

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมิติพื้นที่และแนวทางการปฏิรูป

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹

พิชิต รัชตพิบูลภ²

Direk Pattamasiriwat¹ and Pichit Ratchatapibunphob²

วันรับบทความ 6 มิถุนายน 2566

วันตอบรับบทความ 7 มิถุนายน 2566

คำนำ

รายจ่ายรัฐบาล (government spending) เป็นตัวแปรนโยบายที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจสูงทางวิชาการและหน่วยงานปฏิบัติ ในมุมมองเศรษฐกิจมหภาครายจ่ายของภาครัฐสามารถขึ้นนำการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เป็นส่วนหนึ่งของอุปสงค์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทการกระตุ้นภาคการผลิต (ทฤษฎีเคนส์) ในขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการเป็นเครื่องมือการกระจายรายได้และลดความยากจน รวมทั้งเป็นมาตรการที่หวังผลสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง วงการนักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญต่อบทบาทของฝ่ายการเมืองในการกำหนดรายจ่ายและการจัดสรรรายจ่ายให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ศึกษาพฤติกรรมล๊อบบี้ (การโน้มน้าวให้รัฐบาลจัดสรรรายจ่ายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มหลัก) ให้ความสำคัญกับ “ตัวละคร” หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก่อปรด้วยระดับชาติ คือ รัฐบาล สภานิติบัญญัติ ระบบราชการ (กรมซึ่งเป็นหน่วยรับงบประมาณจากรัฐบาล)

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยที่ศึกษาการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัดและความเหลื่อมล้ำหนึ่งในตัวแปรที่สนใจคือ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายพื้นที่ (จังหวัด) เนื่องจากรายจ่ายรัฐบาลส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจจังหวัดทั้งในด้านการเจริญเติบโต-การลดความเหลื่อมล้ำและลดความยากจน โดยคำนึงถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรรายจ่ายเชิงพื้นที่ วัตถุประสงค์จำเพาะในบทความนี้จำแนกออกเป็น 2 เป้าหมาย ประการ ประการแรก การประมวลข้อมูลเชิงประจักษ์จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง พัฒนาเป็นฐานข้อมูลนำมาคำนวณตามแบบจำลอง การคำนวณดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient, และ decomposable Gini index) พร้อมกับอภิปรายสาเหตุของการกระจุกตัวของรายจ่ายในบางจังหวัดมากเป็นพิเศษ ประการที่สอง การนำผลค้นคว้ามารายและตั้งข้อสังเกต ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการบริหารระบบราชการ ซึ่งจำแนกเป็นการบริหารตามแนวตั้งและการบริหารตามแนวนอน พร้อมกับเสนอข้อสังเกตว่า การบริหารตามแนวนอน (ท้องถิ่นและจังหวัด) ยังมีบทบาทน้อยเนื่องจากได้รับการจัดสรรรายจ่ายน้อยเกินไป

¹ ศาสตราจารย์, คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

² อาจารย์, คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

¹ Professor, School of Development Economics, National Institute of Development Administration, Thailand,

² Lecturer, Faculty of Political Science and Law, Burapha University, Thailand,

E-mail: pichit9999@yahoo.co.th

พร้อมเสนอการคำนวณตัวเลขเชิงสมมติ (ซีมูลชัน) ว่ามีหนทางปรับปรุงสูตรการจัดสรรรายจ่ายพื้นที่ (ท้องถิ่นและจังหวัด) เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการเติบโตในจังหวัดและลดช่องว่างระหว่างจังหวัดรวย/จน

เนื้อหาจำแนกออกเป็น 5 ส่วน ส่วนที่สอง การทบทวนทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และกรอบการวิจัยรายจ่ายภาครัฐโดยคำนึงถึงบริบทสังคมไทย หมายถึง การคำนึงถึงกฎหมาย (กฎหมายรัฐธรรมนูญ พรบ. วิธีการงบประมาณ และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง) นิยามศัพท์และตัวแปรสำคัญที่สำคัญ (Bijt = รายจ่ายรัฐบาลลงพื้นที่จังหวัดของหน่วยงานและมีเวลา CAPBijt = รายจ่ายต่อหัวที่ลงพื้นที่จังหวัด โดยหน่วยงานและตามกรอบเวลา) ส่วนที่สาม เสนอผลวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ แสดงสถิติเชิงพรรณนารายจ่ายที่จัดสรรให้จังหวัด การแสดงตัวเลขเปรียบเทียบ (ระหว่างภูมิภาค หรือระหว่างจังหวัด) การแสดงด้วยรูปภาพและคำนวณดัชนี (Gini coefficient) ส่วนที่สี่ การอภิปรายผลและข้อสังเกต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมองไปข้างหน้าว่าด้วยการปฏิรูปรายจ่ายภาครัฐในอนาคต โดยสันนิษฐาน การเมืองของคนรุ่นใหม่ภายใต้ระบบประชาธิปไตยจะมีบทบาทสำคัญยิ่งกว่าปัจจุบัน จึงคาดว่าเมืองที่มาจากเลือกตั้งจะสนับสนุนการกระจายอำนาจและขยาย “งบประมาณเชิงพื้นที่” การสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่นและจังหวัดจัดการตนเอง เพราะตัวแทนประชาชนที่มาจากเลือกตั้ง จำเป็นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน พร้อมกันนี้ได้เสนอตัวเลขสถานการณ์สมมติโดยคาดว่างบประมาณพื้นที่ได้รับความสำคัญสูงกว่าในปัจจุบัน 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 (แต่ละคน) ได้แก่ รัฐบาล สภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง ระบบราชการ (หมายเหตุ หน่วยงานระดับกรมของไทยมีจำนวน 299 แห่งในปีงบประมาณ 2562) “กรม” เป็นหน่วยรับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีการปฏิบัติงานแตกต่างกัน หน่วยงานระดับกรมจำนวนหนึ่งทำบทบาทส่งเสริมภาคการผลิต-การขยายเทคโนโลยี-นวัตกรรม ในขณะที่หน่วยงานอีกจำนวนหนึ่งทำบทบาทการกำกับควบคุมเป็นสำคัญ และหน่วยงานอีกกลุ่มหนึ่งทำภารกิจด้านสังคม (การศึกษา สุขภาพ สวัสดิการ) ซึ่งเกี่ยวกับการกระจายรายได้และมาตรการช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมาย (ผู้สูงอายุ เด็ก ผู้พิการ เป็นต้น)

