

บทความวิจัย (Research Article)

เศรษฐกิจจังหวัดและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น

Provincial Economy and Local Fiscal Disparity

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์^{1*} และพิชิต รัชตพิบูลภพ²Direk Patmasiriwat^{1*} and Pichit Ratchatapibhunphob²

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจจังหวัดและรายได้การคลังท้องถิ่น โดยทดสอบความสัมพันธ์กับผลิตภัณฑ์จังหวัด วัดการตอบสนองของตัวแปรตามกับตัวแปรอิสระ วัดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดและภูมิภาค ผลการศึกษาโดยสรุปดังต่อไปนี้ 1) รายได้ที่จัดเก็บเอง และ ภาษีแบ่ง มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลิตภัณฑ์จังหวัด 2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. มีลักษณะแปรผกผันกับผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด สะท้อนความพยายามของรัฐบาลในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อจะลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ 3) รายได้ที่จัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7 ของรายได้รวม ขณะที่ภาษีแบ่งคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 - 50 และเงินอุดหนุนร้อยละ 40 - 50 4) การวิเคราะห์ด้วยดัชนีจินีและเส้นลอเรนซ์ยืนยันว่ามีความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นระหว่างจังหวัดอย่างมีนัยสำคัญ 5) การวิเคราะห์ด้วยเทคนิคแยกองค์ประกอบสรุปได้ว่า ร้อยละ 57 ของความเหลื่อมล้ำเกิดจากภูมิภาคที่แตกต่างกัน ส่วนที่เหลืออธิบายได้ด้วยความแตกต่างภายในภูมิภาคเดียวกัน 6) การอภิปรายแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค และการวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ โดยกำหนดเงื่อนไขงบประมาณเพื่อเงินอุดหนุนเท่าเดิมแต่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้มากขึ้น

คำสำคัญ: รายได้คลังท้องถิ่น รายได้จัดเก็บเอง ภาษีแบ่ง เงินอุดหนุน ดัชนีจินี

Abstract

This article reports an empirical analysis with highlight on relationship between provincial economy and local fiscal revenue. Specifically the regression model is performed to test of the relationship between local fiscal revenue and Gross Provincial Product (GPP), elasticity or responsiveness, and fiscal inequality between groups and within-groups. Findings are summarized as follows: (1) local own revenue and shared taxes are positively related to

ผู้เขียนขอแสดงความขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
ที่ให้การสนับสนุนในโครงการเมธีวิจัยอาวุโส รหัสโครงการ RTA6180005

¹ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Graduate School of Development Economics,

National Institute of Development Administration, Bangkok 10240

² คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม 11130

The Faculty of Liberal Arts, Rajabruk University, Nonthaburi 11130

*Corresponding author; email: pichit9999@yahoo.co.th

(Received: 8 July 2020; Revised: 11 January 2021; Accepted: 21 January 2021)

DOI: <https://doi.org/10.14456/psruhss.2022.32>

GPP (2) grant allocation is inversely related to GPP, implying that the government had deliberately intended to reduce an area-based inequality. (3) Local own revenue accounted for 7% of total revenue, whereas the shared taxes 40-50%, and the grant 40-50%. (4) The Gini Index and the Lorenz curve indicate degree of fiscal inequality. (5) A decomposition technique reveals that 57% of inequality is due to regional variations and the rest within regions. (6) Discussion on role of equalization grant and the simulated grant allocation is performed on condition of the grant amount the same, yet, more effectiveness with respect to inequality reduction.

Keywords: Local fiscal revenue, Own revenue, Shared taxes, Grant, Gini Index

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญด้านบริการประชาชน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตในหลายด้าน อาทิ การศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ การทำงานของท้องถิ่นยังหลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมและการตรวจสอบได้ ผู้บริหารระดับสูงได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อปท. เป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีงบประมาณรายได้ จาก 3 แหล่ง กล่าวคือ รายได้ที่จัดเก็บเอง (R1) ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “ภาษีแบ่ง” (R2) และ เงินอุดหนุน (R3) ข้อมูลในปี 2561 อปท. ทั่วประเทศ (จำนวน 7852 แห่ง) มีรายได้ทางการคลังรวมกัน 601,395 ล้านบาท นำไปจัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายของแต่ละองค์กรจัดบริการสาธารณะ การลงทุน และเงินเดือนค่าตอบแทนข้าราชการและลูกจ้างพนักงาน

ผลงานวิจัยในอดีตบ่งชี้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญ จึงมีข้อเรียกร้องจากฝ่ายท้องถิ่นและนักวิชาการให้รัฐบาลลดความเหลื่อมล้ำ ทางคณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้นำมาเป็นข้อพิจารณาและหาแนวทางลดความเหลื่อมล้ำ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2559) สาเหตุหลักของความเหลื่อมล้ำทางการคลังเนื่องจากการกระจุกตัวของภาคการผลิต (โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมและการบริการซึ่งกระจุกตัวในบางจังหวัดหรือบางภูมิภาค) ส่งผลทำให้ฐานการคลังท้องถิ่นแตกต่างกันมากระหว่าง 77 จังหวัดของไทย (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2559) สะท้อนจากตัวเลข GPP per capita ที่มีเพียง 12 จังหวัด ที่มีค่า GPP per capita สูงกว่า 300,000 บาทต่อคน ในทางตรงกันข้ามมี 36 จังหวัด ที่ GPP per capita น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท³ จึงไม่น่าแปลกใจที่การคลังท้องถิ่นระหว่างจังหวัดแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

