกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

4.1.2 การประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยการประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสาน การศึกษานี้ได้พิจารณาถึงบริการสาธารณะ 4 ด้าน ได้แก่ บริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน (คุณลักษณะของบริการต่างๆ ในภาคผนวก ข) ซึ่งจากเกณฑ์ความสำคัญของบริการ (service priority) ความเป็นสาธารณะ (public coverage) ขอบเขตผลประโยชน์ (scope of beneficiaries) และผลการบริการ (service impact) ตามแนวคิดของ Lee (1984) สามารถแยกประเภทของบริการดังกล่าวออกเป็น บริการทางการบริหารได้แก่บริการเทศกิจและบริการกำจัดขยะ บริการผสมได้แก่บริการการศึกษา และบริการทางการเมืองได้แก่บริการพัฒนาชุมชน (ภาพ 4.1)

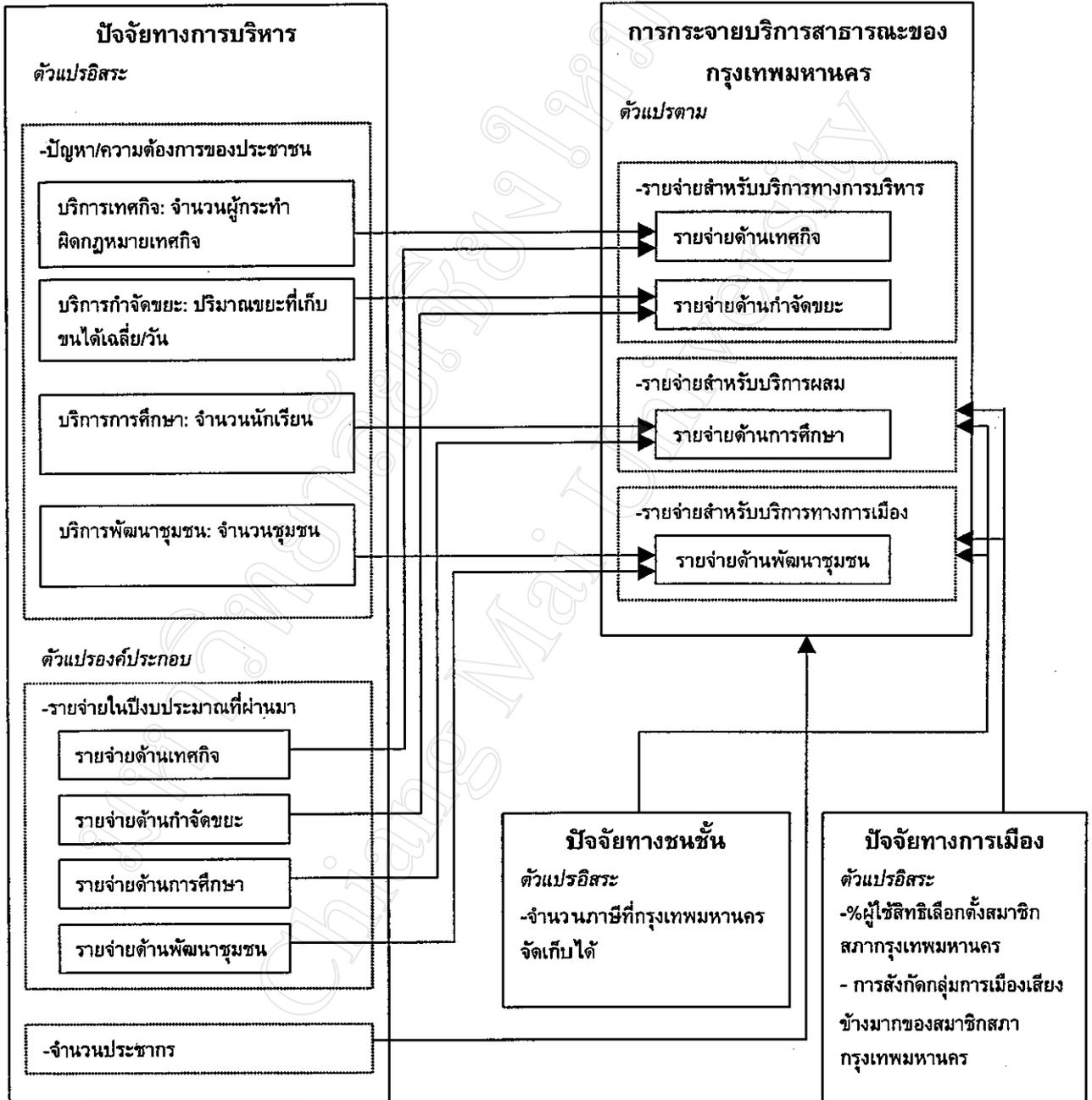
ภาพ 4.1 ประเภทของบริการที่ศึกษาในการวิจัย



การศึกษาตามแนวทางนี้อาศัยสมมติฐาน กรอบแนวความคิด ข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

- 1) สมมติฐาน
  - สมมติฐานหลัก ได้แก่ ปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น ปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ตามประเภทของบริการ
  - สมมติฐานรอง ได้แก่
    - (1) ปัจจัยทางการบริหาร มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการทางการบริหาร
    - (2) ปัจจัยทางการบริหาร และปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการผสม
    - (3) ปัจจัยทางการบริหาร และปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการทางการเมือง

## 2) กรอบแนวความคิด



ภาพ 4.2 กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

### นียมศัพท์ปฏิบัติการ

1. การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร หมายถึง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำประจำปี พ.ศ.2542 ของกรุงเทพมหานครแก่เขตต่างๆ ประกอบด้วยรายจ่ายสำหรับบริการทางการบริหาร รายจ่ายสำหรับบริการผสม และรายจ่ายสำหรับบริการทางการเมือง

- 1.1) บริการทางการบริหาร หมายถึง บริการที่สังคมต้องการ หน่วยงานการเมืองที่หลักในการกระจายบริการนี้เพื่อประชาชนทุกคน บริการทางการบริหารในการศึกษานี้ได้แก่ บริการเทคนิคและบริการกำจัดขยะ
- 1.2) บริการผสม หมายถึง บริการซึ่งทางราชการเป็นผู้ชักนำให้เกิดขึ้น ประชาชนที่ใช้บริการนั้นอาจเป็นเพียงกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ถูกบังคับหรือสนใจใช้บริการเท่านั้น บริการผสมในการศึกษานี้ได้แก่ บริการการศึกษา
- 1.3) บริการทางการเมือง หมายถึง บริการที่ผลประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภคเป็นสำคัญ ประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่จะได้รับประโยชน์ บริการทางการเมืองในการศึกษานี้ได้แก่ บริการพัฒนาชุมชน

2. ปัจจัยทางการบริหาร หมายถึง ตัวแปรที่บ่งชี้ถึงปัญหาหรือความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในเขตต่างๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541 ปัจจัยทางการบริหารสำหรับการวิจัยประกอบด้วย

- 2.1) จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ เป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงปัญหาด้านเทศกิจ
- 2.2) ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน เป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงปัญหาขยะ
- 2.3) จำนวนนักเรียน เป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงความต้องการบริการการศึกษา
- 2.4) จำนวนชุมชน (ชุมชนแออัด, ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร, ชุมชนชานเมือง, ชุมชนเมือง และชุมชนเคหะ) เป็นตัวแปรที่บ่งชี้ถึงความต้องการบริการพัฒนาชุมชน
- 2.5) รายจ่ายด้านเทศกิจ รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541 เป็นตัวแปรองค์ประกอบ
- 2.7) จำนวนประชากร เป็นตัวแปรองค์ประกอบ

3. ปัจจัยทางชนชั้น หมายถึง ตัวแปรที่บ่งชี้ถึงสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจของประชาชนในเขตต่างๆ ปัจจัยทางชนชั้นสำหรับการวิจัยได้แก่ จำนวนภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บได้ในปีงบประมาณ พ.ศ.2541

4. ปัจจัยทางการเมือง หมายถึง ตัวแปรที่บ่งชี้ถึงการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชนและการสังกัดกลุ่มของนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในเขตต่างๆ จากการเลือกตั้งสมาชิกสภา

กรุงเทพมหานคร (สก.) เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2541 บัณฑิตวิทยาลัยเมืองสำหรับการวิจัย ประกอบด้วย

4.1) เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

4.2) การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละเขต (กลุ่มการเมืองเสียงข้างมากได้แก่พรรคประชาธิปัตย์)

3) ข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณที่เป็นตัวแปรตาม และข้อมูลเชิงปริมาณที่เป็นตัวแปรอิสระ

- ข้อมูลเชิงปริมาณที่เป็นตัวแปรตาม ได้แก่ รายจ่ายด้านเทศกิจ รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ในเขตต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542

- ข้อมูลเชิงปริมาณที่เป็นตัวแปรอิสระ ได้แก่

(1) จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจในเขตต่างๆ\*

(2) ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน ในเขตต่างๆ\*

(3) จำนวนนักเรียนในเขตต่างๆ\*

(4) จำนวนชุมชนในเขตต่างๆ\*

(5) รายจ่ายด้านเทศกิจ รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ในเขตต่างๆ\*

(6) จำนวนประชากรในเขตต่างๆ\*

(7) จำนวนภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บได้ในเขตต่างๆ\*

(8) เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (สก.) เมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2541 ในเขตต่างๆ

(9) การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแต่ละเขต (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 1, ไม่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 0)

หมายเหตุ \*ข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ.2541

4) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

- ใช้วิธีการจัดบันทึกสถิติข้อมูลซึ่งกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต หรือหน่วยราชการอื่นได้รวบรวมไว้ (aggregated data) แหล่งข้อมูลที่สำคัญได้แก่สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

5) วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

- ใช้วิธีทางสถิติ เทคนิควิธีวิเคราะห์การถดถอยพหุแบบเชิงชั้น (Hierarchical regression analysis) โดยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSSPC เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามสมมติฐานที่กำหนดไว้ ภายใต้แบบจำลองการวิเคราะห์ (Model of analysis):

$$\text{การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร} = a + b_1(\text{ปัจจัยทางการบริหาร}) + b_2(\text{ปัจจัยทางชนชั้น}) + b_3(\text{ปัจจัยทางการเมือง}) + e$$

ทั้งนี้จะได้นำเสนอ สถิติพรรณนาได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุด ของตัวแปรต่างๆ แมทริกซ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทุกตัว เพื่อทดสอบว่าตัวแปรอิสระไม่มีความสัมพันธ์กันสูงมากจนก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดเงื่อนไขพื้นฐานทางเทคนิค (Multicollinearity problem) รวมทั้งนำเสนอตารางผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการวิเคราะห์แบบเชิงชั้น

#### 4.1.3 การคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

เพื่อคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร การศึกษานี้ได้พิจารณาถึงบริการสาธารณะ 4 ด้าน ได้แก่ บริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน ซึ่งเป็นการต่อเนื่องการวิเคราะห์จากข้อ 4.1.2 การศึกษาตามแนวทางนี้อาศัยข้อมูล วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