สำนักนโยบายสาธารณะ (public choice theory) เสนอมุมมองว่า รายจ่ายรัฐบาลเปรียบเสมือน “สินค้าสาธารณะ” (public goods) หรือทรัพยากรส่วนรวม (common pool resources) ซึ่งไม่มีใครเป็น

เจ้าของอย่างแท้จริง เพราะท้ายที่สุดรายจ่ายทั้งหมดมาจากภาษีของประชาชน แต่ละกลุ่มจึงสิทธิที่จะโน้มน้าวให้การจัดสรรรายจ่ายสนองวัตถุประสงค์ของตน เช่น นักธุรกิจก่อสร้างและอสังหาริมทรัพย์สนับสนุนให้มีการใช้จ่ายลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลออกมาตรการประกันรายได้หรือประกันราคาสินค้าการเกษตร ให้มีกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร นักสังคมสงเคราะห์เสนอว่า ควรจะพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม (social protection scheme) กำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายที่รัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ และนักเศรษฐศาสตร์อย่างน้อยกลุ่มหนึ่งสนับสนุนให้รัฐบาลขยายบทบาทการกระจายรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีปัญหาความเหลื่อมล้ำรุนแรง จำเป็นต้องสร้างกลไกการกระจายรายได้ด้านหนึ่งคือให้มีภาษีก้าวหน้า เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน และอีกทางหนึ่งการจัดสรรรายจ่ายเพื่อเป้าหมายคนจน (government spending for the poor)

ความก้าวหน้าทางวิชาการในยุคใหม่มาจากการพัฒนาฐานข้อมูลทุกระดับ (ข้อมูลระดับชาติ ระดับจังหวัด/ภาค ข้อมูลครัวเรือน) ซึ่งช่วยขยายพรมแดนความรู้ ฐานข้อมูลมายืนยันว่าทฤษฎีหรือกรอบความคิดของนักคิดต่างๆ ได้รับการยืนยันเชิงประจักษ์ (data corroboration) ในประเทศพัฒนาแล้ว-มีผลงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาบทบาทของภาครัฐ นโยบายงบประมาณและภาษี รวมทั้งการจัดสรรรายจ่ายย่อยลงไประดับภาคหรือจังหวัด ผลงานวิจัยของ Larcinese, Rizzo, Testa and Cecilia (2006) ศึกษาบทบาทของผู้นำสหรัฐต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่มลรัฐ โดยประมวลข้อมูลจาก 48 มลรัฐ ระหว่างปี ค.ศ. 1982-2000 เสนอการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลกลางที่จัดสรรให้มลรัฐต่อประชากร (real per capita federal expenditure) โดยกำหนดให้เป็นตัวแปรตาม นำมาทดสอบตามแบบจำลอง ซึ่งสันนิษฐานว่าตัวแปรตามมีความสัมพันธ์กับชุดตัวแปรที่กำหนด อาทิเช่น รายได้ต่อหัวของมลรัฐที่แท้จริง จำนวนประชากรของมลรัฐ อัตราการว่างงาน ร้อยละของพลเมืองสูงอายุ ร้อยละของประชากรเด็กและเยาวชน ฯลฯ เหล่านี้สะท้อนตัวแปรเชิงสถาบันหรือปัจจัยทางการเมือง ผลการศึกษาค่อนข้างบ่งชี้ว่า พบว่า การจัดสรรงบประมาณซึ่งกำหนดโดยสภาองเกรส--ได้รับอิทธิพลมาจากการเมือง กล่าวคือมลรัฐที่สนับสนุนประธานาธิบดี มีแนวโน้มได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่ามลรัฐอื่นๆ³

