

การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำ ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

Provincial Budgetary Allocation and Inequality in Human Development

มีชัย ออสุวรรณ*

Meechai Orsuwan**

อุมพร บึงมูม***

Umaporn Buengmum****

ภูเบศ เสินบุตร*****

Phubet Senbut*****

บทความนี้

Received

7 กรกฎาคม 2564

Revised

2 สิงหาคม 2564

Accepted

5 สิงหาคม 2564

บทคัดย่อ

แม้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดยุทธศาสตร์ประเทศที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาค โดยมุ่งเป้าเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ต่างๆ แต่เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณประเทศยังคงพบที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินไปสู่จังหวัดโดยตรงที่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสที่อยู่ในระดับสูง ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศดีขึ้นบ้าง แต่สถานการณ์ความยากจน การขาดโอกาสในการสร้างอาชีพ และการเข้าถึงการศึกษาและบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพของประชาชนในแต่ละพื้นที่ยังมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับ

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ดร.)

** Assistant Professor of College of Education, Kasetsart University (Ph.D.)

*** นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

**** Senior Budget Analyst, Parliamentary Budget Office

***** นักวิเคราะห์งบประมาณปฏิบัติการ สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล

Budget Analyst, Parliamentary Budget Office

ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน โดยใช้ “จังหวัด” เป็นหน่วยวิเคราะห์ และเสนอแนวทางการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่อาจจะลดความเหลื่อมล้ำได้ในระยะยาว ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ ซึ่งประกอบด้วย 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกนักวิจัยใช้ข้อมูลหลักจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการวิเคราะห์โครงสร้างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อศึกษาการกระจายของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดในช่วงปี 2558-2562 ทั้งนี้พบว่า สัดส่วนและการกระจายของงบประมาณที่ลงไปสู่พื้นที่จังหวัดในปัจจุบันมีการกระจายตัวทั่วถึงมากขึ้นกว่าในอดีต แม้ว่างบประมาณส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่กรุงเทพมหานครและส่วนกลางก็ตาม ซึ่งชี้ให้เห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่ยังอยู่ในระดับที่รุนแรงและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขต่อไป ขั้นตอนที่สองนักวิจัยใช้โมเดลการวิเคราะห์ถดถอยพหุคูณในการหาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน งานวิจัยนี้พบว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (ส่วนใหญ่จ่ายผ่านกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับดัชนีการพัฒนาคนโดยรวม และดัชนีย่อยด้านการศึกษาและด้านรายได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ อย่างไรก็ตาม งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นงบพัฒนาจังหวัดที่จังหวัดขอตรงจากสำนักงานงบประมาณกลับไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคน งานวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะหลัก 3 ประการ คือ 1) จัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่มีการพัฒนาคนต่ำเพื่อส่งเสริมให้จังหวัดเหล่านี้สามารถไล่กวดจังหวัดอื่นได้ในระยะยาว 2) ปรับปรุงกระบวนการวางแผนและจัดทำงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อให้จังหวัดเกิดการพัฒนารูปแบบ “พุ่งเป้า” และ 3) ทบทวนหลักเกณฑ์และกลไกการจัดสรรงบประมาณจังหวัดให้ผกผันกับระดับความก้าวหน้าการพัฒนาคน

คำสำคัญ: งบประมาณจังหวัด, ความเสมอภาค, บูรณาการภาครัฐ, ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่, การพัฒนาอย่างทั่วถึง, ความเหลื่อมล้ำ

Abstract

Promoting equity and justice is one of the national strategies set out by the government to reduce inequality in the country. However, the way the central government allocates the budgets to the provinces may make it difficult for the government to reach the goals of equity. Inequality of opportunity is a serious social issue existing everywhere in Thailand, even though it may seem to get better slowly. Over the years, we still see spatial inequality of access to high-quality public goods and services. This research aims to analyze the relationship between provincial budgetary allocation and inequality in human development and proposes guidelines for using fiscal policy to

promote equality among provinces in Thailand. Using provinces as the unit of analysis, this quantitative research is divided into two parts. First, the researchers utilize several datasets from the Budget Bureau, the National Statistical Office and the Office of the National Economic and Social Development Council to examine the structures and trends of provincial budgetary allocation during the years 2558 to 2562. The results depict that the provincial budget has become more dispersed than it was before, but it is still heavily centralized. Second, employing multiple regression analysis, the researchers find a positive relationship between provincial budgetary and inequality in overall human development (including education and income development). This research provides three main policy recommendations. First, the government should adopt equity-based budgeting. That is, provinces with greater inequality should be given a larger provincial budget to reach the same level of development as others. Second, both local government units and central offices at the sub-national level should develop a budget strategy management framework that will bring all priorities together in one cohesive format that yields much more impactful results. Finally, the provincial budget model should be redesigned to use the Human Achievement Index (HAI) as one of the criteria for the annual budget allocation.

Keywords: Area-based budgeting, Equity, Integrated government, Spatial inequality, Inclusive growth, Inequality

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศถูกใช้เป็นดัชนีชี้วัดความก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจึงได้กำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีมุ่งเน้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ พร้อมกับให้ความสำคัญกับตัวเลขด้านรายได้ประชาชาติและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนี้หลายประเทศทั่วโลกไม่ได้มุ่งเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวแล้ว แต่ยังมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เป็นธรรมมากขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำด้วยการกระจายรายได้ การเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (พิรญาณ์ รัตนภาพ, 2564, ออนไลน์) ภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth) ที่ต้องการให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันจากขยายตัวของเศรษฐกิจและเกิดการสร้างโอกาสอย่างเสมอภาคที่จะรับประกันจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันเพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ, 2564, น. 3; พรชนก เทพขาม, 2562, ออนไลน์)

งานวิจัยชิ้นนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) และวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณมีความสอดคล้องกับความเหลื่อมล้ำระหว่าง “จังหวัดรวย” และ “จังหวัดจน” หรือไม่ เนื่องจากการพัฒนาประเทศภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้การจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดมีลักษณะคล้ายกับเกมผลรวมศูนย์ (Zero Sum Game) คือ เกมที่จะมีผู้ชนะและผู้แพ้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายจะได้ผลประโยชน์ไม่เท่ากัน ย่อมทำให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

ซึ่งอาจเป็นผลข้างเคียงที่ภาครัฐไม่ได้เจตนาให้เกิดขึ้น งานวิจัยชิ้นนี้ยังได้ศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำด้านความสามารถในการพัฒนาคนของแต่ละจังหวัด โดยพิจารณาจากความแตกต่างของดัชนีความก้าวหน้าของแต่ละจังหวัดในปี 2562 พร้อมทั้งศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับดัชนีดังกล่าว

งานวิจัยเล่มนี้มีความสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เนื่องจากรัฐบาลได้พยายามใช้เครื่องมือทางการเงินและการคลังในการออกนโยบายและส่งเสริมโครงการภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในช่วงเวลาที่ผ่านมา และมีความสำคัญประการที่สอง คือ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 1) ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง “อัตราค่าเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย” ว่าการศึกษาวิจัยเรื่องงบประมาณเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดยังมีอยู่น้อยมากในประเทศไทย งานวิจัยในหัวข้อดังกล่าวจะทำให้เกิดองค์ความรู้ที่ทำให้เกิดข้อเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณของประเทศที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดรวย/จนในระยะยาว

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่
- 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณภาครัฐลงพื้นที่จังหวัดกับดัชนีการพัฒนาคน
- 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในสังคมไทย

การทบทวนแนวคิดและวรรณกรรม

แนวคิดการเติบโตแบบมีส่วนร่วม (Inclusive growth)

ในปี 2554 ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเสนอแนวคิด Inclusive growth ที่แปลเป็นไทยว่า “การเติบโตแบบทั่วถึง” หรือ “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม” หรือ “การเติบโตที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” ในรายงานเรื่อง “Promoting Inclusive Growth : Challenges and Policies” เขียนโดย Luiz de Mello และ Mark A. Dutz (2012, p. 10) ซึ่งมีใจความว่า การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนไม่ใช่การดูที่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการเติบโตอย่างมีส่วนร่วมของคนทุกกลุ่มในสังคม ดังนั้นผลรวมของทุกอย่างที่ประเทศผลิตได้ในช่วงขณะหนึ่งต้องก่อให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน คนทุกกลุ่มในสังคมต้องมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้การลดความเหลื่อมล้ำให้เกิดความเท่าเทียมในสังคมนั้นทำได้ยากมาก แต่การสร้างโอกาสที่เท่าเทียมและเป็นธรรมให้คนในสังคมได้เข้าถึงผลลัพธ์ของการพัฒนาประเทศ เช่น การสร้างโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา เป็นจุดเริ่มต้นของการลดความเหลื่อมล้ำและเป็นสิ่งที่ประเทศทำได้ง่ายกว่า (ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ, 2559, ออนไลน์)