##### 1) ข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ ได้แก่

- งบประมาณด้านเทศกิจ งบประมาณด้านการกำจัดขยะ งบประมาณด้านการศึกษา และงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชน ในเขตต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542
- จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจในเขตต่างๆ\*
- ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน ในเขตต่างๆ\*
- จำนวนนักเรียนในเขตต่างๆ\*
- จำนวนชุมชนในเขตต่างๆ\*

หมายเหตุ \*ข้อมูลในปีงบประมาณ พ.ศ.2541

##### 2) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

- ใช้วิธีการจัดบันทึกสถิติข้อมูลซึ่งกรุงเทพมหานครได้รวบรวมไว้ (aggregated data) แหล่งข้อมูลที่สำคัญได้แก่สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

### 3) วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

- ใช้วิธีการคำนวณจากสูตรค่าดัชนีความเป็นธรรม (E) ซึ่งดัดแปลงจากสูตรค่าดัชนีความไม่เป็นธรรม (I) ของ Brouthers (1981) ดังนี้

$$E = \left\{ 1 - \left\{ \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{E_i}{E_i} - \frac{S_i}{S_i} \right| \right\} \right\} * 100$$

เมื่อ E = ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการ (บริการเทศกิจ, บริการกำจัดขยะ, บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน)

$E_i$  = งบประมาณสำหรับบริการในเขต i

$E_i$  = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการ

$S_i$  = ความจำเป็นต่อบริการ (จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ, ปริมาณขยะ, จำนวนนักเรียน และจำนวนชุมชน) ในเขต i

$S_i$  = ความจำเป็นทั้งหมด

โดยค่า E มีความหมายดังนี้

ค่า E	ความหมาย
<50-70	มีความเป็นธรรมระดับต่ำ
71-90	มีความเป็นธรรมระดับปานกลาง
91-100	มีความเป็นธรรมระดับสูง

## 4.2 ผลการศึกษา

### 4.2.1 ผลการศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

กระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร สามารถพิจารณาได้จากกระบวนการงบประมาณตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) ซึ่งกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายในการจัดหาและกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น ให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอ ในทางปฏิบัติผู้มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณได้แก่หน่วยงานผู้ใช้งบประมาณ สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้แต่งตั้ง

กระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญคือ การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการติดตามการรายงานและการประเมินผล (ภาพ 4.3) ดังต่อไปนี้

### 1) การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการงบประมาณ โดยมักจะเริ่มดำเนินการล่วงหน้าก่อนขึ้นปีงบประมาณใหม่ประมาณ 9-10 เดือน การจัดทำงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

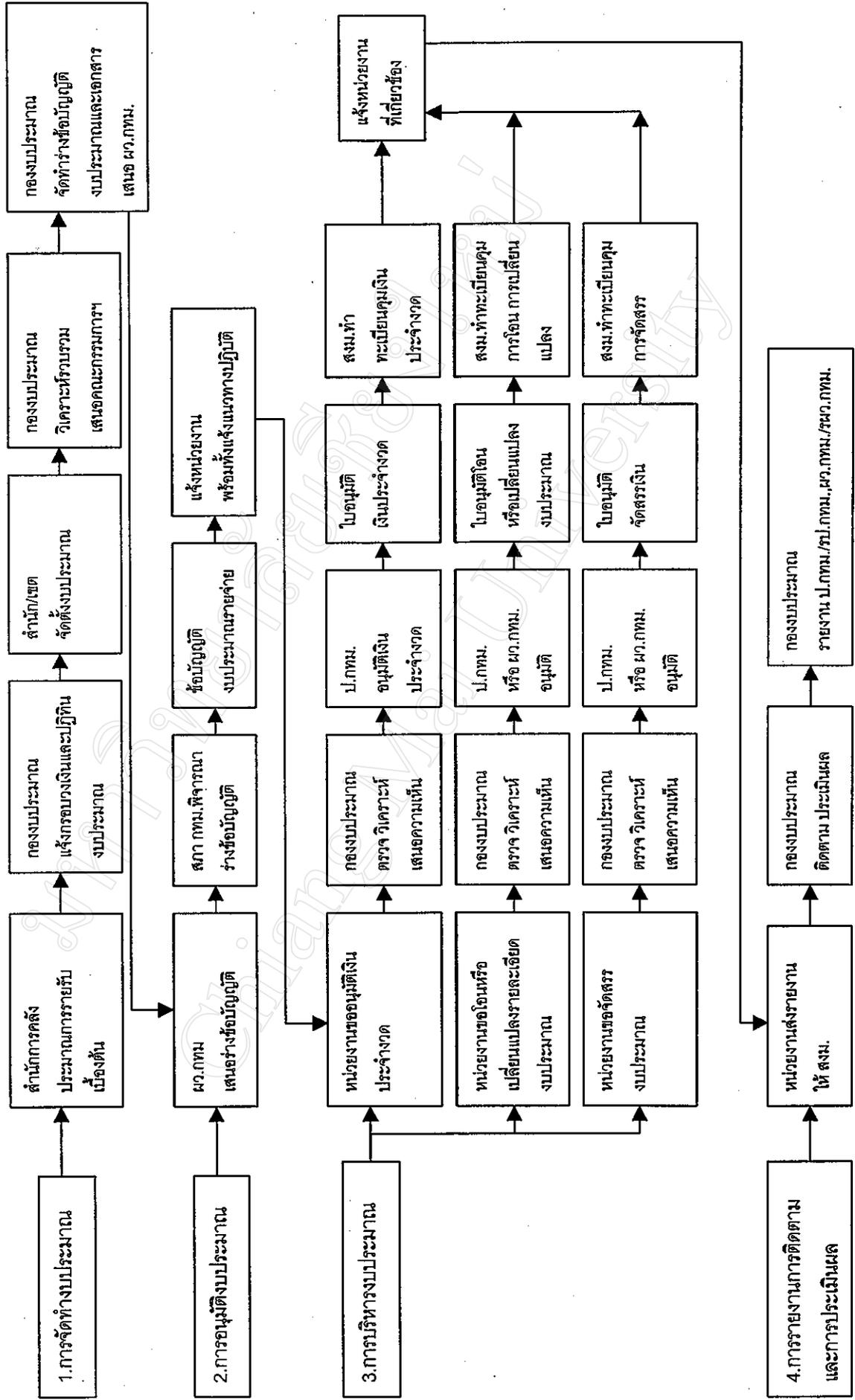
1. สำนักการคลังประมาณการรายรับเบื้องต้น
2. สำนักงานงบประมาณแจ้งกรอบวงเงินและปฏิทินงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ
3. สำนัก/เขต ขอจัดตั้งงบประมาณ
4. สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์ รวบรวม ค่าของงบประมาณ เสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ
5. สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณและเอกสารเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

#### (1) สำนักการคลังประมาณการรายรับเบื้องต้น

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529 ข้อ 8 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) ห้ามมิให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสูงกว่ารายได้ปกติ ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงจำเป็นต้องพิจารณาประมาณการรายรับและวงเงินงบประมาณ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

ตามคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 3982/2539 เรื่อง วิธีการจัดทำงบประมาณประจำปี (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) ให้กำหนดวงเงินงบประมาณขึ้นก่อน แล้วจึงกำหนดรายละเอียดงบประมาณภายในวงเงินดังกล่าว โดยให้สำนักงานงบประมาณประสานงานกับสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักการคลัง เพื่อร่วมกันพิจารณา กำหนดวงเงินงบประมาณ และนำเสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วจึงแจ้งหน่วยงานต่าง ๆ ทราบเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำรายละเอียดงบประมาณต่อไป

ภาพ 4.3 กระบวนการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร



ที่มา: สำนักงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

วงเงินงบประมาณ หมายถึง วงเงินที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำงาน งบประมาณประจำปี ได้แก่

- วงเงินประมาณการรายรับทั้งสิ้น และวงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น
- วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลาง
- วงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงาน
- วงเงินงบประมาณรายจ่ายเพื่อจัดใช้เงินยืมสะสม

การวิเคราะห์เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย สำนักงานงบประมาณจะกำหนด วงเงินงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเท่ากับประมาณการรายรับของสำนักการคลัง และวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งจำแนกการพิจารณาเป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีงาน/โครงการเดิมและกรณีงาน/โครงการใหม่

#### 1) กรณีงาน/โครงการเดิม

การกำหนดวงเงินสำหรับงาน/โครงการเดิม หากเป้าหมายและปริมาณงานไม่เพิ่มขึ้น วงเงินงบประมาณก็อาจกำหนดใกล้เคียงกันกับปีก่อน กรณีเป้าหมายและปริมาณงานเพิ่มขึ้น หรือลดลงก็อาจกำหนดวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลงแล้วแต่กรณี นอกจากนี้อาจเพิ่มหรือ ลดตามประมาณการรายรับของแต่ละปีโดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพการดำเนินงาน งาน/โครงการเดิมที่สำคัญๆ ได้แก่ รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายผูกพัน และรายจ่ายโครงการต่อเนื่อง

#### 2) กรณีงาน/โครงการใหม่

งาน/โครงการใหม่ หมายถึง งานหรือโครงการที่ไม่เคยได้รับการจัดสรรงบประมาณ ให้ดำเนินการมาก่อน การกำหนดวงเงินโครงการใหม่จะพิจารณาเฉพาะงาน/โครงการที่มีความ จำเป็นเร่งด่วนและสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร (ดูโครงสร้างแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 พ.ศ.2540-2544 ในภาคผนวก ค) เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา กรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นงาน/โครงการที่มีความพร้อมในการดำเนินงาน

การประมาณการรายรับของกรุงเทพมหานครจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้ซึ่งแบ่งเป็นรายได้ประจำและรายได้พิเศษ

รายได้ประจำ ได้แก่

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีการค้า ภาษี เครื่องดื่มและสุรา ภาษีการพนัน ภาษีที่เก็บจากบรรดาข้าว อากรมหรสพ ภาษี น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน
2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม โรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ติดตั้งป้ายโฆษณา ค่าธรรมเนียมการจอดรถยนต์ ค่าธรรมเนียมตาม

เทศบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร ค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอย ค่าธรรมเนียมขนถ่ายสิ่งปฏิกูล ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ ใบอนุญาตต่างๆ เช่น ค่าทำน้ำแข็ง ค่าตลาดเอกชน ค่าประกอบกิจการค้า ค่าใช้สถานที่ขายอาหาร ค่าผู้แต่งผม ค่าใช้สถานที่แต่งผม ค่าสุสานและฌาปนสถาน ค่าโฆษณา ค่าขายสุรา

3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าอาคารสถานที่ ค่าดูแลรักษาที่ดิน ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ค่าเช่าท่าเทียบเรือ เงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ค่าดำเนินกิจการ โรงฆ่าสัตว์ ค่าขายฟ่อนส่งที่ดิน ค่าเช่าแผงตลอดสด ค่าเช่าแผงลอย
4. หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ ได้แก่ เงินรายได้จากสำนักงานตลาด เงินรายได้จากสถานธนาภิบาล
5. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์ ค่าเขียนแบบก่อสร้างอาคาร ค่าเบ็ดเตล็ดอื่นๆ เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ค่าขายแบบประกวดราคา ค่าตรวจสุขภาพ ค่ากระดาษถ่ายเอกสาร

