

บทความวิจัย (Research Article)

นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเหลื่อมล้ำทางการคลัง: กรณีศึกษาจังหวัดชลบุรี Specific Grant Allocation Policy for Local Authorities and Fiscal Disparity: A Case Study of Chonburi Province

วิทยา เชาว์เจริญรัตน์* และอัชกรณ วังศ์ปรีดี

Wittaya Chaojaroenrat* and Achakorn Wongpreedee

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระหว่างปี 2544-2561 และความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นจังหวัดชลบุรีระหว่างปี 2553-2560 ใช้การวิจัยแบบผสมผสาน การวิจัยเชิงปริมาณเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิเงินอุดหนุนของท้องถิ่นทั้งประเทศและจังหวัดชลบุรีจำนวน 7,848 และ 97 แห่งตามลำดับ การวิจัยเชิงคุณภาพใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนและผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับจำนวน 9 คน โดยการวิเคราะห์เนื้อหาและตีความสร้างข้อสรุป ผลการวิจัยพบว่า นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนผันผวนตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง รัฐบาลส่วนใหญ่รักษาปริมาณเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างคงที่ ขนาดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแปรผกผันกับเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และมีการโยกย้ายภารกิจสลับไปมาระหว่างกัน สะท้อนระดับบทบาทการเมืองในการกำกับนโยบายการจัดสรรเงิน ส่งผลต่อจังหวัดชลบุรีทำให้เทศบาลฐานะดีได้รับเงินมากกว่าเทศบาลฐานะยากจนซึ่งตรงข้ามกับกลุ่ม อบต. ความเหลื่อมล้ำเงินอุดหนุนทุกประเภทของเทศบาลสูงกว่า อบต. โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหลายปีมีค่าสูงมากเนื่องจากมีท้องถิ่นจำนวนมากไม่ได้รับ จึงควรเพิ่มรายได้รวมและสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ ลดสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและใช้ตามความจำเป็น พัฒนาโครงการที่ท้องถิ่นได้รับทั่วถึงและจัดงบประมาณเฉพาะสำหรับโครงการรัฐบาล

คำสำคัญ: การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง จังหวัดชลบุรี

Abstract

This research aimed to study the government's specific grant allocation policy to local government organizations (LGOs) of Thailand during 2001-2018 and fiscal disparity of LGOs in Chonburi province during 2010-2017. It employed the mixed method research. The quantitative research was a secondary data analysis of grants for 7,848 and 97 local authorities in the country

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240

Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240

*Corresponding author; email: wityach@gmail.com

(Received: 14 October 2020; Revised: 27 September 2021; Accepted: 14 October 2021)

DOI: <https://doi.org/10.14456/psruhss.2023.57>

and Chonburi province, respectively. The qualitative research consisted of in-depth interviews with 9 persons involved in allocation and local administrators at all levels by content analysis and interpretation. It was found that such policy fluctuated according to political changes. Most governments maintained a relatively constant amount of by-authority general grants. The size of specific grants varied inversely proportional to purposive general grants, and missions were alternated between them, reflecting the level of political role in governing the policy. The phenomenon affected the income of Chonburi localities. Wealthy municipalities earned more grant than the poor, however the situation among SAOs was the opposite. The disparity of all grants among municipalities were higher than those of SAOs. In particular, the disparity in specific grants over several years were very high because many localities were not supported. It should therefore increase the total income and proportion of by-authority general grants, reduce specific grants and use as needed. Projects which LGOs can get comprehensively should be developed and additional budgets should be provided to the government projects.

Keywords: Specific grant allocation, Local authorities, Political changes, Fiscal disparity, Chonburi province

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของไทยมีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลนอกเหนือจากรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรและแบ่งเพิ่มให้ มีมูลค่าเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 30-50 ของรายได้รวมทุกประเภท ถือเป็นรายได้ที่มีสัดส่วนสูงที่สุด รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนมูลค่าสูงขึ้นทุกปีเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันมีเป้าหมายสัดส่วนรายได้รวมของท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ร้อยละ 35 ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ที่ประมาณร้อยละ 30 จากมูลค่า 32,997.70 ล้านบาทในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็น 237,800.57 ล้านบาทในปี 2561 ส่งผลให้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามความจำเป็น ตลอด 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏกระแสเรียกร้องจากท้องถิ่นทั่วประเทศอย่างต่อเนื่องให้รัฐบาลหาวิธีเพิ่มรายได้แก่ท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย บ่งบอกถึงความจริงใจของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณแก่ท้องถิ่น สะท้อนถึงการคงอยู่ของปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่ปรากฏเป็นจริงในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นยังคงขาดความเป็นอิสระทางการคลังและอยู่ในฐานะต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาลต่อไป แม้จะมีการพยายามเพิ่มรายได้จากภาษีด้านอื่นแต่กระทำไม่ได้ยาก เนื่องจาก การกำหนดอัตราและการจัดสรรต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เงินอุดหนุนจึงเป็นเครื่องมือและมีบทบาทสำคัญต่อรายได้ อปท. (ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ และคารุณี พุ่มแก้ว, 2560)

นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้ท้องถิ่นมีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) ซึ่งมีตัวแทนจาก 3 ฝ่ายคือ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมกันพิจารณาจำนวนเงินและวิธีการจัดสรร เงินอุดหนุนแบ่งเป็น 2 หมวดใหญ่ ได้แก่ 1) หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ประกอบด้วย 1.1) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ มีวัตถุประสงค์ให้ท้องถิ่นตัดสินใจเลือกทำตามอำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระ การจัดสรรยึดหลักความเท่าเทียมและเป็นธรรมโดยใช้เกณฑ์หลากหลาย เช่น จำนวนประชากร ประเภทท้องถิ่น จำนวนหมู่บ้าน และการลดความเหลื่อมล้ำด้วยการแปรผกผันกับรายได้ 1.2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ คือเงินที่มาพร้อมภารกิจที่มอบให้ท้องถิ่นโดยถ้วนหน้า เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานขั้นต่ำใกล้เคียงกันทั่วประเทศ เช่น อาหารกลางวันนักเรียน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ

2) หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grant) คือเงินที่ให้แกโครงการเฉพาะพื้นที่ที่จำเป็นเร่งด่วน เพื่อแก้ปัญหาหรือขาดแคลน เช่น ก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่น อาคารเรียน ศูนย์เด็กเล็ก การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีการกำหนดประเด็นการพัฒนาและขั้นตอนให้ อบต.ต้องยื่นขอรับการสนับสนุนเป็นรายโครงการต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ส.ถ.) ที่ต่อมาภายหลังเปลี่ยนให้ยื่นต่อสำนักงบประมาณโดยตรง

การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถูกวิจารณ์ว่ามีการเมืองเกี่ยวข้องมากทั้งการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ จนสร้างความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างท้องถิ่นเป็นอย่างมาก สรณะ เทพเนาว์ (2559ก; 2559ข) นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทยชี้ว่า เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นต้องการตอบสนองความต้องการประชาชนและเพื่อความมั่นคงในสถานภาพของตนจึงพยายามหางบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ ขั้นตอนการพิจารณาเปิดโอกาสให้มีการ “วิ่งงบประมาณ” ซึ่งมักมีข่าวการทุจริตวิ่งเต้น ที่สำคัญคือการจัดสรรเงินไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณามาตรฐาน เป็นการตั้งงบประมาณแบบลอยที่ไม่กำหนดเวลา ท้องถิ่นต้องรอคำตอบไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (สนทท.) และสมาคมท้องถิ่นอื่นเคยเรียกร้องให้ยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมดและให้เปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแทนเพื่อให้ท้องถิ่นได้รับงบประมาณเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังมีหลักฐานจากข่าวและการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อสารมวลชนแหล่งต่าง ๆ เป็นระยะ เช่น “ตัดงบอุดหนุนป้อมวิ่งเต้น-ห้ามประชานิยม! ป.ป.ช.ขงยาแรงปราบโกงท้องถิ่น” (สำนักข่าวอิศรา, 2559)

ในทางวิชาการปรากฏงานวิจัยยืนยันว่าการเมืองเกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังในประเทศไทย อาทิ งานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2560) พบว่าความเหลื่อมล้ำการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติโดยตรง นโยบายผันผวนระหว่างสองพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชั้นนำทำให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มปริมาณสูงขึ้นมาก แสดงว่าการเมืองระดับชาติมีบทบาทกำกับท้องถิ่นมากขึ้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแต่ละจังหวัดแปรตามพรรครัฐบาล และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีการวิ่งเต้นและกับการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายธุรกิจ การเมืองระดับชาติ และข้าราชการระดับสูง สิ่งเหล่านี้ส่งผลเสียต่อสังคมโดยรวม ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระลดลง งบประมาณแผ่นดินรั่วไหล มีการได้ประโยชน์เฉพาะคนบางกลุ่ม สะท้อนความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินอุดหนุนอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยิ่ง

การวิจัยครั้งนี้มุ่งสนใจนโยบายสาธารณะในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นของท้องถิ่นภายในจังหวัดเดียวกันจากการทบทวนวรรณกรรมยังไม่พบการวิเคราะห์ในระดับนี้ การเลือกจังหวัดชลบุรีเนื่องจากเป็นหนึ่งในสามจังหวัดนำร่องในโครงการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor, EEC) ร่วมกับจังหวัดฉะเชิงเทราและจังหวัดระยอง อันมีเป้าหมายให้ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยสูงขึ้นหลุดพ้นจากกับดักรายได้ปานกลาง การพัฒนาจึงควรมีเป้าหมายให้ท้องถิ่นโดยทั่วไปทั้งจังหวัดเจริญก้าวหน้าไปพร้อมกัน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษานโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ในปีงบประมาณ 2544-2561
2. เพื่อรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ขนาดและความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลที่ให้เทศบาลและ อบต.จังหวัดชลบุรีในปีงบประมาณ 2553-2560 ครอบคลุมการบริหารงานของ 3 รัฐบาล
3. เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและเสนอแนวทางปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ส่งเสริมเป้าหมายการมีอิสรภาพทางการคลังบนพื้นฐานความเสมอภาคและความเป็นธรรม

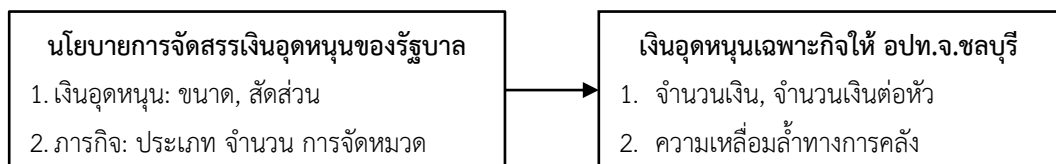
แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่มีเป้าหมายให้ประชาชนพลเมืองปกครองตนเอง โดยรัฐบาลโอนหน้าที่และความรับผิดชอบบริการสาธารณะสู่หน่วยท้องถิ่นล่างสุดให้ตัดสินใจกระทำเองบนหลักการประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Faguet, 2012) แต่ความแตกต่างโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจทำให้รูปแบบการบริหารการปกครองแตกต่างกันไป โดย Oates (1972) ชี้ว่าหน่วยปกครองที่เหมาะสมควรมีพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เล็กที่สุดที่ได้ประโยชน์และรับต้นทุนจากบริการ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) และสิทธิตามกฎหมายเหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่กระทบอำนาจอธิปไตยของรัฐ ตลอดจนต้องมีรายได้เพียงพอแก่การดำเนินงาน หลักการการกระจายอำนาจทางการคลังต้องดำเนินการคู่กับการกระจายอำนาจด้านหน้าที่โดยกำหนดภารกิจและรายรับ (expenditure & revenue Assignment) ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นและระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันเอง แต่การกำหนดรายจ่ายอาจทำให้รายรับไม่เพียงพอเงินโอนระหว่างรัฐบาลจึงเข้ามาเสริม (Bird, 2000)

เงินโอนระหว่างรัฐบาลหรือเงินอุดหนุน (Intergovernmental Transfer or Grant) มีวัตถุประสงค์อเนกประการ กล่าวคือ เพื่อเสริมรายได้ให้เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ เป็นหลักประกันแก่พลเมืองทั่วประเทศว่าจะได้รับการบริการที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน แก้ปัญหาความขาดแคลนเฉพาะพื้นที่ และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ตลอดจนดูดซับผลกระทบทางลบหรือเพิ่มพูนผลกระทบทางบวกจากภายนอกอีกด้วย (externalities or Spill-over Effect) (Bahl, 2000)

ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (Fiscal Disparity) การจัดสรรเงินอุดหนุนมีหลักการให้คำนึงถึง ความเป็นอิสระ การพึ่งพาตนเอง ความรับผิดชอบ และความเสมอภาคทางการคลัง (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557) คือพิจารณาความไม่สมดุลระหว่างรายได้และภารกิจแนวดิ่ง (vertical imbalance) ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยท้องถิ่น และความไม่สมดุลแนวนอน (horizontal imbalance) ระหว่างท้องถิ่น (Boadway & Shah, 2007) การจัดสรรเงินที่ไม่เสมอภาคจะสร้างปัญหาให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้ไม่เพียงพอจัดบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ควรจะเป็น (Martinez-Vazquez & Boex, 2001) ในต่างประเทศปรากฏงานศึกษาที่ยืนยันว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนมีความสัมพันธ์กับการเมืองทั้งการกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ เช่น Borck & Owings (2003) ชี้ว่าเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับความพยายาม “ลื้อบปั้” เจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางที่มีหน้าที่จัดสรรเงิน และ Bahl & Linn (1994) ศึกษาว่ารัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาใช้เงินอุดหนุนหลายรูปแบบเพื่อควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นได้

กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

แบบแผนของการวิจัย การวิจัยครั้งนี้อยู่บนฐานของการวิจัยแบบผสมวิธี (Mixed Methodology Research) ระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quantitative Research) เพื่อเชื่อมโยงการวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ครอบคลุมวัตถุประสงค์ มีรายละเอียดสำคัญดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การวิจัยเชิงปริมาณ ประชากรได้แก่ (1) การศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจรวมของประเทศ ประชากรได้แก่ อปท.รูปแบบทั่วไปทั้งประเทศจำนวน 7,848 แห่ง ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเนื่องจากเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (2) การศึกษาการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระดับจังหวัดเลือกจังหวัดชลบุรีโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ด้วยเหตุผลที่เป็นหนึ่งในสามจังหวัดนำร่องของโครงการ EEC ซึ่งมี อปท.รูปแบบทั่วไปจำนวน 97 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาล 47 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จำนวน 2, 10 และ 35 แห่งตามลำดับ และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 50 แห่ง ไม่รวมเมืองพัทยาและ อบจ.ชลบุรี

การวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องและมีความน่าเชื่อถือในการจัดสรรเงินอุดหนุน กลุ่มตัวอย่างจึงคัดเลือกตัวแทนจาก หน่วยงานกำหนดนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุน หน่วยงานจัดสรรเงินอุดหนุน และหน่วยรับเงินอุดหนุน รวม 9 คน โดยวิธีสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง ประกอบด้วย (1) ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ก.ก.ก.จำนวน 1 คน (2) ผู้บริหารระดับสูงจาก ส.ก.จำนวน 1 คน (3) ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายก อบจ.นายกเทศมนตรีนครนายกเทศมนตรีเมืองนายกเทศมนตรีตำบล และนายก อบต.รวม 5 คน และ (4) ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดเทศบาลตำบล และหัวหน้าสำนักปลัด อบต.รวม 2 คน

เครื่องมือวิจัย การวิจัยเชิงปริมาณ เครื่องมือได้แก่ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ประกอบด้วย (1) ข้อมูลเงินอุดหนุนทุกประเภทของรัฐบาลที่ให้ อปท.ทั่วประเทศ ประเภทและจำนวนภารกิจ/โครงการ และการจัดหมวดหมู่ระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ (2) ข้อมูลเงินอุดหนุนและจำนวนประชากรแยกรายท้องถิ่นของจังหวัดชลบุรี

การวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือคือการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยใช้แบบสอบถามกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) แบบเปิด (Open Ended Question) เพื่อให้ทราบปัญหาการขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการจัดสรรเงิน

การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยเชิงปริมาณ มี 2 ส่วนคือ (1) ข้อมูลเงินอุดหนุนท้องถิ่นของทั่วประเทศรวบรวมจากเอกสารเผยแพร่ที่สำคัญคือ ประกาศ แผนผังการจัดสรรเงิน และข้อมูลรายได้ อปท. แหล่งข้อมูลมาจาก ก.ก.ก.และ ส.ก. ครอบคลุมตั้งแต่ปีแรกที่มีการจัดสรรเงินคือปีงบประมาณ 2544-2561 (2) ข้อมูลเงินอุดหนุนของจังหวัดชลบุรีแยกรายท้องถิ่นรวบรวมจากข้อมูลรายได้ อปท.ระดับจังหวัดของ ส.ก.ซึ่งเริ่มเผยแพร่ในปี 2553-2561 และขอรายงานและบัญชีประกอบการโอนจัดสรรเงินจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี

การวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) บุคคลตัวแทนจากหน่วยงานจากนั้นประสานงานและนัดขอสัมภาษณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลเชิงปริมาณ (1) นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล เริ่มจากการจำแนกประเภทตามโครงสร้างคือ เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แล้ววิเคราะห์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนประเภทอื่นโดยใช้สถิติร้อยละ และการจัดหมวดหมู่ประเภทภารกิจระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ (2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของ อปท.จังหวัดชลบุรีเปรียบเทียบกับเงินอุดหนุนประเภทอื่น วิเคราะห์โดยใช้สถิติ ค่าเฉลี่ย ร้อยละ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ F-test และวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำจากเงินอุดหนุนต่อประชากรโดยใช้สัมประสิทธิ์ GINI และอัตราส่วน Decile Dispersion (World Bank Institute, 2005)

ข้อมูลเชิงคุณภาพ นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์แบบอุปนัยและตีความสร้างข้อสรุป โดยแยกเป็นประเด็นข้อเสนอแนะทางปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ผลการวิจัย

1. นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล

เงินอุดหนุนแม้ช่วยเสริมรายได้ให้ท้องถิ่นแต่ก็ถูกใช้เป็นกลไกกำกับควบคุมทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนจึงแตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลแต่ละสมัย เห็นได้จากการกำหนดขนาดและสัดส่วนเงินอุดหนุนแต่ละประเภท การผลักดันภารกิจใหม่ ยกเลิกภารกิจเดิม และการจัดวางภารกิจระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ดังนี้

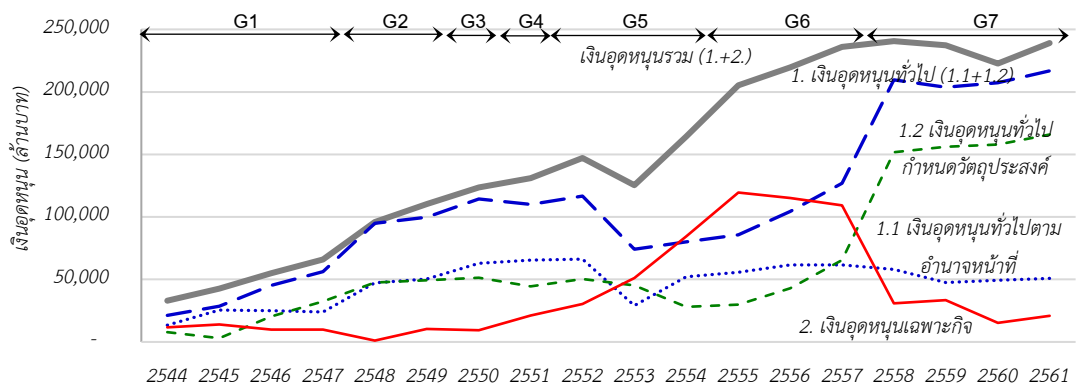
1.1 การกำหนดขนาดและสัดส่วนเงินอุดหนุน จากตาราง 1 และภาพ 1 ขนาดเงินอุดหนุนทั้งสามประเภทผันผวนอย่างมากในขณะที่เงินอุดหนุนรวมเพิ่มอย่างต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่สมัยรัฐบาล G1 และ G2 รักษาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไว้ค่อนข้างคงที่ แต่เพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งสองประเภทอย่างต่อเนื่องและคงที่ในช่วงปลาย ในรัฐบาล G3 เพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่สูงกว่าประเภทอื่น

ตาราง 1 สมัยรัฐบาล ขนาด และร้อยละของเงินอุดหนุนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ปีงบประมาณ 2544-2561 (อบจ. เทศบาล และ อบต.)

สมัย รัฐบาล	ปี งบประมาณ	เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุน
		รวม	ทั่วไปรวม	ตามอำนาจหน้าที่	กำหนดวัตถุประสงค์	เฉพาะกิจ
G1	2544	32,997.70	21,232.95	13,412.83	7,820.12	11,764.75
		100.00	64.35	40.65	23.70	35.65
	2545	42,614.96	28,578.56	25,571.63	3,006.93	14,036.40
		100.00	67.06	60.01	7.06	32.94
	2546	55,074.12	45,266.43	24,926.99	20,339.44	9,807.69
		100.00	82.19	45.26	36.93	17.81
	2547	66,067.19	56,231.30	23,855.38	32,375.92	9,835.89
		100.00	85.11	36.11	49.00	14.89
G2	2548	95,873.23	94,776.50	47,252.32	47,524.18	1,096.73
		100.00	98.86	49.29	49.57	1.14
	2549	110,213.88	99,825.85	50,427.09	49,398.76	10,388.03
		100.00	90.57	45.75	44.82	9.43
G3	2550	123,574.88	114,293.14	62,995.05	51,298.09	9,281.74
		100.00	92.49	50.98	41.51	7.51
G4	2551	131,074.94	109,997.93	65,428.81	44,569.12	21,077.01
		100.00	83.92	49.92	34.00	16.08
G5	2552	147,137.09	116,652.46	66,233.60	50,418.86	30,484.63
		100.00	79.28	45.01	34.27	20.72
	2553	125,363.04	74,271.74	29,062.62	45,209.12	51,091.30
		100.00	59.25	23.18	36.06	40.75
	2554	164,332.87	80,029.00	52,062.62	27,966.38	84,303.87
		100.00	48.70	31.68	17.02	51.30
G6	2555	205,192.07	85,695.00	55,768.89	29,926.11	119,497.07
		100.00	41.76	27.18	14.58	58.24
	2556	219,519.74	104,444.85	61,635.16	42,809.69	115,074.89
		100.00	47.58	28.08	19.50	52.42
	2557	236,088.77	126,967.51	61,635.16	65,332.35	109,121.26
		100.00	53.78	26.11	27.67	46.22
G7	2558	240,601.55	209,731.85	58,030.88	151,700.97	30,869.70

สมัย รัฐบาล	ปี งบประมาณ	เงินอุดหนุน รวม	เงินอุดหนุน ทั่วไปรวม	เงินอุดหนุนทั่วไป		เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ
				ตามอำนาจหน้าที่	กำหนดวัตถุประสงค์	
		100.00	87.17	24.12	63.05	12.83
	2559	237,154.54	203,697.39	47,618.46	156,078.93	33,457.15
		100.00	85.89	20.08	65.81	14.11
	2560	222,586.69	207,352.63	49,355.04	157,997.59	15,234.06
		100.00	93.16	22.17	70.98	6.84
	2561	237,800.57	216,835.58	50,945.52	165,890.06	20,964.99
		100.00	91.23	21.31	69.92	8.77

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



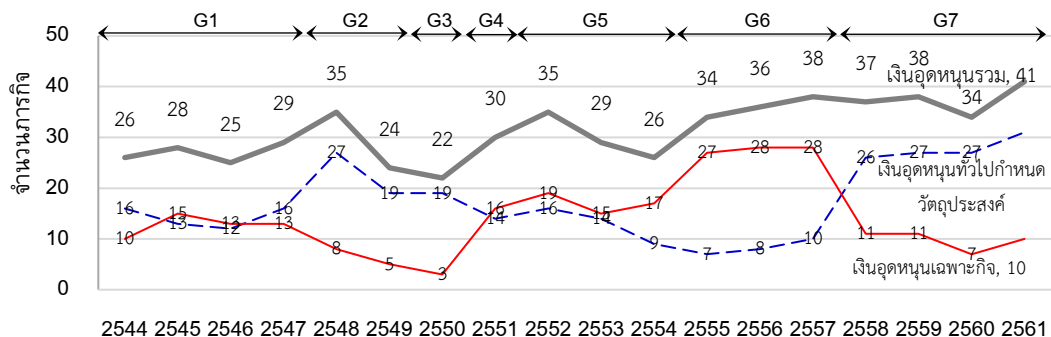
ภาพ 2 เงินอุดหนุนของรัฐบาลให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. ปีงบประมาณ 2544-2561

ต่อมารัฐบาล G4 เริ่มปรับเพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสูงขึ้น เมื่อถึงรัฐบาล G5 ได้เพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจอย่างต่อเนื่องจนสูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปทั้งสอง และลดเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ในปีสุดท้ายรัฐบาล G6 เพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขึ้นไปอีกในปีแรกและคงไว้ระดับสูงในปีถัดมา และค่อย ๆ เพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ทุกปี จากนั้นรัฐบาล G7 พลิกนโยบายเป็นตรงกันข้ามโดยลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลงและเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์อย่างมากทันทีตั้งแต่ปีแรก และคงนโยบายนี้ไว้ต่อเนื่องในปีถัดมา

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2548 ทุกรัฐบาลรักษากำหนดเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างคงที่คือมีการปรับตัวในช่วงแคบ 47,000-66,000 ล้านบาทมาโดยตลอด รัฐบาล G6 มีขนาดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสูงที่สุดในปี 2555 มูลค่า 119,497.07 ล้านบาท และรัฐบาล G2 มีต่ำที่สุดเพียง 1,096.73 ล้านบาทเท่านั้น

ในด้านสัดส่วนของรายได้เงินอุดหนุน สมัยรัฐบาล G1-G4 มีสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่มากที่สุดประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณเงินอุดหนุน และมีสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน้อยที่สุด รัฐบาล G5 และ G6 มีสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากที่สุดจนใกล้เคียงและมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป และรัฐบาล G7 มีสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์มากที่สุดและมีสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน้อยที่สุด

1.2 การกำหนดประเภท จำนวน และการจัดหมวดภารกิจระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์



ภาพ 3 จำนวนภารกิจเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ปี 2544-2561

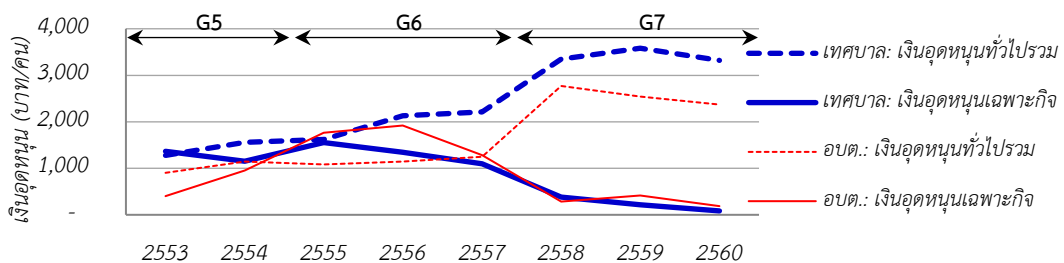
จากภาพ 3 ภารกิจทั้งสองหมวดเงินอุดหนุนที่ให้ อบต.ดำเนินการตั้งแต่ปี 2544 มีจำนวนรวมอย่างน้อย 133 ประเภท รัฐบาลแต่ละยุคสมัยมีนโยบายการกำหนดภารกิจเปลี่ยนแปลงสลับไปมา ทั้งการริเริ่มใหม่ การยุติ การจัดวางและการโยกย้ายหมวดภารกิจ เริ่มตั้งแต่รัฐบาล G1 ในปี 2546 มีการกิจเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เมื่อเริ่มต้นน้อยมาก ได้รับมอบภารกิจถ่ายโอนจากส่วนราชการเดิมจำนวน 11 ประเภทมารวมไว้ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ รัฐบาล G2 และ G3 ลดจำนวนโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแต่เพิ่มภารกิจในหมวดเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ จากนั้น รัฐบาล G4 เพิ่มโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับไปดั้งเดิมและเพิ่มจำนวนขึ้นอีก รัฐบาล G5 ลดจำนวนภารกิจเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ในช่วงปีท้ายของการบริหารงาน รัฐบาล G6 มีการริเริ่มภารกิจระยะยาวไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่น้อยกว่า 10 ประเภท เช่น การศึกษาภาคบังคับ-ค่าเช่าบ้านครู เป็นต้น และย้ายภารกิจจากหมวดเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไปไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจรวม 8 ประเภท ได้แก่ โครงสร้างหลักประกันผู้สูงอายุ สวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ ศูนย์บริการทางสังคม สถานสงเคราะห์คนชรา การถ่ายโอนบุคลากร ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจัดการศึกษาขั้นปฐมวัย และชดเชยรายได้ความไม่สงบใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่เมื่อมาถึงรัฐบาล G7 มีการย้ายภารกิจเหล่านี้กลับสู่หมวดเดิมถึง 17 ประเภทภายในปีแรกของการบริหารงาน แสดงถึงนโยบายที่ต่างกันในการให้นิยามหมวดเงินและการจัดวางภารกิจลงในหมวดเงิน

2. เปรียบเทียบเงินอุดหนุนต่อหัวของเทศบาลกับ อบต.ภายในจังหวัดชลบุรี

ตาราง 2 เงินอุดหนุนของรัฐบาลต่อหัวและความแตกต่างระหว่างเทศบาลกับ อบต.จังหวัดชลบุรี ปี 2553-2560

เงินอุดหนุน (บาท/คน)	ปี								ค่าเฉลี่ย
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	
เทศบาล (N)	39	44	47	47	47	47	47	47	
เงินอุดหนุนทั่วไป	1,277.53	1,560.75	1,622.80	2,130.87	2,210.57	3,347.93	3,581.81	3,319.13	2,381.42
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,366.39	1,152.30	1,553.32	1,343.37	1,098.32	379.63	212.66	83.75	898.72
- ทน.คร. ท.เมือง (12)	1,611.36	2,397.48	2,183.70	1,498.69	2,351.14	435.40	235.55	36.43	1,142.30
- เทศบาลตำบล (35)	1,022.35	662.51	1,337.19	1,290.12	668.78	360.50	204.82	99.98	577.99
อบต. (N)	58	53	50	50	50	50	50	50	
เงินอุดหนุนทั่วไป	996.70	1,144.76	1,080.18	1,148.42	1,247.65	2,770.20	2,541.14	2,368.50	1,662.19
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	548.94	955.37	1,766.95	1,920.11	1,283.28	286.05	418.11	186.45	920.66

เงินอุดหนุน (บาท/คน)	ปี								ค่าเฉลี่ย
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	
- อบต.กลาง,ใหญ่ (7)	238.36	579.51	1,498.25	2,379.97	1,092.60	148.56	131.02	0.91	728.85
- อบต.เล็ก (43)	659.08	1,029.75	1,810.69	1,845.24	1,314.32	308.43	464.85	216.66	873.74
SD									
- อ.ทั่วไป เทศบาล	555.64	678.68	736.25	1,299.19	1,079.93	2,009.34	2,799.54	2,741.63	
- อ.ทั่วไป อบต.	303.54	347.53	265.48	316.61	385.04	1,244.16	1,045.78	727.49	
T	2.881	3.685	4.770	5.045	5.777	1.690	2.396	2.302	
Sig.	0.006	.000	.000	.000	.000	.095	.020	.025	
- อ.เฉพาะกิจ เทศบาล	1,708.86	1,639.50	1,580.16	1,020.12	1,504.25	629.68	561.30	212.01	
- อ.เฉพาะกิจ อบต.	1,151.59	652.48	1,143.95	1,402.98	688.77	417.84	632.27	405.83	
T	2.615	.802	-.766	-2.303	-.770	.867	-1.688	-1.575	
Sig.	0.011*	.425	0.446	0.023*	0.004*	.388	0.095	.119	



ภาพ 4 เงินอุดหนุนต่อคนของเทศบาล และ อบต. จังหวัดชลบุรี ปีงบประมาณ 2553-2560

จากตาราง 2 และภาพ 4 เงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลและ อบต.ได้รับทุกปีมีมูลค่าแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 เทศบาลได้รับเงินมากกว่า อบต.มาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2,381.42 บาท/คน ในขณะที่ อบต.มีค่าเฉลี่ย 1,662.19 บาท/คนเท่านั้น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความไม่แน่นอน สมัยรัฐบาล G5 เทศบาลได้รับมากกว่า อบต. แต่สมัยรัฐบาล G6 อบต.กลับได้รับมากกว่าเทศบาลและสูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปของ อบต.เอง ต่อมาสมัย G7 มีการใช้นโยบายแบบพลิกผัน โดยจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่สูงมากและจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจน้อยมาก และเป็นเช่นเดียวกันทั้งเทศบาลและ อบต.

เมื่อทดสอบความแตกต่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อคนระหว่างท้องถิ่นขนาดต่างกัน โดยจำแนก อบต. ออกเป็น 4 ขนาดคือ (1) เทศบาลนครและเทศบาลเมือง (2) เทศบาลตำบล (3) อบต.ขนาดใหญ่และขนาดกลาง และ (4) อบต.ขนาดเล็ก พบว่าเทศบาลนครและเทศบาลเมืองได้รับเงินมากกว่าเทศบาลตำบลและ อบต.มาก แต่ในกลุ่ม อบต.ให้ผลตรงกันข้าม อบต.ที่มีฐานะยากจนกลับได้รับเงินมากกว่า อบต.ขนาดใหญ่และขนาดกลาง

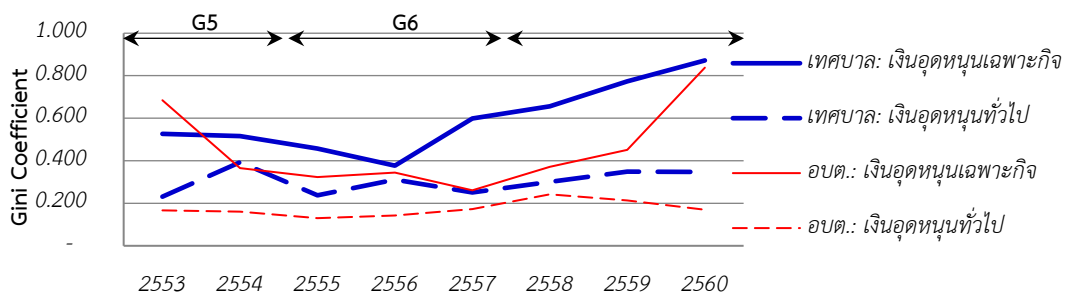
3. วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำเงินอุดหนุนด้วยสัมประสิทธิ์ GINI และอัตราส่วน Decile Dispersion

ตาราง 3 สัมประสิทธิ์ Gini และอัตราส่วน Decile Dispersion ของเงินอุดหนุนให้เทศบาลและ อบต.จังหวัดชลบุรี ปีงบประมาณ 2553-2560

เงินอุดหนุน	ปีงบประมาณ							
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
เทศบาล (แห่ง)	39	44	47	47	47	47	47	47
ไม่ได้รับ งอ.เฉพาะกิจ	-	2	-	-	6	12	26	31
อบต. (แห่ง)	58	53	50	50	50	50	50	50
ไม่ได้รับ งอ.เฉพาะกิจ	21	6	-	-	2	4	5	35

เงินอุดหนุน	ปีงบประมาณ							
	2553	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560
สัมประสิทธิ์ GINI								
เทศบาล- จอ.ทั่วไป	0.231	0.228	0.237	0.311	0.251	0.301	0.349	0.348
- จอ.เฉพาะกิจ	0.526	0.516	0.457	0.377	0.599	0.656	0.773	0.872
อบต.- จอ.ทั่วไป	0.167	0.160	0.130	0.142	0.172	0.242	0.213	0.170
- จอ.เฉพาะกิจ	0.685	0.366	0.324	0.344	0.261	0.372	0.452	0.838
อัตราส่วน Decile Dispersion								
เทศบาล- จอ.ทั่วไป	4.12	3.98	3.97	5.68	4.49	5.80	7.24	8.54
D10th	2,445.09	3,120.17	3,195.86	5,069.95	4,501.16	7,940.82	10,039.83	9,797.94
D1st	593.96	784.92	804.41	892.77	1,001.38	1,370.24	1,386.06	1,146.94
- จอ.เฉพาะกิจ	28.73	62.82	15.59	9.58	*	*	*	*
D10th	5,645.93	5,502.78	5,644.47	3,669.48	4,682.54	6,079.08	9,164.59	618.46
D1st	196.50	87.60	362.13	383.15	0.00	0.00	0.00	0.00
อบต.- จอ.ทั่วไป	2.33	2.84	2.33	2.55	2.91	5.97	4.23	3.80
D10th	1,355.46	1,847.98	1,614.00	1,730.34	1,941.08	5,453.16	4,732.69	3,651.01
D1st	581.98	649.86	692.21	677.65	668.00	913.79	1,118.85	960.85
- จอ.เฉพาะกิจ	*	*	14.94	10.08	12.74	377.28	*	*
D10th	2,680.34	2,393.09	4,467.62	5,227.43	2,579.03	4,024.21	3,467.95	1,273.98
D1st	0.00	0.00	298.98	518.69	202.51	10.67	0.00	0.00

หมายเหตุ: * ไม่สามารถหาค่าได้เพราะ D1st ไม่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงมีค่าเป็นศูนย์ แสดงถึงความเหลื่อมล้ำสูงมาก



ภาพ 5 สัมประสิทธิ์ GINI เงินอุดหนุนเทศบาลและ อบต. จ.ชลบุรี

ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนแสดงได้ดังตาราง 3 และภาพ 5 ในภาพรวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความเหลื่อมล้ำมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปมาก และมีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในปี 2560 และน้อยที่สุดในช่วงปี 2556-2557 เมื่อวิเคราะห์สัมประสิทธิ์ GINI (1) ด้านเงินอุดหนุนทั่วไปของเทศบาลและ อบต.มีความเหลื่อมล้ำปานกลางและน้อยตามลำดับโดยตลอด (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจต่อหัวผันผวนไปตามสมัยรัฐบาลแสดงถึงความเหลื่อมล้ำมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปมากทั้งกลุ่มเทศบาลและ อบต. โดยมีค่าปานกลางถึงสูงมากในปีแรกของรัฐบาล G5 แล้วลดลงในสมัยรัฐบาล G6 ต่อมาสมัยรัฐบาล G7 กลับพุ่งสูงขึ้นมากอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะกลุ่มเทศบาล ทั้งนี้ ความเหลื่อมล้ำเงินอุดหนุนทุกประเภทของเทศบาลสูงกว่า อบต.ในทุกรัฐบาล

สำหรับอัตราส่วน Decile Dispersion (1) เงินอุดหนุนทั่วไป กลุ่มเทศบาลที่ได้รับมากที่สุด D10 ได้รับมากกว่ากลุ่มที่ได้รับเงินน้อยที่สุด D1 ระหว่าง 3.97-8.54 เท่า ในขณะที่กลุ่ม อบต.D10 ได้รับมากกว่ากลุ่ม D1 2.33-5.97 เท่า แสดงว่าในกลุ่มเทศบาลมีความเหลื่อมล้ำสูงกว่ากลุ่ม อบต. (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กลุ่มเทศบาล D10 ได้รับเงินมากกว่ากลุ่ม D1 9.58-28.73 เท่า และมีความเหลื่อมล้ำสูงมากในสมัยรัฐบาล G7 เพราะมีเทศบาล

ไม่ได้รับเงินถึง 12, 26 และ 31 แห่งตามลำดับจากจำนวนทั้งสิ้น 47 แห่ง รายได้กลุ่มเทศบาล D1 จึงมีค่าเป็นศูนย์ทำให้ไม่สามารถคำนวณค่าได้แสดงถึงความเหลื่อมล้ำที่สูงมาก ในกลุ่ม อบต.มีความเหลื่อมล้ำสูงมากเช่นกัน โดยกลุ่ม D10 ได้รับเงินมากกว่า D1 10.08 เท่าขึ้นไปจนถึงไม่สามารถหาค่าได้ โดยเฉพาะปี 2553 และปี 2560 มี อบต.ไม่ได้รับถึง 21 และ 35 แห่งตามลำดับจากจำนวน 50 แห่ง

4. ข้อคิดเห็นต่อนโยบายและข้อเสนอแนวทางปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารหน่วยงานรัฐ และผู้บริหารท้องถิ่น นำมาสรุปเป็นประเด็นดังนี้

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดชลบุรียังมีรายรับไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชน ทางออกมี 2 แนวทางใหญ่ได้แก่ แนวทางแรก คือการบริหารงบประมาณจากภายในหน่วยงานด้วยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการก่อนหลัง การสนับสนุนให้ประชากรแฝงย้ายทะเบียนบ้านเข้ามาเพื่อเพิ่มรายรับจากเงินอุดหนุนทั่วไป การเพิ่มฐานภาษีจัดเก็บเอง เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น แนวทางที่ 2 คือการหาแหล่งเงินสนับสนุนจากภายนอกในเวลาเดียวกัน โดยทั่วไปมี 3 แหล่งใหญ่ ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล เงินอุดหนุนจาก อบจ.ชลบุรี และเงินอุดหนุนจากกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดชลบุรี ซึ่งการสนับสนุนของ อบจ.จะไม่ให้เป็นตัวเงิน แต่ อบจ.จะเป็นผู้จัดซื้อจัดจ้างเอง เช่น การก่อสร้างถนน อาคาร เป็นต้น นอกจากนี้ อาจมีแหล่งเงินจากหน่วยงานภาครัฐอื่นบ้างเป็นรายกรณี

2) ปัญหาการขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ประเภทโครงการในหมวดนี้แต่ละปีถูกกำหนดไว้แล้ว อาจตรงกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้ อบท.เพียงยื่นขอไปตามเงื่อนไขและขั้นตอน การได้รับสนับสนุนหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ปัญหาที่พบคือความไม่แน่นอนว่าจะได้รับหรือไม่ทราบเวลา เหตุผล และหลักเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจน ท้องถิ่นจึงไม่คาดหวังกับแหล่งเงินนี้ หากได้รับประชาชนก็ได้ประโยชน์ หากไม่ได้รับก็ไม่เป็นไร อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังต้องคงไว้เพื่อใช้ในการจำเป็นหรือฉุกเฉิน ความเหลื่อมล้ำจากการจัดสรรเงินเป็นเรื่องธรรมชาติ จึงอยู่ที่นโยบายที่สามารถออกแบบให้มีความเหลื่อมล้ำมากหรือน้อยได้ โดยท้องถิ่นขนาดใหญ่บางแห่งยังพบการวิ่งงบประมาณ แต่ไม่พบในท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งเห็นว่ามีคุณค่า ทั้งนี้ เทศบาลตำบลและ อบต.มักยื่นขอรับการสนับสนุนต่อ อบจ.ชลบุรีและกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดชลบุรีไปพร้อมกัน เนื่องจากโครงการมีมูลค่าไม่สูงและเห็นว่ามีโอกาสได้รับเงินมากกว่า

3) ข้อเสนอแนวทางปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สามารถประมวลได้ดังนี้

(1) รัฐบาลควรเพิ่มรายได้ให้ อบท.มากขึ้นส่งผลถึงความเป็นอิสระทางการคลัง และลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เช่น การเพิ่มสัดส่วนรายได้รวมของ อบท.ทั้งประเทศต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ถึงร้อยละ 35 โดยเร็ว ถ่ายโอนภาษีบางประเภทให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อนปท. (กกถ.) มีการปรับสัดส่วนรายได้รวมของ อบท.ทั้งประเทศต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.5 ต่อปี โดยยังคงเป้าหมายที่ร้อยละ 35

(2) เงินอุดหนุนแม้มี 3 ประเภทที่ต่างวัตถุประสงค์กันแต่นโยบายการจัดสรรควรยึดหลักความเป็นธรรมเป็นพื้นฐาน ควรเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้นเพื่อให้ อบท.มีอิสระตัดสินใจใช้เงินในโครงการที่สอดคล้องกับท้องถิ่นมากขึ้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์และพื้นที่เป้าหมายเฉพาะเจาะจงซึ่งสร้างความเหลื่อมล้ำโดยธรรมชาติอยู่แล้วควรมีสัดส่วนน้อยและใช้เมื่อความจำเป็นเท่านั้น

(3) หน่วยงานรับผิดชอบอาจออกแบบโครงการเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นโครงการระยะสั้นงบประมาณต่อแห่งไม่สูงมาก ไม่เน้นการก่อสร้างวัตถุขนาดใหญ่ ท้องถิ่นขนาดเล็กมีโอกาสได้รับอย่างทั่วถึง

(4) บางครั้งรัฐบาลอาจต้องการทำโครงการสาธารณะบางอย่าง แต่เพื่อเป็นการบริหารการคลังจึงใช้เงินอุดหนุนของท้องถิ่นเพื่อความประหยัดและเป็นการกำกับทิศทางของเงินตามที่ต้องการ ในกรณีนี้รัฐบาลควรจัดสรรเงินเพิ่มแยกต่างหากโดยไม่ใช้งบประมาณซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่นโดยรวมทั้งประเทศ

(5) อปท.ควรพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของตนเองให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การขยายฐานภาษี และพัฒนานวัตกรรมการเพิ่มรายได้เพื่อลดการพึ่งพาเงินอุดหนุน

สรุปและอภิปรายผล

1. นโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล

1) นโยบายเงินอุดหนุนแสดงในรูปการกำหนดสัดส่วน ประเภทและจำนวนภารกิจ ทั้งการถ่ายโอนภารกิจเดิม การริเริ่มใหม่ การยกเลิก และการโยกย้ายภารกิจระหว่างหมวดเงิน ซึ่งผันแปรตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละยุคสมัยตลอด 20 ปีของการกระจายอำนาจ โดยโครงสร้างแล้วเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีปฏิสัมพันธ์แบบแปรผกผันกับเงินอุดหนุนทั่วไป แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบย่อยของเงินอุดหนุนทั่วไป ที่ผ่านมาทุกรัฐบาลมีนโยบายรักษาปริมาณเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ไว้ในระดับต่ำและค่อนข้างคงที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ วิสุทธิณี ธาณิรัตน์ และมนตรี โสคติยานุรักษ์ (2561) ที่กล่าวว่าเงินอุดหนุนทั่วไป (ตามอำนาจหน้าที่) แม้รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นโดยไม่มีเงื่อนไขการใช้จ่าย ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่ แต่จำกัดไม่ให้มีมูลค่าสูงมาก เนื่องจากไม่สามารถควบคุมผลการดำเนินงานหรือทิศทางได้ ดังนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจึงแปรผกผันกับเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เป็นหลัก

2) รัฐบาลในฐานะผู้ทรงทรัพยากรของประเทศมีอำนาจใช้เงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาตามต้องการ สมัยใดที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีสัดส่วนสูงจึงสะท้อนเจตนาเข้ากำกับทิศทางและขนาดการใช้จ่าย เนื่องจากมีขั้นตอนที่ท้องถิ่นต้องยื่นขอรับการสนับสนุนและการพิจารณาที่ใช้ดุลยพินิจ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลัง ท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้อาจมีสาเหตุจาก 1) รัฐบาลต้องการกำกับทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ จึงกำหนดประเภทโครงการให้ท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐบาล เช่น การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก สอดคล้องกับงานวิจัยของปิยากร หวังมหามพร (2557) ที่พบว่าหาก อปท.ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์จะบริหารงานแบบเป็นตัวแทนหรือ “รับจ้าง” จากรัฐบาล 2) การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ทั่วถึงทั้งประเทศ ต้องใช้เงินมาก รัฐจึงต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หรือ 3) รัฐบาลมีงบประมาณรายจ่ายจำกัด บางโครงการจึงอาจให้ท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ดำเนินการโดยใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อประหยัดงบประมาณของรัฐบาล ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม การให้เงินควบคู่ภารกิจเป็นระบบบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์ที่ขัดขวางอิสระในการสร้างสรรค์การพัฒนา จรัส สุวรรณมาลา (2558) ชี้ว่าแนวคิดนี้ไม่ส่งเสริมโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีความหลากหลายจนเกินขีดความสามารถของระบบบริหารแบบราชการดั้งเดิม ดังนั้น จึงควรเร่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยทบทวน ปรับปรุง และยกเลิกกลไกที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจของท้องถิ่น

2. การจัดสรรเงินอุดหนุนส่งผลต่อขนาดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจังหวัดชลบุรี เงินอุดหนุนต่อหัวทุกประเภทที่ท้องถิ่นได้รับแสดงถึงท้องถิ่นที่มีฐานะดีอยู่แล้วได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าท้องถิ่นยากจน สอดคล้องกับงานศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ที่พบความเหลื่อมล้ำทางการคลังในกลุ่มเทศบาลว่า เทศบาลที่มีระดับทรัพยากรเริ่มต้นสูงอยู่แล้วมีแนวโน้มได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐในสัดส่วนที่สูงมากขึ้นไปอีก และงานเปรียบเทียบระหว่างประเทศของ Wongpreedee & Sudhipongpracha (2017) ที่พบว่าในประเทศไทยท้องถิ่นฐานะดีได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าท้องถิ่นฐานะยากจน ในขณะที่อินโดนีเซียสามารถใช้เงินอุดหนุนลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้โดยช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรและลดความขัดแย้งภายในท้องถิ่นได้ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ในกลุ่ม อบต.ได้ผลตรงกันข้าม ท้องถิ่นฐานะยากจนได้รับเงินมากกว่าท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดกลาง ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนทุกประเภทของเทศบาล

สูงกว่า อบต. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความเหลื่อมล้ำสูงที่สุดและสูงกว่าเงินอุดหนุนทั่วไปมาก ตัวแปรสำคัญคือการที่เทศบาลและ อบต.จำนวนมากไม่ได้รับเงินและท้องถิ่นบางแห่งได้รับเงินจำนวนมากเป็นพิเศษ สะท้อนการพัฒนาที่ขาดความเป็นธรรมจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะ อบต.ยังต้องการงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะเพิ่มอีกมาก นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังคงมีการวิ่งงบประมาณในท้องถิ่นบางแห่ง ปรากฏการณ์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังในด้านหนึ่งจึงยังสัมพันธ์กับการเมือง สอดคล้องกับการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2560) ที่พบความเหลื่อมล้ำในการจัดสรรเงินอุดหนุนว่าสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติโดยตรงด้วยเช่นกัน

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1) เงินอุดหนุนแต่ละประเภทมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำไม่เท่ากัน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีวัตถุประสงค์เพื่อโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ส่วนใหญ่เป็นโครงการระยะสั้น ไม่ต้องจัดสรรให้ทุกแห่งอย่างเท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำจึงสูงโดยธรรมชาติ ต่างจากเงินอุดหนุนทั่วไปทั้ง 2 ประเภท โดยเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เป็นภารกิจระยะยาว ทุกท้องถิ่นทั่วประเทศต้องได้รับ แนวโน้มความเหลื่อมล้ำจึงต่ำกว่า และเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่มีเกณฑ์จัดสรรที่ยึดหลักความเท่าเทียมและเป็นธรรมอยู่แล้ว จึงมีความเหลื่อมล้ำต่ำที่สุด ดังนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปรวมย่อมมีความเหลื่อมล้ำต่ำกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในตัวเอง

2) สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีค่าแปรปรวนมากในแต่ละรัฐบาลคือนโยบายการวางภารกิจลงในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ การวางภารกิจเดียวกันไว้ต่างหมวดกันให้ค่าความเหลื่อมล้ำต่างกัน สมัยรัฐบาลที่วางภารกิจที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนมากความเหลื่อมล้ำในหมวดนี้จะน้อย แต่หากภารกิจนั้นถูกย้ายกลับสู่หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เมื่อใด ความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะสูงขึ้นอีกครั้ง ดังนั้น การวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำเปรียบเทียบระหว่างรัฐบาลที่มีนโยบายจัดภารกิจในหมวดเงินแตกต่างกันอาจส่งผลให้เข้าใจการวิเคราะห์ผิดได้ เพื่อความเป็นธรรมจึงควรรวมเงินอุดหนุนทั้งสองหมวดวิเคราะห์พร้อมกัน

4. ข้อเสนอแนวทางปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อเสริมสร้างศักยภาพและความเป็นธรรมทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลควรเร่งเพิ่มรายได้ท้องถิ่นรวมทั้งประเทศ เงินอุดหนุนทั่วไปควรมีสัดส่วนมากขึ้น ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้มีสัดส่วนน้อยลงและใช้ตามความจำเป็น อาจพัฒนาโครงการที่กระจายสู่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง โครงการที่เป็นนโยบายรัฐบาลควรมีงบประมาณเพิ่มต่างหากโดยไม่ใช้เงินของท้องถิ่น ฝ่ายท้องถิ่นเองต้องพัฒนาการจัดเก็บรายได้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อลดการพึ่งพาแหล่งเงินภายนอก

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการจัดสรรเงินอุดหนุนควรทบทวนอย่างจริงจัง ทั้งขนาดและสัดส่วนตามโครงสร้างของเงินอุดหนุนทั้งสามประเภท และหลักเกณฑ์พิจารณาให้การสนับสนุนต่อท้องถิ่น
2. หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำถึงมากขึ้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขความไม่เพียงพอของงบประมาณ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเพิ่มในจังหวัดอื่นเพื่อให้ทราบและเข้าใจความเหลื่อมล้ำของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั่วประเทศ อันนำไปสู่การปรับปรุงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2558). การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นบนเส้นทางการกระจายอำนาจของไทย. ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย. *KPI Yearbook No.6*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 15(1), 118-138.
- ปิยากร หวังมหารพ. (2557). รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการบริหารโครงการด้านสังคม: อีสรระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?. *วารสารช่อพยอม*, 25(1), 93-108.
- วิสุทธิณี ธาณิรัตน์, และมนตรี ไสคิตยานุรักษ์. (2561). ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพการคลังของเทศบาลในประเทศไทย. *วารสารการบริหารปกครอง*, 7(1), 602-623.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, และคณะ. (2557). *กรอบการประเมินนโยบายกระจายอำนาจ การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร การคลังและงบประมาณ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล: บทสำรวจปรากฏการณ์ “ใครมีเงินมากยิ่งได้มาก”. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ*, 2(4), 18-42.
- สรณะ เทพเนาว์. (2559ก, 21 มกราคม). การวิ่งงบประมาณของ อบต.ที่ไม่มีใบเสร็จ ตอนที่ 1. *ชุมชนคนท้องถิ่น*. สืบค้น 18 กันยายน 2561, จาก: <http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=61091.0>
- สรณะ เทพเนาว์. (2559ข, 4 กุมภาพันธ์). การวิ่งงบประมาณของ อบต.ที่ไม่มีใบเสร็จ ตอนที่ 2. *การปฏิรูปประเทศไทย การปกครองท้องถิ่น*. สืบค้น 18 กันยายน 2561, จาก: <https://www.facebook.com/localreformthailand/>
- สำนักข่าวอิสรา. (2559). ตัดงบอุดหนุนป้องกัน-ห้ามประชานิยม! ป.ป.ช.ขงยาแรงปราบโกงท้องถิ่น. *สำนักข่าวอิสรา*. สืบค้น 29 มีนาคม 2562, จาก: <https://www.isranews.org/isranews-news/49943-thongtinnddzz.html>.
- Bahl, R. (2000). *Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice*. Washington D.C.: The World Bank.
- Bahl, R. W., & Linn, J. F. (1994). Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries. *The Journal of Federalism*, 24(1), 1-20.
- Bird, R. (2000). *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. Working Paper no. 00-2, Georgia: Georgia State University.
- Boadway, R. W. & Shah, A. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Borck R., & Owings, S. (2003). The political economy of intergovernmental grants. *Regional Science and Urban Economics*, 33(2), 139-156.
- Faguet, J.-P. (2012). Introduction. In *Decentralization and Popular Democracy: Governance from below in Bolivia*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Martinez-Vazquez J., & Boex, J. (2001). *The design of Equalization Grants: Theory and Applications*. Andrew Young School of Policy Studies: Georgia State University.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.

Wongpreedee A., & Sudhipongpracha, T. (2017). Fiscal Decentralization in Comparative Perspective: Analysis of the Intergovernmental Grant Systems in Indonesia and Thailand. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 19(3), 245–261.

World Bank Institute. (2005). *Introduction to poverty analysis*. Washington, D.C.: World Bank Institute.