ประเทศไทยได้นำเอาหลักแนวคิดนี้มาใช้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การกระจายรายได้ที่ทำให้ทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากการที่เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย โดยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้กว้างขวางและเท่าเทียมกว่าที่เป็นอยู่ในสังคมปัจจุบันนี้ เช่น นโยบายและมาตรการต่างๆ ของภาครัฐในช่วงสิบปี

ที่ผ่านมาที่มุ่งเน้นการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมที่มีคุณภาพเพื่อสร้างหลักประกันทางสังคม (Safety Net) และสร้างความมั่นคงทางสังคม (Social Stability) ในเวลาเดียวกัน แนวคิด Inclusive growth จึงกลายเป็นวาระสำคัญและกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในแวดวงการพัฒนาระหว่างประเทศ ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่แท้จริง คือ การที่คนในประเทศสามารถสัมผัสผลของความมั่งคั่งร่วมกันได้ มนุษย์ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มศักยภาพ จนเศรษฐกิจเกิดกระบวนการเติบโตจากภายใน (endogenous growth) อันจะส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถเติบโตอย่างมั่งคั่งยั่งยืน ในระยะยาว (พลภัทร บุราคม, 2006, p. 21)

การขับเคลื่อนเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติให้บรรลุผลสำเร็จ จำเป็นต้องใช้นโยบายการคลังด้านรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างเป็นรูปธรรม โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของนโยบายการคลังก็คือ ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ ภายใต้ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ มีการจัดสินค้าและบริการสาธารณะ (Public goods and service) อันมีหลักการสำคัญว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality) ที่ตอบสนองความจำเป็นในการดำรงชีวิตของคนในประเทศอย่างเป็นธรรม รวมไปถึงการสร้างโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในด้านต่างๆ

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน เห็นได้จากเนื้อหาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับแรกๆ ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในประเทศไว้อย่างกว้างๆ เช่น ในฉบับที่ 4 (ปี 2520–2524) มีคำว่า “กระจายบริการทางสังคมเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

ด้านสวัสดิการสงเคราะห์ และมุ่งพัฒนาชนบทที่ยากจน” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 2525-2529) มีเนื้อหาเกี่ยวกับ “กระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาสู่ภูมิภาคและชนบท” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ปี 2535-2539) มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้น เช่น “ช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน คนด้อยโอกาส แรงงานนอกระบบ แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย ให้ได้รับบริการต่างๆ ของสังคมอย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนร่วมกันแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความขัดแย้งในสังคมไทย” ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (ปี 2555-2559) มีการใช้คำว่า “ความเสมอภาค” ควบคู่ไปกับคำว่า “ความเหลื่อมล้ำ” เช่น “สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ” และล่าสุดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (ปี 2560-2564) ที่มีเนื้อหาในการขับเคลื่อนแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำของ “ทุกคน” ให้ได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดย “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ก, น. 3)

อย่างไรก็ดีจะเห็นได้ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ใช่เป้าหมายที่สำคัญอันดับแรกเหมือนดังเช่นเป้าหมายในการรักษาการเติบโตทางเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากแนวทางการจัดสรรงบประมาณของประเทศทุกปีที่มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การลงทุน การส่งออกและการท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่งผลทำให้ภาพรวมของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในระดับประเทศดีขึ้น เช่น สัดส่วนคนยากจนมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 17.88 ในปี 2552 เหลือเพียงร้อยละ 6.24 ในปี 2562 และจำนวนคนจนลดลงจากจำนวน 11.62 ล้านคนในปี 2552 เหลือจำนวน 4.33 ล้านคนในปี 2562 ซึ่งเป็น

ผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมามีการดำเนินนโยบายที่เน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว อาจทำให้เกิดละเลยการพัฒนาสังคมจนกลายเป็นปัญหาเรื้อรังที่สะสมในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับบทความวิชาการของ เนื้อพร เล็กเฟื่องฟู สุภณิก ปิยะพรหมดี และ พรพจ ปรปักษ์ขาม (2563, น. 1) ที่ระบุว่า ความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติ เช่น ด้านสังคม รายได้ และการบริโภค ความเหลื่อมล้ำในหลากหลายมิตินี้มีความเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขแล้วเศรษฐกิจประเทศจะไม่สามารถเติบโตอย่างเต็มศักยภาพได้ (พิรญาณ ธรณภาพ, 2564, ออนไลน์)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 4-5) ได้วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำในระดับจังหวัดและพบช่องว่างระหว่าง “จังหวัดรวย” และ “จังหวัดจน” ในหลากหลายมิติที่น่าสนใจ เช่น ความเหลื่อมล้ำของกำลังคนภาครัฐต่อประชากร ความเหลื่อมล้ำด้านความปลอดภัยจากการจัดสรรทรัพยากรเพื่อบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นต้น เนื่องจากการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงที่ผ่านมา มีลักษณะการเติบโตแบบกระจุกตัวในบางจังหวัด และบางพื้นที่ จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Spatial inequality) ตามมาปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคที่ทำให้ “จังหวัดจน” ไม่สามารถสามารถพัฒนาและเติบโตได้ใกล้เคียงกับ “จังหวัดรวย” และอุปสรรคที่ทำให้จังหวัดเหล่านี้ไม่สามารถก้าวไปสู่การเป็นเครื่องยนต์ตัวใหม่สำหรับการขับเคลื่อนการเติบโต ที่จะทำให้ประเทศก้าวข้ามกับดักรายได้ปานกลางได้

งานวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (Spatial inequality)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ (2564, น. 1) ได้ทำการศึกษาถึงการเจริญเติบโตของจังหวัดและ

ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย เพื่อตรวจสอบสมมติฐานเรื่อง “การไล่กวตทางเศรษฐกิจ” โดยได้ใช้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์และพบการกระจุกตัวของความเจริญในบางจังหวัด โดยให้เหตุผลว่างานวิจัยที่ประมวลผลการจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณภาครัฐไปในระดับจังหวัดยังมีน้อย ทั้งที่การศึกษาเรื่องงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) เป็นเรื่องที่น่าสนใจเนื่องจากจังหวัดเป็นเขตปกครองที่มีผู้รับผิดชอบอยู่หลายคน ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในระดับจังหวัดเป็นจำนวนมาก ที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลัง/งบประมาณที่ส่งผลต่อเศรษฐกิจจังหวัด และความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (จังหวัด)

ในบทความของดิเรก และคณะ (2563, ออนไลน์) ได้สรุปไว้ว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสการศึกษาเป็นต้นเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย ทั้งนี้คณะผู้วิจัยได้ประมวลผลจากข้อมูลครัวเรือนทั่วประเทศของสำนักงานสถิติแห่งชาติและค้นพบความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษามิติพื้นที่ที่น่าสนใจ เช่น ครอบครัวในเมืองลงทุนด้านการศึกษาให้บุตร/ธิดา (คิดจากผลรวมของค่าเล่าเรียน ค่าเสื้อผ้า ค่าหนังสือและอุปกรณ์และค่าเดินทาง) เฉลี่ย 8,104 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ครอบครัวในชนบทลงทุนด้านการศึกษาให้กับลูกตัวเองเพียง 5,596 บาท ความแตกต่างน่าจะสืบเนื่องจากฐานะเศรษฐกิจของผู้ปกครอง สภาวะแวดล้อม และค่านิยมต่างกัน ถือว่าเป็นความแตกต่างที่มีนัยสำคัญ

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร (2557, น. 40) ได้ศึกษาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย (ปี 2545-2554) ผลการศึกษาพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดเป็น 1 ใน 3 ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ทั้งนี้ผู้วิจัย

ยังพบว่าการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่จะส่งผลต่อการเพิ่มหรือความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ได้โดยตรงเช่นกัน โดยนักวิจัยได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับการพัฒนารายจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณ พบว่ามีความสัมพันธ์อย่างชัดเจน โดยจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมักมีร้อยละการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดสูงเช่นกัน นอกจากนี้ยังพบว่ามี การจัดสรรที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของการจัดสรรงบประมาณอยู่ในระดับที่สูงอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอันดับสองและอันดับสุดท้ายของประเทศ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงตอกย้ำสภาวะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และรูปแบบดังกล่าวทำให้เห็นถึงจัดสรรงบประมาณของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ในพื้นที่ส่วนกลางเป็นหลัก อันทำให้การแบ่งทรัพยากรเพื่อไปพัฒนาพื้นที่ต่างๆ มีการกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่เท่านั้น