การจัดเก็บรายได้ประจำของกรุงเทพมหานครมีทั้งในส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองและส่วนราชการอื่นเก็บให้ คิดเป็นสัดส่วนประมาณ 30:70

รายได้พิเศษ ได้แก่

1. เงินสะสมจ่ายขาด หมายถึง เงินสะสมที่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้จ่ายขาดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
2. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการด้านต่างๆ ประกอบด้วย งานสาธารณสุข งานสาธารณูปโภค งานก่อสร้างและปรับปรุงถนนสะพาน และงานประถมศึกษา
3. เงินกู้ ประกอบด้วย เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ รวมทั้งเงินกู้จากต่างประเทศ

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย กรุงเทพมหานครจึงประมาณการรายรับลดลงเมื่อเทียบกับช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2538-2541 ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาษีอากรยังคงเป็นรายได้ประจำที่มากที่สุดจำนวน 21,736.30 ล้านบาท ส่วนรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เป็นรายได้ประจำที่น้อยที่สุด ทั้งนี้กรุงเทพมหานครมีรายได้พิเศษคือเงินสะสมจ่ายขาด (เปรียบเทียบประมาณการรายรับจำแนกตามประเภท ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2538-2542 ในภาคผนวก ง)

## (2) สำนักงานงบประมาณแจ้งกรอบวงเงินและปฏิทินงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

ปฏิทินงบประมาณ หมายถึง เอกสารแจ้งกำหนดเวลาในการจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับช่วงเวลาและกิจกรรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ สำนักงานงบประมาณจะได้จัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีความสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ประกาศต่อประชาชนในช่วงหาเสียง ซึ่งถือเป็นคำมั่นสัญญา (commitment) ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง<sup>1</sup>

## (3) สำนัก/เขต ขอจัดตั้งงบประมาณ

เมื่อหน่วยงานได้รับแจ้งปฏิทินงบประมาณประจำปี หลักเกณฑ์ทั่วไป แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งกรอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากกรุงเทพมหานครแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาจัดตั้งงบประมาณตาม แผนงาน/งาน/โครงการ อย่างเหมาะสมและประหยัด

- การขอตั้งงบประมาณส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างปรับปรุงถนน ตรอก ซอย และสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ ให้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ แล้วแต่กรณีเพื่อป้องกันการตั้งงบประมาณซ้ำซ้อน
- การจัดทำคำขอของงบประมาณของสำนักงานเขต ให้นำข้อคิดเห็นและข้อสังเกตของสภาเขตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตมาประกอบด้วย
- การขอตั้งงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตของสำนักงานเขต ให้กำหนดเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยปฏิบัติตามบันทึกที่ กท 0305/205 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2530 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542)

ในชั้นตอนนี้ ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง การมีส่วนร่วมเป็นลักษณะของประชาคมหรือ Civil society ซึ่งประกอบด้วยทั้งภาคประชาชนที่แท้จริงและภาคเอกชนที่ให้คำปรึกษา<sup>2</sup> รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ผ่านสมาชิกสภาเขตหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยผู้เสนอมักเป็นผู้นำชุมชนที่รับเรื่องมาจากประชาชน ส่วนบทบาทขององค์กรประชาชนที่มีต่อการเสนอแนะนโยบายยังมีน้อยมาก เช่นเดียวกับกลุ่มนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ทั้งนี้ บริการสาธารณะที่ประชาชนมักจะนำเสนอต่อ

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ รองปลัดกรุงเทพมหานคร, 25 เมษายน 2543.

กรุงเทพมหานครเป็นความต้องการด้านกายภาพ เช่น ถนน ที่อยู่อาศัย เป็นต้น ส่วนเรื่องอื่นๆ ได้แก่ บริการสาธารณสุขและการปราบปรามยาเสพติด ข้อเสนอเหล่านี้สมาชิกสภาเขตหรือสมาชิกกรุงเทพมหานครจะให้ความสนใจอย่างมาก เพราะถือเป็นความต้องการของประชาชน หากประชาชนได้รับการตอบสนอง ย่อมจะส่งผลดีต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป<sup>3</sup>

(4) สำนักงานงบประมาณวิเคราะห์ รวบรวม ค่าของงบประมาณ เสนอคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ

ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) ให้สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อปลัดกรุงเทพมหานคร ในขั้นตอนนี้ สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ และวงเงินประมาณการรายรับที่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครกำหนด

การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณของหน่วยงานประกอบด้วย การวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นและการวิเคราะห์ค่าของตั้งงบประมาณตามหมวดและประเภทรายจ่าย ได้แก่

- 1) การพิจารณารายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- 2) การพิจารณารายจ่ายหมวดค่าจ้างชั่วคราว
- 3) การพิจารณารายจ่ายหมวดค่าตอบแทน วัสดุ และวัสดุ
- 4) การพิจารณารายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 5) การพิจารณารายจ่ายหมวดเงินอุดหนุน
- 6) การพิจารณารายจ่ายหมวดรายจ่ายอื่น

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ตามความจำเป็นและวงเงินที่แต่ละหน่วยงานได้รับ พิจารณาปรับปรุงแก้ไขงบประมาณของแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ ที่สำนักงานงบประมาณเสนอตามความเหมาะสม

<sup>3</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

การวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณยึดหลักความจำเป็น ซึ่งอาศัยข้อมูลพื้นฐานเชิงพื้นที่ อย่างเช่น จำนวนประชากร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีความพยายามในการแบ่งกลุ่มพื้นที่ออกเป็นเขตที่พัฒนามาก และเขตที่พัฒนาน้อย เพราะต้องการกระจายงบประมาณให้เขตที่จำเป็น การพิจารณางบประมาณโดยทั่วไปมักจะพิจารณาจากงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นหลัก เนื่องจากมีความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งสำนักงานงบประมาณเน้นเรื่องการจัดทำงบประมาณที่ก่อให้เกิดผลงาน และต่อไปจะต้องถึงขั้นที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจของประชาชน<sup>4</sup> อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น จำเป็นที่จะต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังคงมีปัญหาในเรื่องการจัดการข้อมูล การจัดสรรงบประมาณที่พิจารณาจากรายจ่ายในปีที่ผ่านมาเป็นหลักอาจจะง่ายและหยวบเกินไป เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวอาจเป็นฐานข้อมูลที่ไม่ถูกรายจ่ายบางรายการของหน่วยงานอาจเกิดจากความสามารถของหัวหน้าหน่วยงานภายใต้วิธีการประนีประนอม ซึ่งหากมีการเพิ่มส่วนรายจ่ายต่อไป ย่อมจะทำให้การกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนขาดความเป็นธรรม<sup>5</sup>

(5) สำนักงานงบประมาณจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณและเอกสารเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เมื่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ความเห็นชอบรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายแล้ว สำนักงานงบประมาณจะจัดทำเอกสารเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อนำเสนอต่อสภากรุงเทพมหานคร ดังนี้

- 1) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ
- 2) เอกสารประมาณการรายรับ
- 3) เอกสารงบประมาณโดยสังเขป
- 4) เอกสารงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน
- 5) เอกสารงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้าง แผนงาน

นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณจะต้องทำคำแถลงประกอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แถลงต่อสภากรุงเทพมหานครในคราวเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภากรุงเทพมหานครพิจารณาในการประชุมพิจารณารับหลักการวาระที่ 1 ด้วย

## 2) การอนุมัติงบประมาณ

<sup>4</sup> สัมภาษณ์ หัวหน้ากลุ่มงานระบบงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งเอกสารงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภากรุงเทพมหานคร การพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานครที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การอนุมัติงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญได้แก่ การเสนอร่างข้อบัญญัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ของสภากรุงเทพมหานคร

#### (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พร้อมเอกสารงบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานคร

#### (2) สภากรุงเทพมหานครพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย พร้อมเอกสารงบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานครแล้ว จะเป็นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภากรุงเทพมหานคร ดังนี้

##### วาระที่ 1

เป็นการพิจารณาขั้นต้นว่า สภากรุงเทพมหานครจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติฯ หรือไม่

การพิจารณาขั้นต้นนี้เริ่มด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอ่านคำแถลงงบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะอภิปรายกันอย่างกว้างขวางก่อนที่จะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย คณะกรรมการร่วมจะประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งจำนวนแปดคน และบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการแต่งตั้งจำนวนเจ็ดคน แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภากรุงเทพมหานครภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ถ้าสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครลงมติรับหลักการ สภากรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นกรรมการได้จำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งคณะ และคณะกรรมการวิสามัญ นี้อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาต่างๆ เพื่อพิจารณาในรายละเอียดได้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการวิสามัญ จะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วยตนเอง หรือพิจารณาตามคำขอแก้ไขของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นคณะกรรมการฯ ก็ได้ การขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เรียกว่า “การแปรญัตติ” โดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

1) ระยะเวลาในการแปรญัตติ แบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

- การแปรญัตติตามสิทธิของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ประชุมสภากรุงเทพมหานครจะกำหนดเวลาในการแปรญัตติ หลังจากที่ลงมติรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว (โดยปกติจะกำหนดให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครแปรญัตติได้ภายใน 10 วัน นับจากวันรับหลักการ)
- การแปรญัตติของคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งจะแปรญัตติได้ตลอดเวลาในช่วงของการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แต่โดยมาก คณะกรรมการวิสามัญ จะกำหนดระยะเวลาในการแปรญัตติไว้ด้วย เพื่อที่จะได้สามารถพิจารณารายการที่ขอแปรญัตติทั้งหมด และจัดทำรายงานผลการพิจารณาพร้อมเอกสารประกอบอื่นๆ เสนอต่อสภากรุงเทพมหานครได้ทันภายในเวลาที่กำหนด

2) การแปรญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะกระทำได้เฉพาะลดรายจ่าย

3) การเสนอแปรญัตติตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มรายจ่ายต้องเสนอแปรญัตติขอให้ลดรายจ่ายไปด้วย ทั้งนี้ต้องอยู่ภายในวงเงินที่ขอลด และต้องมีสมาชิกรับรองสี่คน

4) ห้ามมิให้แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- รายจ่ายซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้วเสร็จ จะเสนอร่างข้อบัญญัติเดิมและที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อมบันทึกต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2-3 ต่อไป

วาระที่ 2

เป็นการประชุมเต็มสภา โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

1) ต้องพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับตามมาตรา

2) การอภิปราย กระทำได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำขอแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้

