

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมิติพื้นที่และข้อสังเกตต่อการกระจุกตัวและความเหลื่อมล้ำรายจังหวัด

Area-Based Budget Allocation and Notes to the Provincial Concentration and Inequality

พิชิต รัชตพิบูลภพ¹ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์^{2*}

Pichit Ratchatapibhunphob¹ and Direk Patmasiriwat^{2*}

วันที่รับบทความ : 28/06/2565
วันแก้ไขบทความ : 03/10/2565
วันตอบรับบทความ : 25/11/2565

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอเรื่องการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามพื้นที่ของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2559-2561 และเน้นการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดโดยใช้เศรษฐศาสตร์สถาบันเป็นกรอบวิเคราะห์ วัตถุประสงค์เพื่อการเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ ซึ่งการจัดสรรงบประมาณสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีต่างๆ เช่น 1) ปัจจัยเชิงสถาบัน 2) อำนาจต่อรองของหน่วยงาน 3) งบประมาณตอบสนองการเติบโต 4) นโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะ และ 5) นโยบายเพื่อความเสมอภาค วิธีการศึกษาใช้การคำนวณด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนิ วัดค่าความเหลื่อมล้ำซึ่งแสดงด้วยงบประมาณรายจ่ายต่อหัว จากนั้นจังหวัดต่าง ๆ จะถูกจัดเป็นกลุ่มตามงบประมาณรายจ่ายต่อหัว ผลการศึกษาพบว่า การจัดสรรงบประมาณมีแนวโน้มที่จะกระจุกตัวในจังหวัดภาคกลางและกระจายไม่เท่ากันทั่วภูมิภาค บทความนี้มีข้อจำกัดบางประการเนื่องจากการศึกษาค่อนข้างสั้นและควรศึกษาเพิ่มเติมด้วยการรวมข้อมูลจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2562 ถึงปัจจุบัน)

คำสำคัญ: การจัดสรรงบประมาณมิติพื้นที่ สัมประสิทธิ์จีนิ งบประมาณรายจังหวัดต่อหัว

ทฤษฎีการจัดสรรงบประมาณ

Abstract

This paper presents the area-based budget allocation in Thailand over the period BE2559-2561 and highlights budget allocation by provinces using institutional economics as framework. The objectives offers recognizes that budget allocation may be explained by different theories, for instances, 1) institutional factors, 2) bargaining power of agencies, 3) growth-led-budget, 4) policy responsive to

¹ อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University

² ศาสตราจารย์ ดร., คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Professor Dr., School of Development Economics, National Institute of Development.

* Corresponding author : E-mail address: ddirek.pa@gmail.com

specific problem, and 5) equalization policy. The methodology used a Gini coefficient estimation, a measure of inequality which is defined as the budget per capita. The provinces are groups by quintile in accordance to budget per capita. The results shows that budget allocation tends to be concentrated in central provinces and unequal distributed across regions. This paper has some limitation due to rather short-period of study and it should be studied further to include recent years (BE2562 to present)

Keywords: Area-based Budget Allocation, Gini Coefficient, Provincial Budget per Capita, Budget Allocation Theories

บทนำ

รายจ่ายรัฐบาล (Government Spending) เป็นตัวแปรนโยบายที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจสูงทางวิชาการและในภาคปฏิบัติ ในมุมมองเศรษฐศาสตร์มหภาค รายจ่ายของภาครัฐสามารถขึ้นนำการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจผ่านอุปสงค์ส่วนรวม (ทฤษฎีเคนส์) รายจ่ายด้านสวัสดิการเป็นเครื่องมือภาครัฐในการกระจายรายได้และบรรเทาปัญหาความยากจน (เศรษฐศาสตร์สวัสดิการ) และเป็นเครื่องมือในด้านการเมืองเพื่อแสวงหาคะแนนนิยม (เศรษฐศาสตร์การเมือง) การจัดสรรงบประมาณอยู่ในความสนใจของนักวิชาการหลายสาขาทั้งเศรษฐศาสตร์ การบริหาร รัฐประศาสนศาสตร์ และสังคมวิทยา โดยนำเรื่องราวการจัดสรรงบประมาณของรัฐให้กับภาคส่วนต่าง ๆ มาเป็นหัวข้อวิจัยสร้างแบบจำลอง และแสวงหาคำอธิบายพฤติกรรม เช่น แบบจำลองพฤติกรรมล๊อบบี้ หมายถึง ความพยายามของภาคส่วนต่าง ๆ ที่จะโน้มน้าวให้รัฐบาลจัดสรรรายจ่าย เพื่อประโยชน์ของการพัฒนารายสาขา ในขณะที่เศรษฐศาสตร์สถาบันเน้นการศึกษา “ตัวละคร” หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณซึ่งมองได้หลายระดับ ระดับบน หมายถึง รัฐบาล สถาบันนิติบัญญัติ คณะกรรมการงบประมาณ และระดับกลางและระดับล่างเกี่ยวข้องกับกรม จังหวัด/กลุ่มจังหวัด กองทุนนอกงบประมาณ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณจากรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2562 หน่วยรับงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณมีจำนวน 299 หน่วยงาน โดยองค์กรธุรกิจหรือสมาคม ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณทางตรงหรือทางอ้อมมีความต้องการโน้มน้าวการจัดสรรงบประมาณที่จะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่มุ่งศึกษาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัดและความเหลื่อมล้ำ โดยให้ความสำคัญกับตัวแปรคือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (จังหวัด) เดิมเน้นวิเคราะห์การจัดสรรรายจ่ายระดับกรมซึ่งเป็นไปในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (Patmasiriwat & Ratchatapibhunphob, 2016) แต่เนื่องด้วยการจัดสรรรายจ่ายพื้นที่ของรัฐบาลส่งผลต่อเศรษฐกิจจังหวัดทั้งหลายมิติ กล่าวคือ ก) ผลกระทบต่อการเจริญเติบโตรายสาขาหรือรายจังหวัด ข) ผลด้านสวัสดิการสังคมการลดความเหลื่อมล้ำและลดความยากจน ค) ตัวทวิคูณท้องถิ่น โดยคำนึงถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายเชิงพื้นที่ วัตถุประสงค์จำเพาะในบทความนี้จำแนกออกเป็น 2 เป้าหมาย *ประการแรก* การประมวลข้อมูลเชิงประจักษ์จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พัฒนาเป็นฐานข้อมูลนำมาคำนวณตามแบบจำลอง ใช้ข้อมูล Panel data ประกอบด้วย 77 จังหวัด ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2561 ส่วนจังหวัดบึงกาฬเป็นจังหวัดตั้งใหม่จึงไม่ปรากฏข้อมูลในช่วงแรกของปี พ.ศ. 2550-

2553 เสนอผลคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini Coefficient และ Decomposable Gini Index) พร้อมกับอธิบายสาเหตุของการกระจุกตัวของรายจ่ายในบางจังหวัด/บางพื้นที่มากเป็นพิเศษ *ประการที่สอง* การนำผลคำนวณมาอภิปรายและตั้งข้อสังเกต ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารระบบราชการ ซึ่งจำแนกเป็นการบริหารตามแนวดิ่งและการบริหารตามแนวนอน พร้อมกับเสนอข้อสังเกตว่า การบริหารตามแนวนอน (ท้องถิ่นและจังหวัด) ยังมีบทบาทน้อยเนื่องจากได้รับการจัดสรรรายจ่ายน้อยเกินไป พร้อมเสนอการคำนวณตัวเลขเชิงสมมติ (ซีมูลेशन) ว่ามีหนทางปรับปรุงสูตรการจัดสรรรายจ่ายพื้นที่ (ท้องถิ่นและจังหวัด) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการเติบโตในจังหวัดและลดช่องว่างระหว่างจังหวัดรวย/จน

เนื้อหาจำแนกออกเป็น 5 ส่วน *ส่วนที่สอง* การทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกรอบการวิจัยรายจ่ายภาครัฐโดยคำนึงถึงบริบทสังคมไทย หมายถึง การคำนึงถึงกฎหมาย (กฎหมายรัฐธรรมนูญ พรบ. วิธีการงบประมาณ และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง) นิยามศัพท์และตัวแปรสำคัญที่สำคัญ (B_{ijt} = รายจ่ายรัฐบาลลงพื้นที่จังหวัดของหน่วยงานและมิติเวลา $CAPB_{ijt}$ = รายจ่ายต่อหัวที่ลงพื้นที่จังหวัด โดยหน่วยงานและตามกรอบเวลา) ส่วนที่สาม เสนอผลวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ แสดงสถิติเชิงพรรณารายจ่ายที่จัดสรรให้จังหวัด การแสดงตัวเลขเปรียบเทียบ (ระหว่างภูมิภาค หรือระหว่างจังหวัด) การแสดงด้วยรูปภาพและคำนวณดัชนี (Gini Coefficient) ส่วนที่สี่ การอภิปรายผลและข้อสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองไปข้างหน้าว่าด้วยการปฏิรูปรายจ่ายภาครัฐในอนาคต โดยสันนิษฐานการเมืองของคนรุ่นใหม่ภายใต้ระบบประชาธิปไตยจะมีบทบาทสำคัญยิ่งกว่าปัจจุบัน จึงคาดว่าเมืองที่มาจากเลือกตั้งจะสนับสนุนการกระจายอำนาจและขยาย “งบประมาณเชิงพื้นที่” การสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นและจังหวัดจัดการตนเอง เพราะตัวแทนประชาชนที่มาจากเลือกตั้ง จำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมกันนี้ได้เสนอตัวเลขสถานการณ์สมมติโดยคาดว่าจะงบประมาณพื้นที่ได้รับความสำคัญสูงกว่าในปัจจุบัน หมายเหตุ ในปัจจุบันรายจ่ายของท้องถิ่นและรายจ่ายของจังหวัด/กลุ่มจังหวัดมีขนาด 8 แสนล้านบาทโดยประมาณ เปรียบเทียบกับวงเงินรายจ่าย 3 ล้านล้านบาท คำนวณเป็นสัดส่วน 27% ของรายจ่ายรัฐบาลทั้งหมด ส่วนที่ห้า สรุป

กรอบความคิดและข้อสันนิษฐาน

วรรณกรรมปริทัศน์

ตำราเศรษฐศาสตร์ให้ความสำคัญของรายจ่ายรัฐบาล ถือเป็นตัวแปรนโยบายที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อเป้าหมายเอนกประสงค์ เช่น การกระตุ้นเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเชิงพื้นที่เฉพาะ ฯลฯ โดยตระหนักว่างบประมาณของรัฐบาลมีขีดจำกัด เนื่องจากรายได้เกือบทั้งหมดมาจากการจัดเก็บภาษี การกำหนดวงเงินรายจ่าย (เปรียบเทียบกับ GDP) ขึ้นอยู่กับอดีตและกรอบกฎหมายของแต่ละสังคม เช่น ประเทศแถบยุโรปจัดเก็บภาษีได้สูง ร้อยละ 35-50 ของ GDP แต่ในประเทศกำลังพัฒนาสัดส่วนของรายจ่ายรัฐบาลถูกจำกัดด้วยความสามารถจัดเก็บภาษี สัดส่วนรายจ่ายต่อ GDP ในประเทศกำลังพัฒนา (รวมทั้งประเทศไทย) น้อยกว่า 20% วงการรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญคือปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อวิธีการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ กฎหมายและปัจจัยเชิงสถาบันที่ส่งผลต่อการจัดสรรรายจ่าย องค์กรและหน่วยงาน (ตัวละคร) ได้แก่ รัฐบาล สภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง ระบบราชการ (หมายเหตุ หน่วยงานระดับกรมของไทยมีจำนวน 299 แห่งในปีงบประมาณ 2562) “กรม” เป็นหน่วยรับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีการกิจแตกต่างกัน หน่วยงานระดับกรมจำนวนหนึ่งทำบทบาทส่งเสริมภาคการผลิต-การขยายเทคโนโลยี-นวัตกรรม ในขณะที่หน่วยงานอีกจำนวนหนึ่งทำบทบาทการกำกับควบคุมเป็นสำคัญ และหน่วยงานอีกกลุ่มหนึ่งทำภารกิจด้านสังคม

(การศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ) ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายรายได้และมาตรการช่วยเหลือประชากรกลุ่มเปราะบาง (ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการ เป็นต้น)

สำนักนโยบายสาธารณะ (Public Choice Theory) เสนอมุมมองว่า รายจ่ายรัฐบาลเปรียบเสมือน “สินค้าสาธารณะ” (Public Goods) หรือทรัพยากรส่วนรวม (Common Pool Resources) ซึ่งไม่มีใครเป็นเจ้าของอย่างแท้จริง เพราะท้ายที่สุดรายจ่ายทั้งหมดมาจากภาษีของประชาชน แต่ละกลุ่มจึงมีสิทธิ์ที่จะโน้มน้าวให้การจัดสรรรายจ่ายสนองวัตถุประสงค์ของตน เช่น นักธุรกิจก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์สนับสนุนให้มีการใช้จ่ายลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลออกมาตรการประกันรายได้หรือประกันราคาสินค้าการเกษตร ให้มีกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร นักสังคมสงเคราะห์เสนอว่า ควรจะพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Scheme) กำหนดประชากรกลุ่มเปราะบางที่รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และนักเศรษฐศาสตร์อย่างน้อยกลุ่มหนึ่งสนับสนุนให้รัฐบาลขยายบทบาทการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำรุนแรง จำเป็นต้องสร้างกลไกการกระจายรายได้ ด้านหนึ่งคือให้มีภาษีก้าวหน้า เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน และอีกทางหนึ่งการจัดสรรรายจ่ายเพื่อเป้าหมายคนจน (Government Spending for the Poors)

ความก้าวหน้าทางวิชาการในยุคใหม่มาจากการพัฒนาฐานข้อมูลทุกระดับ (ข้อมูลระดับชาติ ระดับจังหวัด/ภาค ข้อมูลครัวเรือน) ซึ่งช่วยขยายพรมแดนความรู้ ฐานข้อมูลมายืนยันว่าทฤษฎีหรือกรอบความคิดของนักคิดต่าง ๆ ได้รับการยืนยันเชิงประจักษ์ (Data Corroboration) ในประเทศพัฒนาแล้วมีผลงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาบทบาทของภาครัฐ นโยบายงบประมาณและภาษี รวมทั้งการจัดสรรรายจ่ายย่อยลงไประดับภาคหรือจังหวัด ผลงานวิจัยของ Larcinese, Rizzo and Testa (2006) ศึกษาบทบาทของผู้นำสหรัฐต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่มลรัฐ โดยประมวลข้อมูลจาก 48 มลรัฐระหว่างปี ค.ศ. 1982-2000 เสนอการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้มลรัฐต่อประชากร (Real per Capita Federal Expenditure) โดยกำหนดให้เป็นตัวแปรตาม นำมาทดสอบตามแบบจำลอง ซึ่งสันนิษฐานว่าตัวแปรตามมีความสัมพันธ์กับชุดตัวแปรที่กำหนด อาทิเช่น รายได้ต่อหัวของมลรัฐที่แท้จริง จำนวนประชากรของมลรัฐ อัตราการว่างงาน ร้อยละของพลเมืองสูงอายุ ร้อยละของประชากรเด็กและเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้สะท้อนตัวแปรเชิงสถาบันหรือปัจจัยทางการเมือง ผลการศึกษาค่อนข้างบ่งชี้ พบว่า การจัดสรรงบประมาณซึ่งกำหนดโดยสภาองเกรสได้รับอิทธิพลมาจากการเมือง กล่าวคือ มลรัฐที่สนับสนุนประธานาธิบดี มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่ามลรัฐอื่น ๆ ซึ่งมีโน้ตชนที่เกี่ยวกับการจัดสรรรายจ่ายลงพื้นที่ที่มีความหลากหลาย ในมุมมองหนึ่งการจัดสรรรายจ่ายให้มลรัฐซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียง (การเลือกตั้งประธานาธิบดี) สะท้อนการตอบแทนให้พื้นที่อันเป็นฐานเสียง แต่อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่า นักการเมืองมีแนวโน้มจัดสรรรายจ่ายให้มลรัฐที่มีลักษณะ swing vote หมายถึง อาจจะสนับสนุนพรรคการเมือง A (ดีโมแครต) ในบางช่วงเวลา หรือสนับสนุนพรรคการเมือง B (รีพับลิกัน) มากกว่า

ผลงานวิจัยของ Kemmerling and Bodenstein (2006) ศึกษาการจัดสรรงบประมาณของกองทุน (Structural Funds) ในสหภาพยุโรป โดยอิงหลักฐานข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่างปี ค.ศ. 2000-2006 โดยสันนิษฐานว่าตัวแปรทางการเมือง (วัดด้วย Vote Shares จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999) น่าจะมีความสัมพันธ์ต่อการจัดสรรงบประมาณพื้นที่ โดยกำหนดกรอบความคิดว่า การจัดสรรเงินกองทุนอาจจะไม่มีความเป็นกลางอีกนัยหนึ่งการเลือกข้าง (Partisan Competition) ผลการศึกษาพบว่า การเลือกข้างเกิดขึ้นจริงสะท้อนในตัวเลขาธิการจัดสรรรายจ่ายกองทุน

Larcinese, Rizzo and Testa (2006) ศึกษาบทบาทของประธานาธิบดีสหรัฐฯ และทีมที่ปรึกษาเนื่องจากมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Federal Budget) โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ในระหว่างช่วงปี ค.ศ.1982- ค.ศ.2000 พบว่า มลรัฐที่สนับสนุนการทำงานของประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการรัฐที่สังกัดพรรคเดียวกันมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางสูงกว่ามลรัฐอื่น ๆ โดยทั่วไป

Potrafke (2011) ศึกษาว่าอุดมการณ์ของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสาธารณะหรือไม่ ด้วยการอิงข้อมูลประเภทรายจ่ายสองชุดจากกลุ่มประเทศ OECD ครอบคลุม 2 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ ระหว่าง ค.ศ.1970-1997 และ ค.ศ.1990-2006 พบว่าอุดมการณ์ของรัฐ (Political Ideology) แทบจะไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่ทว่าอิทธิพลต่อกิจกรรมอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับเรื่องของงบประมาณ ในขณะที่ Pang, Tafti and Krishnan (2016) เห็นว่าจากข้อกังวลกับขนาดรัฐบาลที่ใหญ่ขึ้นและการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นในสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป Pang, Tafti and Krishnan จึงทำการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กับขนาดของรัฐบาล ได้ข้อสรุปว่า การลงทุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ 1 เหรียญดอลลาร์ส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐมากถึง 3.49 เหรียญดอลลาร์ ด้วยเหตุดังกล่าวการลงทุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงช่วยยับยั้งการขยายขนาดของรัฐบาลได้

Gehring and Schneider (2018) ศึกษาปัจจัยทางการเมืองว่าด้วยเรื่องสัญญาของคณะกรรมการการเพื่อการเกษตรของคณะกรรมการสหภาพยุโรปที่ส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณ ได้เสนอผลสรุปว่า สัญชาติมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนประเทศต้นทาง

กรอบกฎหมายและปัจจัยเชิงสถาบัน

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ระบุว่ารัฐบาลมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ตามกรอบเวลา (วงจรรงบประมาณ) ต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณภายในกรอบเวลา 150 วัน โดยทั่วไปขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณเริ่มในเดือนพฤษภาคม เพื่อให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน (เนื่องจากปีงบประมาณของไทยเริ่ม 1 ตุลาคม) – อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงเมื่อมีเหตุการณ์ไม่ปกติ เช่น รัฐประหาร การยุบสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งรอบใหม่ ทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณคลาดเคลื่อนจากกรอบเวลาตามปกติ (เช่น ปีงบประมาณ 2550 และปีงบประมาณ 2563 ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน) ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณอนุโลมให้อิงวิธีการจัดสรรในปีก่อน “ไปพลางก่อน”³

วงจรรงบประมาณของไทย จำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอน *ขั้นตอนแรก* การเตรียมการงบประมาณ (Budget Preparation) ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณากรอบวงเงินรายจ่ายให้สอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง คำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ และภาระการชำระคืนหนี้สาธารณะ เป็นต้น *ขั้นตอนที่สอง* การอนุมัติ

³ ขยายความในภาคปฏิบัติ คือ หน่วยงาน E ซึ่งเคยได้รับการจัดสรรรายจ่าย 1000 ล้านบาท จำแนกออกเป็นรายจ่ายประจำ 800 ล้านบาท และรายจ่ายการลงทุน 200 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2562 หาก พรบ.งบประมาณประจำปี 2563 ล่าช้ากว่ากำหนด สำนักงานประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะอิงวิธีปฏิบัติในอดีต คำนวณเป็นรายจ่ายประจำต่อเดือน 67 ล้านบาท ส่วนงบประมาณการลงทุนใหม่นั้น—มักจะชะลอไว้ก่อน (สำหรับรายจ่ายการลงทุนที่ได้รับอนุมัติก่อนหน้านี้แล้ว ไม่มีผลกระทบ)

งบประมาณ (Budget Legislation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล สถานิติบัญญัติ พรรคการเมือง คณะกรรมการ หน่วยงานงบประมาณ (กรม ถือเป็นหน่วยงานบริหารตามแนวดิ่ง ในขณะที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารตามแนวนอน) ขั้นตอนที่สาม การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) และขั้นตอนที่สี่ การตรวจสอบงบประมาณ (Budget Audit)

ในการจัดสรรงบประมาณของภาครัฐ แตกต่างจากภาคเอกชน กล่าวคือ มิได้มีเป้าหมายแสวงหากำไร หน่วยงานของภาครัฐ (Agencies) มีความหลากหลายด้านภารกิจ กรมจำนวนหนึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมการผลิตการสร้างรายได้ ในขณะที่บางกรมหน้าที่การกำกับควบคุมให้เป็นตามระเบียบหรือกฎหมาย บางกรมเน้นการพัฒนาและวิจัยเพื่อสร้างนวัตกรรมหรือความรู้ นอกจากนี้มีกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสวัสดิการให้ประชาชน ตามหลักเศรษฐศาสตร์สถาบัน-นักวิจัยจำเป็นต้องศึกษากฎระเบียบ ทำความเข้าใจองค์กร เข้าใจเป้าหมายการทำงานของแต่ละหน่วยงาน (ในปัจจุบันมีหน่วยระดับกรมหรือเทียบเท่า ขอรับงบประมาณเป็นประจำทุกปี 299 แห่ง นอกจากนี้ยังมีกองทุนนอกงบประมาณอีกจำนวนหนึ่ง ที่ขอรับงบประมาณแต่ไม่สม่ำเสมอ) การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรรายจ่ายรัฐบาล จำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การบริหารแนวดิ่ง (Vertical Administration) หมายถึง การบริหารของกรมซึ่งจัดการ การบริหารแนวนอน (Horizontal Administration)

ตัวละครและตัวแปรสำคัญ

เพื่อความชัดเจนขอใช้สัญลักษณ์ในการสื่อความหมายของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ หน่วยงานงบประมาณ และ วงเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร จำแนกตามจังหวัด

หน่วยรับงบประมาณ (A=Agency) จำแนกออกเป็นหน่วยงานบริหารแนวดิ่ง (AV) และหน่วยงานบริหารแนวนอน (AH) ในปัจจุบันมีจำนวน 299 แห่ง (สถิติปี 2562) หน่วยงานมีหน้าที่เสนอวงเงินขอรับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณตามกรอบเวลา และวิธีการปฏิบัติตามจารีต หน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานประจำ (การให้บริการสาธารณะ) ซึ่งสันนิษฐานรายจ่ายที่จัดสรรมีแนวโน้มกำหนดโดยวงเงินที่เคยได้รับในอดีต (Incremental Budgeting) หน่วยงานตั้งใหม่หรือได้รับการกิจขับเคลื่อน “มาตรการใหม่” จากรัฐบาล ในส่วนนี้รายจ่ายในปีใหม่อาจจะแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ จึงสันนิษฐาน การเปลี่ยนแปลงวงเงินรายจ่าย ($BA = BA_1 + BA_2$, โดยที่ BA_1 รายจ่ายตามแบบแผน Incremental ในขณะที่ BA_2 = รายจ่ายสำหรับหน่วยงานที่รับภารกิจการปฏิรูปจากรัฐบาล)

วงเงินงบประมาณ (B_j_it) หมายถึง งบประมาณที่จังหวัดได้รับจากกรมในปีต่างๆ i = จังหวัด j = กรม t = เวลา ในการวิเคราะห์การกระจุกตัวและวัดความเหลื่อมโดยเปรียบเทียบ “งบประมาณรายหัว” (Capb)

มโนทัศน์และข้อสันนิษฐานการจัดสรรรายจ่ายให้หน่วยงานในบริบทของประเทศไทย

C1: มีความจำเป็นต้องเข้าใจกฎระเบียบและปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เข้าใจคำศัพท์ เช่น หน่วยรับงบประมาณ (Government Agency) ภารกิจและหน้าที่ของหน่วยงาน ในบริบทของไทย หน่วยงานรับงบประมาณในปัจจุบัน 299 หน่วยงาน “กรม” หรือหน่วยงานเทียบเท่า ส่วนใหญ่เป็นส่วนราชการ นอกนั้นจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการ (เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับ)

C2: การจำแนกประเภทหน่วยงานที่รับงบประมาณ (Agency) ซึ่งมีทั้งแนวดิ่ง แนวนอน หน่วยงานที่ทำงานภารกิจเดิม และหน่วยงานที่เป็นกลไกรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป

C3: การจัดสรรงบประมาณในวิธีปฏิบัติของสำนักงบประมาณ จำแนกออกเป็น ก) งบประมาณ ตามยุทธศาสตร์ ข) งบประมาณภารกิจ ค) งบประมาณเชิงพื้นที่

เพื่อความชัดเจนขอระบุ ตัวแปรสำคัญซึ่งจะนำมาวิเคราะห์เชิงประจักษ์

B_{ijt} = งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด

$CAPB_{ijt}$ = งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรจังหวัด

ตัวห้อยสื่อความหมายดังต่อไปนี้

I = จังหวัด

J = หน่วยงาน

T = เวลา

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

H1: การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ มีลักษณะกระจุกตัวสูง เนื่องจาก “กรม” ซึ่งเป็นหน่วยรับ งบประมาณและเป็นการบริหารในแนวดิ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นส่วนใหญ่ (มากกว่าร้อยละ 70 ของรายจ่ายทั้งหมด)

H2: การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ของไทย มีแนวโน้มกระจุกตัวในบางพื้นที่ (จังหวัด) ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงส่งผลดึงดูดให้ส่วนราชการไปจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่

แหล่งข้อมูลและผลการศึกษาเชิงประจักษ์ (Results)

คณะวิจัยได้ประมวลข้อมูลจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องที่สะท้อนการจัดสรรรายจ่ายเป็นราย จังหวัดรายปี จากสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง เป็นฐานข้อมูล Panel Data รายจังหวัด (77 จังหวัด) และรายปี (2550-2561) เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ วัดความเปลี่ยนแปลง และการ คำนวณดัชนีการกระจุกตัว (Gini Coefficient) การแสดงด้วยสถิติเชิงพรรณนา (ค่าเฉลี่ย ค่าเปอร์เซนไทล์ ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน) การวิเคราะห์ด้วยรูปกราฟ เส้นลอเรนซ์ซึ่งสะท้อนลักษณะการกระจาย ของรายจ่ายจังหวัดต่อหัว (Lorenz Curve) พร้อมกับคำนวณดัชนีจีนิ (Gini Coefficient) จึงนำมา แสดงพร้อมกับข้อสังเกตดังต่อไปนี้

Table 1 Provincial Budget Allocation Fiscal Year BE 2550-2561 (Unit: Million Baht)

Fiscal Year	Frequency (Province)	Sum of Budget	Average budget per province (Unit: Million Baht)
2550	76	203,458	2,642
2551	76	196,651	2,554
2552	76	285,556	3,709
2553	76	213,139	2,768
2554	76	282,509	3,669

Table 1 (Continue)

Fiscal Year	Frequency (Province)	Sum of Budget	Average budget per province (Unit: Million Baht)
2555 ⁴	77	312,754	4,062
2556	77	414,235	5,380
2557	77	480,167	6,236
2558 ⁵	77	1,092,423	14,187
2559	77	2,495,132	32,404
2560	77	2,325,454	30,201
2561	77	2,504,622	32,528

Source: Bureau of Budget and The Comptroller General's Department

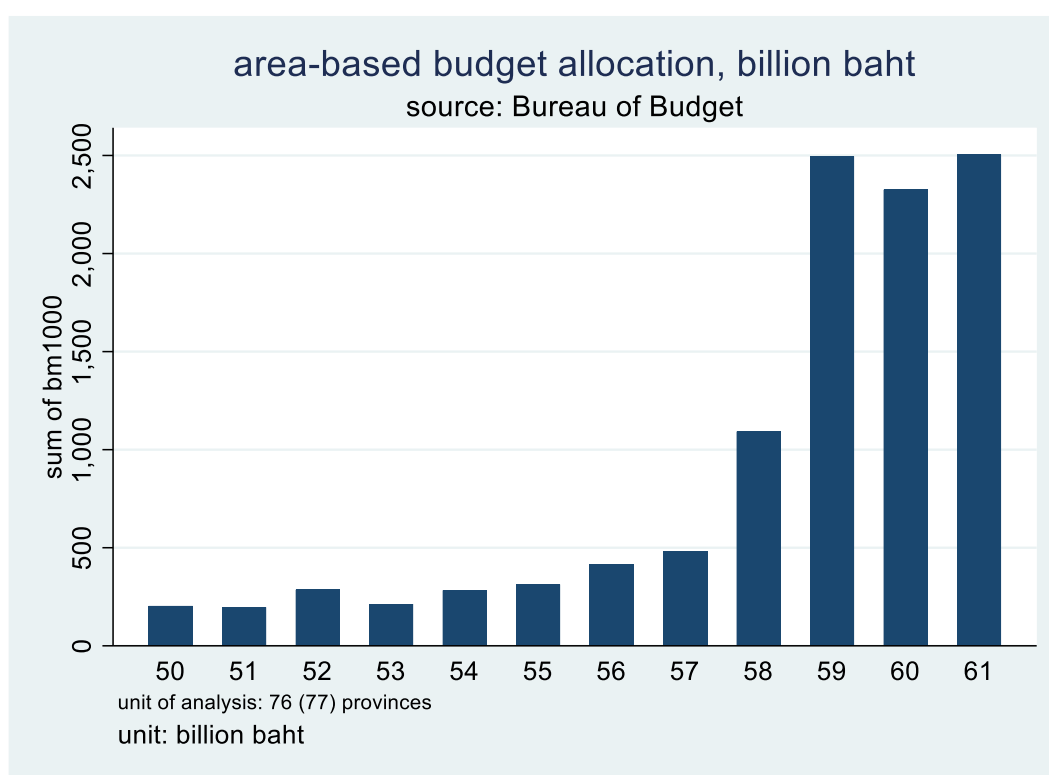


Figure 1 Provincial Budget Allocation Fiscal Year 2550-2561 (Unit: Million Baht)

Source: Bureau of Budget and The Comptroller General's Department

Remark: The jumped figures from BE 2559 onward, reflects a major change in the Budget Bureau to measure "an area-based" allocation- before BE 2559 there was no serious attempt to measure an area-based allocation as such the budget amounts was counted as "Bangkok" which is the location site of most government departments.

จาก Table 2 แสดงสถิติรายจ่ายมิติพื้นที่ (Provincial Budget Allocation) โดยระบุภาพรวม (Aggregated Data) พร้อมกับข้อสังเกตการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน หนึ่ง ช่วงก่อนปี 2559 รายจ่ายที่

⁴ จังหวัดบึงกาฬแยกออกเป็นจังหวัดใน ปี 2554 และเริ่มได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2555

⁵ หลังปี 2558 สำนักงบประมาณได้ริเริ่มมีพัฒนาการในการติดตามการกระจายงบประมาณที่เดิมอยู่แต่เฉพาะที่กรมในส่วนกลางว่ามีกระจายงบประมาณลงไปในจังหวัดที่มีหน่วยงานของกรมนั้นอย่างไรทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

จัดสรรลงจังหวัดมีจำนวนน้อย 2-4 แสนล้านบาท ซึ่งหมายความว่า จังหวัดได้รับการจัดสรรรายจ่าย 2-6 พันล้านบาทในแต่ละพื้นที่ สาเหตุเช่นนี้เนื่องจาก “ความไม่ครบถ้วนของฐานข้อมูล” สอง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2559 เป็นต้นมา การจำแนกรายจ่ายตามพื้นที่ค่อนข้างสมบูรณ์ หมายถึง หน่วยรับงบประมาณพยายามจำแนกวงเงินรายได้ออกเป็น 3 มิติ สะท้อนยุทธศาสตร์ (Strategy) สะท้อนภารกิจ (Function) และพื้นที่ (Area)

Table 2 Regional Comparison of Budget Allocation (Provincial average BE 2559-2561)

Region	Budget Allocation (Million Baht)	Budget per Capita (Baht per Capita)	Number of provinces In each region
Northeastern	7,267.4	6,900.6	20
Northern	6,723.9	9,188.5	17
Southern	7,041.4	10,376.0	14
Eastern	6,576.3	10,775.8	8
Western	4,999.0	8,281.8	6
Central	7,169.6	12,842.6	6
Bangkok and Vicinity	326,313.4	84,198.1	6

Source: Bureau of Budget and The Comptroller General's Department

ข้อสังเกตและการอภิปรายผล Table 2 สะท้อนค่าเฉลี่ยต่อจังหวัดในช่วง 3 ปี (2559-2561) พร้อมข้อสังเกตว่า ก) งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรมีความแตกต่างระหว่างภูมิภาคสูงมาก กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ประกอบด้วย 20 จังหวัด) ได้รับการจัดสรรรายจ่ายเฉลี่ย 6,906 ล้านบาทต่อจังหวัด (รวมหน่วยงานแนวตั้งและแนวนอน) ส่วน ข) จังหวัดในภาคตะวันออก ได้รับการจัดสรรรายจ่ายเฉลี่ย 10,776 ล้านบาท ค) จังหวัดในภาคกลางได้รับการจัดสรร 12,843 ล้านบาท ง) กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรสูงที่สุด 84,198 ล้านบาท

เพื่อการเปรียบเทียบ ผู้วิจัยได้คำนวณรายจ่ายต่อหัว ($Capb = \text{Budget/Population}$) พร้อมกันนี้ได้แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ดังปรากฏใน Figure 1 พร้อมกับข้อสังเกตว่ามีความแตกต่างสูงมาก สาเหตุคือ หน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่ของไทยตั้งในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล

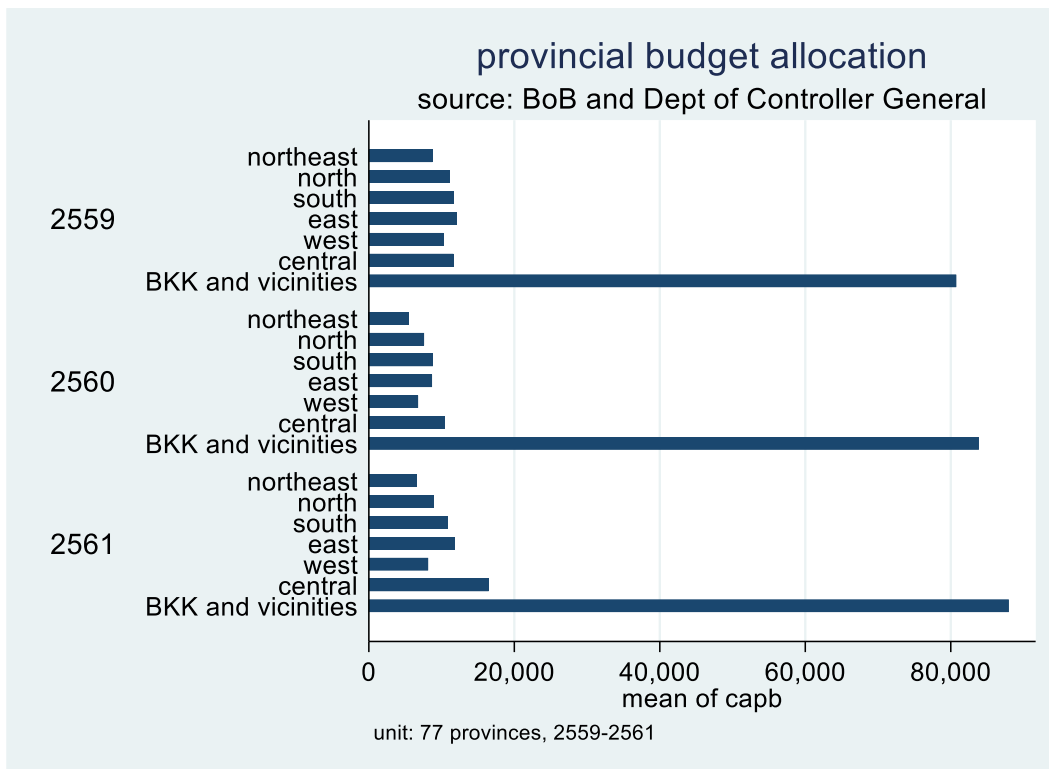


Figure 2 Bar Graph Showing Expenditure per Capita Comparing between Regions
(Unit: Baht per Capita)

ดัชนีจีนิ เป็นเครื่องมือการวิจัยที่มาประยุกต์ใช้ในงานนี้ โดยคำนวณจากงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรจังหวัด (Capb) ด้วยโปรแกรมสถิติทางเศรษฐศาสตร์ ผลการศึกษาดังแสดงใน Table 3 ข้อสรุปสำคัญคือ การวัดดัชนีจีนิเท่ากับ 0.52 ซึ่งสะท้อนว่ามีความเหลื่อมล้ำสูงในการจัดสรรรายจ่ายลงพื้นที่จังหวัดของไทย นักวิจัยได้ใช้วิธีการแยกองค์ประกอบ (Decomposable Gini) โดยจำแนกกลุ่มจังหวัดออกเป็น 7 กลุ่ม การคำนวณสะท้อน ความแตกต่างภายในกลุ่มจังหวัด (Within Group Variations) กับ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มจังหวัด (between Groups Variations) สรุป คือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มจังหวัดมีสัดส่วนร้อยละ 32 ในขณะที่ความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันมีสัดส่วนร้อยละ 68

Table 3 Gini Coefficient of Budget per Capita

	Index (0-1)	Percentage
Gini Coefficient (Total)	0.52	100.00
Gini Coefficient (Within Groups)	0.35	68.03
Gini Coefficient (Between Groups)	0.16	31.97
Average (Baht per capita)	15160.00	
Frequency (77 Provinces*3 Year)	231.00	
Groups	7	

Remark: Calculated by the Researcher

หน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล (นนทบุรี) ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่าจังหวัดอื่น

Table 4 Top 15 Provinces that Received the Highest Budget

Province	Budget Allocation	Budget per capita	Ranking
	Million Baht	Baht per capita	
Bangkok	1,724,092	303,437	1
Nonthaburi	176,672	143,621	2
Nakhon Pathom	28,303	30,892	3
Ayutthaya	20,755	25,501	4
Yala	13,344	25,243	5
Pathum Thani	20,016	17,520	6
Nakhon Nayok	4,205	16,176	7
Chiang Mai	24,389	13,964	8
Songkhla	19,718	13,841	9
Chonburi	18,731	12,500	10
Saraburi	7,831	12,272	11
Trat	2,770	12,191	12
Mae Hong Son	2,957	12,143	13
Chai Nat	3,879	11,886	14
Rayong	2,187	11,750	15

Source: Bureau of Budget and The Comptroller General's Department (Statistical average between BE 2559-2561)

เนื่องด้วยจังหวัดสมุทรปราการมีเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพ (เสมือนเป็นเมืองบริวาร) ทำให้หน่วยราชการไม่มีความจำเป็นต้องไปตั้งหน่วยงานของตนในจังหวัดดังกล่าว จังหวัดกรุงเทพจึงทำหน้าที่ให้การให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ดังกล่าว

Table 5 Bottom 15 Provinces that Received the Least Budget

Province	Budget Allocation	Budget per capita	Ranking
	Million Baht	Baht per capita	
	3,618	5,895	63
Chaiyaphum	6,600	5,823	64
Ratchaburi	4,879	5,674	65
Ubon Ratchathani	12,200	5,583	66
Sakon Nakhon	6,399	5,560	67
Sisaket	7,994	5,459	68
Suphan Buri	5,486	5,430	69
Surin	7,505	5,428	70
Yasothon	2,891	5,399	71
Samut Sakhon	2,898	5,233	72

Table 5 (Continue)

Province	Budget Allocation Million Baht	Budget per capita Baht per capita	Ranking
Udon Thani	8,212	5,190	73
Roi Et	6,543	5,014	74
Buriram	7,348	4,642	75
Nong Bua Lamphu	2,356	4,628	76
Samut Prakan	5,900	4,486	77

Source: Bureau of Budget and The Comptroller General's Department (Statistical average between BE 2559-2561)

เมื่อจังหวัดใดที่มีฐานเศรษฐกิจดี หน่วยงานราชการมักจะตามไปตั้งภายในจังหวัดดังกล่าว

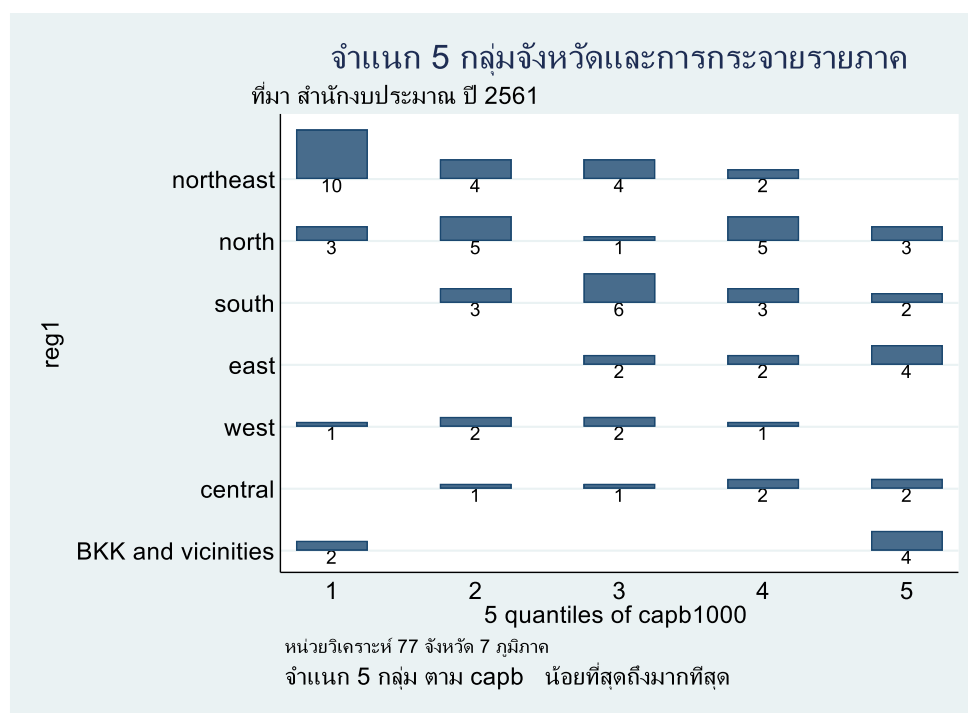


Figure 3 Classification of Budget per Capita into Five Groups by Region

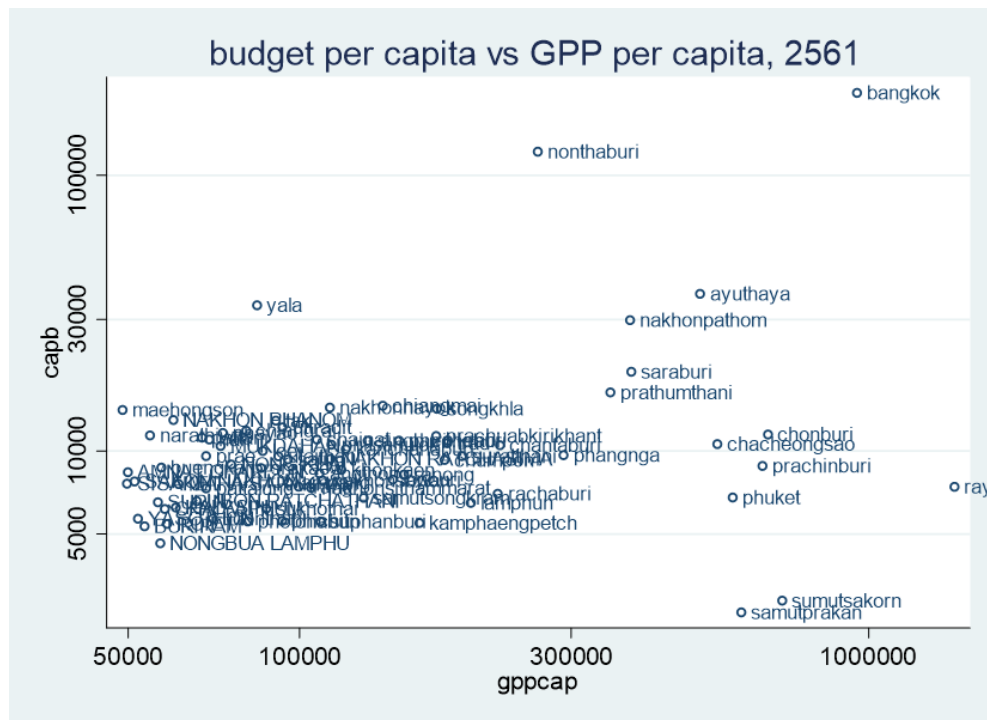


Figure 4 Scatter Plots of Budget per Capita and Gross Provincial Product per Capita

จาก Table 6 แสดงการจัดสรรรายจ่ายต่อหัวประชากร ค่าเฉลี่ย 15,160 บาทต่อคน (เฉลี่ย 3 ปี) ค่าสถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์ที่สิบ 4,703 บาทต่อคน ในขณะที่เปอร์เซ็นต์ไทล์เก้าสิบเท่ากับ 14,773 บาทต่อคน

Table 6 Budget per Capita Statistics

Percentile	Baht Per Capita	Min. (Baht Per Capita)
1%	3,459.49	3,203.08
5%	4,217.37	3,391.83
10%	4,703.38	3,459.49
25%	6,434.68	3,629.22
50%	8,760.58	Max. (Baht Per Capita)
75%	11,085.58	153,978.70
90%	14,772.56	298,980.30
95%	26,174.30	303,315.00
99%	298,980.30	308,016.30
Obs. 226	Mean	15,159.99
	Std. Dev.	37,247.36

Remark: Calculated by the Researcher

การจำแนกจังหวัดตามขนาดรายจ่ายประมาณในปี 2561 ใน Table 7 ได้ข้อสรุปว่า 31 จังหวัดได้รับการจัดสรรต่อน้อยกว่า 8,000 บาทต่อคน จำนวน 39 จังหวัดได้รับการจัดสรรรายจ่ายระหว่าง 8,001-20,000 บาท จำนวน 5 จังหวัดได้รับการจัดสรรรายจ่ายในค่าพิสัย 20,001-40,000 บาทต่อคน และ 2 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งแสนบาท (กรุงเทพมหานคร และ นนทบุรี)

Table 7 Budget per Capita Comparison

Group (Baht)	Number of Provinces	Percentage	Cumulative Percentage
6,000	16	20.78	20.78
8,000	15	19.48	40.26
10,000	19	24.68	64.94
20,000	20	25.97	90.91
40,000	5	6.49	97.40
350,000	2	2.60	100.00
Total	77	100.00	

Remark: Calculated by the Researcher

การอภิปรายผล

จากผลการศึกษาพบหลักฐานโดยชัดเจนว่ามีการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายต่อประชาชนในบางพื้นที่ เนื่องจากเหตุผลเชิงสถาบันที่หลากหลาย 1) หน่วยงานระดับกรมล้วนตั้งอยู่ในส่วนกลาง (กรุงเทพฯ หรือ นนทบุรี) การจัดสรรงบประมาณซึ่งส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการจ้างบุคลากรถูกบันทึกว่าอยู่ในกรุงเทพฯ หรือนนทบุรี 2) การจัดสรรงบประมาณของกรม ตอบสนองต่อความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัด หมายถึงจังหวัดที่มีผลผลิตสูง—หน่วยงานระดับกรมตอบสนองหรือให้บริการเช่นตั้งหน่วยงานสาขาหรือส่งบุคลากรไปประจำจังหวัดที่มีความเจริญ 3) การจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เช่น พื้นที่ที่มีความไม่สงบจำเป็นต้องมีกำลังทหารหรือตำรวจเพิ่มขึ้น ผลลัพธ์ที่ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณซึ่งมีอคติต่อจังหวัดยากจนหรือรายได้ปานกลาง อย่างไรก็ตามอีกทฤษฎีหนึ่งของการจัดสรรงบประมาณควรจะตอบสนองต่อการกำจัดความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ

ในมุมมองที่ควรจะเป็นการจัดสรรงบประมาณของไทยควรมีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยอาศัยนักการเมืองที่เป็นตัวแทนประชาชนในเขตพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่ำรวมตัวเรียกร้องการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ⁶ ซึ่งการลดความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรรายจ่ายมีพื้นที่ มีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- 1) นโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปฏิรูปภาษี หมายถึงให้อปท. ได้รับภาษีแบ่งในสัดส่วนที่สูงขึ้น (ปัจจุบัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ส่วนน้อยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ 10-15%) ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการสมควรให้ อปท. ได้รับการจัดสรรในอัตราที่เพิ่มขึ้น เช่น ร้อยละ 25-30)
- 2) นโยบายจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยอาจจะอิงตัวอย่างของการบริหารกรุงเทพมหานคร
- 3) นโยบายการบริหารจังหวัดแบบซีอีโอ หมายถึง เพิ่มงบประมาณที่จัดสรรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด

⁶ ผลงานวิจัยของนักวิชาการในต่างประเทศ ให้ความสนใจบทบาทของการเมืองในการลดความเหลื่อมล้ำ

(Distributive Politics) กันมากเช่น Andrew and Russell, Davide and Andres, Felipe and Xabier, and George Crowley.

- 4) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะผูกพันกับฐานะเศรษฐกิจของจังหวัด โดยมีเหตุผลสนับสนุน กล่าวคือ จังหวัดที่มีฐานะเศรษฐกิจสูง—ส่งผลให้การจัดเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม หรือภาษีแบ่งสูง ในขณะที่จังหวัดที่มีฐานะเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เกี่ยวข้องกับความต้องการประสิทธิภาพของการบริหารรัฐบาล เช่น 3 จังหวัดภาคใต้ที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ ส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per Capita) ต่ำ ถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” สืบเนื่องจากความสามารถจัดการให้เกิดความสงบเรียบร้อย

สรุปผลการศึกษา

บทความนี้เสนอการกระจายรายจ่ายลงพื้นที่ (จังหวัด) โดยใช้ข้อมูลสำนักงบประมาณในช่วงปี 2559-2561 เป็นหลักฐานนำมาทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการได้ผลสรุปที่น่าสนใจดังนี้ *ประการแรก* การกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายต่อประชากร เมื่อวัดด้วยดัชนีจีนิเท่ากับ 0.52 ซึ่งถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำสูง และเมื่อจำแนกองค์ประกอบ หมายถึง วัดความเหลื่อมล้ำระหว่างภาค (0.16) และภายในภูมิภาค (0.35) *ประการที่สอง* พบข้อสังเกตว่าการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายส่วนสำคัญเกิดจาก “ทำเลที่ตั้ง” ของกรม ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพและนนทบุรีเป็นหลักตั้งสะท้อนจากจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรสูงสุด *ประการที่สาม* จำแนกจังหวัดออกเป็น 5 กลุ่ม (Quintile Groups) กลุ่มที่หนึ่ง หมายถึง 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวน้อยที่สุดส่วนใหญ่คือจังหวัดในภาคอีสาน *ประการที่สี่* การศึกษาค้นคว้าพบคุณลักษณะพิเศษ กล่าวคือ จังหวัดยะลาซึ่งมีได้อยู่ในกลุ่มจังหวัดชั้นนำด้านเศรษฐกิจ แต่ติดกลุ่มที่ห้า 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรสูงสุด โดยอธิบายว่าจังหวัดยะลาได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงเป็นพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตชายแดนภาคใต้ ในทำนองตรงกันข้ามพบว่า จังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดที่มีความเจริญสูง—แต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยอาจจะเป็นเพราะความใกล้ชิดกับกรุงเทพมหานคร อีกนัยหนึ่งลักษณะเป็นเมืองบริวาร (พื้นที่ติดกัน) ทำให้ “กรม” ซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณมองว่าประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการสามารถเข้าถึงหรือรับบริการจากกรม

บทความนี้มีข้อจำกัดด้านกรอบเวลา 2559-2561 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่การบริหารมิติพื้นที่ (จังหวัด) ได้รับความสนใจ แต่ยังไม่ครอบคลุมข้อมูลช่วงปี 2562-ปัจจุบัน ซึ่งความเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายและแนวคิดการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ พรบ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และ พรบ. วินัยการเงินการคลังรัฐ พ.ศ. 2561 อาจส่งผลต่อวิธีการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ นับเป็นหัวข้อที่ควรจะมีการค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติม ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต-การจัดสรรงบประมาณพื้นที่ควรพิจารณาหมวดรายจ่าย กล่าวคือ รายจ่ายด้านบุคลากร รายจ่ายดำเนินการ และ รายจ่ายการลงทุน เนื่องจาก “ตัวทวีคูณ” ของแต่ละหมวดไม่เท่ากัน หมวดรายจ่ายที่น่าจะส่งผลบวกต่อพื้นที่ยาวนานและยั่งยืนเกี่ยวข้องกับรายจ่ายการลงทุน

เอกสารอ้างอิง

- Crowley, G. R. (2019). The Law of $1/n$ Revisited: Distributive Politics, Legislature Size, and the Costs of Collective Action. *Southern Economic Journal*, 86(2), 667-690.
- Gehring, K., & Schneider, S. A. (2018). Towards the Greater Good? EU Commissioners Nationality and Budget Allocation in the European Union. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 214-239.
- Kemmerling, A., & Bodenstein, T. (2006). Partisan Politics in Regional Redistribution: Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds across Regions?. *European Union Politics*, 7(3), 373-392.
- Larcinese, V., Rizzo, L., & Testa, C. (2006). Allocating the U.S. Federal Budget to the States: the Impact of the President. *Journal of Politics*, 68(2), 447-456.
- Livert, F., & Gainza, X. (2018). Distributive Politics and Spatial Equity: The Allocation of Public Investment in Chile. *Regional Studies*, 52(3), 403-415.
- Luca, D., & Rodriguez-Pose, A. (2015). Distributive Politics and Regional Development: Assessing the Territorial Distribution of Turkey's Public Investment. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1518-1540.
- Pang, M., Tafti, A., & Krishnan, M.S. (2016). Do CIO IT Budgets Explain Bigger or Smaller Governments? Theory and Evidence from U. S. State Governments. *Management Science*, 62(4), 1020-1041.
- Patmasiriwat, D., & Ratchatapibhunphob, P. (2016). Departmental Budget Appropriation of Thai Government. *Journal of Graduate Studies Valaya Alongkron Rajabhat University*, 10(3), 227-244.
- Portrafke, N. (2011). Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries. *Economics of Governance*, 12(2011), 101-134.
- Young, A. T., & Sobel, R. S. (2013). Recovery and Reinvestment Act Spending at the State Level: Keynesian Stimulus or Distributive Politics?. *Public Choice*, 155(3/4), 449-468.