พรชนก เทพขาม (2562, ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาเรื่องความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่ พบบทสรุปที่น่าสนใจ 2 ประการ คือ 1) พื้นที่ในหลายภูมิภาคมีรายได้ต่อหัวที่ต่ำกว่ากรุงเทพฯ มาก โดยเฉพาะภาคตะวันออก เชียงเหนือที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ากรุงเทพฯ ถึง 9 เท่า และ 2) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เชิงพื้นที่มีความเชื่อมโยงกับงบประมาณ โครงสร้างการบริหารราชการ และการเมือง ไทยมีการเติบโตอย่างกระจุกตัวในกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล ส่งผลให้เกิดช่องว่างของความเหลื่อมล้ำในการสร้างรายได้ระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และภูมิภาค นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติด้านสังคม ที่แต่ละพื้นที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะพื้นที่ใน/นอกเขตเมืองหรือเขตเทศบาล

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (2559, ออนไลน์) ได้ทำการศึกษาบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทย พบว่ารายจ่ายด้านการศึกษาของประเทศในปี 2559 คิดเป็นร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศ ทำให้ประเทศไทยมีรายจ่ายทางการศึกษาที่สูงกว่าของประเทศในกลุ่ม OECD ที่มีรายจ่ายทางการศึกษาอยู่ที่ร้อยละ 5.2 ทั้งนี้งานวิจัยยังพบว่า กระบวนการวางแผนและจัดสรรงบประมาณของประเทศจัดทำขึ้นภายใต้ข้อสมมุติฐานที่ว่านักเรียนและโรงเรียนทุกพื้นที่/จังหวัดมีระดับความจำเป็นที่เท่ากันหมด ทั้งที่ระบบการศึกษาไทยยังมีความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่สูงมาก ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดสรรงบประมาณที่มุ่งเน้นความเสมอภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้เหมาะสมกับระดับความจำเป็นของเด็กและโรงเรียนในแต่ละพื้นที่/จังหวัด

นลิตรา ไทยประเสริฐ (2554, น. 1) ได้เสนอว่า นโยบายของรัฐเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการออกแบบนโยบายของรัฐจะก่อให้เกิดการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ และเกิดผลกระทบต่อกันซึ่งกันและกันที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมอยู่แล้ว หากรัฐจัดสรรทรัพยากรได้ไม่ดี จะส่งผลเสียต่อกันซึ่งกันและกันบางกลุ่มหรือบางพื้นที่อย่างมหาศาล นโยบายของรัฐจึงเปรียบเสมือนดาบสองคมที่มีทั้งคุณและโทษ ทั้งสร้างและทำลายความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือแม้ว่านโยบายของรัฐจะเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม แต่นโยบายของรัฐก็เป็นเครื่องมืออันทรงพลังที่สามารถกำจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้หากมีการคิดอย่างรอบคอบและนำมาใช้อย่างถูกวิธี หนึ่งในนโยบายของรัฐที่ได้ผลที่สุดก็คือ มาตรการทางการคลัง นั่นคือการที่รัฐทำหน้าที่เก็บภาษีแล้วนำมาใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันมากที่สุดกับประชาชนทุกคน

สุพิชชา สุขพวง (2559, น. 49) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด โดยการศึกษาความเหลื่อมล้ำของการให้บริการสาธารณะระดับจังหวัดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดต่อหัวประชากรเพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงในปี 2552-2556 พบว่า ความเหลื่อมล้ำของการให้บริการสาธารณะไม่เปลี่ยนแปลง โดยจังหวัดที่มีระดับการบริการสาธารณะสูงเป็นจังหวัดที่รวยหรือมีรายได้ต่อหัวในอัตราสูง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ภูเก็ต ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร เป็นต้น ในขณะที่จังหวัดที่มีระดับการบริการต่ำกลับเป็นจังหวัดที่จนหรือมีรายได้ต่อหัวต่ำ เช่น แม่ฮ่องสอน ศรีสะเกษ กาฬสินธุ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านโยบายการจัดสรรงบประมาณไม่ได้ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (2560, น. 14) ที่ทำการวิเคราะห์งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และพบว่า จังหวัดที่มีระดับความก้าวหน้าในระดับปานกลางกลับได้รับงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่มีระดับความก้าวหน้าต่ำ ส่งผลให้งบประมาณถูกจัดสรรไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับจังหวัดที่มีการพัฒนาสูงอยู่แล้ว บางจังหวัดที่ประชากรมีรายได้สูงอยู่แล้วกลับได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่ประชากรมีรายได้ต่ำ การจัดสรรงบประมาณในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ความเหลื่อมล้ำของ “จังหวัดจน” และ “จังหวัดรวย” เพิ่มมากขึ้นไปอีก

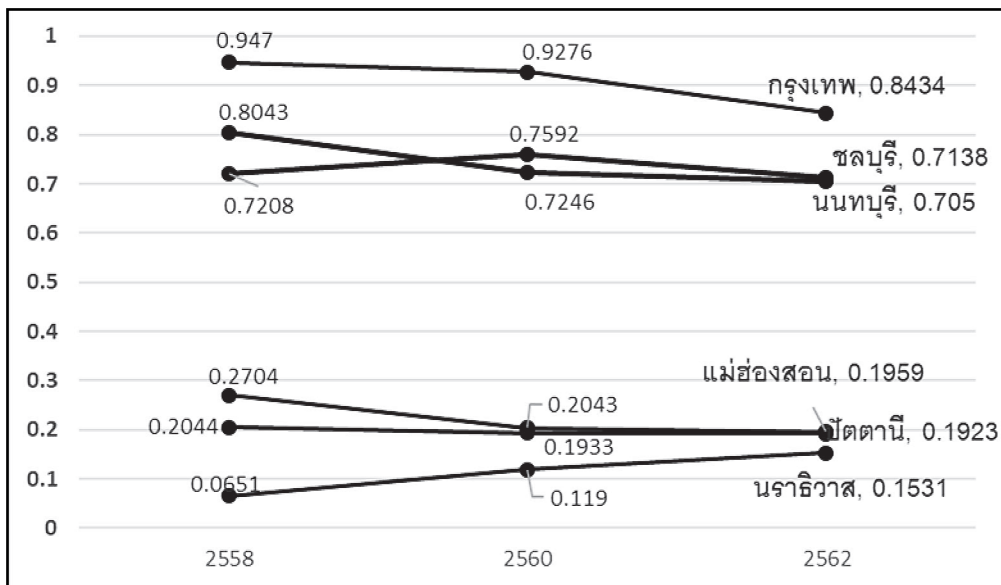
ความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาการศึกษาของคนในระดับจังหวัด

ในงานวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้ระดับการพัฒนาคนรายจังหวัดเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยจะใช้ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งเป็น ดัชนีรวม และดัชนีย่อย 3 ด้าน คือ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพและด้านรายได้ ที่จัดทำขึ้นครั้งล่าสุด ในปี พ.ศ. 2562 มาใช้ในการศึกษา (ดัชนีย่อย

อีก 5 ด้านที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์ ได้แก่ ด้านชีวิตการทำงาน ด้านที่อยู่อาศัย ด้านชีวิตครอบครัวและชุมชน ด้านคมนาคมและการสื่อสาร และด้านการมีส่วนร่วม) (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562ข, น. 3) จากแผนภาพที่ 1 เป็นตัวอย่างของความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาของ 3 จังหวัดที่มีการพัฒนาด้าน

การศึกษาสูงสุดและ 3 จังหวัดที่มีการพัฒนาด้านการศึกษาต่ำสุด จะเห็นได้ถึงความแตกต่างกันมาก (ค่าดัชนีอยู่ระหว่าง 0 ถึง 1 ยิ่งค่าใกล้ 1 ยิ่งมีระดับการพัฒนาสูง) เช่น ในปี 2562 กรุงเทพฯ (อันดับแรก) มีค่าดัชนีด้านการศึกษาอยู่ที่ 0.8434 ในขณะที่นราธิวาส (อันดับสุดท้าย) มีค่าดัชนีอยู่ที่ 0.1531 ต่างกันอยู่ถึง 0.6903