### วาระที่ 3

การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย แต่จะเป็นการพิจารณาว่าจะผ่านร่างข้อบัญญัติฯ หรือไม่เท่านั้น และเมื่อสภากรุงเทพมหานครลงมติอนุมัติผ่านร่างข้อบัญญัติฯ แล้ว ก็จะเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันลงมติอนุมัติ เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามภายใน 30 วัน และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป ซึ่งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีผลใช้บังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีงบประมาณ ส่วนข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภากรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วาระที่ 1-3 ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับตั้งแต่วันพิจารณาครั้งแรก

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของสภากรุงเทพมหานครคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปรากฏภาพของการเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย รวมถึงมีความพยายามที่จะทำให้งบประมาณเกิดประโยชน์ต่อประชาชนที่เป็นฐานะแสนเสียด เป็นเรื่องการเมืองในกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มิได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในสภากรุงเทพมหานคร นอกจากการให้ความสำคัญต่อวิสัยทัศน์และนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน ปัจจุบันงบประมาณที่ผ่านสภากรุงเทพมหานครมิได้เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มการเมืองใด หรือประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพราะกรุงเทพมหานครมีกลไกที่ถ่วงดุลความถูกต้องเหมาะสมของงบประมาณ ในแง่ของฝ่ายนิติบัญญัติ การมีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่มีจำนวนสมาชิกในสภากรุงเทพมหานครใกล้เคียงกัน ทำให้ไม่มีกลุ่มการเมืองใดผูกขาดงบประมาณ<sup>6</sup>

ในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครมีจำนวนทั้งสิ้น 24,371,130,000 บาท (กรุงเทพมหานคร, 2541) ประกอบด้วย

ก. รายจ่ายประจำ จำนวน 24,083,586,000 บาท โดยจ่ายจากรายได้ประจำจำนวน 24,201,580,600 บาท

1. งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร จำนวน 24,000,000,000 บาท โดยจ่ายจากรายได้ประจำของกรุงเทพมหานคร จำนวน 24,000,000,000 บาท

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

2. งบประมาณรายจ่ายการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร จำนวน 83,586,000 บาท โดยจ่ายจากรายได้ประจำของการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร จำนวน 201,580,600 บาท

ข. รายจ่ายพิเศษ จำนวน 287,544,000 บาท โดยจ่ายจากกำไรสะสมของการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร

งบประมาณรายจ่ายประจำประกอบด้วยรายจ่ายสำหรับบริการสาธารณะด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการโยธาและระบบจราจร ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้านการสาธารณสุข ด้านการพัฒนาและบริการสังคม และด้านการศึกษา บริการสาธารณะที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดได้แก่การโยธาและระบบจราจร รองลงไปได้แก่การบริหารทั่วไปและการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งรวมแล้วคิดเป็นร้อยละ 51.72 ของงบประมาณทั้งหมด ในทางตรงข้าม บริการสาธารณะที่ได้รับงบประมาณน้อยได้แก่การพัฒนาและบริการสังคม รวมทั้งการศึกษาและสาธารณสุข หากพิจารณางบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน สำนักงานเขตต่างๆ จะได้รับงบประมาณรวมกันเป็นยอดสูงสุด นอกจากนี้สำนักงานแพทย์ สำนักงานระบายน้ำ และสำนักงานโยธาเป็นหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณในระดับสูงใกล้เคียงกัน (ดูงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน, จำแนกตามหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2541-2542 ในภาคผนวก จ และภาคผนวก ฉ ตามลำดับ)

การจัดสรรงบประมาณไปยังสำนักงานเขตทั้ง 50 เขตถือเป็นการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชน งบประมาณที่สำนักงานเขตแต่ละแห่งได้รับนั้น ถูกจำแนกเป็นงานหรือโครงการตามแผนงานหลัก ได้แก่ งานรักษาความสะอาด งานบริหารและบังคับการเทศกิจ งานการโยธา งานการระบายน้ำและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม งานปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ งานพัฒนาชุมชน งานควบคุมอนามัยและงานบริหารการศึกษา ทั้งนี้นอกจากการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสำนักงานเขตแล้ว ประชาชนจะได้รับบริการจากสำนักงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักรักษาความสะอาดในงานรักษาความสะอาด สำนักเทศกิจในงานบริหารและบังคับการเทศกิจ เป็นต้น รวมทั้งจากรายจ่ายพิเศษด้านการพาณิชย์ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

### 3) การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณ หมายถึง การนำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมาดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ การขอและอนุมัติเงินประจำงวด การขอและอนุมัติโอนงบประมาณรายจ่าย การขอและอนุมัติเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรเงินงบกลาง เป็นต้น ซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ ระเบียบ และวิธีการที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ และระเบียบกรุงเทพมหานคร

นครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ และ/หรือนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร นโยบายของรัฐบาล ที่อาจกำหนดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในแต่ละปี เมื่อหน่วยงานได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานแล้ว จะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อปลัดกรุงเทพมหานคร ตามระยะเวลาที่ปลัดกรุงเทพมหานครกำหนด

#### การเสนอขออนุมัติเงินประจำงวด

เงินประจำงวด หมายถึง ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือก่องหน้าผู้กพันสำหรับระยะเวลาหนึ่ง

การเสนอขออนุมัติเงินประจำงวด หน่วยงานจะต้องเสนอขอต่อสำนักงานงบประมาณ ก่อนวันเริ่มต้นของระยะเวลาของงวดไม่น้อยกว่า 15 วัน ในปีงบประมาณหนึ่งๆ จะแบ่งเป็น 3 งวด งวดละ 4 เดือน ในแต่ละงวด หน่วยงานต่างๆ อาจขออนุมัติเงินประจำงวดครั้งเดียวหรือหลายครั้งก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่ความจำเป็น สำหรับทางปฏิบัติแล้ว เพื่อลดภาระการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่ควรขอบ่อยครั้ง

การอนุมัติเงินประจำงวด กำหนดให้เป็นหน้าที่ของปลัดกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจอนุมัติและเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของกรุงเทพมหานคร

#### การโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย

เมื่อหน่วยงานมีความจำเป็นต้องโอนและหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับเพื่อให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิม อาจกระทำได้โดยปฏิบัติตามนัยแห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542)

ลักษณะการโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย อาจกระทำได้หลายกรณี ดังนี้

1. การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในงานหรือโครงการของหน่วยงานเดียวกัน หรือในงานหรือโครงการระหว่างหน่วยงาน
2. การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างงบกลางกับงานหรือโครงการของหน่วยงาน
3. การโอนงบประมาณระหว่างรายการในงบกลาง
4. การเปลี่ยนแปลงรายการ วัตถุประสงค์ รายละเอียดเนื้อหา และหรือจำนวนเงินของรายการในหมวดรายจ่ายเดียวกันของงาน หรือโครงการเดียวกันในหน่วยงานเดียวกัน

ตามระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่ายและการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 ได้กำหนดอำนาจการอนุมัติโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

1) ให้ปลัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจการอนุมัติโอนหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย ในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ในหน่วยงานเดียวกันหรือระหว่างหน่วยงาน

2) ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย ดังนี้

2.1) โอนหรือเปลี่ยนแปลงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายในหมวดอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อ 1)

2.2) โอนงบกลางระหว่างรายการ หรือการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดรายการในงบกลาง

2.3) โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหน่วยงานกับงบกลาง

2.4) การโอนงบประมาณรายจ่ายมาตั้งเป็นงานหรือโครงการที่มีได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

#### การจัดสรรเงินงบกลาง

รายจ่ายงบกลาง หมายถึง งบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้เป็นรายจ่ายของส่วนกลาง มิได้กำหนดให้เป็นของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดโดยเฉพาะ เช่น

- เงินสำรองจ่ายทั่วไป หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น และเพื่อจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการป้องกันแก้ไขและบรรเทาปัญหาทั่วๆ
- เงินสำรองค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเขต หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม โดยผ่านการพิจารณาจากสภาเขต
- เงินสำรองสำหรับค่าสาธารณูปโภคและค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์ หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจ่ายเป็นค่าสาธารณูปโภคที่นอกเหนือจากที่ตั้งงบประมาณไว้ในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับค่าบำรุงรักษาอุปกรณ์สิ่งสาธารณูปโภค เป็นต้น

การบริหารงบกลางรายการต่างๆ แตกต่างกับการบริหารงบประมาณปกติ กล่าวคือนอกจากจะมีการขอเงินประจำงวด การโอนหรือเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังจะมีการขอใช้งบกลางหรือการจัดสรรงบกลางด้วย

หน่วยงานเจ้าของงบประมาณใดมีความจำเป็นต้องใช้เงินงบกลางรายการใด (ยกเว้นเงินช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้าง เงินทดแทนข้าราชการวิสามัญ เงินบำเหน็จลูกจ้าง) ให้ทำ

บันทึกขอต่อสำนักงานงบประมาณ โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นในการจัดสรรเงินงบกลางรายการนั้น พร้อมรายละเอียดค่าใช้จ่าย ชื่อแผนงาน งาน/โครงการ หมวดรายจ่าย จำนวนเงิน หน่วยงานเบิก ตลอดจนข้อมูลประกอบการพิจารณาตามความจำเป็น

ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529 และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) กำหนดไว้ดังนี้

- 1) รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดสรรให้หน่วยงานเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของหน่วยงานนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น ยกเว้นเงินสำรองจ่ายทั่วไป ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2) การโอน การเปลี่ยนแปลงรายละเอียด หรือการยกเลิกไม่ดำเนินการงบประมาณรายจ่ายงบกลางที่ได้รับการจัดสรร ให้เป็นอำนาจของผู้อนุมัติเงินงบกลางตามข้อ 1)

นอกจากการบริหารงบประมาณ ได้แก่ การขอและอนุมัติเงินประจำงวด การขอและอนุมัติโอนและเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่าย การจัดสรรเงินงบกลาง ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว หากปีใดจำนวนเงินซึ่งกำหนดไว้ตามข้อบัญญัติฯ ไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยต้องแสดงที่มาของรายรับว่า เป็นรายได้ประเภทที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือรายรับประเภทรายได้ที่จัดเก็บได้เกินประมาณเดิม หรือเงินสะสม หรือเงินอื่นใดของกรุงเทพมหานคร

การบริหารงบประมาณมีความสำคัญมาก การกระจายบริการสาธารณะที่เป็นรูปธรรมจะเกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ การบริหารงบประมาณในปัจจุบันมีปัญหาค่อนข้างมาก ปัญหาหนึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงงบประมาณบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่เรียกว่า “งบ สก.” หรืองบของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ถือเป็นเอกสิทธิ์ ซึ่งในช่วงที่ผ่านมามีสมาชิกรัฐสภาได้มีความพร้อมในด้านการวางแผนการใช้งบประมาณตั้งแต่แรก เมื่องบประมาณดังกล่าวผ่านเป็นข้อบัญญัติ (แม้ว่าฝ่ายบริหารคือสำนักงานงบประมาณจะทักท้วงแล้ว แต่ไม่สำเร็จ) และถึงขั้นที่จะต้องบริหารงบประมาณ กลับมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง จนทำให้เป็นการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็นต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดสิ่งที่ดีกว่าเดิม นอกจากนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่ขั้นตอนการบริหารงบประมาณที่มีมากจนทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งต่อไปมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจให้หน่วยงานระดับเขตเป็นผู้บริหารงบประมาณด้วยตัวเองมากขึ้น อย่างเช่น งบประมาณสำหรับบริการการศึกษาที่ปัจจุบันบริหารโดยสำนักการศึกษา ในอนาคต (ปัจจุบันก็ดำเนินการอยู่) ทางสำนักจะกระจายอำนาจให้