³ ใน 77 จังหวัดของไทย สามารถจำแนกเป็น 7 กลุ่มตามระดับ GPP per capita ดังแสดงในตารางข้างล่าง สถิติปี 2561

gppgroup	Freq.	Percent	Cum.
50000	4	5.19	5.19
75000	18	23.38	28.57
100000	14	18.18	46.75
150000	16	20.78	67.53
300000	13	16.88	84.42
700000	9	11.69	96.10
1400000	3	3.90	100.00
Total	77	100.00	

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย “อัตราภาษีเงินได้ของจังหวัดและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย”⁴ เฉพาะในบทความนี้เน้นวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจจังหวัดกับการคลังท้องถิ่นทั้งจังหวัด โดยกำหนดวัตถุประสงค์จำเพาะ 2 หัวข้อ หัวข้อแรก ประมวลข้อมูลการคลังท้องถิ่นทั้งหมดเป็นภาพรวม 77 จังหวัด เสนอสถิติเชิงพรรณนา วัดความเหลื่อมล้ำ (ดัชนีจินีจากตัวแปรรายได้ต่อหัว) หัวข้อที่สอง เสนอวิเคราะห์เชิงนโยบายโดยเสนอสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะผกผัน นำมาเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนตามสภาพที่เป็นจริง

เศรษฐกิจจังหวัดเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินของประชาชน และสถานประกอบการ เป็นหน่วยที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ ในแต่ละจังหวัดยังมีหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยเฉลี่ยแต่ละจังหวัดมี อบต. 100 แห่ง) ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานของรัฐ รายได้ของท้องถิ่นมีที่มาจากสามแหล่ง คือ รายได้ที่เกิดขึ้นเอง ภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุน เพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออรรถประโยชน์ของประชาชน อบต. จึงเป็นหน่วยงานที่ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ที่มีการบริหารงานโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมและโครงสร้างการบริหารเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่ารายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัวมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
2. เพื่อศึกษาลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สมมติฐานการวิจัย

H1: รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัว แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

H2: เงินอุดหนุนจากรัฐบาลถูกจัดสรรในลักษณะผกผันกับฐานะการคลังท้องถิ่น

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจากหน่วยงานท้องถิ่นมีจำนวนมาก (7852 แห่งในปี 2561) เพื่อให้เห็นภาพรวมระดับจังหวัด จึงประมวลสถิติการคลังท้องถิ่นเป็นรายจังหวัด (การคลังท้องถิ่นในจังหวัด A หมายถึง ผลรวมรายได้ อบต. ในจังหวัด A และการวัดความเหลื่อมล้ำพิจารณาจาก “รายได้ต่อหัว” ของแต่ละจังหวัด) แหล่งข้อมูลการคลังท้องถิ่นได้จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำหรับข้อมูลเศรษฐกิจจังหวัด ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเป็นตัวชี้วัดความสามารถการผลิตของ 77 จังหวัด ประมวลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้มีข้อมูลระดับจังหวัดที่นำมาวิเคราะห์ ตัวอย่างเช่น จำนวนสถานประกอบการ และการจ้างงานที่เป็นทางการจากสำนักงานประกันสังคม การจัดเก็บภาษีรายจังหวัดจากกรมสรรพากร ฯลฯ นำมาวิเคราะห์ในแบบจำลองที่จะขยายความต่อไป ภาษี (Taxation) เป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม การจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายของแต่ละประเภท (อบจ. เทศบาล อบต.) นอกจากภาษีหรือค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง อบต. ของไทยมีรายได้จากภาษีฐานร่วม (Shared Taxes) หมายถึง ภาษีที่หน่วยงานจัดเก็บแล้วแบ่งให้ท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น นอกจากนี้มีภาษีบางประเภทที่จัดเก็บโดยราชการส่วนกลางแล้วโอน

⁴ โครงการวิจัยได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว) ตามสัญญาเลขที่ RTA6180005 ภายใต้โครงการเมธีวิจัยอาวุโส

ทั้งหมดให้แก่ท้องถิ่น เช่น กรมการขนส่งจัดเก็บภาษีรถยนต์ กรมที่ดินจัดเก็บค่าธรรมเนียมโอนที่ดิน ในแต่ละปี รัฐบาลกำหนดให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น ประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานราชการที่จัดเก็บภาษีจากทรัพยากรธรรมชาติ (ค่าภาคหลวง) ให้ท้องถิ่นในพื้นที่ จากหน่วยงานรับสัมปทานจากรัฐ

รายได้การคลังท้องถิ่น ในสภาพความจริง อปท. บันทึกแหล่งรายได้โดยจำแนกออกเป็นหลายประเภท โดยรายได้สามารถจำแนกออกเป็น 3 หมวดเพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ

- r1 รายได้ที่จัดเก็บเอง จำแนกออกเป็น 5 หมวด
- r2 ภาษีแบ่ง หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้องค์กรปกครองท้องถิ่น
- r3 เงินอุดหนุน ในอดีตสำนักงานงบประมาณจัดสรรผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อโอนให้ อปท. ทุกแห่ง ภายใต้ พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2562 วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนจะ เปลี่ยนแปลงจากเดิม โดยจัดสรรตรงให้ อปท. หมายถึงหน่วยงานท้องถิ่นเสนอคำขอรับเงิน อุดหนุนตรงจากสำนักงานงบประมาณแทนที่จะเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