แผนภาพที่ 1 ความก้าวหน้าคนด้านการศึกษาระหว่าง 3 อันดับแรกและ 3 อันดับสุดท้าย



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2562ข, น. 110, 117, 132, 133, 140, 153)

UNESCAP (2018, ออนไลน์) ระบุว่าความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำด้านโอกาส (Opportunity) กล่าวคือ ความแตกต่างของคนที่อาศัยในพื้นที่ที่แตกต่างกันส่งผลให้โอกาสในการเข้าถึงสิทธิและบริการขั้นพื้นฐานที่แตกต่างกัน ในระยะยาวคนที่มีโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่มากกว่าและมีคุณภาพสูงกว่าย่อมมี “แต้มต่อชีวิต” ที่สูงกว่าผู้ที่ขาดโอกาสดังกล่าว ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสจึงเป็นต้นตอของปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านอื่นๆ ตามมา ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของทิพย์พพร ดันติสุนทร (2562, ออนไลน์) ที่ระบุว่า

การศึกษาเป็น “ยานานวิเศษ” ที่ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ในระยะยาว การขาดโอกาสทางการศึกษาจึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมเนื่องจากระดับการศึกษาเป็นตัวกำหนดโอกาสในการเข้าถึงตลาดแรงงาน ช่วยลดช่องว่าง ระดับชั้นของคนในสังคม และส่งเสริมโอกาสในทางเศรษฐกิจ ดังนั้นภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการให้ความสำคัญกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขยายโอกาสทางการศึกษาให้ทั่วถึง และเร่งปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกระดับการศึกษา

ความแตกต่างของระดับการพัฒนาคนในแต่ละจังหวัดอาจเกิดจากหลายปัจจัยปัจจัยด้วยกัน 1 ในปัจจัยที่สำคัญก็คือการจัดสรรงบประมาณให้กับแต่ละจังหวัด งานวิจัยในอดีตยังไม่เคยมีงานวิจัยขึ้นใดศึกษาถึงความสัมพันธ์ของงบประมาณจังหวัดกับการพัฒนาคน ด้านการศึกษาในระดับจังหวัด คณะนักวิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างของพื้นที่ทางวิชาการ (Literature gap) ที่จะนำไปสู่ข้อเสนอแนะที่อาจจะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศไม่ให้เกิดช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) อันจะนำไปสู่แนวทางการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่สามารถแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ (Spatial inequality) ได้ในระยะยาว

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: งบประมาณลงพื้นที่ในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน

H2: งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาคนของแต่ละพื้นที่

ผลการศึกษา

การกระจุกตัวของงบประมาณตามภารกิจพื้นที่: จุดเริ่มต้นของความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่

โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถจำแนกออกได้หลากหลายมิติ เช่น จำแนกตามกลุ่มงบประมาณ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ จำแนกตามงบรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน และจำแนกตามกระทรวงและหน่วยรับงบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่างบประมาณจะถูกจำแนกในมิติไหนก็ตาม จำนวนงบประมาณจะต้องเท่ากับวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงแต่แตกต่างกันตรงมิติมุมมองเท่านั้น ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงบประมาณที่จำแนกงบประมาณออกเป็น 79 ส่วน

ที่ลงไปยัง 79 พื้นที่ (พื้นที่ต่างประเทศ 1 ส่วน ภารกิจ ส่วนกลาง 1 ส่วน และจังหวัดในประเทศอีก 77 ส่วน) มาจัดใหม่เป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1) งบลงพื้นที่ต่างประเทศ 2) งบตามภารกิจส่วนกลาง 3) งบลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร และ 4) งบลงภารกิจในพื้นที่จังหวัด (เฉพาะ 76 จังหวัดไม่รวมกรุงเทพมหานคร) การจัดโครงสร้างงบประมาณในลักษณะนี้เป็นการจัดตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ทั้งนี้การโครงสร้างงบประมาณในรูปแบบนี้เป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์ว่า งบประมาณแผ่นดินถูกจัดสรรและกระจายไปอยู่ตรงพื้นที่ใดบ้าง งบประมาณตามพื้นที่ดำเนินการที่คณะนักวิจัยจัดเป็น 4 กลุ่มมีดังนี้

1. งบประมาณภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ

2. งบประมาณตามภารกิจส่วนกลาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจของส่วนกลาง เช่น งบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม งบกลาง ฯลฯ

3. งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร

4. งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด (งบประมาณส่วนที่คณะนักวิจัยใช้ในการศึกษารั้งนี้) คือ งบประมาณตามมิติยุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด งบประมาณองค์กรส่วนท้องถิ่น และงบประมาณมิติยุทธศาสตร์กระทรวงและกรม (Function) และมิติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ที่มีการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด ทั้งหมด 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร)

ตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าจะเห็นว่างบประมาณ จำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการในช่วงระยะเวลา 13 ปี (ปี 2552-2564) มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่ใน ภารกิจส่วนกลางสูงมาก คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 50.20 รองลงมาคือ งบภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่คิดเป็นร้อยละ 31.04 คงเหลืองบประมาณของภารกิจ ลงพื้นที่จังหวัดในสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.58 จาก โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณที่มีความกระจุกตัว อยู่ในส่วนพื้นที่กรุงเทพมหานคร และส่วนกลางดังกล่าว

ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อีกหลายด้านตามมา เนื่องจากงบประมาณของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการช่วย ยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดในการจัดบริการสาธารณะ ด้านต่างๆ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึง ตอกย้ำสถานะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีระดับ การพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และลักษณะการจัดสรร งบประมาณแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในพื้นที่ส่วนกลาง เป็นหลัก

ตารางที่ 1 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ปี 2552-2564

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ส่วนกลาง		ต่างประเทศ		กรุงเทพ		งบลงพื้นที่จังหวัด		รวมงบประมาณ
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	
2552	1,542,881	84.08	6,563	0.36	105,653	5.76	179,903	9.8	1,835,000
2553	1,484,289	87.31	2,572	0.15	29,716	1.75	183,423	10.79	1,700,000
2554	1,780,346	86.01	7,145	0.35	46,278	2.24	236,231	11.41	2,070,000
2555	2,079,104	87.36	6,976	0.29	110,741	4.65	183,180	7.7	2,380,000
2556	1,979,045	82.46	6,720	0.28	106,883	4.45	307,352	12.81	2,400,000
2557	2,037,243	80.68	7,563	0.30	126,039	4.99	354,155	14.03	2,525,000
2558	1,473,990	57.24	8,588	0.33	566,045	21.98	526,378	20.44	2,575,000
2559	223,366	8.21	1,502	0.06	1,724,845	63.41	770,287	28.32	2,720,000
2560	425,959	14.96	1,530	0.05	1,718,930	60.36	701,581	24.63	2,848,000
2561	417,683	13.69	1,372	0.04	1,878,037	61.57	752,908	24.69	3,050,000
2562	469,032	15.63	1,832	0.06	1,764,075	58.8	765,061	25.5	3,000,000
2563	518,771	16.21	1,976	0.06	1,880,258	58.76	798,995	24.97	3,200,000
2564	614,616	18.70	1,620	0.05	1,801,777	54.83	867,950	26.41	3,285,962
เฉลี่ย 13 ปี	1,157,410	50.20	4,304	0.18	912,252	31.04	509,800	18.58	2,583,766

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area)

หมายเหตุ : 1) งบประมาณไม่รวม พรบ. เพิ่มเติมในปีงบประมาณปี 2552 (116,700 ล้านบาท), ปี 2554 (99,967.5 ล้านบาท) ปี 2559 (56,000 ล้านบาท) และปี 2560 (75,000 ล้านบาท)

งบประมาณลงพื้นที่ต่อหัวประชากร

ในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบงบลงพื้นที่จังหวัดต่อหัวประชากร (Area) ของแต่ละจังหวัด โดยภาพรวมแล้ว การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีลักษณะคล้ายกับ เกมผลรวมศูนย์ (Zero Sum Game) คือ เกมที่จะมีผู้ชนะและแพ้ เนื่องจากแต่ละฝ่ายจะได้ผลประโยชน์ไม่เท่ากัน ถ้าเปรียบเทียบเป็นพิชชา 1 ถาด ที่ตัดแบ่งเป็น 76 ชิ้น ให้กับลูก 76 คน (ไม่นับ กรุงเทพมหานคร) ขนาดของพิชชาที่ลูกคนหนึ่งได้รับ จะส่งผลกระทบต่อขนาดของพิชชา (จำนวนเงิน งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด) ที่ลูกคนอื่น (จังหวัดอื่น) ได้รับไปพร้อมกัน เช่น หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) สูงย่อมทำให้จังหวัดอื่นได้รับ งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) น้อยลงไปด้วย ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของไทยในปี 2562 และ 2564 ตามตารางที่ 2 แสดงข้อมูลเปรียบเทียบ โดยพิจารณาจังหวัดที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก “จังหวัดงบมาก” (10 อันดับแรก) กลุ่มที่สอง “จังหวัด งบน้อย” (10 อันดับแรก)