กับสำนักเขตเพื่อจัดบริการการศึกษาสำหรับเขตตัวเอง ตามนโยบายเพิ่มการช่วยเหลือนักเรียนเป็นต้น<sup>7</sup>

#### 4) การติดตามการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การติดตามการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การติดตามการบริหารงบประมาณ เพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินงานให้เสร็จสิ้นและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ เป็นขั้นตอนที่สำคัญของระบบการจัดทำงบประมาณแบบแผนงานเพื่อแสดงผลการทำงานของหน่วยงานในระหว่างปีงบประมาณหรือเมื่อสิ้นปีงบประมาณว่าการดำเนินงานนั้นได้ผลประการใด เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของงาน/โครงการหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร หรือได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าการลงทุนหรือไม่ ระบบการติดตามการรายงานและการประเมินผลจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงบประมาณ และแนวทางการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป

ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2533 ข้อ 27 (สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, 2542) กำหนดว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้หน่วยงานรายงานผลการดำเนินงานตามงบประมาณต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และในระหว่างปี ปลัดกรุงเทพมหานครอาจจะกำหนดให้หน่วยงานรายงานเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ ในทางปฏิบัติเป็นประจำทุกปี ปลัดกรุงเทพมหานครได้สั่งการให้ทุกหน่วยงาน รายงานผลการดำเนินงานและผลการใช้จ่ายเงินเป็นประจำทุกเดือนด้วย

การติดตามการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย

##### 1. การติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี

การติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานมีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงให้เห็นถึงการจ่ายเงินของหมวดรายจ่ายต่างๆ เป็นประจำแต่ละเดือน โดยให้หน่วยงานรายงานจำแนกเป็นแผนงาน งานโครงการ

##### 2. การติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบกลาง

การติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบกลางมีวัตถุประสงค์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายรายการเงินงบกลางเป็นประจำแต่ละเดือน

##### 3. การติดตามผลการดำเนินงานงบลงทุน

การติดตามผลการดำเนินงานงบลงทุน ซึ่งได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของงาน/โครงการ ที่ได้ตั้งงบประมาณไว้ และที่ได้รับจัดสรรเงินงบกลาง รวมทั้งรายการที่ขอเบิก

<sup>7</sup> สัมภาษณ์ หัวหน้ากลุ่มงานระบบงบประมาณ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร, 20 มีนาคม 2543.

เหลืออมปีและขยายเวลาเหลืออมปี มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงผลการดำเนินงานของกองทุนเป็นประจำแต่ละเดือนโดยจำแนกเป็นแต่ละแผนงาน งาน/โครงการ

### สรุป

จากการศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร อธิบายได้ว่า กระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครประกอบด้วยขั้นตอนทางด้านงบประมาณที่สำคัญได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ และ 4) การติดตามการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน แนวทางในการจัดทำงบประมาณโดยทั่วไปจะสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร รวมทั้งนโยบายของผู้นำราชการที่มีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในระดับต่ำและมักจะเป็นการร้องทุกข์มากกว่าการเสนอแนะนโยบาย ปัญหาพื้นฐานในการวิเคราะห์งบประมาณได้แก่การขาดแคลนข้อมูลที่ทันสมัยและถูกต้องเพื่อการตัดสินใจของหน่วยงานต่างๆ การอนุมัติงบประมาณบางส่วนอาจไม่ได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เนื่องจากมีการประเมินประนอมทางการเมือง ส่วนการบริหารงบประมาณมักจะมีปัญหาความล่าช้าอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงงบประมาณบ่อยครั้ง อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงแสดงความเห็นว่า กระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดการกระจายบริการสาธารณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อประชาชน โดยมีได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางชนชั้นหรือปัจจัยทางการเมืองแต่อย่างใด

#### 4.2.2 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

##### 1) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ

จากแบบจำลองการวิเคราะห์

$$\text{การกระจายบริการเทศกิจ} = a + b_1(\text{ปัจจัยทางการบริหาร}) + b_2(\text{ปัจจัยทางชนชั้น}) + b_3(\text{ปัจจัยทางการเมือง}) + e$$

โดยที่	การกระจายบริการเทศกิจ	=	รายจ่ายด้านเทศกิจ
	ปัจจัยทางการบริหาร	=	จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ, รายจ่ายด้านเทศกิจในปีงบประมาณที่ผ่านมา, จำนวนประชากร
	ปัจจัยทางชนชั้น	=	จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้
	ปัจจัยทางการเมือง	=	เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก., การสังกัด

กลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสภ.

สามารถพรรณนาสถิติของตัวแปรต่างๆ ในตาราง 4.1 แสดงเมทริกซ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในตาราง 4.2 และแสดงผลการวิเคราะห์ถดถอยแบบเชิงชั้นในตาราง 4.3 ดังต่อไปนี้

ตาราง 4.1 สถิติพรรณนาตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
รายจ่ายด้านเทศกิจ (ล้านบาท)	5.60	2.05	3.17	15.20
จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ (ราย)	3,155.00	4,047.69	313.00	25,876.00
รายจ่ายด้านเทศกิจในบึงบรพระมาณที่ผ่านมา (ล้านบาท)	6.93	2.48	4.22	18.64
จำนวนประชากร (คน)	112,955.98	35,581.34	38,628.00	193,783.00
จำนวนภาษี (ล้านบาท)	95.32	94.70	4.30	421.30
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (%)	31.43	6.79	22.15	60.47
การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 1)	0.40	0.49	0	1

จากตารางที่ 4.1 กรุงเทพมหานครกระจายงบประมาณด้านเทศกิจแก่เขตต่างๆ เป็นจำนวนเฉลี่ย 5.60 ล้านบาท ใกล้เคียงกับงบประมาณเฉลี่ยในปีที่ผ่านมาจำนวน 6.93 ล้านบาท ทั้งนี้ในเขตต่างๆ มีจำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจเฉลี่ย 3,155 ราย มีจำนวนประชากรเฉลี่ย 112,955.98 คน มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้เฉลี่ย 95.32 ล้านบาท และมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเฉลี่ย 31.43 เปอร์เซ็นต์

ตาราง 4.2 แมทริกซ์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ

	รายจ่ายด้านเทศกิจ	จำนวนผู้กระทำผิดฯ	รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา	จำนวนประชากร	จำนวนภาษี	เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิฯ	การสังกัดกลุ่มฯ
รายจ่ายด้านเทศกิจ	1.000	0.827	0.888	0.246	0.305	-0.273	-0.088
จำนวนผู้กระทำผิดฯ		1.000	0.829	0.052	0.278	-0.179	-0.100
รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา			1.000	0.004	0.239	-0.244	-0.123
จำนวนประชากร				1.000	0.052	-0.453	-0.247
จำนวนภาษี					1.000	-0.304	-0.064
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิฯ						1.000	0.181
การสังกัดกลุ่มฯ							1.000

จากตาราง 4.2 พบว่า 1) รายจ่ายด้านเทศกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับจำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ รายจ่ายด้านเทศกิจในปีงบประมาณที่ผ่านมา จำนวนประชากรและจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจจำนวนมาก มีจำนวนประชากรสูง มีการเก็บภาษีท้องถิ่นได้จำนวนมาก รวมทั้งเป็นเขตที่มีรายจ่ายด้านเทศกิจในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านเทศกิจจำนวนมาก 2) รายจ่ายด้านเทศกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้ามกับเปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงมากของสภ. อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสภ.เป็นจำนวนมาก และมีสภ.ประจำเขตที่สังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากในสภ. มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านเทศกิจจำนวนน้อย 3) ตัวแปรอิสระได้แก่ จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจกับรายจ่ายด้านเทศกิจในปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งเป็นปัจจัยทางการบริหารเหมือนกัน มีความสัมพันธ์กันสูงมาก (0.829) จนอาจก่อให้เกิดปัญหา multicollinearity ในการวิเคราะห์ถดถอยพหุ ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการเลือกตัวแปรใดตัวแปรหนึ่งสำหรับการวิเคราะห์ ทั้งนี้ จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ เป็นตัวแปรที่ได้รับการคัดเลือก เนื่องจากรายจ่ายด้านเทศกิจในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นตัวแปรองค์ประกอบ

ตาราง 4.3 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบเชิงชั้นตามแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ

ตัวแปร	ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	ชั้นที่ 4
จำนวนผู้กระทำผิด	4.2E-04 (10.175)**	4.1E-04 (10.646)**	4.0E-04 (9.961)**	4.0E-04 (9.742)**
จำนวนประชากร		1.2E-05 (2.657)*	1.2E-05 (2.615)*	1.2E-05 (2.250)*
จำนวนภาษี			1.6E-03 (0.920)	1.5E-03 (0.804)
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ				-8.1E-03 (-0.290)
การสังกัดกลุ่ม				0.211 (0.629)
ค่าคงที่	4.283 (20.426)	2.975 (5.610)	2.874 (5.299)	3.050 (2.279)
R <sup>2</sup>	0.683	0.725	0.730	0.732
SEE	1.165	1.098	1.010	1.119
F	103.528	61.833	41.369	24.082
Signif F	0.000	0.000	0.000	0.000

\*\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตาราง 4.3 พบว่า ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านเทศกิจได้ 68.3% และมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามทีละระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางการบริหารซึ่งเป็นตัวแปรองค์ประกอบได้แก่ จำนวนประชากร มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่าอำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นเป็น 72.5% และมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามทีละระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05 โดยจำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นเดิม เมื่อนำปัจจัยทางชนชั้นได้แก่ จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นน้อยมากไม่ถึง 1% ทั้งนี้ ปัจจัยทางการบริหารยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และเมื่อนำปัจจัยทางการเมืองได้แก่ เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก. และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก. มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระแทบจะไม่เพิ่มขึ้นเลย ในขณะที่ปัจจัยทางการบริหารยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอยู่ต่อไป กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจได้แก่ปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งแสดงเป็นสมการถดถอยพหุได้ดังนี้

$$\text{การกระจายบริการเทศกิจ} = 3.050 + 4.0E-04(\text{จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ}) + 1.2E-05(\text{จำนวนประชากร}) \dots\dots\dots(4.1)$$

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจซึ่งมีลักษณะเป็นบริการทางการบริหาร ดังนั้นจึงยอมรับสมมติฐานรองข้อ 1 ที่กำหนดว่า "ปัจจัยทางการบริหารมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการทางการบริหาร"