รายได้การคลังท้องถิ่นทั้งจังหวัด ในกรณีวัดความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องคำนึงถึงจำนวนประชากร แสดง ได้ด้วยสมการ

- $Capr1 = \sum r1_{ij} / pop(i)$
- $Capr2 = \sum r2_{ij} / pop(i)$
- $Capr3 = \sum r3_{ij} / Pop(i)$
- $Caprtot = Capr1 + capr2 + capr3$

โดยที่ Capr1 (รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว), Capr2 (ภาษีแบ่งต่อหัว), Capr3 (เงินอุดหนุนต่อหัว), Caprtot (รายได้รวมต่อหัว), i (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด i) และ j (จังหวัดที่ j)

ทบทวนทฤษฎีและวรรณกรรม

งานวิจัยนี้อ้างอิงทฤษฎีการคลังท้องถิ่น ซึ่งเน้นอธิบายการจัดสรรรายได้ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ให้ สอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่รัฐบาลท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอน อีกนัยหนึ่ง Revenue Assignment สอดคล้องกับ Expenditure Assignment (Boadway & Shah 2007; Shah, 2006; Shah, 2014) โดยคำนึงถึงความเป็น ธรรมทั้งแนวดิ่ง (Vertical Equity) เช่น ความเหมาะสมของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างรัฐหรือมณฑล (1th Tier Local Government) และเทศบาล (2nd Tier Local Government)

จากหลักความคิดดังกล่าว นำมาสู่แนวการจัดสรรทรัพยากร โดยออกแบบกลไกเชิงนโยบายผ่านตัวแปร สำคัญ 3 ตัว กล่าวคือ การให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม (Local Taxation and Fee) การจัดสรรภาษีแบ่งหรือภาษีฐานร่วม (Shared Taxes) และการจัดสรรเงินอุดหนุน (Grant Allocation) ทั้งนี้ จำเป็นต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม ความแตกต่างระหว่างสภาพเมือง/ชนบท

ความสามารถการจัดเก็บภาษี (Capacity to Taxation) เปรียบเทียบระหว่างชุมชนเมืองและชุมชน ชนบท แนวความคิดนี้นำไปสู่การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อสะท้อนความแตกต่างด้านการคลัง (Li, 2018) การออก กฎหมายด้านการคลังให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี หรือการแบ่งภาษีหรือภาษีฐานร่วม เช่น ในประเทศจีน รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีส่วนแบ่งในภาษีมูลค่าเพิ่มในสัดส่วน 75% : 25% ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดาสัดส่วน 60% : 40% เป็นต้น

ถึงแม้ว่ารัฐบาลพยายามกำหนดภาษีแบ่งให้เหมาะสม แต่ในสภาพเป็นจริงยังมีความเหลื่อมล้ำด้านการคลังระหว่างท้องถิ่น/พื้นที่ จึงมีทฤษฎีว่าด้วยการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (Equalization) หมายถึง การออกแบบเงินอุดหนุน ซึ่งทำบทบาทสำคัญ กล่าวคือ ก) เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานว่ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง เพื่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ข) เป็นมาตรการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่หรือประเภทของท้องถิ่น (Boadway, 2011)

ผลงานวิจัยในต่างประเทศ เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนมาก จึงเป็นเรื่องยากที่จะสำรวจวรรณกรรมให้ครบถ้วน ในที่นี้ขอนำเสนอผลงานที่ตีพิมพ์ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา Ma & Mao (2018) วิเคราะห์ผลกระทบของการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจพื้นที่ โดยใช้ข้อมูลท้องถิ่น ในช่วงปี 2001 - 2011 ประเทศจีนประกอบด้วยรัฐบาล 5 ระดับ (ระดับชาติ มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล) โดยแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจ ในส่วนของการบริหารรายได้กำหนดโครงสร้างภาษีแบ่ง (Share-Taxes) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของรายได้ท้องถิ่น ก) ภาษีมูลค่าเพิ่ม แบ่งระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 75-25 ข) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สัดส่วน 60 : 40 และ ค) ภาษีเงินได้นิติบุคคล สัดส่วนร้อยละ 60 : 40 การบริหารภาษีภายใต้ความรับผิดชอบของสองหน่วยงาน คือ National Taxation Bureau และ Subnational Taxation Bureau นอกจากนี้มีการจัดสรรเงินอุดหนุน แบบจำลองที่ใช้กำหนดให้อัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจท้องถิ่นกับการปฏิรูปทางการคลัง Shah & Shen (2006) สำรวจการจัดสรรเงินโอนจากรัฐบาลกลางให้รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายสร้างสังคมสมานฉันท์ (harmonious society)

วิธีดำเนินการวิจัย

การใช้ข้อมูลทุติยภูมิเป็นฐานในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ผลการวิจัย

ตาราง 1 แสดงสถิติทางการคลังจำแนกประเภทของรายได้ตามภูมิภาค พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง มีรายได้รวมกันทั้งสิ้น 610,395 ล้านบาท สามารถจำแนกออกเป็นรายได้ที่จัดเก็บเอง 63,056 ล้านบาท ภาษีแบ่ง 324,869 ล้านบาท และเงินอุดหนุนจำนวน 222,470 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างภูมิภาคตามประเภทของแหล่งที่มาพบว่า กรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีรายได้ที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่งสูงสุด 28,836 ล้านบาท และ 100,291 ล้านบาท ตามลำดับ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเงินอุดหนุนสูงสุดอยู่ที่ 77,540 ล้านบาท ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเอง ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนของภาคตะวันตกและภาคกลางต่ำสุดอยู่ในสองอันดับสุดท้ายของตาราง

ตาราง 1 การคลังท้องถิ่นปี 2561 จำแนกตามภูมิภาค

รายได้การคลังท้องถิ่น ปี 2561					
ภูมิภาค	จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน	รายได้รวม	จำนวน อปท.
		(ล้านบาท)			(แห่ง)
ตะวันออกเฉียงเหนือ	7,294.9	74,096.2	77,540.2	158,931.3	2,967
เหนือ	5,875.8	48,275.0	42,378.3	96,529.0	1,692
ใต้	7,913.2	38,965.4	31,928.7	78,807.3	1,190
ตะวันออก	7,977.1	31,427.5	16,559.0	55,963.6	584
ตะวันตก	2,485.9	16,192.8	12,702.2	31,381.0	543
กลาง	2,672.7	15,620.3	10,690.3	28,983.3	560

รายได้การคลังท้องถิ่น ปี 2561					
ภูมิภาค	จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน (ล้านบาท)	รายได้รวม	จำนวน อปท. (แห่ง)
กรุงเทพ ปริมณฑล	28,836.4	100,291.9	30,671.6	159,799.9	316
ผลรวม	63,056.0	324,869.0	222,470.3	610,395.4	7,852

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

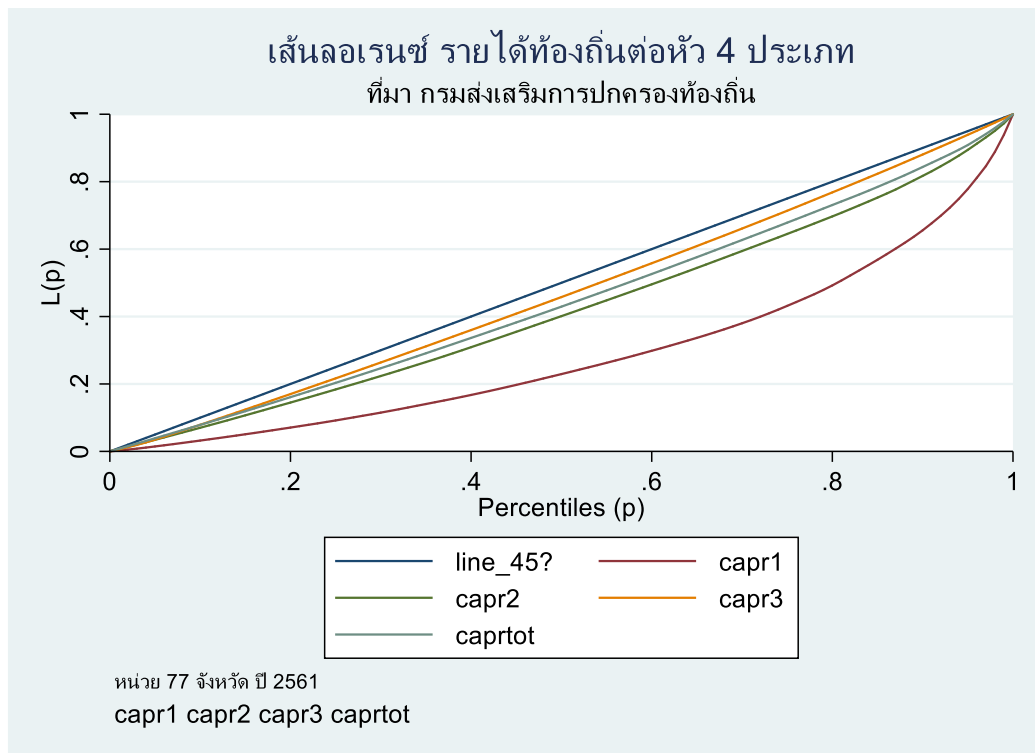
ตาราง 2 แสดงรายได้ต่อประชากรพบว่า รายได้เฉลี่ยต่อหัว 8,605 บาทต่อคน โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า กรุงเทพและปริมณฑลยังคงมีรายได้ที่จัดเก็บเอง 1,994 บาทต่อคน และภาษีแบ่ง 7,147 บาทต่อคน สูงสุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นโดยมีเงินอุดหนุนต่อคนต่ำสุดเพียง 2,662 บาท เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นที่มีเงินอุดหนุนต่อหัวอยู่ระหว่าง 3,357 - 3,697 บาท ซึ่งมีข้อสังเกตว่าเงินอุดหนุนดังกล่าวเป็นไปในลักษณะผกผัน

ตาราง 2 รายได้ท้องถิ่นต่อประชากร เปรียบเทียบตามภูมิภาค

รายได้ท้องถิ่นต่อประชากรจำแนกตามแหล่งที่มารายได้					
ภูมิภาค	จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน (บาทต่อคน)	รายได้รวม	ประชากร ในภูมิภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ	315.1957	3,375.305	3,526.607	7,217.108	21,921,357
เหนือ	448.795	4,039.818	3,658.972	8,147.585	12,011,690
ใต้	949.8745	4,271.956	3,440.521	8,662.351	9,418,874
ตะวันออก	1,199.373	5,494.184	3,357.602	10,051.16	5,035,986
ตะวันตก	698.0581	4,350.328	3,417.240	8,465.626	3,788,490
กลาง	777.0314	4,939.627	3,697.208	9,413.866	3,024,505
กรุงเทพ ปริมณฑล	1,994.037	7,147.555	2,662.101	11,803.69	10,843,036
ค่าเฉลี่ย	748.5898	4,396.999	3,460.027	8,605.616	66,043,938

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพ 1 เส้นลอเรนซ์ที่แสดงการกระจุกตัวของรายได้แต่ละประเภทของท้องถิ่นต่อหัวซึ่งแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัวมีค่าความเหลื่อมล้ำมากที่สุด



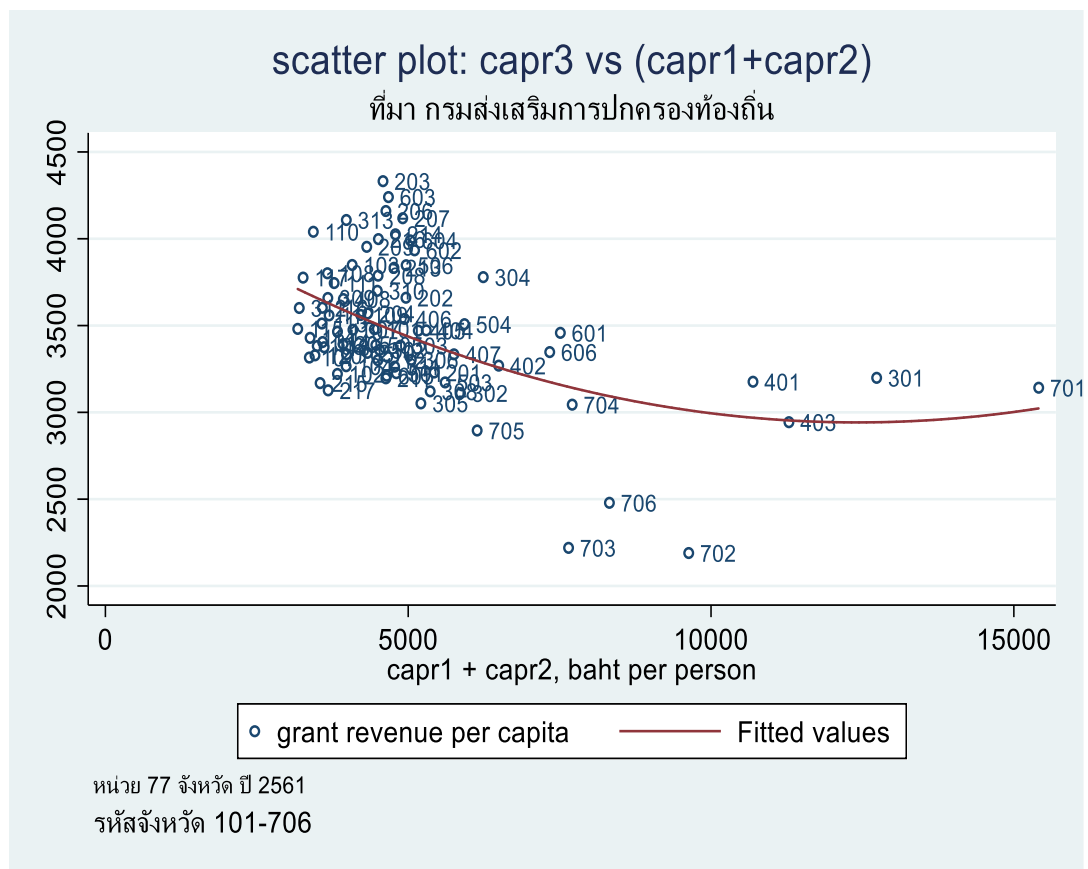
ภาพ 1 เส้นลอเรนซ์แสดงการกระจุกตัวของรายได้ท้องถิ่นต่อหัว
หมายเหตุ: capr1 (รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว), capr2 (ภาษีแบ่งต่อหัว),
capr3 (เงินอุดหนุนต่อหัว) และ caprtot (รายได้รวมต่อหัว)

ตาราง 3 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวกับรายได้ท้องถิ่นทุกประเภท โดยรวมมีค่าสหสัมพันธ์เป็นบวก ยกเว้นความสัมพันธ์กับเงินอุดหนุนต่อหัวซึ่งมีลักษณะผกผัน (-0.512) แต่ด้วยเงินอุดหนุนเป็นเพียงรายได้ย่อยส่วนหนึ่งของรายได้รวมทั้งหมดของท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อวัดค่าสหสัมพันธ์ระหว่างผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัดต่อหัวกับรายได้รวมต่อหัว ค่าสหสัมพันธ์จึงยังคงมีค่าเป็นบวก (0.791)

ตาราง 3 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ตัวแปร	รายได้ที่จัดเก็บ เองต่อหัว	ภาษีแบ่ง ต่อหัว	เงินอุดหนุน ต่อหัว	รายได้รวม ต่อหัว	ผลิตภัณฑ์มวลรวม จังหวัดต่อหัว
รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว	1.000	0.708	-0.315	0.682	0.770
ภาษีแบ่งต่อหัว	0.872	1.000	-0.202	0.827	0.671
เงินอุดหนุนต่อหัว	-0.471	-0.299	1.000	-0.053	-0.353
รายได้รวมต่อหัว	0.854	0.955	-0.113	1.000	0.603
ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ต่อหัว	0.927	0.846	-0.512	0.791	1.000

ภาพ 2 ภาพแสดงความสัมพันธ์ของรายได้ที่จัดเก็บเองรวมกับภาษีแบ่งเมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนมีลักษณะการกระจายตัวของความสัมพันธ์ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยมีข้อพึงสังเกตว่า หากไม่นำข้อมูลจังหวัดชลบุรี (401) ระยอง (403) ภูเก็ต (301) และ กรุงเทพฯ (701) มาเข้าร่วมในการพิจารณา ลักษณะของความสัมพันธ์จะเป็นไปตามหลักความผกผันกล่าวคือ เมื่อท้องถิ่นมีรายได้มากควรได้รับเงินอุดหนุนน้อยเพื่อช่วยลดระดับความเหลื่อมล้ำ



ภาพ 2 เงินอุดหนุนต่อหัวเปรียบเทียบกับผลรวมของรายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัวและภาษีแบ่งต่อหัว

ตาราง 4 ค่าดัชนีจินี (Gini Coefficient) สะท้อนว่ารายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัวมีค่าความเหลื่อมล้ำสูงสุดอันเป็นการแสดงถึงความแตกต่างของศักยภาพในการจัดเก็บรายได้

ตาราง 4 ดัชนีจินีสะท้อนความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นจำแนกตามประเภทรายได้

	ดัชนีจินี	ค่าความคลาดเคลื่อน	ค่า t
รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว	0.421	0.041	10.270
ภาษีแบ่งต่อหัว	0.153	0.022	7.090
เงินอุดหนุนต่อหัว	0.062	0.007	9.130
รายได้รวมต่อหัว	0.107	0.016	6.550

ตาราง 5 การใช้เทคนิคการแยกองค์ประกอบความเหลื่อมล้ำจำแนกตามแหล่งที่มา มีข้อสังเกตที่สำคัญที่ว่าสัดส่วนของภาษีแบ่งต่อรายได้รวมเป็นร้อยละ 51.1 แม้จะมีค่าสัมประสิทธิ์ความเหลื่อมล้ำเพียง 0.15 มีค่าสหสัมพันธ์เชิงบวกกับรายได้ทั้งหมดเท่ากับ 0.97 แต่ที่ว่าภาษีแบ่งมีผลสำคัญมากต่อดัชนีรวม (ร้อยละ 71) ส่วนเงินอุดหนุนนั้นมีบทบาทสูงที่สุดในการลดความเหลื่อมล้ำซึ่งสามารถลดลงได้ 0.43% เมื่อเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น 1%

ตาราง 5 องค์ประกอบของดัชนีความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นจำแนกตามประเภทรายได้

ที่มาของ องค์ประกอบ	Sk ส่วนแบ่ง	Gk ดัชนีจีนิ	Rk ค่าสหสัมพันธ์	Share ผลต่อดัชนีรวม	การเปลี่ยนแปลงส่วนเพิ่ม
รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว	8.7%	0.4213	0.9209	0.3164	0.2294
ภาษีแบ่งต่อหัว	51.1%	0.1527	0.9775	0.7153	0.2043
เงินอุดหนุนต่อหัว	40.2%	0.0616	-0.1365	-0.0317	-0.4337
รายได้รวม	100%	0.1067			

โดย

Gk หมายถึง ดัชนีจีนิวัดจากรายได้ท้องถิ่นแต่ละหมวด

Rk หมายถึง ค่าสหสัมพันธ์ของรายได้แต่ละหมวด ต่อ รายได้รวม (อาจจะเป็นค่าบวกหรือค่าลบแล้วแต่กรณี)

ตาราง 6 - 8 แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรรายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว ภาษีแบ่งต่อหัวและเงินอุดหนุนต่อหัวผ่านสมการ Regression โดยให้ capr1 คือ รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว

capr2 คือ ภาษีแบ่งต่อหัว

capr3 คือ เงินอุดหนุนต่อหัว

gppcap1000 คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (หน่วย 1000 บาท)

shind คือ สัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจที่อิงฐานอุตสาหกรรม

shser คือ สัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจที่อิงฐานบริการ

รหัสภูมิภาค 1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ค่าอ้างอิง)

2 คือ ภาคเหนือ

3 คือ ภาคใต้

4 คือ ภาคตะวันออก

5 คือ ภาคตะวันตก

6 คือ ภาคกลาง

7 คือ กรุงเทพฯและปริมณฑล

ในตาราง 6 พบว่ารายได้ที่จัดเก็บเองจะเพิ่มขึ้นตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (ค่าสัมประสิทธิ์ 3.92 หมายความว่า gpp เพิ่มขึ้น 1000 บาท ทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น 3.9 บาท) และสัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจที่อิงฐานบริการ (ค่าสัมประสิทธิ์ 32.90 หมายความว่าหากสัดส่วนโครงสร้างเปลี่ยนไป 1% ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้มากขึ้น 9.18 บาท) หากให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานเพื่อการเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค (ค่าดัมมี่-Dummy) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคใต้และภาคเหนือส่งผลต่อรายได้ที่จัดเก็บเองเรียงจากมากไปน้อยตามค่าสัมประสิทธิ์ 537.17, 456.99 และ 231.45 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตาราง 6 สมการ Regression แสดงความสัมพันธ์รายได้ที่จัดเก็บเองต่อหัว

Regression				
Number of observation	76			
Wald chi2 (9)	332.68			
Prob > Chi2	0			
capr1	Coefficient	Std. Err.	z	P>[z]
gppcap1000	3.924	0.526	7.45	0.000
shind	9.184	6.012	1.53	0.127
shser	32.909	5.923	5.56	0.000
Region				
2	231.455	106.361	2.01	0.045
3	456.998	127.571	3.58	0.000
4	-34.482	185.954	-0.19	0.853
5	272.600	149.493	1.82	0.068
6	175.020	159.575	1.10	0.273
7	537.170	176.930	3.04	0.002
Constant term	-2177.034	435.822	-5.00	0.000
R-square = 0.83				

ตาราง 7 ผลสัมฤทธิ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (ค่าสัมประสิทธิ์ 10.06) และสัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจที่อิงฐานบริการ (ค่าสัมประสิทธิ์ 37.43) ส่งผลเชิงบวกต่อภาษีแบ่งเช่นเดียวกับรายได้ที่จัดเก็บเอง หากให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานเช่นเดิม (ค่าดัมมี่-Dummy) กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ภาคกลาง ภาคตะวันตกและภาคเหนือส่งผลต่อภาษีแบ่งเรียงลำดับจากมากไปน้อยอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนภาคใต้ และภาคตะวันออกมิได้ส่งผลต่อภาษีแบ่งอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (prob > Z)

ตาราง 7 สมการ Regression แสดงความสัมพันธ์ภาษีแบ่งต่อหัว

Regression				
Number of observation	76			
Wald chi2 (9)	383.71			
Prob > Chi2	0			
capr2	Coefficient	Std. Err.	z	P>[z]
gppcap1000	10.063	1.0363	9.71	0.000
shind	-10.117	11.824	-0.86	0.392
shser	37.439	11.649	3.21	0.001
region				
2	693.634	209.166	3.32	0.001
3	190.625	250.876	0.76	0.447
4	-283.015	365.690	-0.77	0.439
5	732.977	293.987	2.49	0.013
6	1004.143	313.813	3.20	0.001

Regression				
Number of observation	76			
Wald chi2 (9)	383.71			
Prob > Chi2	0			
capr2	Coefficient	Std. Err.	z	P>[z]
7	1442.158	347.944	4.14	0.000
Constant term	438.149	857.070	0.51	0.609
R-square = 0.83				

ตาราง 8 ตัวแปรผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร สัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจประเภทบริการ และสัดส่วนโครงสร้างเศรษฐกิจประเภทอุตสาหกรรมมิได้ส่งผลต่อเงินอุดหนุนต่อหัวอย่างมีนัยสำคัญ (prob > Z) ภาคกลาง (ค่าสัมประสิทธิ์ 325.24) เป็นเพียงภูมิภาคเดียวที่ส่งผลต่อเงินอุดหนุนต่อหัวในเชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญเมื่อให้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นฐานในการเปรียบเทียบ ส่วนกรุงเทพและปริมณฑลก็ส่งผลต่อเงินอุดหนุนเช่นเดียวกันแต่เป็นไปในทิศทางเชิงลบ (ค่าสัมประสิทธิ์ - 666.13) ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ ไม่ส่งผลต่อเงินอุดหนุนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ตาราง 8 สมการ Regression แสดงความสัมพันธ์เงินอุดหนุนต่อหัว

Regression				
Number of observation	76			
Wald chi2 (9)	68.84			
Prob > Chi2	0			
capr3	Coefficient	Std. Err.	z	P>[z]
gppcap1000	-.381	.489	-0.78	0.436
shind	-4.139	5.580	-0.74	0.458
shser	.119	5.497	0.02	0.983
region				
2	148.488	98.718	1.50	0.133
3	-73.546	118.404	-0.62	0.535
4	39.155	172.592	0.23	0.821
5	-28.420	138.751	-0.20	0.838
6	325.244	148.108	2.20	0.028
7	-666.131	164.216	-4.06	0.000
Constant term	3619.984	404.505	8.95	0.000
R-square = 0.4776				

สรุปและอภิปรายผล

บทวิเคราะห์นี้สังเคราะห์จากผลงานชุดโครงการวิจัย⁵ เน้นวิเคราะห์ฐานะการคลังท้องถิ่นและเศรษฐกิจในประเทศไทย วัดความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น (เทศบาล และ อบต. ทุกแห่ง) โดยประมวลเป็นรายจังหวัด เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการ ผลการศึกษาโดยสรุป คือ ก) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองคิดเป็นสัดส่วนน้อย 7% มีเพียง 7 จังหวัดที่รายได้ที่จัดเก็บเองสูงกว่า 15% การวัดความเหลื่อมล้ำ (ดัชนีจีนิ) เท่ากับ 0.42 แสดงว่าเหลื่อมล้ำสูง ข) ภาษีแบ่งให้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40-50 ของรายได้รวม และดัชนีความเหลื่อมล้ำ เท่ากับ 0.15 ค) สาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น เนื่องจากการกระจุกตัวทางเศรษฐกิจ (วัดด้วย gpp per capita) ไม่ได้กระจายอย่างเท่าเทียม กันส่งผลให้ฐานภาษีท้องถิ่นระหว่างจังหวัดแตกต่างกัน ง) เงินอุดหนุนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่รัฐดำเนินการ เพื่อส่งเสริมให้ อบต. จัดบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพ และลดความเหลื่อมล้ำ อย่างไรก็ตาม ผลการทดสอบข้อสันนิษฐานยังไม่สามารถสรุปว่ารัฐได้ใช้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือลดความเหลื่อมล้ำ (การจัดสรรไม่สอดคล้องกับสูตรผกผัน) จ) ตอนสุดท้ายผู้วิจัยเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดสรรเงินอุดหนุนแนวใหม่โดยอิงสูตรผกผันและเงื่อนไขว่าวงเงินอุดหนุนของรัฐเท่าเดิม

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้เสนอการออกแบบเงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยใช้การวิเคราะห์เชิงสมมติ (Simulated Situation) โดยสันนิษฐานว่า รัฐบาลประสงค์จะปรับเปลี่ยนเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น โดยอิงเงื่อนไขสองประการ ก) วงเงินอุดหนุนให้ อบต. โดยรวมคงเดิมหรือเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ข) การจัดสรรบนสูตรผกผันสามารถแสดงได้ด้วยแบบจำลองสถานการณ์ดังนี้

หากจังหวัดใดได้รับเงินจัดเก็บเองหรือภาษีแบ่งน้อยก็จะได้รับเงินอุดหนุนมาก ในทางกลับกันหากจังหวัดใดมีรายได้มากก็จะได้รับเงินอุดหนุนลดลง ผ่านการวิเคราะห์นอกกรอบด้วยการเสนอสูตรที่มีลักษณะผกผัน โดยผลรวมของเงินอุดหนุนยังคงเท่าเดิมหรือใกล้เคียงกับของเดิม (ความแตกต่างไม่เกินร้อยละ 5 โดยเงินอุดหนุนของปี 2560 รวมกันทั้งสิ้น 238,744 ล้านบาท ค่าเฉลี่ย 3,731 บาทต่อหัว) ซึ่งแบบจำลองสถานการณ์สมมติที่สร้างขึ้นปรากฏด้วยสมการดังนี้คือ

$$\text{Capr3sim} = 5200 - 0.3 * \text{Capr12}$$

Capr3sim คือ แบบจำลองเงินอุดหนุนต่อหัวที่แต่ละท้องถิ่นได้รับ

Capr12 คือ ผลรวมของรายได้ที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่งต่อหัว

ผลลัพธ์ที่ได้จะมีลักษณะผกผันอย่างชัดเจน กล่าวคือ หากสมมติให้เงินอุดหนุนแต่ละท้องถิ่น 5,200 บาทต่อหัวเป็นขั้นต้นและเงินอุดหนุนถูกปรับค่าลดลง 0.3 ตามขนาดผลรวมรายได้ภาษีที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการผกผันเพื่อความเสมอภาค หากใช้ค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่ง (4,866 บาทต่อหัว) เป็นค่าเริ่มต้นจะได้ค่าเฉลี่ยเงินอุดหนุนจากแบบจำลองเท่ากับ 3,740 บาทต่อหัว ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของเงินอุดหนุนในปี 2561 เท่ากับ 3,731 บาทต่อหัว ซึ่งค่าเฉลี่ยแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย

⁵ โครงการวิจัยเมธีอาวุโส สนับสนุนโดย สกสว หมายเลขโครงการสัญญาเลขที่ RTA6180005

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). *การคลังท้องถิ่น : การขยายฐานรายได้และมาตรการลดความเหลื่อมล้ำ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Boadway, R. (2011). Viewpoint: Innovations in the theory and practice of redistribution policy. *Canadian Economics Association*, 44(4), 1138-1183.
- Boadway, R.; & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers : Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank.
- Li, H. (2018). Intra-provincial Fiscal Disparities and the Role of the Provincial Transfer System in China: A Case Study of Henan Province. *Public Finance and Management*, 18(2), 137 - 167.
- Ma, G., & Mao, J. (2018). Fiscal Decentralisation and Local Economic Growth: Evidence from a Fiscal Reform in China. *Fiscal Studies*, John Wiley & Sons, 39(1), 159-187.
- Shah, A. (2006). *Local Governance in Developing Countries*. Public Sector Governance and Accountability. Washington, DC: World Bank.
- Shah, A. (2014). The architecture of multi-order governance for the information age. *Keynote Address at the 20th Anniversary of the Financial and Fiscal Commission of the Republic of South Africa*. Cape Town.
- Shah, A., & Shen, C. (2006). *Fine tuning the intergovernmental transfer system to achieve a harmonious society and a level playing field for regional development in China*. Public Finance for a Harmonious Society in China. Washington, DC: World Bank.