กลุ่มแรก “จังหวัดงบมาก” (10 อันดับแรก): ในปี 2562 จังหวัดได้รับงบประมาณต่อหัวมากเป็นจังหวัด

ที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ (5 จังหวัด) ได้แก่ นนทบุรี นครปฐม เชียงใหม่ อุดรธานีและสงขลา ในขณะที่ปี 2564 ส่วนใหญ่ยังคงเป็นจังหวัดเดิมที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวมาก (8 จังหวัด) ได้แก่ นนทบุรี นครปฐม ชลบุรี ปทุมธานี อุดรธานี ระยอง ฉะเชิงเทรา และสงขลา

กลุ่มที่สอง “จังหวัดงบน้อย” (10 อันดับสุดท้าย): โดย 4 ใน 10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำสุด ในปี 2564 เป็นจังหวัดเดิมได้รับงบประมาณต่อหัวน้อย ในปี 2562 เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี 2564 มีจังหวัดในภาคอีสานจำนวน 6 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวรั้งท้าย ได้แก่ อำนาจเจริญ สกลนคร สุรินทร์ อุดรธานี หนองบัวลำภู และศรีสะเกษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด นอกจากนี้การจัดสรรงบประมาณ ในลักษณะดังกล่าวยังทำให้ระยะห่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่เจริญแล้วหรือเรียกว่า “จังหวัดรวย” มีความกว้างและห่างกันขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเปรียบเทียบกับ จังหวัดที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือเรียกว่า “จังหวัดจน” ซึ่งในระยะยาวโอกาสที่จังหวัดเหล่านี้จะสามารถไล่กวาด จังหวัดอื่นตามแนวทางการเติบโตที่ยั่งยืนแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังตามที่รัฐบาลตั้งใจไว้คงเป็นไปได้ยาก

ตารางที่ 2 ความเหลื่อมล้ำด้านงบลงพื้นที่จังหวัดต่อหัวประชากร (Area)

10 อันดับแรกปี 2562			10 อันดับแรกปี 2564		
1	นนทบุรี	116,675.09	1	นนทบุรี	116,675.09
2	ยะลา	31,019.57	2	นครปฐม	22,985.97
3	นครปฐม	22,985.97	3	ยะลา	31,019.57
4	นครนายก	16,991.25	4	ชลบุรี	12,919.98
5	สระบุรี	15,334.41	5	สิงห์บุรี	14,626.18
6	สิงห์บุรี	14,626.18	6	ปทุมธานี	12,455.68
7	เชียงใหม่	14,279.17	7	อยุธยา	14,126.81
8	อยุธยา	14,126.81	8	ระยอง	7,972.12
9	สงขลา	13,799.58	9	ฉะเชิงเทรา	12,080.15
10	นครพนม	13,421.35	10	สงขลา	13,799.58
10 อันดับสุดท้ายปี 2562			10 อันดับสุดท้ายปี 2564		
67	อุดรธานี	6,507.43	67	ยโสธร	7,328.36
68	สุพรรณบุรี	6,388.26	68	อำนาจเจริญ	7,281.57
69	สุโขทัย	6,148.67	69	เพชรบูรณ์	7,230.77
70	ภูเก็ต	6,105.86	70	สกลนคร	7,123.82
71	พิจิตร	5,950.75	71	สมุทรสาคร	7,068.60
72	ราชบุรี	5,914.01	72	สุรินทร์	6,672.71
73	หนองบัวลำภู	5,467.09	73	อุดรธานี	6,384.43
74	กำแพงเพชร	5,282.61	74	หนองบัวลำภู	6,313.51
75	สมุทรสาคร	3,007.16	75	สมุทรปราการ	5,995.46
76	สมุทรปราการ	2,557.44	76	ศรีสะเกษ	5,845.49

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงานงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area)

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: จัดสรรตรงให้จังหวัดน้อยกว่าจัดสรรผ่านหน่วยงาน

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดที่กล่าวมาในตอนที่แล้วยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วนแรกเป็นงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรตรงจาก

สำนักงานงบประมาณ ที่เรียกว่า “งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” และ ส่วนที่สองที่เป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด หรือที่เราอาจจะเรียกว่า “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในช่วง

ปี 2552 ถึง 2564 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด คิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบลงพื้นที่ จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน ทั้งทั้งงบประมาณจังหวัด และกลุ่มจังหวัดเป็นงบที่มีเป้าหมายการพัฒนาจังหวัด โดยตรง และจังหวัดขอรับจัดสรรตรงจากสำนัก งบประมาณ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อน ของของประชาชนในพื้นที่จังหวัด เช่น ในปี พ.ศ. 2564 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีจำนวน 23,110 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณ ลงพื้นที่ทั้งหมด ในขณะที่อีกกว่า 844,840 ล้านบาท หรือร้อยละ 97.34 เป็นงบประมาณมิตติยุทธศาสตร์ กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิตติตามยุทธศาสตร์ เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และตามมิตติยุทธศาสตร์ พื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จ่ายผ่านกระทรวง/ กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้น อปท.) แต่ละ แห่งจะเป็นผู้กำหนดและกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ตามหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ ตามภารกิจในพื้นที่ ทั้งหมด 76 จังหวัด นอกจากนี้ แผนภาพที่ 2 ยังแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดยังมีแนวโน้มที่น้อยลงอย่าง ต่อเนื่องช่วงระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมา เช่น ในปี 2552 งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีสัดส่วนถึงร้อยละ 10.16 ของงบลงพื้นที่จังหวัด แต่ในปีงบประมาณปี 2564 งบประมาณในส่วนนี้กลับลดเหลือเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณลงพื้นที่ทั้งหมด

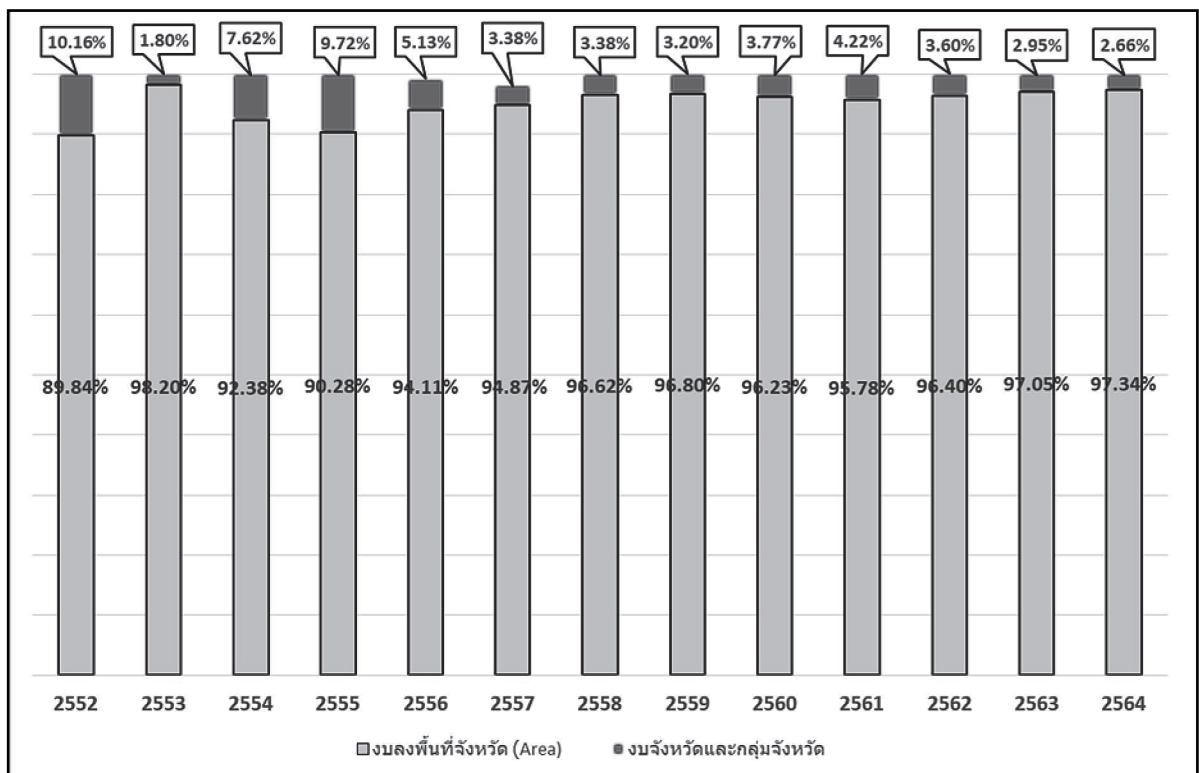
การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดในลักษณะ ดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับแนวคิดของนักวิชาการ หลายท่าน เช่น Charles Tiebout (1956, p. 424) Wallace Oates (2008, p. 313) และดิเรก ปัทมสิริ วัฒน์ และคณะ (2564, น. 150) ที่ส่งเสริมแนวคิด การกระจายอำนาจและงบประมาณให้กับหน่วยงาน ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นพร้อมทั้งลดบทบาทของ