จากสมการ 4.1 ปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ ได้แก่

1) จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจ มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ  $4.0E-04$  มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 หมายความว่า เขตที่มีประชาชนกระทำผิดกฎหมายเทศกิจจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านเทศกิจจำนวนมาก อธิบายได้ว่า กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาจำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจเป็นเกณฑ์ในการกระจายบริการเทศกิจ เขตใดที่มีจำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทศกิจมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านเทศกิจเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกรุงเทพมหานครเห็นว่าประชาชนในเขตนั้นมีความจำเป็นต่อบริการเทศกิจในระดับสูง

2) จำนวนประชากร มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ  $1.2E-02$  มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 หมายความว่า เขตที่มีประชากรจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านเทศกิจจำนวนมาก อธิบายได้ว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการกระจายบริการเทศกิจ เขตใดที่มีจำนวนประชากรมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านเทศกิจเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกรุงเทพมหานครเห็นว่าประชาชนในเขตนั้นมีความจำเป็นต่อบริการเทศกิจในระดับสูง

## 2) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะ

จากแบบจำลองการวิเคราะห์

$$\text{การกระจายบริการกำจัดขยะ} = a + b_1(\text{ปัจจัยทางการบริหาร}) + b_2(\text{ปัจจัยทางชนชั้น}) + b_3(\text{ปัจจัยทางการเมือง}) + e$$

โดยที่	การกระจายบริการกำจัดขยะ	=	รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ
	ปัจจัยทางการบริหาร	=	ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ย/วัน, รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา, จำนวนประชากร
	ปัจจัยทางชนชั้น	=	จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้
	ปัจจัยทางการเมือง	=	เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก., การสังกัด

กลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก.

สามารถพรรณาสถิติของตัวแปรต่างๆ ในตาราง 4.4 แสดงแมทริกซ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในตาราง 4.5 และแสดงผลการวิเคราะห์ถดถอยแบบเชิงชั้นในตาราง 4.6 ดังต่อไปนี้

ตาราง 4.4 สถิติพรรณนาตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะ

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ (ล้านบาท)	35.92	14.74	11.32	73.20
ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ย/วัน (ตัน)	161.26	83.16	22.83	437.28
รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา (ล้านบาท)	43.44	12.01	16.99	71.83
จำนวนประชากร (คน)	112,955.98	35,581.34	38,628.00	193,783.00
จำนวนภาษี (ล้านบาท)	95.32	94.70	4.30	421.30
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง (%)	31.43	6.79	22.15	60.47
การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 1)	0.40	0.49	0	1

จากตารางที่ 4.4 กรุงเทพมหานครกระจายงบประมาณด้านการกำจัดขยะแก่เขตต่างๆ เป็นจำนวนเฉลี่ย 35.92 ล้านบาท ใกล้เคียงกับงบประมาณเฉลี่ยในปีที่ผ่านมาจำนวน 43.44 ล้านบาท ทั้งนี้ในเขตต่างๆ มีปริมาณขยะที่เก็บขนได้ต่อวันเฉลี่ย 161.26 ตัน มีจำนวนประชากรเฉลี่ย 112,955.98 คน มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้เฉลี่ย 95.32 ล้านบาท และมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเฉลี่ย 31.43 เปอร์เซ็นต์

ตาราง 4.5 แมทริกซ์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะ

	รายจ่าย ด้าน กำจัด ขยะ	ปริมาณ ขยะฯ	ราย จ่ายฯใน ปีที่ ผ่านมา	จำนวน ประชา กร	จำนวน ภาชี	เปอร์ เซ็นต์ผู้ ใช้สิทธิฯ	การ สังกัด กลุ่มฯ
รายจ่ายด้านกำจัดขยะ	1.000	0.649	0.864	0.422	0.402	-0.470	-0.195
ปริมาณขยะฯ		1.000	0.493	0.632	0.387	-0.433	-0.142
รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา			1.000	0.286	0.352	-0.600	-0.229
จำนวนประชากร				1.000	0.052	-0.453	-0.247
จำนวนภาชี					1.000	-0.304	-0.064
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิฯ						1.000	0.181
การสังกัดกลุ่มฯ							1.000

จากตาราง 4.5 พบว่า 1) รายจ่ายด้านการกำจัดขยะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในบึงบรพระมาณที่ผ่านมา จำนวนประชากรและจำนวนภาชีที่จัดเก็บได้ อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีปริมาณขยะมาก มีจำนวนประชากรสูง มีการเก็บภาชีท้องถิ่นได้จำนวนมาก รวมทั้งเป็นเขตที่ได้รับงบประมาณด้านการกำจัดขยะในปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการกำจัดขยะจำนวนมาก 2) รายจ่ายด้านการกำจัดขยะมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้ามกับเปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก.และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงมากของสก. อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสก.เป็นจำนวนมาก และมีสก.ประจำเขตที่สังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากในสภาฯ มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการกำจัดขยะจำนวนน้อย 3) ตัวแปรอิสระต่างๆ ไม่มีความสัมพันธ์กันสูงมากจนทำให้เกิดปัญหา multicollinearity สำหรับการวิเคราะห์ถดถอย

พบ

ตาราง 4.6 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบเชิงชั้นตามแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะ

ตัวแปร	ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	ชั้นที่ 4
ปริมาณขยะ	0.115 (5.918)**	-4.0E-03 (-0.191)	-1.0E-03 (-0.048)	-1.2E-03 (-0.053)
รายจ่ายในปีที่ผ่านมา		0.939 (9.018)**	0.963 (8.749)**	0.954 (7.451)**
จำนวนประชากร		7.4E-06 (0.197)	-8.0E-07 (-0.020)	-3.1E-06 (-0.072)
จำนวนภาษี			-8.9E-03 (-0.720)	-9.1E-03 (-0.706)
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ				-2.3E-02 (-0.101)
การสังกัดกลุ่ม				-0.484 (-0.203)
ค่าคงที่	17.364 (4.932)	-0.701 (-0.144)	-0.341 (-0.069)	1.287 (0.099)
R <sup>2</sup>	0.422	0.747	0.751	0.751
SEE	11.320	6.789	6.835	7.033
F	35.020	35.458	26.367	16.605
Signif F	0.000	0.000	0.000	0.000

\*\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตาราง 4.6 พบว่า ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านการกำจัดขยะได้ 42.2% และมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางการบริหารซึ่งเป็นตัวแปรองค์ประกอบได้แก่ รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมาและจำนวนประชากร มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่าอำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นค่อนข้างสูงเป็น 74.7% (เพิ่มขึ้น 32.5%) ทั้งนี้ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นตัวแปรเดียวที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางชนชั้นได้แก่ จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นน้อยมาก โดยปัจจัยทางการบริหารคือรายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นเดิม และเมื่อนำปัจจัยทางการเมืองได้แก่ เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งส.ก.และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสี่ยงข้างมากของส.ก. มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระไม่เพิ่มขึ้นเลย ในขณะที่ปัจจัยทางการบริหารคือรายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังคงมีอิทธิพลต่อ

ตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอยู่เช่นเดิม กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะได้แก่ปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งแสดงเป็นสมการถดถอยพหุได้ดังนี้

$$\text{การกระจายบริการกำจัดขยะ} = 1.287 + 0.954(\text{รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา}) \dots\dots\dots (4.2)$$

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะซึ่งมีลักษณะเป็นบริการทางการบริหาร ผลการศึกษาที่ได้นี้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบริการทางการบริหารในข้อ 1)

จากสมการ 4.2 ปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะ ได้แก่

1) รายจ่ายด้านการกำจัดขยะในปีงบประมาณที่ผ่านมา มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.954 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 หมายความว่า เขตต่างๆ มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการกำจัดขยะเหมือนกับปีงบประมาณที่ผ่านมา อธิบายได้ว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณางบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการกระจายบริการกำจัดขยะ เขตใดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีต่อมาเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกรุงเทพมหานครเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางเดิมยังมีความเหมาะสมอยู่

### 3) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา

จากแบบจำลองการวิเคราะห์

$$\text{การกระจายบริการการศึกษา} = a + b_1(\text{ปัจจัยทางการบริหาร}) + b_2(\text{ปัจจัยทางชนชั้น}) + b_3(\text{ปัจจัยทางการเมือง}) + e$$

โดยที่	การกระจายบริการการศึกษา	= รายจ่ายด้านการศึกษา
	ปัจจัยทางการบริหาร	= จำนวนนักเรียน, รายจ่ายด้านการศึกษาในปีงบประมาณที่ผ่านมา, จำนวนประชากร
	ปัจจัยทางชนชั้น	= จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้
	ปัจจัยทางการเมือง	= เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก., การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก.

สามารถพรรณนาสถิติของตัวแปรต่างๆ ในตาราง 4.7 แสดงเมทริกซ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในตาราง 4.8 และแสดงผลการวิเคราะห์ถดถอยแบบเชิงชั้นในตาราง 4.9 ดังต่อไปนี้

ตาราง 4.7 สถิติพรรณนาตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
รายจ่ายด้านการศึกษา(ล้านบาท)	7.95	3.71	1.65	18.86
จำนวนนักเรียน (คน)	5,720.90	3,115.63	683.00	12,680.00
รายจ่ายด้านการศึกษาในปีที่ผ่านมา (ล้านบาท)	8.67	4.52	2.49	18.07
จำนวนประชากร (คน)	112,955.98	35,581.34	38,628.00	193,783.00
จำนวนภาษี (ล้านบาท)	95.32	94.70	4.30	421.30
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ (%)	31.43	6.79	22.15	60.47
การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 1)	0.40	0.49	0	1

จากตารางที่ 4.7 กรุงเทพมหานครกระจายงบประมาณด้านการศึกษาแก่เขตต่างๆ เป็นจำนวนเฉลี่ย 7.95 ล้านบาท ใกล้เคียงกับงบประมาณเฉลี่ยในปีที่ผ่านมาจำนวน 8.67 ล้านบาท ทั้งนี้ ในเขตต่างๆ มีจำนวนนักเรียนเฉลี่ย 3,155 ราย มีจำนวนประชากรเฉลี่ย 112,955.98 คน มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้เฉลี่ย 95.32 ล้านบาท และมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเฉลี่ย 31.43 เปอร์เซ็นต์

ตาราง 4.8 แมทริกซ์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา

	รายจ่ายด้านการศึกษา	จำนวนนักเรียน	รายจ่ายในปีที่ผ่านมา	จำนวนประชากร	จำนวนภาษี	เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ	การสังกัดกลุ่มฯ
รายจ่ายด้านการศึกษา	1.000	0.390	0.113	0.006	-0.237	0.176	0.138
จำนวนนักเรียน		1.000	0.306	0.455	-0.211	0.235	0.019
รายจ่ายในปีที่ผ่านมา			1.000	0.410	-0.067	-0.299	0.163
จำนวนประชากร				1.000	0.052	-0.453	-0.247
จำนวนภาษี					1.000	-0.304	-0.064
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ						1.000	0.181
การสังกัดกลุ่มฯ							1.000