ผลงานวิจัยของ Kemmerling and Bodenstein (2006) ศึกษาการจัดสรรงบประมาณของกองทุน (structural funds) ในสหภาพยุโรป โดยอิงหลักฐานข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 2000-2006 โดยสันนิษฐานว่าตัวแปรทางการเมือง (วัดด้วย vote shares จากการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1999) น่าจะมีความสัมพันธ์กัน ทั้งนี้มีกรอบความคิดว่า การจัดสรรเงินกองทุนไม่เป็นกลาง หรือ “เลือกข้าง” (partisan competition) ผลการศึกษาพบว่า การเลือกข้างเกิดขึ้นจริงสะท้อนในตัวเลขการจัดสรรรายจ่ายกองทุน

Larcinese, Rizzo และ Testa (2006) ในบทความนี้กล่าวถึงตำแหน่งประธานาธิบดีมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ในระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1982-2000 พบว่า รัฐที่สนับสนุนการทำงานของประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการรัฐที่สังกัดพรรคเดียวกันมีแนวโน้มที่จะได้รับเงินจากรัฐบาลกลางมากขึ้น ส่วน Kai Gehring และ Stephan A. Schneider (2018) ได้ผลการศึกษาว่า

³ มโนทัศน์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรรายจ่ายลงพื้นที่ มีความหลากหลาย ในมุมมองหนึ่ง การจัดสรรรายจ่ายให้มลรัฐซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียง (การเลือกตั้งประธานาธิบดี) สะท้อนการตอบแทนให้พื้นที่อันเป็นฐานเสียง แต่อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่า นักการเมืองมีแนวโน้มจัดสรรรายจ่ายให้มลรัฐที่มีลักษณะ swing vote หมายถึง อาจจะสนับสนุนพรรคการเมือง A (ดีโมแครต) ในบางช่วงเวลา หรือสนับสนุนพรรคการเมือง B (รีพับลิกัน) มากกว่า

สัญญาโดยเฉพาอย่างยิ่งในคณะกรรมการเพื่อการเกษตรของคณะกรรมการสหภาพยุโรปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนประเทศต้นทาง

Niklas Potrafke (2011) ศึกษาอุดมการณ์ของรัฐบาลส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสาธารณะหรือไม่ ด้วยอิงข้อมูลประเภทรายจ่ายสองชุดจากกลุ่มประเทศ OECD ครอบคลุมสองช่วงระยะเวลาที่ต่างกันระหว่าง ค.ศ.1970-1997 และ ค.ศ.1990-2006 ตามลำดับซึ่งพบว่าอุดมการณ์ของรัฐบาลที่ไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเลยแต่จะมีอิทธิพลต่อกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ

Min-Seok Pang, Ali Tafti และ M.S. Krishnan (2016) จากข้อกังวลกับขนาดรัฐบาลที่ใหญ่ขึ้นและการขาดดุลงบประมาณที่เพิ่มสูงขึ้นในสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป Pang, Tafti และ Krishnan ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กับขนาดของรัฐบาลได้ข้อสรุปว่า การลงทุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐ 1 เหรียญดอลลาร์ส่งผลต่อการลดค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐมากถึง 3.49 เหรียญดอลลาร์ ด้วยเหตุดังกล่าวการลงทุนด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจึงช่วยยับยั้งการขยายขนาดของรัฐบาลได้

กรอบกฎหมายและปัจจัยเชิงสถาบัน

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ระบุว่ารัฐบาลมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีตามกรอบเวลา (วงจรงบประมาณ) ต่อสภานิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณภายในกรอบเวลา 150 วัน โดยทั่วไปขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณให้แล้วเสร็จในเดือนกันยายน (เนื่องจากปีงบประมาณของไทยเริ่ม 1 ตุลาคม) – อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง เมื่อมีเหตุการณ์ไม่ปกติ เช่น รัฐประหาร การยุบสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งรอบใหม่ ทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณไม่ปกติ (เช่น ปีงบประมาณ 2550 และปีงบประมาณ 2563 ไม่แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน ในทางปฏิบัติ พรบ.วิธีการงบประมาณ ระบุให้ใช้วิธีการจัดสรรในปีก่อนเป็นกรอบ “ไปพลางก่อน”⁴

วงจรงบประมาณของไทย จำแนกออกเป็น 4 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก การเตรียมการงบประมาณ (budget preparation) ซึ่งมีหน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณากรอบวงเงินรายจ่ายให้สอดคล้องกับวินัยการเงินการคลัง คำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ และภาระการชำระหนี้สาธารณะ เป็นต้น ขั้นตอนที่สอง การอนุมัติงบประมาณ (budget legislation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรัฐบาล สภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง คณะกรรมการธิการ หน่วยรับงบประมาณ (กรม ถือเป็นหน่วยงานบริหารตามแนวดิ่ง ในขณะที่จังหวัด/กลุ่มจังหวัด และองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการบริหารตามแนวนอน) เป้าหมายขององค์กรภาครัฐต่างกับเอกชนคือมิได้มีเป้าหมายแสวงหากำไร แต่มีภารกิจที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้น บ้างเน้นส่งเสริมการผลิต บ้างเน้นการกำกับควบคุม บ้างเน้นการจัดสรรสวัสดิการให้ประชาชน ตาม

⁴ ขยายความในภาคปฏิบัติ คือ หน่วยงาน E ซึ่งเคยได้รับการจัดสรรรายจ่าย 1000 ล้านบาท จำแนกออกเป็นรายจ่ายประจำ 800 ล้านบาท และรายจ่ายการลงทุน 200 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2562 หาก พรบ.งบประมาณประจำปี 2563 ล่าช้ากว่ากำหนด สำนักงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะอิงวิธีปฏิบัติในอดีต คำนวณเป็นรายจ่ายประจำต่อเดือน 67 ล้านบาท ส่วนงบประมาณการลงทุนใหม่นั้น—มักจะชะลอไว้ก่อน (สำหรับรายจ่ายการลงทุนที่ได้รับอนุมัติก่อนหน้าไว้แล้ว ไม่มีผลกระทบ)

หลักเศรษฐศาสตร์สถาบัน--นักวิจัยจำเป็นต้องศึกษาภาวะเปรียบเทียบ ทำความเข้าใจองค์กร เข้าใจเป้าหมายการทำงานของแต่ละหน่วยงาน (ในปัจจุบันมีหน่วยระดับกรมหรือเทียบเท่า ขอรับงบประมาณเป็นประจำทุกปี 299 แห่ง นอกจากนี้ยังมีกองทุนนอกงบประมาณอีกจำนวนหนึ่ง ที่ขอรับงบประมาณแต่ไม่สม่ำเสมอ) การบริหารราชการแผ่นดินและการจัดสรรรายจ่ายรัฐบาล จำแนกหน่วยงานของรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม คือ การบริหารแนวตั้ง (vertical administration) หมายถึง การบริหารของกรมซึ่งจัดการ การบริหารแนวนอน (horizontal administration)

ตัวละครและตัวแปรสำคัญ

เพื่อความชัดเจนขอใช้สัญลักษณ์ในการสื่อความหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแผ่นดิน

หน่วยรับงบประมาณ (A=agency) จำแนกออกเป็นหน่วยงานบริหารแนวตั้ง (AV) และหน่วยงานบริหารแนวนอน (AH) ในปัจจุบันมีจำนวน 299 แห่ง (สถิติปี 2562) หน่วยงานมีหน้าที่เสนองเงินขอรับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณตามกรอบเวลา และวิธีการปฏิบัติตามจารีต หน่วยงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ทำงานประจำ (การให้บริการสาธารณะ) ซึ่งสันนิษฐานรายจ่ายที่จัดสรรมีแนวโน้มกำหนดโดยวงเงินที่เคยได้รับในอดีต (incremental budgeting) หน่วยงานตั้งใหม่หรือได้รับการกิจขับเคลื่อน “มาตรการใหม่” จากรัฐบาล ในส่วนนี้รายจ่ายในปีใหม่อาจจะแตกต่างหรือเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ จึงสันนิษฐาน การเปลี่ยนแปลงวงเงินรายจ่าย ($BA = BA1 + BA2$, โดยที่ $BA1$ รายจ่ายตามแบบแผน incremental ในขณะที่ $BA2 =$ รายจ่ายสำหรับหน่วยงานที่รับการกิจการปฏิรูปจากรัฐบาล)

มโนทัศน์และข้อสันนิษฐานการจัดสรรรายจ่ายให้หน่วยงานในบริบทของประเทศไทย

C1: มีความจำเป็นต้องเข้าใจภาวะเปรียบเทียบและปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เข้าใจคำศัพท์ เช่น หน่วยรับงบประมาณ (government agency) การกิจและหน้าที่ของหน่วยงาน ในบริบทของไทย หน่วยงานรับงบประมาณในปัจจุบัน 299 หน่วยงาน “กรม” หรือหน่วยงานเทียบเท่า ส่วนใหญ่เป็นส่วนราชการ นอกนั้นมีจำนวนหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการ (เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับ)

C2: การจำแนกประเภทหน่วยงานที่รับงบประมาณ (agency) ซึ่งมีทั้งแนวตั้ง แนวนอน หน่วยงานที่ทำงานภารกิจเดิม และหน่วยงานที่เป็นกลไกรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป

C3: การจัดสรรงบประมาณในวิธีปฏิบัติของสำนักงบประมาณ จำแนกออกเป็น ก) งบประมาณตามยุทธศาสตร์ ข) งบประมาณภารกิจ ค) งบประมาณเชิงพื้นที่

เพื่อความชัดเจนขอระบุ ตัวแปรสำคัญซึ่งจะนำมาวิเคราะห์เชิงประจักษ์

- $Bijt$ = งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด
- $CAPBijt$ = งบประมาณรายจ่ายต่อประชากรจังหวัด

ตัวห้อยสื่อความหมายดังต่อไปนี้

i = จังหวัด

j = หน่วยงาน

t = เวลา

ข้อสันนิษฐานการวิจัย

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

H2: การจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ของไทย มีแนวโน้มกระจุกตัวในบางพื้นที่ (จังหวัด) ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงส่งผลดึงดูดให้ส่วนราชการไปจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่

แหล่งข้อมูลและผลการศึกษาเชิงประจักษ์

คณะวิจัยได้ประมวลข้อมูลจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องที่สะท้อนการจัดสรรรายจ่ายเป็นรายจังหวัดรายปี จากสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง เป็นฐานข้อมูล panel data รายจังหวัด (77 จังหวัด) และรายปี (2550-2561) เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ วัดความเปลี่ยนแปลง และการคำนวณดัชนีการกระจุกตัว (Gini coefficient) การแสดงด้วยสถิติเชิงพรรณนา (ค่าเฉลี่ย ค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์ ความเบี่ยงเบนมาตรฐาน) การวิเคราะห์ด้วยรูปกราฟ เส้นลอเรนซ์ซึ่งสะท้อนลักษณะการกระจายของรายจ่ายจังหวัดต่อหัว (Lorenz curve) พร้อมกับคำนวณดัชนีจินี (Gini coefficient) จึงนำมาแสดงพร้อมกับข้อสังเกตดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การจัดสรรรายจ่ายมิติพื้นที่ (จังหวัด) ปีงบประมาณ 2550-2561 (หน่วย ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ความถี่ (จังหวัด)	ผลรวมรายจ่าย	ค่าเฉลี่ยต่อจังหวัด
		(หน่วย ล้านบาท)	
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
2555 ⁵	77	312,754	4,062
2556	77	414,235	5,380
2557	77	480,167	6,236
2558 ⁶	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

ที่มา: สำนักงบประมาณ และ กรมบัญชีกลาง

⁵ จังหวัดบึงกาฬแยกออกเป็นจังหวัดใน ปี 2554 และเริ่มได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2555

⁶ หลังปี 2558 สำนักงบประมาณได้ริเริ่มมีพัฒนาการในการติดตามการกระจายงบประมาณที่เดิมอยู่แต่เฉพาะที่กรมในส่วนกลางว่ามีกระจายงบประมาณลงไปในพื้นที่ที่มีหน่วยงานของกรมนั้นอย่างไรทำให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ตารางที่ 1 แสดงสถิติรายจ่ายมิติพื้นที่ (provincial budget allocation) โดยระบุภาพรวม (aggregated data) พร้อมกับข้อสังเกตการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน หนึ่ง ช่วงก่อนปี 2559 รายจ่ายที่จัดสรรลงจังหวัดมีจำนวนน้อย 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)

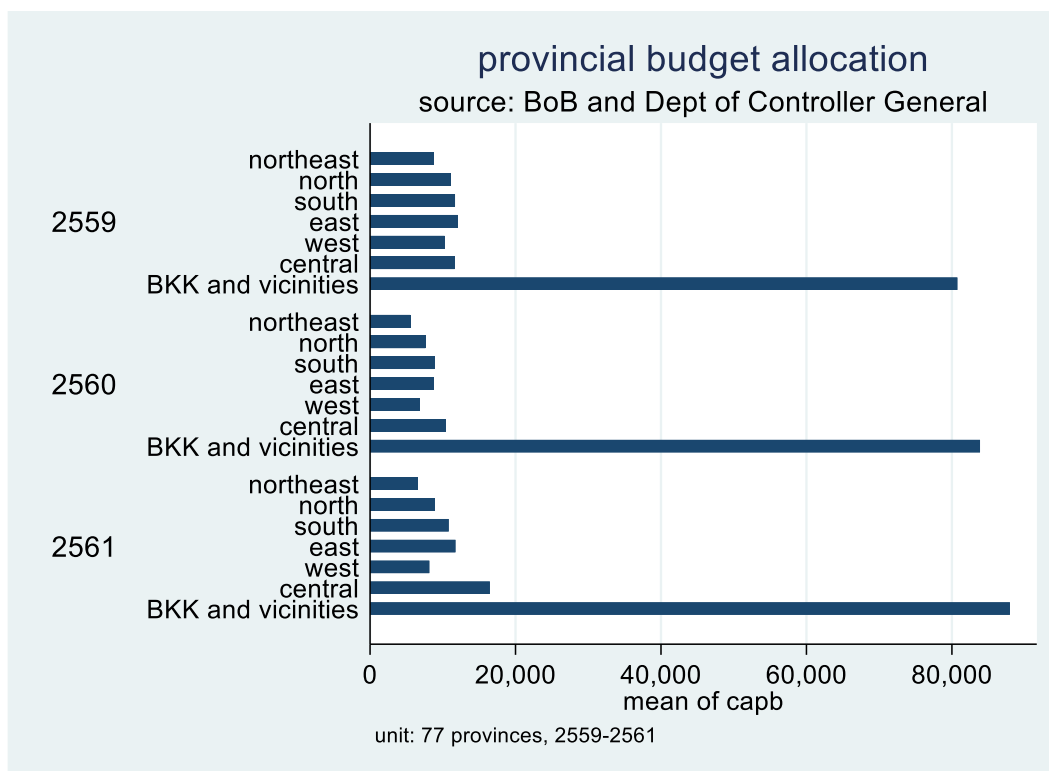
ตารางที่ 2 การจัดสรรรายจ่ายพื้นที่ เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ค่าเฉลี่ยต่อจังหวัดระหว่างปี 2559-2561

ภูมิภาค	รายจ่ายที่กระจายลงจังหวัด ล้านบาท	รายจ่ายต่อหัว บาทต่อประชากร	จำนวนจังหวัดในแต่ละ ภูมิภาค
อีสาน	7,267.4	6,900.6	20
เหนือ	6,723.9	9,188.5	17
ใต้	7,041.4	10,376.0	14
ตะวันออก	6,576.3	10,775.8	8
ตะวันตก	4,999.0	8,281.8	6
กลาง	7,169.6	12,842.6	6
กทม. และปริมณฑล	326,313.4	84,198.1	6

ที่มา: สำนักงบประมาณ และ กรมบัญชีกลาง

ข้อสังเกตและการอภิปรายผล ตารางที่ 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) กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นกลุ่มที่ได้รับการจัดสรรสูงสุด 84,198 ล้านบาท

เพื่อการเปรียบเทียบ เราได้คำนวณรายจ่ายต่อหัว ($capb = \text{budget/population}$) พร้อมกันนี้ได้แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ดังปรากฏในรูปภาพที่ 1 พร้อมกับข้อสังเกตว่ามีความแตกต่างสูงมาก สาเหตุคือหน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่ของไทยตั้งในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑล



ภาพที่ 1 กราฟแท่งแสดงรายจ่ายต่อประชากร เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค หน่วย บาทต่อคน

ดัชนีจินีเป็นเครื่องมือการวิจัยที่มาประยุกต์ใช้ในงานนี้ โดยคำนวณจากงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรจังหวัด (capb) ผลการศึกษาดังแสดงในตารางที่ 3 ข้อสรุปสำคัญคือ การวัดดัชนีจินีเท่ากับ 0.52 ซึ่งสะท้อนว่ามีความเหลื่อมล้ำสูงในการจัดสรรรายจ่ายลงพื้นที่จังหวัดของไทย นักวิจัยได้ใช้วิธีการแยกองค์ประกอบ (decomposable Gini) โดยจำแนกกลุ่มหัวออกเป็น 7 กลุ่ม การคำนวณสะท้อน ความแตกต่างภายในกลุ่มจังหวัด (within group variations) กับ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มจังหวัด (between groups variations) สรุป คือ ความแตกต่างระหว่างกลุ่มจังหวัดมีส่วนร้อยละ 32 ในขณะที่ความแตกต่างภายในกลุ่มเดียวกันมีส่วนร้อยละ 68

ตารางที่ 3 ดัชนีความเหลื่อมล้ำของรายจ่ายต่อประชากร

	เลขดัชนี (0-1)	ร้อยละ
ดัชนีจินี รวม	0.52	100
ดัชนีจินี ภายในกลุ่ม	0.35	68.03
ดัชนีจินี ระหว่างกลุ่ม	0.16	31.97
ค่าเฉลี่ย บาทต่อคน	15160	
จำนวนความถี่ของข้อมูล (77 จังหวัด*3 ปี)	231.00	
จำนวนกลุ่ม	7	

หน่วยรับงบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล (นนทบุรี) ทำให้ได้รับการจัดสรรงบประมาณสูงกว่าจังหวัดอื่น

ตารางที่ 4 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรสูงสุด

จังหวัด	รายจ่ายที่จัดสรรลงพื้นที่ ล้านบาท	รายจ่ายต่อประชากรของจังหวัด บาทต่อคน	ลำดับที่
กรุงเทพ	1,724,092	303,437	1
นนทบุรี	176,672	143,621	2
นครปฐม	28,303	30,892	3
อยุธยา	20,755	25,501	4
ยะลา	13,344	25,243	5
ปทุมธานี	20,016	17,520	6
นครนายก	4,205	16,176	7
เชียงใหม่	24,389	13,964	8
สงขลา	19,718	13,841	9
ชลบุรี	18,731	12,500	10
สระบุรี	7,831	12,272	11
ตราด	2,770	12,191	12
แม่ฮ่องสอน	2,957	12,143	13
ชัยนาท	3,879	11,886	14
ระยอง	2,187	11,750	15

ที่มา: สำนักงานประมาณและกรมบัญชีกลาง (สถิติเฉลี่ยระหว่างปี 2559-2561)

เนื่องด้วยจังหวัดสมุทรปราการมีเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพ (เสมือนเป็นเมืองบริวาร) ทำให้หน่วยราชการไม่มีความจำเป็นต้องไปตั้งหน่วยงานของตนในจังหวัดดังกล่าว จังหวัดกรุงเทพจึงทำหน้าที่ให้การให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ดังกล่าว

ตารางที่ 5 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรน้อยที่สุด

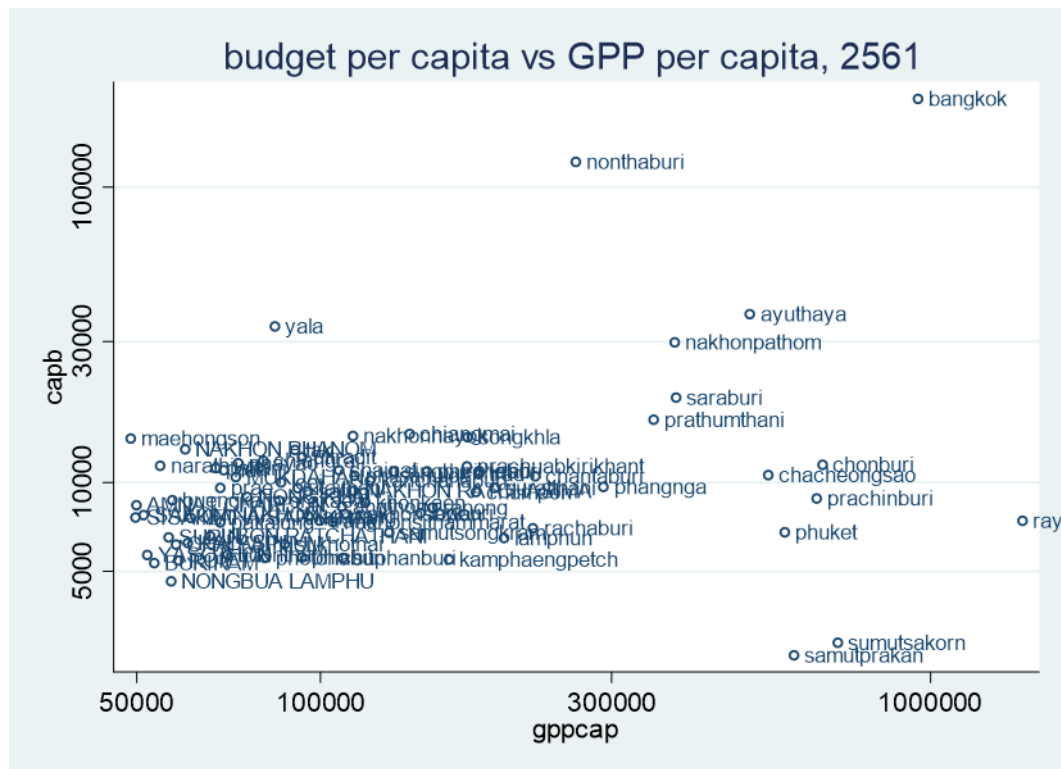
จังหวัด	รายจ่ายที่จัดสรรลงพื้นที่ ล้านบาท	รายจ่ายต่อประชากรของจังหวัด บาทต่อคน	ลำดับที่
พัทลุง	3,618	5,895	63
ชัยภูมิ	6,600	5,823	64
ราชบุรี	4,879	5,674	65
อุบลราชธานี	12,200	5,583	66
สกลนคร	6,399	5,560	67
ศรีสะเกษ	7,994	5,459	68
สุพรรณบุรี	5,486	5,430	69
สุรินทร์	7,505	5,428	70
ยโสธร	2,891	5,399	71
สมุทรสาคร	2,898	5,233	72

ตารางที่ 5 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรน้อยที่สุด (ต่อ)

จังหวัด	รายจ่ายที่จัดสรรลงพื้นที่ ล้านบาท	รายจ่ายต่อประชากรของจังหวัด บาทต่อคน	ลำดับที่
อุดรธานี	8,212	5,190	73
ร้อยเอ็ด	6,543	5,014	74
บุรีรัมย์	7,348	4,642	75
หนองบัวลำภู	2,356	4,628	76
สมุทรปราการ	5,900	4,486	77

ที่มา: สำนักงานงบประมาณและกรมบัญชีกลาง (สถิติเฉลี่ยระหว่างปี 2559-2561)

เมื่อจังหวัดใดที่มีฐานเศรษฐกิจดี หน่วยงานราชการมักจะตามไปตั้งภายในจังหวัดดังกล่าว



ภาพที่ 2 การกระจายตัวของงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรจังหวัดกับเศรษฐกิจจังหวัด

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

ตารางที่ 6 สถิติรายจ่ายต่อหัวประชากร

	ร้อยละ	ค่าน้อยสุด		
1%	3,459.49	3,203.08	Obs.	226
5%	4,217.37	3,391.83	Sum of Wgt.	226
10%	4,703.38	3,459.49		
25%	6,434.68	3,629.22	Mean	15,159.99
50%	8,760.58	ค่าสูงสุด	Std. Dev.	37,247.36
75%	11,085.58	153,978.70		
90%	14,772.56	298,980.30	Variance	1.39e+09
95%	26,174.30	303,315	Skewness	6.758265
99%	298,980.30	308,016.30	Kurtosis	50.11498

การจำแนกจังหวัดตามขนาดรายจ่ายงบประมาณในปี 2561 ในตารางที่ 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)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบรายจ่ายต่อหัวประชากร

	จังหวัด	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
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
รวม	77	100	

หมายเหตุ คำนวณโดยคณะผู้วิจัย

การอภิปรายผล

จากผลการศึกษา พบหลักฐานโดยชัดเจนว่ามีการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายต่อประชาชนในบางพื้นที่ด้วยเหตุการควบคุมอำนาจทางปกครองและความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจจังหวัด ในมุมมองที่ควรจะเป็นการจัดสรรงบประมาณของไทยควรมีบทบาทลดความเหลื่อมล้ำ ด้วยอาศัยนักการเมืองที่เป็นตัวแทนประชาชนในเขตพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่ำรวมตัวเรียกร้องการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำของการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำ ซึ่งการลดความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรรายจ่ายมีพื้นที่ มีโอกาสที่จะเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- ก) นโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปฏิรูปภาษีหมายถึงให้ อบท. ได้รับภาษีแบ่งในสัดส่วนที่สูงขึ้น (ปัจจุบัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ส่วนน้อยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ 10-15%) ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการสมควรให้ อบท. ได้รับการจัดสรรในอัตราที่เพิ่มขึ้น เช่นร้อยละ 25-30)
- ข) นโยบายจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีข้อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยอาจจะอิงตัวอย่างของการบริหารกรุงเทพมหานคร
- ค) นโยบายการบริหารจังหวัดแบบซีอีโอ หมายถึง เพิ่มงบประมาณที่จัดสรรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด
- ง) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะผูกพันกับฐานะเศรษฐกิจของจังหวัด โดยมีเหตุผลสนับสนุน กล่าวคือ จังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจสูง—ส่งผลให้การเก็บภาษี/ค่าธรรมเนียม หรือ ภาษีแบ่งสูง ในขณะที่จังหวัดที่มีฐานเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้เกี่ยวข้องกับคุณภาพประสิทธิภาพของการบริหารรัฐบาล เช่น 3 จังหวัดภาคใต้ที่มีเหตุการณ์ความไม่สงบ ส่งผลทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) และผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร (GPP per capita) ต่ำ ถือเป็น “ปัจจัยภายนอก” สืบเนื่องจากความสามารถจัดการให้เกิดความสงบเรียบร้อย

สรุป

บทความวิจัยนี้เสนอการกระจายรายจ่ายลงพื้นที่ (จังหวัด) โดยใช้ข้อมูลสำนักงบประมาณในช่วงปี 2559-2561 เป็นหลักฐานนำมาทดสอบข้อสันนิษฐาน 2 ประการคือ ก) การกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายต่อประชากรคำนวณด้วยดัชนีจินีเท่ากับ 0.52 เมื่อจำแนกองค์ประกอบเป็นดัชนีจินีภายในภาคเท่ากับ 0.35 และดัชนีจินีระหว่างภาคเท่ากับ 0.16 ข) พบข้อสังเกตว่าการกระจุกตัวของงบประมาณรายจ่ายมาจาก “ทำเลที่ตั้ง” ของกรมที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพและนนทบุรีเป็นหลักดังสะท้อนจากจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรสูงสุด ค) 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อหัวน้อยที่สุดส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคอีสาน ง) อย่างไรก็ตามพบจังหวัดที่มีคุณลักษณะพิเศษ คือ ยะลา ที่อยู่ในกลุ่ม 15 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณต่อประชากรสูงสุดด้วยมีความต้องการงบประมาณเป็นพิเศษเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตชายแดนภาคใต้ ในทำนองตรงกันข้ามจังหวัดสมุทรปราการเป็นจังหวัดที่มีความเจริญสูงแต่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยด้วยมีลักษณะเป็นเมืองบริวาร (พื้นที่ติดกัน) ของกรุงเทพทำให้หน่วยงานรัฐที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑลสามารถให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการได้

เอกสารอ้างอิง

- Achim K. and Thilo B. (2006). Partisan Politics in Regional Redistribution: Do Parties Affect the Distribution of EU Structural Funds across Regions? *European Union Politics*, 7(3), 373-392.
- Kai G. and Stephan A. S. (2018). Towards the Greater Good? EU Commissioners Nationality and Budget Allocation in the European Union. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(1), 214-239.

- Larcinese, V. and Rizzo, L. and Testa, Cecilia. (2006). Allocating the U.S. Federal Budget to the States: the Impact of the President. *Journal of Politics*. 68(2), 447-456.
- Min-Seok P., Ali T. and M.S. Krishnan. (2016). Do CIO IT Budgets Explain Bigger or Smaller Governments? Theory and Evidence from U.S. State Governments. *Management Science*, 62(4), 1020-1041.
- Niklas P. (2011). Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries. *Economics of Governance*, 12, 101-134.