หน่วยงานกลางเนื่องจากหน่วยงานส่วนภูมิภาคและ ท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในพื้นที่มากกว่า ดังนั้นกลไกการทำงานและ การผลิตบริการสาธารณะโดยหน่วยงานภูมิภาคและ ท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพสูงกว่าราชการ ส่วนกลาง

จากแผนภูมิที่ 2 จะเห็นได้ว่างบประมาณจังหวัดและ กลุ่มจังหวัด น้อยกว่า “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่าน หน่วยงาน” มาก ทั้งนี้งบประมาณทั้ง 2 ส่วนนี้มีความแตกต่างกันอยู่ทั้งฐานวิธีการจัดสรรงบประมาณ และเป้าหมายของการจัดสรรงบประมาณ โดย “งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” เป็นงบประมาณ ที่จัดทำขึ้นตามแผนพัฒนาจังหวัด/กลุ่มจังหวัด โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนในพื้นที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามบริบทของพื้นที่ซึ่งต้องสอดคล้องและบูรณาการ กับยุทธศาสตร์ชาติและความต้องการของประชาชน ทุกภาคส่วน และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงมีลักษณะของงบประมาณแบบจากล่างสู่บน (bottom-up approach) ในขณะที่ “งบลงพื้นที่จังหวัด ที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” เป็นงบประมาณแบบจากบน สู่ล่าง (top-down approach) กล่าวคือ กระทรวงและ หน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ของงบประมาณเพื่อใช้ ในทำภารกิจที่มีเป้าหมายและแนวทางที่ชัดเจน ที่ต้อง เชื่อมโยงและสอดคล้องกับเป้าหมาย/ยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่านหน่วยงาน” จึงเป็น งบประมาณที่ใช้ทำภารกิจประจำและภารกิจตาม ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น กรมทางหลวงที่มีหน่วยงานตามภูมิภาค (เช่น ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้) และสำนักงานที่ตั้งอยู่ตามจังหวัด (เช่น เชียงใหม่ สุพรรณ ชลบุรี นครศรีธรรมราช นครราชสีมา) ดังนั้นเป้าหมายของ “งบลงพื้นที่จังหวัดที่จัดสรรผ่าน

หน่วยงาน”จึงไม่ได้มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือแก้ไข “ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ” และ ปัญหาสังคมตามบริบทของพื้นที่เหมือนดังเช่น “งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

แผนภาพที่ 2 สัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จ่ายตรง) ต่องบลงทุนที่จังหวัด (จ่ายผ่านหน่วยงาน)



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงานงบประมาณ (2564ข, ออนไลน์) (งบประมาณสังเขป ฉบับปรับปรุง)

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จัดสรรตรง): เพิ่ม “แต้มต่อ” ผลักดันความเท่าเทียม

การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด จะมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีอย่างชัดเจน จากนั้นจึงจะมีการจัดสรรให้แต่ละจังหวัดโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนด โดยองค์ประกอบของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่อหัวประชากรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณให้จังหวัด (ร้อยละ 70) และงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด (30%)

นอกจากนี้องค์ประกอบทั้งสองส่วนยังแบ่งออกเป็นเกณฑ์ย่อยๆ ตามตารางที่ 4 ทั้งนี้มีข้อสังเกตอยู่ 4 ประการ คือ 1) เกณฑ์เหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนเกือบทุกปี 2) เกณฑ์บางข้อ เช่น จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและตามจำนวนประชากร ค่อนข้างจะเอื้อให้กับจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่/ระดับเศรษฐกิจใหญ่ 3) สัดส่วนของงบประมาณจังหวัดไม่ได้ผูกผันกับระดับความจำเป็นในการพัฒนาจังหวัด หรือ ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งถ้าดัชนีดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำ

ควรจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง 4) มีเกณฑ์ที่กำหนดการจัดสรรให้เท่ากันทุกจังหวัดทั้งในส่วนของงบประมาณให้จังหวัดและงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด และ 5) เกณฑ์บางข้อขาดความชัดเจน มีลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งวัดโดยตรงได้ยาก เช่น ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ และ คุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด โดยภาพรวมแล้วถ้าจะให้ “จังหวัดจน” หรือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำสามารถไล่กวต “จังหวัดรวย” ได้ จะต้องมีการปรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในบางข้อ เช่น 1) ลด/ยกเลิกเกณฑ์ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด 2) ปรับเกณฑ์ในส่วนที่จัดสรรงบประมาณตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด ให้เป็นจัดสรรผกผันแทนที่ ซึ่งจะทำให้ “จังหวัดจน” หรือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำได้ “แต้มต่อ” สูงกว่า “จังหวัดรวย” และ 3) ใช้ดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับจังหวัดที่จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาเป็น 1 ในเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณจังหวัด โดยควรให้สัดส่วนของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดผกผันตามระดับความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (จังหวัดที่มีความก้าวหน้าต่ำควรได้รับการจัดสรรงบประมาณสูง) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาลอย่างแท้จริง

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: ความพยายามในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงมิติ

จากลักษณะการจัดสรรงบประมาณที่มีกรอบวงเงินจำกัด ทำให้การจัดสรรงบประมาณแต่ละจังหวัดส่งผลซึ่งกันและกัน เช่น หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณสูงขึ้นย่อมส่งผลให้อีกจังหวัดได้งบประมาณลดลง ตารางที่ 4 แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อหัวประชากร) ที่ได้รับจัดสรรปี 2562 และ 2564 เป็นที่น่าสนใจว่าจังหวัดที่ได้รับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 10 อันดับสูงสุดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กเป็นอันดับท้ายๆ ของประเทศ ในปี 2562 และ 2564 เช่น แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ สมุทรสงคราม ระนอง สิงห์บุรี และอุทัยธานี ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่ำสุดเป็นจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับต้นๆ ของประเทศ เช่น นครราชสีมา นนทบุรี สงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น

จากการพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปี 2562 และ 2564 สรุปได้ว่าสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐมีความพยายามที่จะใช้งบประมาณในส่วนนี้เป็นเครื่องมือทางการคลังในการออกนโยบายและส่งเสริมโครงการภาครัฐเพื่อลดความเหลื่อมระหว่าง “จังหวัดจน” และ “จังหวัดรวย” ตามกรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง (Inclusive growth)

ตารางที่ 3 หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปี 2560-2564

องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด (70%)	2560	2561	2562	2563	2564
งบพัฒนาจังหวัด (ประมาณ 96%)					
1. จัดสรรตามจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด	25%	25%	25%	25%	20%
2. จัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	20%	20%	25%	20%	20%
3. จัดสรรตามสัดส่วนคนจนในแต่ละจังหวัด	-	-	5%	10%	10%
4. จัดสรรผูกพันตามรายได้ต่อครัวเรือน	40%	40%	30%	25%	25%
5. จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)	5%	5%	10%	10%	10%
6. ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณ	5%	5%	5%	5%	10%
7. คุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด	5%	5%	-	-	-
8. ประสิทธิภาพการดำเนินงานตามแผนปีที่ผ่านมา	-	-	-	5%	
9. จัดสรรตามขนาดพื้นที่					5%
งบบริหารจังหวัด (ประมาณ 4%)					
1. จังหวัดขนาดใหญ่ได้รับงบบริหาร 10 ลบ.	-	23 จังหวัด	24 จังหวัด	24 จังหวัด	24 จังหวัด
2. จังหวัดขนาดกลางได้รับงบบริหาร 9 ลบ.	-	41 จังหวัด	39 จังหวัด	39 จังหวัด	39 จังหวัด
3. จังหวัดขนาดเล็กได้รับงบบริหาร 8 ลบ.	-	12 จังหวัด	13 จังหวัด	13 จังหวัด	13 จังหวัด
องค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด (30%)	2560	2561	2562	2563	2564
งบพัฒนากลุ่มจังหวัด (ประมาณ 99%)					
1. เฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด	50%	50%	50%	-	-
2. ขนาดกลุ่มจังหวัด	-	-	-	50%	50%
3. ผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด (GPP)	-	-	25%	25%	25%
4. ผูกพันกับผลิตภัณฑ์ต่อหัว	-	-	25%	25%	25%
5. คุณภาพแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด	40%	40%	-	-	-
6. ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณกลุ่มจังหวัด	10%	10%	-	-	-
งบบริหารจัดการกลุ่มจังหวัด (ประมาณ 1%)					
1. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 4 ลบ.	-	-	3 กลุ่ม	3 กลุ่ม	3 กลุ่ม
2. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 5 ลบ.	-	ทุกกลุ่ม	4-5 กลุ่ม	4-5 กลุ่ม	4-5 กลุ่ม
3. กลุ่มจังหวัด ที่ได้รับงบบริหาร 6 ลบ.	-	-	6 กลุ่ม	6 กลุ่ม	6 กลุ่ม

ที่มา: คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.) การประชุมร่วม ก.บ.ภ.- ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2563 22 พฤษภาคม 2563

ตารางที่ 4 ความเหลื่อมล้ำด้านงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

10 อันดับแรก ปี 2562			10 อันดับแรก ปี 2564		
1	สมุทรสงคราม	1,530.47	1	สิงห์บุรี	1,360.00
2	แม่ฮ่องสอน	1,427.94	2	สมุทรสงคราม	1,234.58
3	สิงห์บุรี	1,421.94	3	ตราด	1,169.80
4	อำนาจเจริญ	1,193.45	4	แม่ฮ่องสอน	1,095.03
5	อ่างทอง	1,153.53	5	ระนอง	1,054.35
6	อุทัยธานี	1,087.97	6	นครนายก	1,006.21
7	ชัยนาท	1,068.74	7	ชัยนาท	945.58
8	นครนายก	1,045.21	8	อุทัยธานี	831.17
9	พังงา	1,018.49	9	พังงา	822.36
10	ตราด	1,007.86	10	มุกดาหาร	785.31
10 อันดับสุดท้าย ปี 2562			10 อันดับสุดท้าย ปี 2564		
67	สุราษฎร์ธานี	309.47	67	กาฬสินธุ์	242.69
68	นครศรีธรรมราช	271.47	68	สงขลา	235.72
69	ขอนแก่น	271.18	69	นครศรีธรรมราช	232.93
70	อุบลธานี	267.88	70	ปทุมธานี	230.96
71	เชียงใหม่	261.12	71	เชียงใหม่	225.12
72	นนทบุรี	247.91	72	ขอนแก่น	214.35
73	สมุทรปราการ	246.25	73	อุบลธานี	200.77
74	สงขลา	244.7	74	นนทบุรี	200.71
75	ปทุมธานี	243.84	75	นครราชสีมา	186.99
76	นครราชสีมา	212.74	76	ศรีสะเกษ	182.35

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลสำนักงานงบประมาณ (งบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง) (2562, น. 87-89; 2564, น. 91-93)

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับการพัฒนาคน

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคนในจังหวัดในปี 2562 มีสมการ

พยากรณ์ทั้งหมด 4 สมการ โดยสมการที่ 1, 2, 3, และ 4 ใช้ตัวแปรตาม (dependent variable) คือ ค่าดัชนีการพัฒนาคนโดยรวม ดัชนีย่อยด้านการศึกษา ดัชนีย่อยด้านด้านสาธารณสุข และดัชนีย่อยด้านรายได้ ในปี 2562 ตามลำดับ (เนื่องจากข้อมูลดัชนีความก้าวหน้า

ของคนในปี 2562 เป็นข้อมูลปีล่าสุดและเป็นปีที่มีสถานการณ์ปกติก่อนเกิดโควิด-19) โดยมีตัวแปรต้นจำนวน 4 ตัวด้วยกัน ประกอบด้วย 1) งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด 2) งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด 3) ขนาดเศรษฐกิจจังหวัด และ 4) สัดส่วนคนจน จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่า งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาคนโดยรวม และงบประมาณในส่วนนี้ยังมีผลกระทบเชิงบวกต่อการพัฒนาคนด้านการศึกษาและด้านรายได้ ปัจจัยอื่น เช่น ขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับการพัฒนา

คนโดยรวม และด้านรายได้หรืออีกนัยหนึ่งชี้ให้เห็นว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่และได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่มากจะมีระดับการพัฒนามนุษย์ที่สูงตามไปด้วย ในขณะที่สัดส่วนคนจนมีความสัมพันธ์เชิงลบกับดัชนีการพัฒนามนุษย์ของจังหวัดโดยรวม และดัชนีย่อยทุกด้าน (การศึกษา สาธารณสุข รายได้) แปลความได้ว่าจังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูง จะมีระดับการพัฒนามนุษย์ต่ำ ทั้งนี้ทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนามนุษย์

ตารางที่ 5 ผลการประมาณการความสัมพันธ์

	สมการที่ 1 ความก้าวหน้า (โดยรวม)	สมการที่ 2 ความก้าวหน้า ด้านการศึกษา	สมการที่ 3 ความก้าวหน้า ด้านสาธารณสุข	สมการที่ 4 ความก้าวหน้า ด้านรายได้
งบลงพื้นที่จังหวัด (ต่อหัว)	.223**	.241**	.190	.174*
งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ต่อหัว)	.097	.080	-.396	-.119
เศรษฐกิจจังหวัด (ต่อหัว)	.335**	.345**	.388	.472**
สัดส่วนคนจนของจังหวัด	-.536**	-.425**	-.051**	-.357**
R-Square	.602	.488	.224	.605
N = 76 จังหวัด				

หมายเหตุ: * = มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05; ** = มีค่านัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: ขาดการบูรณาการ

แผนภาพที่ 3 แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปี 2562 และ ปี 2564 อยู่ในระดับต่ำทั้ง 2 ช่วงปี อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (ในส่วนที่จังหวัดขอตรง) ยังคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณตามภารกิจในพื้นที่จังหวัดทั้งก่อน

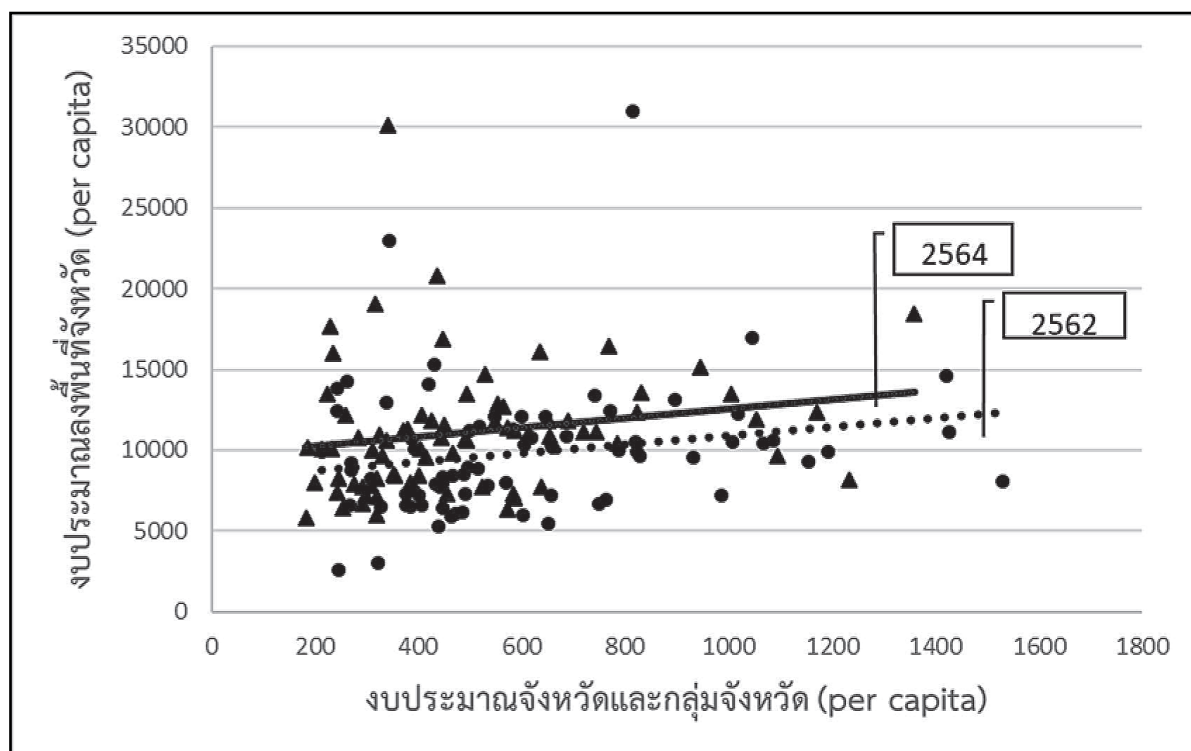
ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณปี 2564 มีงบประมาณที่ลงพื้นที่จังหวัดจำนวน 867,950 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.41 ของงบประมาณประเทศทั้งหมด โดยงบประมาณที่ลงพื้นที่จังหวัดในส่วนนี้คิดเป็นงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพียงแค่ 23,110 ล้านบาท หรือร้อยละ 2.66 เท่านั้น ที่เหลือเป็นเป็นงบประมาณมติดูแลสุขภาพกระทรวงและหน่วยงาน (Function) มติดูแลสุขภาพเฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และตามมติดูแลสุขภาพพื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จ่ายผ่านกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ในความเป็นจริงแล้ว งบประมาณทั้ง 2 ส่วนนี้ควรจะมีคุณสมบัติสอดคล้องตามหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยงานต้องบูรณาการทั้ง 3 มิติเข้าด้วยกันคือ มิติรายจ่ายภารกิจพื้นฐาน (Function) มิติรายจ่ายภารกิจ ยุทธศาสตร์ (Agenda) และมิติ

รายจ่ายภารกิจพื้นที่ (Area) โดยการดำเนินงานต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงแผนงาน/โครงการ/กิจกรรมอย่างบูรณาการระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยยึดพื้นที่จังหวัดเป็นหลักและส่งเสริมการกระจายอำนาจทางงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้กิจการพัฒนาจังหวัด เช่น การพัฒนาคน ด้านการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่

แผนภาพที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงบประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area) และสำนักงบประมาณ (2564ข, ออนไลน์) (งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในงบประมาณโดยสังเขป ฉบับปรับปรุง)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณจะเห็นได้ว่า ดัชนีการพัฒนามนุษย์ทั้งดัชนีรวม และดัชนีย่อย

รายด้าน (เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านรายได้) สามารถนำมาใช้ในการกำหนดกรอบการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ยกตัวอย่างเช่น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ด้านการศึกษาของจังหวัดนราธิวาส ปีตตานีและแม่ฮ่องสอนที่อยู่ในระดับต่ำมากก็ควรมี

การกำหนดให้งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของ 3 จังหวัดนี้ถูกนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษาของคนมากกว่าด้านอื่นๆ

2. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า เศรษฐกิจจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการพัฒนาคนในระดับจังหวัด จึงเห็นควรให้ภาครัฐออกเครื่องมือที่ช่วยเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัดเพื่อให้ก้าวขึ้นเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันเครื่องมือดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้นในระยะยาว จึงต้องมีการสร้างสมดุลทางนโยบาย เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้ที่ เพื่อนำภาษีที่จัดเก็บไปใช้ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพการศึกษาและการบริการสาธารณสุขที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่ได้ในระยะยาว

3. จากผลการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า “งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด” ซึ่งเป็นงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรตรงจากสำนักงานงบประมาณ ไม่มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนในระดับจังหวัด ด้วยเหตุผลบางประการ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากงบประมาณในส่วนนี้มีจำนวนน้อยเกินไปที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในพื้นที่ จึงเห็นควรให้มีการทบทวนฐานวิธีการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ เพื่อให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดรวมถึงการจัดทำแผนงานโครงการที่ดีมีคุณภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

4. ทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นการกระจายงบประมาณจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลาง และกรุงเทพมหานครไปยังภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการส่งเสริม

การกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง/กรม (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Area) โดยการกำหนดระเบียบ/แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ขับเคลื่อนการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น (Area) โดยควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน มีเป้าหมายในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จในทิศทางเดียวกัน

2. การกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวง/กรม (Function) และจังหวัด/กลุ่มจังหวัดควรมีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้แผนและแนวทางรวมถึงเป้าหมายในการดำเนินงานสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรม

3. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. ยกเลิกหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ย

เท่ากันทุกจังหวัด โดยปรับให้สัดส่วนของงบประมาณ
ผูกผันตามขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด และระดับ
การพัฒนาของคนในจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้จังหวัดเกิด
การพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน
ของรัฐบาลอย่างแท้จริง

5. ควรมีการติดตามประเมินผลกระทบของนโยบาย
มาตรการและโครงการภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา
ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละ
นโยบาย มาตรการและโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณ
ไปแล้วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้
เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เดือดร้อนและ
ต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างแท้จริง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา. (2559). *เจาะลึกบัญชีรายจ่ายด้านการศึกษาไทยและข้อเสนอเชิงนโยบาย*. สืบค้นจาก https://www.eef.or.th/wpcontent/uploads/2018/10/PB_EEF.pdf
- คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) และคณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค (ก.บ.ภ.). (2563). *หลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ปี 2560-2564*. การประชุมร่วม ก.บ.ภ.- ก.น.จ. ครั้งที่ 1/2563 (22 พฤษภาคม 2563).
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, ชัยยุทธ ปัญญาสวัสดิ์สุทธิ์ และพุดตาน พันธุนธร. (2563). *ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา*. สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_2232086
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และคณะ. (2564). *อัตราการเจริญเติบโตของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (2562). *การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา*. สืบค้นจาก <http://www.fpps.or.th/news-printversion.php?detail=n1606779289.news>
- ธานี ชัยวัฒน์, พลอยไพลิน ถิ่นกาญจน์ และก้องภพ วงศ์แก้ว. (2559). *Inclusive Growth ทางลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นไปได้*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2016/01/inclusive-growth-new-development-model/>
- นิติตรา ไทยประเสริฐ. (2554). *การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจโดยมาตรการทางการคลัง*. ใน *โครงการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- เนื้อแพรว เล็กเฟื่องฟู, ศุภนิช ปิยะพรมดี, และพรพจ ปรปักษ์ขาม. (2563). *สามทศวรรษของปัญหาความเหลื่อมล้ำไทยและความท้าทายใหม่*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/DocLib/_Symposium_21Sep2020.pdf
- พรชนก เทพขาม. (2562). *ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และนัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไทย*. สืบค้นจาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/Inequality_3GiniCoefficient.PDF
- พลภัทร บุราคม. (2006). กระบวนทัศน์ใหม่ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับปัญหาด้านประสิทธิภาพ ในการจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ของรายจ่ายสาธารณะของประเทศไทย. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 46(2), 19-57.
- พิรญาณ์ วัฒนภาพ. (2564). *ลดความเหลื่อมล้ำนำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน*. สืบค้นจาก https://www.pier.or.th/wpcontent/uploads/2021/03/aBRIDGEd_2021_006.pdf
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *รายงานสถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ในระดับภาคของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บี.ซี.เพลส (บุญชิน).
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ก). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560-2564*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บี.ซี.เพลส (บุญชิน).

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562ข). *ดัชนีความก้าวหน้าของคนประจำปี 2562*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ พี.ซี.เพลส (บุญชิน).

สำนักงบประมาณ. (2564ก). *งบประมาณแผ่นดิน ถูกจัดสรรไปที่ไหนบ้าง?*. สืบค้นจาก https://www.bb.go.th/web/budget/province/province_bud64/index2.html

สำนักงบประมาณ. (2564ข). *งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564*. สืบค้นจาก <https://www.bb.go.th/topic2.php?gid=548&mid=311>

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2560). *รายงานการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. (2557). การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 12(2), 31-51.

สุพิชชา สุขพวง. (2559). *ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ.

ภาษาอังกฤษ

De Mello, L., & Dutz, M. A., (Eds.). (2012). *Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies*. Paris: OECD Publishing. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168305-en>

Oates, W. E. (2008). On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions *National Tax Journal*, 61(2), 313-334.

Tiebout, C. A. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.

United Nations ESCAP. (2018). *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Retrieved from <https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/ThemeStudyOnlinequality.pdf>