จากตาราง 4.8 พบว่า 1) รายจ่ายด้านการศึกษา มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับจำนวนนักเรียน รายจ่ายด้านการศึกษาในปีที่ผ่านมา จำนวนประชากร เปอร์เซ็นต์ผู้

ใช้สิทธิเลือกตั้งสก.และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงมากของสก. อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีนักเรียนจำนวนมาก มีจำนวนประชากรสูง มีประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสก.จำนวนมาก มีสก.ประจำเขตที่สังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากในสภาฯ รวมทั้งเป็นเขตที่ได้รับงบประมาณด้านการศึกษาในปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการศึกษาจำนวนมาก 2) รายจ่ายด้านการศึกษามีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้ามกับจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีการเก็บภาษีท้องถิ่นได้จำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการศึกษาจำนวนน้อย 3) ตัวแปรอิสระต่างๆ ไม่มีความสัมพันธ์กันสูงมากจนทำให้เกิดปัญหา multicollinearity สำหรับการวิเคราะห์ถดถอยพหุ

ตาราง 4.9 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบเชิงชั้นตามแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา

ตัวแปร	ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	ชั้นที่ 4
จำนวนนักเรียน	4.6-04 (2.930)**	6.2E-04 (3.098)**	5.9E-04 (2.831)**	6.8E-04 (2.640)**
รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา		-2.7E-03 (-0.019)	-2.0E-03 (-0.014)	-4.1E-02 (-0.267)
จำนวนประชากร		-1.1E-05 (-0.583)	-1.1E-05 (-0.565)	-1.8E-05 (-0.711)
จำนวนภาษี			-3.2E-03 (-0.535)	-4.3E-03 (-0.670)
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ				-7E-02 (-0.620)
การสังกัดกลุ่มฯ				0.366 (0.293)
ค่าคงที่	5.296 (5.152)	5.414 (2.713)	5.904 (2.667)	8.888 (1.541)
R <sup>2</sup>	0.152	0.228	0.234	0.245
SEE	3.449	3.500	3.535	3.615
F	8.586	3.539	2.673	1.783
Signif F	0.005	0.024	0.048	0.133

\*\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตาราง 4.9 พบว่า ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ จำนวนนักเรียน สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านการศึกษาได้ต่ำมาก (15.2%) แต่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามที่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางการบริหารซึ่งเป็นตัวแปรองค์ประกอบได้แก่ รายจ่ายด้านการศึกษาในปีงบประมาณที่ผ่านมาและจำนวนประชากร มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่าอำนาจ

การอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นเป็น 22.8% (เพิ่มขึ้น 7.6%) โดยปัจจัยทางการบริหารได้แก่ จำนวนนักเรียน เป็นตัวแปรเดียวที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามทีระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางชนชั้นซึ่งได้แก่ จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้ปัจจัยทางการบริหารคือจำนวนนักเรียน ยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นเดิม และเมื่อนำปัจจัยทางการเมืองได้แก่ เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก.และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก. มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นน้อยมาก ในขณะที่ปัจจัยทางการบริหารคือจำนวนนักเรียน ยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอยู่เช่นเดิม กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษาได้แก่ปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งแสดงเป็นสมการถดถอยพหุได้ดังนี้

$$\text{การกระจายบริการการศึกษา} = 8.888 + 6.8E-04(\text{จำนวนนักเรียน}) \dots\dots (4.3)$$

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษาซึ่งมีลักษณะเป็นบริการผสม ดังนั้นจึงไม่สามารถยอมรับสมมติฐานรองข้อ 2 ที่กำหนดว่า "ปัจจัยทางการบริหาร และปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการผสม"

จากสมการ 4.3 ปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา ได้แก่

1) จำนวนนักเรียน มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ  $6.8E-04$  มีนัยสำคัญทางสถิติทีระดับ 0.01 หมายความว่า เขตที่มีนักเรียนจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาจำนวนมาก อธิบายได้ว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณาจำนวนนักเรียนเป็นเกณฑ์ในการกระจายบริการการศึกษา เขตใดที่มีนักเรียนจำนวนมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นจำนวนมาก เนื่องจากกรุงเทพมหานครเห็นว่าประชาชนในเขตนั้นมีความต้องการบริการการศึกษาในระดับสูง

#### 4) ผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชน

จากแบบจำลองการวิเคราะห์

$$\text{การกระจายบริการพัฒนาชุมชน} = a + b_1(\text{ปัจจัยทางการบริหาร}) + b_2(\text{ปัจจัยทางชนชั้น}) + b_3(\text{ปัจจัยทางการเมือง}) + e$$

โดยที่ การกระจายบริการพัฒนาชุมชน = รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน

ปัจจัยทางการบริหาร = จำนวนชุมชน, รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน

ปัจจัยทางชนชั้น  
ปัจจัยทางการเมือง

ในปีงบประมาณที่ผ่านมา,จำนวนประชากร  
= จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้  
= เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก.,การสังกัด  
กลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก.

สามารถพรรณนาสถิติของตัวแปรต่างๆ ในตาราง 4.10 แสดงแมทริกซ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในตาราง 4.11 และแสดงผลการวิเคราะห์ถดถอยแบบเชิงชั้นในตาราง 4.12 ดังต่อไปนี้

ตาราง 4.10 สถิติพรรณนาตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชน

ตัวแปร	ค่าเฉลี่ย	ค่าเบี่ยงเบน มาตรฐาน	ค่าต่ำสุด	ค่าสูงสุด
รายจ่ายด้านพัฒนาชุมชน (ล้านบาท)	7.22	3.06	2.54	18.26
จำนวนชุมชน (ชุมชน)	28.78	12.54	5.00	51.00
รายจ่ายด้านพัฒนาชุมชน ในปีที่ผ่านมา (ล้านบาท)	8.22	3.81	2.97	19.18
จำนวนประชากร (คน)	112,955.98	35,581.34	38,628.00	193,783.00
จำนวนภาษี (ล้านบาท)	95.32	94.70	4.30	421.30
เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิ (%)	31.43	6.79	22.15	60.47
การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมาก (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ = 1)	0.40	0.49	0	1

จากตารางที่ 4.10 กรุงเทพมหานครกระจายงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนแก่เขตต่างๆ เป็นจำนวนเฉลี่ย 7.22 ล้านบาท ใกล้เคียงกับงบประมาณเฉลี่ยในปีที่ผ่านมาจำนวน 8.22 ล้านบาท ทั้งนี้ในเขตต่างๆ มีจำนวนชุมชนเฉลี่ย 28.78 ชุมชน มีจำนวนประชากรเฉลี่ย 112,955.98 คน มีจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้เฉลี่ย 95.32 ล้านบาท และมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเฉลี่ย 31.43 เปอร์เซนต์

ตาราง 4.11 แมททริกซ์แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชน

	รายจ่าย ด้านพัฒนา ชุมชน	จำนวน ชุมชน	ราย จ่ายฯใน ปีที่ ผ่านมา	จำนวน ประชา กร	จำนวน ภาษี	เปอร์ เซนต์ผู้ ใช้สิทธิ	การ สังกัด กลุ่มฯ
รายจ่ายด้านพัฒนา ชุมชน	1.000	0.453	0.616	0.307	-0.005	0.209	-0.181
จำนวนชุมชน		1.000	0.460	0.482	-0.159	0.178	-0.111
รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา			1.000	0.135	-0.079	0.331	-0.043
จำนวนประชากร				1.000	0.052	-0.453	-0.247
จำนวนภาษี					1.000	-0.304	-0.064
เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิ						1.000	0.181
การสังกัดกลุ่มฯ							1.000

จากตาราง 4.11 พบว่า 1) รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับจำนวนชุมชน รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในบึงบรมาณี่ผ่านมา จำนวนประชากรและเปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก. อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีชุมชนจำนวนมาก มีจำนวนประชากรสูง มีประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งสก.จำนวนมาก รวมทั้งเป็นเขตที่ได้รับงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนในปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนจำนวนมาก 2) รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงข้ามกับจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงมากของสก. อธิบายได้ว่า ในเขตที่มีการเก็บภาษีท้องถิ่นได้จำนวนมาก รวมทั้งมีสก.ประจำเขตที่สังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากในสภาฯ มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนจำนวนน้อย 3) ตัวแปรอิสระต่างๆ ไม่มีความสัมพันธ์กันสูงมากจนทำให้เกิดปัญหา multicollinearity สำหรับการวิเคราะห์ถดถอย

ตาราง 4.12 ผลการวิเคราะห์ถดถอยพหุแบบเชิงชั้นตามแบบจำลองการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชน

ตัวแปร	ชั้นที่ 1	ชั้นที่ 2	ชั้นที่ 3	ชั้นที่ 4
จำนวนชุมชน	0.110 (3.522)**	4.7E-02 (1.101)	5.4E-02 (1.181)	3.4E-02 (0.657)
รายจ่ายฯในปีที่ผ่านมา		0.446 (3.687)**	0.440 (3.586)**	0.409 (3.191)**
จำนวนประชากร		1.4E-05 (1.093)	1.3E-05 (1.063)	2.1E-02 (1.233)
จำนวนภาษี			2.1E-03 (0.462)	3.0E-03 (0.642)
เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิ				8.0E-02 (0.877)
การสังกัดกลุ่มฯ				-0.556 (-0.641)
ค่าคงที่	4.046 (4.117)	0.681 (0.420)	0.307 (0.168)	-2.170 (-0.558)
R <sup>2</sup>	0.205	0.438	0.442	0.462
SEE	2.725	2.552	2.581	2.608
F	12.407	9.358	6.919	4.726
Signif F	0.001	0.000	0.000	0.001

\*\*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01

จากตาราง 4.12 พบว่า ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ จำนวนชุมชน สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนได้ดีค่า (20.5%) แต่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางการบริหารซึ่งเป็นตัวแปรองค์ประกอบได้แก่ รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมาและจำนวนประชากร มาวิเคราะห์ร่วมด้วยปรากฏว่าอำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นเป็น 43.8% (เพิ่มขึ้น 23.3%) โดยปัจจัยทางการบริหารได้แก่ รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมา เป็นตัวแปรเดียวที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 เมื่อนำปัจจัยทางชนชั้นได้แก่ จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้นน้อยมาก ทั้งนี้ปัจจัยทางการบริหารคือรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตามอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเช่นเดิม และเมื่อนำปัจจัยทางการเมืองได้แก่ เปอร์เซ็นต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก.และการสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างมากของสก. มาวิเคราะห์ร่วมด้วย ปรากฏว่า อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระเพิ่มขึ้น 2% ในขณะที่ปัจจัยทางการบริหารคือรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ยังคงมีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม

อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอยู่เช่นเดิม กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชนได้แก่ปัจจัยทางการบริหาร ซึ่งแสดงเป็นสมการถดถอยพหุได้ดังนี้

$$\text{การกระจายบริการพัฒนาชุมชน} = -2.170 + 0.409(\text{รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมา}) \dots\dots\dots (4.4)$$

ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการพัฒนาชุมชนซึ่งมีลักษณะเป็นบริการทางการเมือง ดังนั้นจึงไม่สามารถยอมรับสมมติฐานรองข้อ 3 ที่กำหนดว่า "ปัจจัยทางการบริหาร และปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทบริการทางการเมือง"

จากสมการ 4.4 ปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการการศึกษา ได้แก่

1) รายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชนในปีงบประมาณที่ผ่านมา มีค่าสัมประสิทธิ์เท่ากับ 0.409 มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 หมายความว่า เขตต่างๆ มีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนเหมือนกับปีงบประมาณที่ผ่านมา อธิบายได้ว่า กรุงเทพมหานครได้พิจารณางบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ในการกระจายบริการพัฒนาชุมชน เขตใดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก จะได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีต่อมาเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกรุงเทพมหานครเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณตามแนวทางเดิมยังมีความเหมาะสมอยู่

#### สรุป

การวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ภายใต้สมมติฐานคือ "ปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น ปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ตามประเภทของบริการ" เมื่อกำหนดให้บริการทางการบริหารได้แก่บริการเทศกิจและบริการกำจัดขยะ บริการผสมได้แก่บริการการศึกษา และบริการทางการเมืองได้แก่บริการพัฒนาชุมชน ปรากฏว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ทั้งนี้ ปัจจัยทางการบริหารอาจได้แก่ ปัญหาหรือความต้องการของประชาชน รายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา หรือจำนวนประชากร

#### 4.2.3 ผลการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

1) ผลการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทศกิจ

ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานคร ได้จัดสรรงบประมาณด้านเทคนิคให้แก่เขตต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 280,172,600 บาท โดยเขตพระนครได้รับงบประมาณมากที่สุดจำนวน 15,197,000 บาท และเขตคันนายาวได้รับงบประมาณน้อยที่สุดจำนวน 3,172,800 บาท กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณด้านเทคนิคเป็นจำนวนมากประมาณ 9-15 ล้านบาทให้แก่เขตเมืองชั้นในซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่น และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น เขตพระนคร เขตดุสิต เขตราชเทวี เขตจตุจักร เป็นต้น สำหรับเขตอื่นๆ โดยทั่วไปจะได้รับงบประมาณใกล้เคียงกันคือประมาณ 4-6 ล้านบาท ส่วนเขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน และเขตบางบอน ซึ่งเป็นเขตเมืองชั้นนอกทางฝั่งตะวันตกจะได้รับงบประมาณลดน้อยลง (ดูแผนที่แสดงการกระจายงบประมาณด้านเทคนิคของกรุงเทพมหานคร ในภาคผนวก ข)

จากสูตรคำนวณ

$$E = \left\{ 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{E_i}{E_t} - \frac{S_i}{S_t} \right| \right\} * 100$$

เมื่อ  $E$  = ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทคนิค  
 $E_i$  = งบประมาณสำหรับบริการเทคนิคในแต่ละเขต  
 $E_t$  = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการเทคนิค  
 $S_i$  = จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทคนิคในแต่ละเขต  
 $S_t$  = จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทคนิคทั้งหมด

ได้ค่า  $E = \{ 1 - \frac{1}{2} (0.532) \} * 100$   
 $E = 73.4\%$

ผลการคำนวณปรากฏว่าค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทคนิคเท่ากับ 73.4% อธิบายได้ว่า การกระจายบริการเทคนิคของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง เมื่อกำหนดให้จำนวนผู้กระทำผิดกฎหมายเทคนิคเป็นมาตรฐานสำหรับการกระจายบริการเทคนิค (ดูการคำนวณอย่างละเอียดในภาคผนวก ข)

## 2) ผลการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการกำจัดขยะ

ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานคร ได้จัดสรรงบประมาณด้านการกำจัดขยะแก่เขตต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 1,796,059,900 บาท โดยเขตพระนครได้รับงบประมาณมากที่สุดจำนวน 73,194,800 บาท และเขตทวีวัฒนาได้

รับงบประมาณน้อยที่สุดจำนวน 11,317,300 บาท กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณด้านการกำจัดขยะเป็นจำนวนมากประมาณ 48-73 ล้านบาทให้แก่เขตเมืองชั้นในซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่อาศัยหนาแน่นและเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ อาทิเช่น เขตพระนคร เขตดุสิต เขตธนบุรี เขตจตุจักร เป็นต้น ส่วนเขตบางพลัด เขตลาดพร้าว เขตดินแดง เขตสัมพันธวงศ์ และเขตอื่นๆ ซึ่งเป็นเขตเมืองชั้นในที่อยู่ถัดออกมาจะได้รับงบประมาณน้อยลงคือประมาณ 35-47 ล้านบาท สำหรับเขตตลิ่งชัน เขตบางแค เขตบางขุนเทียน เขตหลักสี่ เขตบางเขน เขตพระโขนง และเขตอื่นๆ ซึ่งเป็นเขตเมืองที่มีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่นปานกลาง จะได้รับงบประมาณ 22-34 ล้านบาท ทั้งนี้เขตทวีวัฒนา เขตสายไหม เขตคลองสามวา เขตหนองจอก รวมทั้งเขตเมืองชั้นนอกอื่นๆ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณลดน้อยลง (ดูแผนที่แสดงการกระจายงบประมาณด้านการกำจัดขยะของกรุงเทพมหานครในภาคผนวก ข)

จากสูตรคำนวณ

$$E = \left\{ 1 - \left\{ \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \left| \frac{E_i}{E_t} - \frac{S_i}{S_t} \right| \right\} \right\} * 100$$

เมื่อ  $E$  = ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการกำจัดขยะ  
 $E_i$  = งบประมาณสำหรับบริการกำจัดขยะในแต่ละเขต  
 $E_t$  = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการกำจัดขยะ  
 $S_i$  = ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ย/วันในแต่ละเขต  
 $S_t$  = ปริมาณขยะทั้งหมดที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวัน

ได้ค่า  $E = \left\{ 1 - \left\{ \frac{1}{2} (0.320) \right\} \right\} * 100$   
 $E = 84.0\%$

ผลการคำนวณปรากฏว่าค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการกำจัดขยะเท่ากับ 84.0% อธิบายได้ว่า การกระจายบริการกำจัดขยะของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง เมื่อกำหนดให้ปริมาณขยะที่เก็บขนได้เฉลี่ยต่อวันเป็นมาตรฐานสำหรับการกระจายบริการกำจัดขยะ (ดูการคำนวณอย่างละเอียดในภาคผนวก ข)

### 3) ผลการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการการศึกษา

ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาแก่เขตต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 397,363,100 บาท โดยเขตยานนาวาได้รับงบประมาณมากที่สุดจำนวน 18,862,100 บาท และเขตบางกอกใหญ่ได้

รับงบประมาณน้อยที่สุดจำนวน 1,648,200 บาท กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาเป็นจำนวนมากประมาณ 11-18 ล้านบาทให้แก่เขตเมืองรอบนอก อาทิเช่น เขตบางขุนเทียน เขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน เขตลาดกระบัง เป็นต้น สำหรับเขตอื่นๆ โดยทั่วไปจะได้รับงบประมาณใกล้เคียงกันคือประมาณ 7-10 ล้านบาท ส่วนเขตคลองเตย เขตสวนหลวง และเขตอื่นๆ ที่อยู่ใกล้เคียงจะได้รับงบประมาณ 3-6 ล้านบาท (ดูแผนที่แสดงการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาของกรุงเทพมหานครในภาคผนวก ข)

จากสูตรคำนวณ

$$E = \{1 - \{1/2 \sum_1^n |E_i/E_t - S_i/S_t|\}\} * 100$$

เมื่อ  $E$  = ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการการศึกษา

$E_i$  = งบประมาณสำหรับบริการการศึกษาในแต่ละเขต

$E_t$  = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการการศึกษา

$S_i$  = จำนวนนักเรียนในแต่ละเขต

$S_t$  = จำนวนนักเรียนทั้งหมด

ได้ค่า  $E = \{1 - \{1/2 (0.434)\}\} * 100$

$E = 78.3\%$

ผลการคำนวณปรากฏว่าค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการการศึกษาเท่ากับ 78.3% อธิบายได้ว่า การกระจายบริการการศึกษาของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง เมื่อกำหนดให้จำนวนนักเรียนเป็นมาตรฐานสำหรับการกระจายบริการการศึกษา (ดูการคำนวณอย่างละเอียดในภาคผนวก ข)

#### 4) ผลการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการพัฒนาชุมชน

ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนแก่เขตต่างๆ รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 361,206,000 บาท โดยเขตคลองเตยได้รับงบประมาณมากที่สุดจำนวน 18,260,500 บาท และเขตพระนครได้รับงบประมาณน้อยที่สุดจำนวน 2,540,600 บาท กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนมากประมาณ 12-15 ล้านบาทให้แก่เขตคลองเตย เขตธนบุรี เขตประเวศ เขตลาดกระบัง และเขตหนองจอก ในเขตเมืองชั้นนอกทางด้านตะวันออก อาทิ เขตคลองสามวา เขตมีนบุรี เขต

สะพานสูง และเขตอื่นๆ ในบริเวณใกล้เคียง จะได้รับงบประมาณ 8-11 ล้านบาท ส่วนเขตอื่นๆ โดยทั่วไปจะได้รับงบประมาณ 4-7 ล้านบาท (ดูแผนที่แสดงการกระจายงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครในภาคผนวก ข)

จากสูตรคำนวณ

$$E = \{1 - \{1/2 \sum_{i=1}^n |E_i/E_i - S_i/S_i|\}\} * 100$$

- เมื่อ  $E$  = ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการพัฒนาชุมชน  
 $E_i$  = งบประมาณรายจ่ายสำหรับบริการพัฒนาชุมชนในแต่ละเขต  
 $E_i$  = งบประมาณทั้งหมดสำหรับบริการพัฒนาชุมชน  
 $S_i$  = จำนวนชุมชนในแต่ละเขต  
 $S_i$  = จำนวนชุมชนทั้งหมด

ได้ค่า  $E = \{1 - \{1/2 (0.344)\}\} * 100$   
 $E = 82.8\%$

ผลการคำนวณปรากฏว่าค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการพัฒนาชุมชนเท่ากับ 82.8% อธิบายได้ว่า การกระจายบริการการพัฒนาชุมชนของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง เมื่อกำหนดให้จำนวนชุมชนเป็นมาตรฐานสำหรับการกระจายบริการพัฒนาชุมชน (ดูการคำนวณอย่างละเอียดในภาคผนวก ข)

สรุป

จากการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน เมื่อกำหนดให้ความจำเป็นต่อบริการของประชาชนเป็นมาตรฐาน มีค่าเท่ากับ 73.4%, 84.0%, 78.3% และ 82.8% ตามลำดับ อธิบายได้ว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง