

ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น และแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

ดารุณี พุ่มแก้ว

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

direk.p@nida.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย โดยวิเคราะห์รายได้การคลังท้องถิ่นต่อหัว (per capita revenue) ซึ่งมาจากสามแหล่ง ก) รายได้จัดเก็บเอง ข) รายได้จากภาษีแบ่งหรือหน่วยงานรัฐจัดเก็บให้ ค) เงินอุดหนุน กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ระหว่างปี 2552-2554 ประมวลเป็นข้อมูลซ้ำตัวอย่าง พร้อมกับทดสอบข้อสันนิษฐานว่า หนึ่ง มีความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และ ภาษีแบ่ง เนื่องจากฐานภาษีของแต่ละจังหวัดแตกต่างกัน สอง เงินอุดหนุนเป็นตัวแปรนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐบาล จึงทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง สรุปผลการศึกษา ประการแรก พบว่ามีความเหลื่อมล้ำของรายได้ต่อหัวที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และภาษีแบ่งต่อหัว ประการที่สอง เงินอุดหนุนไม่ได้ถูกจัดสรรในลักษณะผกผัน จึงไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ประการที่สาม การวิเคราะห์อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่อหัว เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐาน “การไล่กวด” ผู้วิจัยไม่มีหลักฐานสนับสนุนข้อสันนิษฐานการไล่กวด จึงคาดว่าความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นฯ มีแนวโน้มสูงขึ้นยกเว้นจะมีการปฏิรูปใหญ่เกี่ยวกับเงินอุดหนุน ท้ายบทเสนอการอภิปรายทางเลือกใหม่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำโดยอิงหลักการเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาคและยกกรณีศึกษากองทุนเพื่อความเสมอภาคของประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่าง

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 33 ฉบับที่ 2 ปี พ.ศ.2557]

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำของรายได้ท้องถิ่น, สัมประสิทธิ์จินี, รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง , ภาษีแบ่ง, เงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ, ประเทศไทย

Fiscal Disparity in Local Governance and Idea for Grant Allocation Reform

Direk Patamasiriwat

Darunee Pumkaew

School of Development Economics

National Institute of Development Administration

direk.p@nida.ac.th

Abstract

This paper presents a case study of local fiscal disparity in Thailand with primary focus on 3 sources of the per capita local revenue, namely, a) locally collected revenue, b) shared tax, and c) grant. Fiscal data are pooled from 76 provinces over fiscal year 2552-2554, to test two hypotheses: First, that there exist fiscal inequality in two sources, namely, i) locally collected revenue and ii) shared tax due mainly to variations in local tax base across provinces. Secondly, that the grant revenue is assumed to play an equalizing function in accordance to local finance theory and the practices in many countries. Whereas the first hypothesis is empirically confirmed – the second hypothesis is rejected. Later, we explore the growth performance and test a catching-up hypothesis in the sense that the revenue per capita in the poor provinces increased at faster rates than those of rich provinces. We could not find empirical evidence to support the convergence, accordingly, we anticipate that local fiscal disparity tend to persist unless there will be drastic change in grant allocation policy. The last section discusses alternative schemes for equalization grant and cites the case of Japanese Local Allocation Tax (LAT) as an example.

[Thammasat Journal, Volume 33 No.2, 2014]

Keyword: Local Fiscal Disparity, Gini Coefficient, Locally Collected Revenue, Shared Tax, Equalization Grant, Thailand

คำนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ได้รับการสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยแสดงเจตจำนงให้กระจายอำนาจ และได้รับการตอบสนองภายหลังพรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ โอนเงิน (ภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุน) และการโอนบุคลากรจำนวนหนึ่งในช่วงเวลาสิบปีเศษที่ผ่านมา ช่วยสนับสนุนให้ อปท. ขยายบริการสาธารณะท้องถิ่นในอัตราก้าวกระโดดนับเป็นความก้าวหน้าของท้องถิ่นไทยที่ประจักษ์ได้ อาทิ เช่น ถนนหนทาง โครงสร้างพื้นฐาน การจัดบริการรูปแบบใหม่และการทำงานเชิงรุกเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมระหว่าง อปท. ในพื้นที่รวย/จน เนื่องจากรายได้การคลังท้องถิ่นแตกต่างกันค่อนข้างมาก ซึ่งจะนำมาเป็นหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้

ความเหลื่อมล้ำของการคลัง (fiscal disparity) จำแนกออกเป็นสองระดับ²⁰ หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำการคลังตามแนวดิ่ง (vertical fiscal disparity) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาการจัดสรรรายได้ (revenue assignment) ไม่สมดุลกับการจัดสรรรายจ่าย (expenditure assignment) ซึ่งสะท้อนในคำกล่าวของคนท้องถิ่นที่ระบุว่า “ได้รับการกิจถ่ายโอน” แต่ว่า “เงินไม่ตามมา” (unfunded mandates) นอกจากนี้มีปัญหาค่าความไม่เท่าเทียมทางการคลัง เปรียบเทียบระหว่าง *อปท. รูปแบบพิเศษ* (กรุงเทพมหานคร กับ เมืองพัทยา) กับ เทศบาล และ อบต. เป็นต้น สอง ความเหลื่อมล้ำตามแนวนอน (horizontal fiscal disparity) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่าง อปท. ประเภทเดียวกัน แต่ตั้งในภูมิภาคที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลหรืออบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เปรียบเทียบกับ เทศบาล/อบต. ในกรุงเทพและปริมณฑล

บทความนี้เสนอความก้าวหน้าของการวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประมวลข้อมูลสถิติการคลังระหว่างปี พ.ศ. 2552-2554 เพื่อวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของรายได้ท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลของส่วนราชการ กล่าวคือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบคลุมหน่วยงานท้องถิ่นทั้งหมด (7,853 แห่ง) รายได้ท้องถิ่นจำแนกออกเป็น 3 ส่วน คือ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (R1) สอง ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บ (R2) และ เงินอุดหนุน (R3) นำมาคำนวณเป็นรายได้ต่อหัว และการวิเคราะห์เป็นรายจังหวัด

เนื้อหาในบทวิเคราะห์นี้จำแนกออกเป็น 3 หัวข้อ *หัวข้อแรก* การวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ท้องถิ่นตามสภาพเป็นจริง ในช่วงปี 2552-2554 เพื่อเข้าใจสถานะการคลังท้องถิ่น และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจริง พร้อมกับทดสอบข้อสันนิษฐานบางประการดังจะขยายความต่อไป *หัวข้อที่สอง* อภิปรายเชิงนโยบาย คือ แนวทางลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของรัฐบาล โดยมอบอำนาจให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ทำหน้าที่กำกับดูแล ปัจจุบันเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่จัดสรรให้ อปท. มีมูลค่าระหว่าง 2-3 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 40 ของรายได้รวมของ อปท. ตามหลักอุดมคติการจัดสรรเงินอุดหนุนควรจะอิง

²⁰ ดูหนังสือของ Bowdway and Shah (2009)

หลักความเสมอภาค (equalization grant)²¹ กล่าวคือ อปท.ที่มีรายได้ต่ำหรือวัดด้วยดัชนีความขาดแคลน²² จะได้รับการจัดสรรมาก แต่ในสภาพเป็นจริงจะแตกต่างจากหลักทฤษฎีหรืออุดมคติ *หัวข้อที่สาม* อภิปรายแนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่นด้วย “การคิดนอกกรอบ” ตัวอย่างเช่น การปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน ภาษีสิ่งแวดล้อม การแก้ไขกฎหมายรายได้ท้องถิ่น หรือกฎหมายจังหวัดจัดการตนเอง

เนื้อหาในบทความนี้แบ่งเป็น 5 ส่วน ส่วนที่สอง อธิบายทฤษฎี กรอบการวิจัย และสำรวจผลงานวิจัยในอดีตในต่างประเทศและในประเทศไทย ส่วนที่สาม อธิบายฐานข้อมูล นิยามศัพท์ การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ และดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ พร้อมกับอภิปรายผลการศึกษ ส่วนที่สี่ อภิปรายทางเลือกของการปรับปรุงมาตรการลดความเหลื่อมล้ำและข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต เช่น การให้มิกกองทุนเพื่อความเสมอภาค กฎหมายภาษีทรัพย์สิน (ยกเลิก พรบ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน) ส่วนที่ห้า สรุป

ทบทวนทฤษฎีและวรรณกรรม

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เกิดขึ้นทั่วโลก เนื่องจากตระหนักว่า อปท. ทำหน้าที่จัดสรรบริการสาธารณะท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพ เพราะใกล้ชิดประชาชน รู้ข้อมูลประชาชนและความต้องการของพลเมือง เมื่อประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อน อปท. สามารถตอบสนองได้รวดเร็ว Anwar Shah (2006) ใช้คำศัพท์เชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ responsive governance ซึ่งสะท้อนการตอบสนอง responsible governance สะท้อนความรับผิดชอบ และ accountable governance สะท้อนการเปิดเผยข้อมูลและอธิบายประชาชนว่าด้วยบัญชีรายได้รายได้ท้องถิ่น

ตำราการคลังอธิบายว่าความไม่สมดุลทางการคลัง²³ เกิดขึ้นได้เสมอและมีผลงานวิจัยจำนวนมากในสองทศวรรษที่ผ่านมาจำแนกเป็นความไม่สมดุลตามแนวดิ่ง และความไม่สมดุลตามแนวนอน มีตัวอย่างผลงานวิจัยที่รวบรวมข้อมูลจากหลายประเทศทั่วโลกในหนังสือของ Boadway and Shah (2009)

²¹ Boadway and Shah (2009) และ Martinez-Vazquez (2006)

²² ดัชนีวัดความขาดแคลน (deprivation index) ใช้ตัวบ่งชี้หลายตัว อาทิเช่น การมีน้ำดื่มสะอาด การขาดปัจจัยพื้นฐานเช่นถนนหนทาง ความไม่สะดวกหรือยากลำบากในการคมนาคม การไม่มีงานทำ อัตราการเจ็บป่วยของประชาชนในพื้นที่ อัตราการไม่รู้หนังสือของประชาชน

²³ ดู Bahl (2000) Boadway and Shah (2009) และ Martinez-Vazquez and Boex (2004)

การโอนเงินระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น (intergovernmental transfer) เป็นมาตรการสำคัญที่สามารถปิดช่องว่างทางการคลังและสนับสนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จำเป็นต้องติดตามข้อมูล และการวิจัยอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากสถานการณ์การคลังแปรเปลี่ยนทุกปี การถ่ายโอนโดยทั่วไปประกอบด้วยสองรูปแบบ รูปแบบที่หนึ่ง ภาษีแบ่ง (shared tax หรือ revenue sharing หรือ tax rebate²⁴) ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รูปแบบที่สอง เงินอุดหนุน (grant) ซึ่งจำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (กำหนดเป็นสูตร ไม่มีเงื่อนไขรายได้ส่วนที่เหลือเก็บไว้ได้) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีเงื่อนไขกำหนดประเภทการใช้จ่ายเงิน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น)

Boadway (2007) อธิบายบทบาทของเงินอุดหนุน หนึ่ง เพื่อปิดช่องว่างทางการคลัง (fiscal gap) สอง การทำหน้าที่ความเสมอภาค (equalization) สาม การขึ้นำให้ท้องถิ่นทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายของชาติ เช่น การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ สี่ การเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะได้มาตรฐาน (national standards of public services) ห้า การผดุงความเป็นธรรมตามแนวดิ่ง (national vertical equity)

การวัดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

วิธีการวัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ มีสูตรการคำนวณหลายวิธี ดัชนีที่ได้รับการแพร่หลายมากที่สุดคือ Gini coefficient ซึ่งมีค่าระหว่าง 0 – 1 เนื่องจากการแปลผลชัดเจน และสามารถเชื่อมโยงกับ เส้นลอเรนซ์ (Lorenz curve) ซึ่งแสดงการกระจุกตัวของรายได้ (คนรวย/คนจน พื้นที่รวย/พื้นที่จน) ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการค้นคว้าที่เรียกว่า Gini decomposition²⁵ ซึ่งจำแนกความเหลื่อมล้ำตามประเภทรายได้ (inequality by income sources) เช่น รายได้ท้องถิ่น มาจากสามส่วน รายได้จัดเก็บเอง ภาษีแบ่ง และ เงินอุดหนุน พร้อมกับระบุว่า ปัจจัยที่ 1-2-3 มีส่วนทำให้ความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น (ค่าบวก) หรือลดลง (ค่าลบ)

ดัชนีแบบไทล์ (Theil entropy index) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และมีจุดแข็งตรงที่สามารถคำนวณข้ามจังหวัด (between group variations) และภายในจังหวัด (within group variations) ตัวอย่างเช่น วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำการคลังโดยรวม เกิดจากการวัดความแตกต่างภายในกลุ่ม (within variations) กับ ความแตกต่างข้ามกลุ่ม (between variations)

CV หรือ coefficient of variations เป็นอีกดัชนีหนึ่งที่นิยมใช้ โดยอิงค่า variance ว่าเป็นที่เท่าของค่าเฉลี่ย (mean value) ซึ่งเป็นค่าสถิติเชิงพรรณนาที่สามารถคำนวณได้ง่ายและนิยมอ้างอิงแพร่หลาย

²⁴ ในประเทศจีนนิยมเรียกว่า tax rebate

²⁵ ดูสูตรคำนวณใน Lerman and Yitzhaki (1985)

การศึกษาเชิงประจักษ์

ฐานข้อมูล และนิยามศัพท์

ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลการคลังของ อบท. ทั้งหมด (7,853 แห่ง) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงปีงบประมาณ 2552-2554 เพื่อนำมาวิเคราะห์หัวข้อความเหลื่อมล้ำด้านการคลังท้องถิ่น ฐานข้อมูลนี้ครอบคลุม อบจ. เทศบาล อบต. โดยผู้วิจัยนำมาประมวลเป็น “รายจังหวัด”²⁶ ทั้งนี้มีเหตุผลสองประการ ประการแรก การทำให้หน่วยวิเคราะห์ลดลงเหลือ 76 จังหวัด (หมายเหตุ สาเหตุที่ไม่รวมจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งจัดตั้งใหม่ เนื่องจากข้อมูลอาจจะไม่ครบถ้วนหรือ “ไม่นิ่ง”) สอง “จังหวัด” เป็นหน่วยงานพื้นที่ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน มีการจัดเก็บ “ข้อมูลระดับจังหวัด” ที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP, gross provincial products) รายได้จากการเก็บภาษีสามารถระบุเป็นรายจังหวัด (provincial tax data) การอัตราความยากจนเป็นรายจังหวัด (provincial poverty index) เป็นต้น

นิยามศัพท์

ข้อมูลการคลังท้องถิ่น จำแนกออกเป็นด้านรายได้ และด้านรายจ่าย ในที่นี้จะเน้นการวัดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (local revenue inequality) ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่า ด้านรายจ่ายท้องถิ่น (local expenditure) ไม่มีความสำคัญ เพียงแต่ผู้วิจัยประเมินว่า การรวบรวมข้อมูลด้านรายจ่ายของท้องถิ่น ยังมีอุปสรรคค่อนข้างมาก เพราะยังขาดระบบข้อมูลสนเทศของท้องถิ่น ที่ช่วยให้การวิจัยสืบค้นได้สะดวก

R1/N หมายถึง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งมาจากหลายแหล่ง ได้แก่ “รายได้ห้าหมวด” หมายถึงรายได้ท้องถิ่นอันเกิดจาก ภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากวิสาหกิจของท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด ผู้วิจัยประมวลข้อมูลของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ทั้งจังหวัดรวมกันหารด้วยจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น หน่วย บาทต่อคน

R2/N หมายถึง รายได้จากภาษีแบ่งหรือที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบท. เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวง ภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนิติกรรม (ที่ดิน) ฯลฯ โดยรวมข้อมูลจาก อบจ. เทศบาล และ อบต. ภายในจังหวัด หารด้วยจำนวนประชากรของจังหวัด หน่วย บาทต่อคน

R3/N หมายถึง รายได้ท้องถิ่นจากเงินอุดหนุนรัฐบาล รวมเงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยประมวลรายได้เงินอุดหนุนของ อบจ. เทศบาล และ อบต. ภายในจังหวัดเปรียบเทียบกับประชากรในจังหวัด หน่วย บาทต่อคน

²⁶ เขียนเป็นสัญลักษณ์ คือ $R1(i) / N$; i = หน่วยงาน อบท. ในจังหวัด รวม อบจ. เทศบาล อบต.

ข้อสันนิษฐาน

H1: ความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (locally collected revenue) เนื่องจากฐานภาษีท้องถิ่น (local tax base) ของแต่ละ อบต. ไม่เท่ากัน อบต. ในพื้นที่เจริญมีโรงงาน สถานประกอบการและศูนย์การพาณิชย์ จัดเก็บรายได้มาก ในขณะที่ อบต. ในพื้นที่ชนบท ฐานภาษีที่จะจัดเก็บน้อย นอกจากนี้อาจจะเป็นผลจากปัจจัยอื่นๆ เช่น ความพยายามจัดเก็บภาษี (tax effort) แตกต่างกัน

H2: ความเหลื่อมล้ำของภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้ (shared taxes) มีแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ขยายความคือ การจัดเก็บจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ค่าภาคหลวง ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานราชการ เช่น กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร กรมทรัพยากรธรณี หรือส่วนราชการอื่น ๆ กฎหมายกำหนดให้ “แบ่งรายได้” เช่นกรณีภาษีมูลค่าเพิ่มกำหนดให้เท่ากับ 1 ส่วนใน 9 ส่วน ภาษีสุราและภาษีสบจัดเก็บเป็น “ภาษีเสริม” ในอัตราร้อยละ 10 เป็นต้น การแบ่งรายได้ค่าภาคหลวงกำหนดโดยกฎหมายตามคำแนะนำของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ โดยธรรมชาติ ภาษีมีลักษณะกระจุกตัวในบางภูมิภาคหรือบางจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร ภาคตะวันออก อันมีแหล่งผลิตโรงงานและความเจริญทางเศรษฐกิจ รายได้ท้องถิ่นจากภาษีแบ่งจึงมีลักษณะกระจุกตัวตามไปด้วย

H3: ตามหลักการที่ควรจะเป็น (normative analysis) รัฐบาลมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจสามด้าน²⁷ กล่าวคือ การรักษาเสถียรภาพ การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างความเป็นธรรม ประการสุดท้ายสื่อความหมายว่าการทำบทบาทควบคุมการกระจายรายได้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม คนรวยและคนจนไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ในบริบทของการกระจายอำนาจ--รัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกถ) ทำหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grant) ซึ่งอธิบายในตำราเศรษฐศาสตร์การคลังทั่วไป และเป็นหลักปฏิบัติในประเทศต่างๆทั่วโลก จนกล่าวได้ว่าเป็นหลักสากลของการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค²⁸

การวิเคราะห์สถิติความเหลื่อมล้ำ

ในตาราง 1 แสดงค่าสถิติรายได้ของ อบต. ทั้งหมด ตามปีงบประมาณ 2552-2554 โดยไม่นับรวมเมืองพัทยาและจังหวัดบึงกาฬ ซึ่งขยายตัวจาก 335,383 ล้านบาทในปี 2552 เป็น 406,541 ล้านบาท คำนวณเป็นอัตราการเติบโตเท่ากับร้อยละ 10 ต่อปี อนึ่ง น่าสังเกตว่า รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10 เกือบครึ่งหนึ่งของรายได้มาจากภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้ และร้อยละ 40 มาจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

²⁷ Richard Musgrave (1959)

²⁸ ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น (Mochida 2008) ประเทศจีน (Lin 2011) ประเทศรัสเซีย (Martinez-Vasquez et al. 2006)

ตาราง 1 รายได้ท้องถิ่นจำแนกตามประเภท ปีงบประมาณ 2552-2554 (หน่วยล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้จัดเก็บเอง	รายได้ภาษีแบ่ง	รายได้เงินอุดหนุน	รายได้รวม
2552	35,518	150,945	148,919	335,383
2553	37,781	190,258	120,469	348,508
2554	40,116	203,015	163,411	406,541
สัดส่วน ร้อยละ				
2552	10.6	45.0	44.4	100.0
2553	10.8	54.6	34.6	100.0
2554	9.9	49.9	40.2	100.0

ที่มาของข้อมูล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2013

ในตาราง 2 แสดงสถิติรายได้ อปท. เปรียบเทียบ 76 จังหวัด (โดยไม่รวมจังหวัดบึงกาฬและเมืองพัทยา) พร้อมกับรายงานดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ (Gini coefficient, Theil entropy index, และ coefficient of variations)²⁹ ข้อสังเกตโดยรวมคือ หนึ่ง รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีความเหลื่อมล้ำสูง ดัชนีจีนิเท่ากับ 0.43 ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 504.6 บาทต่อคน กลุ่มจังหวัดที่จัดเก็บได้น้อย (10th percentile) เท่ากับ 168.5 บาทต่อคน เทียบกับจังหวัดที่เก็บได้มากเท่ากับ 1,008 บาทต่อคน

สอง ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้มีความเหลื่อมล้ำรองลงมา จากค่า 10th percentile เท่ากับ 2,058 บาทต่อคน เทียบกับ 90th percentile วัดเป็นค่าสัมประสิทธิ์จีนิเท่ากับ 0.16

สาม เงินอุดหนุนมีความเหลื่อมล้ำน้อย ระหว่าง 2-3 พันบาทต่อคน คำนวณเป็นเลขดัชนีจีนิเท่ากับ 0.08

²⁹ Gini coefficient มีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ค่าศูนย์หมายถึงเท่าเทียมกัน โดยทั่วไปค่าความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างคนรวย/คนจน อยู่ระหว่าง 0.2 – 0.6 ตัวอย่างประเทศแถบสแกนดิเนเวีย มีความเหลื่อมล้ำน้อย ค่าจีนิมักจะอยู่ในช่วง 0.2 – 0.3 ในทางตรงกันข้ามประเทศแถบละตินอเมริกา รวมทั้งไทย ความเหลื่อมล้ำสูง วัดด้วย Gini coefficient อยู่ในช่วง 0.4 – 0.6

ตาราง 2 ค่าสถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์ และดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ พ.ศ. 2554 (หน่วย บาทต่อคน)

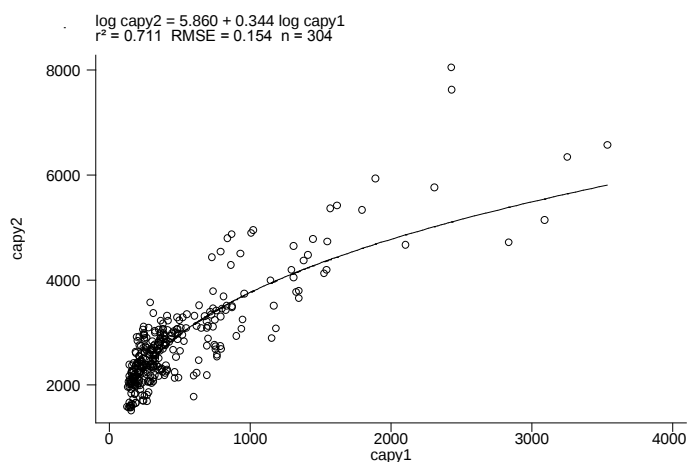
รายได้ที่ท้องถิ่น				
ค่าสถิติ	จัดเก็บเอง	รายได้ภาษีหรือที่รัฐจัดเก็บให้	รายได้เงินอุดหนุน	รายได้รวม
<i>N</i> จังหวัด	76	76	76	76
ค่าเฉลี่ย	504.6	2,917.6	2,713.3	6,135.5
p10	168.5	2,058.0	2,276.5	4,698.5
p25	220.3	2,305.0	2,429.8	5,221.8
p50	324.1	2,662.0	2,679.5	5,758.3
p75	546.4	3,074.3	2,937.4	6,621.3
p90	1,008.0	4,477.1	3,285.9	7,705.4
ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ				
Gini coefficient	0.43	0.16	0.08	0.11
Theil entropy	0.35	0.05	0.01	0.03
CV	1.02	0.34	0.14	0.24

รายได้ของ อปท. มีความผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์คลังของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพบว่าในปีงบประมาณ 2553 เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ท้องถิ่นลดลงอย่างมาก (จาก 2,488.7 บาทต่อในปีก่อนหน้า เหลือ 1,970.1 บาทต่อคน) ในปีต่อมาคือ 2554 รัฐบาลจึงได้เพิ่มเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น

ตาราง 3 ความผันผวนรายได้ท้องถิ่นปีงบประมาณ 2552-2555

ปีงบประมาณ	รายได้ที่จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน	รายได้รวมต่อหัว
หน่วย บาทต่อคน				
2552	459.8	2,268.30	2,488.70	5,216.80
2553	477.5	2,862.00	1,970.10	5,309.50
2554	504.6	2,917.60	2,713.30	6,135.50
อัตราการใช้เงิน x 100 = ร้อยละ				
2553	0.025	0.244	-0.233	0.014
2554	0.062	0.002	0.322	0.145
เฉลี่ย	0.043	0.123	0.044	0.08

รูปภาพประกอบ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีแบ่ง กับ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองภายในจังหวัด ซึ่งสังเกตได้ว่า สองตัวแปรนี้มีความสัมพันธ์ทางบวกแบบไม่เส้นตรง (nonlinear) ในกลุ่มที่ฐานรายได้สูง-คือจังหวัดที่จัดเก็บเองได้เกินกว่า 2,000 บาทต่อคน มักจะได้รับภาษีแบ่งสูงเช่นเดียวกัน คือ 4,000 – 6,000 บาทต่อคน ในขณะที่ส่วนใหญ่จัดเก็บรายได้เอง 400-500 บาทต่อคน และได้รับภาษีแบ่งประมาณ 2,000 – 3,500 บาทต่อคน

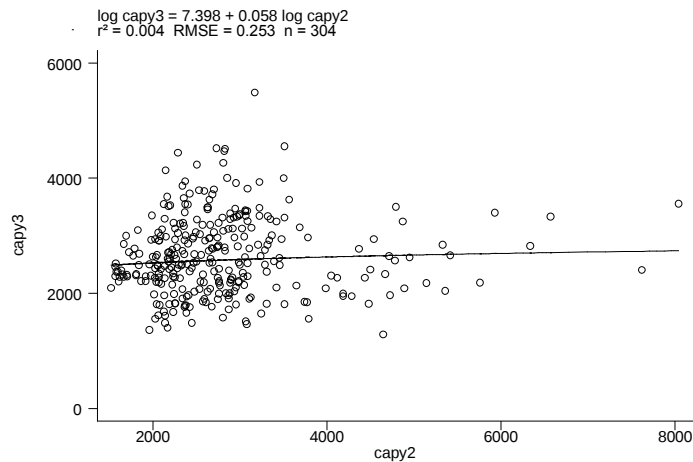


ภาพประกอบ 1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีแบ่ง กับ รายได้ที่จัดเก็บเอง

แกนตั้ง หมายถึง รายได้ภาษีแบ่งหรือรัฐจัดเก็บให้ บาทต่อคน

แกนนอน หมายถึง รายได้ที่จัดเก็บเอง บาทต่อคน

รูปภาพประกอบ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กับ การจัดภาษีแบ่งให้ท้องถิ่น ซึ่งพบสังเกตว่า ตัวแปรนี้ไม่มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนว่าเป็นทางบวกหรือทางลบ อย่างไรก็ตามหลักความเสมอภาค (*equalization principle*) รัฐบาลพึงจัดสรรรายได้ให้จังหวัด (ท้องถิ่น) ที่มีความสามารถจัดเก็บรายได้ต่ำ มากกว่า จังหวัดที่มีศักยภาพการจัดเก็บรายได้สูง



ภาพประกอบ 2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินอุดหนุน กับ ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้

ตาราง 4 แสดงการจัดกลุ่มจังหวัดตาม “รายได้ต่อหัว” จากน้อยไปมาก พร้อมกับระบุความถี่ (หรือจำนวนจังหวัดที่ตกอยู่ในช่วงรายได้ดังกล่าว) จำนวนความถี่ 228 (หมายถึง 76 จังหวัด x 3 ปี) พบข้อสังเกตบางประการที่ขอนำมาอภิปรายดังนี้ หนึ่ง มีจังหวัดที่รายได้ต่อหัวต่ำกว่า 5 พันบาทเท่ากับ 28 จังหวัด ($83 / 3 = 27.7$) ซึ่งอาจจะเรียกว่า “กลุ่มรายได้น้อย” สอง ประมาณครึ่งหนึ่งมีรายได้ต่อคนระหว่าง 5 – 7 พันบาท อาจจะเรียกว่า “จังหวัดรายได้ปานกลาง” สาม กลุ่มจังหวัดรายได้สูง (8 จังหวัด) มีรายได้ระหว่าง 7,000 ถึง 14,000 บาทต่อคน

ข้อสังเกตที่ควรค่าต่อการพิจารณาเชิงนโยบาย คือ การจัดสรรเงินอุดหนุนตามสภาพเป็นจริง ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ยังมีได้ดำเนินการตามหลักความเสมอภาค ซึ่งควรจะมีแบบแผนผกผัน (inverse relationship) กับรายได้ที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่ง³⁰

ตาราง 4 เปรียบเทียบกลุ่มจังหวัดรายได้น้อย- ปานกลาง- และรายได้สูง (หน่วย บาทต่อคน)

ช่วงรายได้	ความถี่	รายได้			
บาทต่อคน	(จังหวัด)	จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน	ต่อหัว
<4000	9	154	1,971	1,666	3,790
4001-4500	33	184	1,967	2,089	4,240
4501-5000	41	259	2,235	2,259	4,752
5001-5500	51	333	2,423	2,488	5,244
5501-6000	32	481	2,754	2,474	5,709
6001-7000	39	589	3,029	2,787	6,405
7001-8000	13	1,135	4,141	2,242	7,517
8001-10000	5	1,500	4,826	2,492	8,818
10001-15000	5	2,784	5,915	2,445	11,144
ผลรวม/ค่าเฉลี่ย	228	481	2,683	2,391	5,554

³⁰ ผู้สนใจศึกษาข้อมูลการจัดสรรเงินอุดหนุนของญี่ปุ่น (LAT = Local Allocation Tax) ดูเอกสารของ Nobuki Mochida (2008) ซึ่งแสดงการจัดสรรให้ 47 จังหวัด (prefecture) ในลักษณะผกผัน และบางจังหวัด (โตเกียว) ไม่ได้รับการจัดสรรเงินจาก LAT

ตาราง 5 แสดงการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำ—จากแหล่งรายได้ (decomposed Gini coefficient)³¹ จาก 3 แหล่งรายได้ วิธีการและขั้นตอน คือ การวัดขนาดของแต่ละองค์ประกอบ (Sk หรือ percentage share) การวัดดัชนีจินี (Gk) ของแต่ละรายได้ การวัดค่าความสัมพันธ์ (Rk) ระหว่างองค์ประกอบกับตัวรวม (total income) คอลัมน์ share แสดงว่า ความเหลื่อมล้ำ (เทียบให้เป็นค่าเท่ากับ 100%)³² มาจากองค์ประกอบที่หนึ่ง (จัดเก็บเอง) ร้อยละ 22 ความเหลื่อมล้ำจากภาษีแบ่งเท่ากับร้อยละ 51 และความเหลื่อมล้ำจากเงินอุดหนุนเท่ากับร้อยละ 27

ผลการศึกษาให้ข้อคิดเห็นว่า มีหนทางที่จะปรับลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น โดยการปฏิรูปภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ซึ่งจะอภิปรายในตอนต่อไป

ตารางที่ 5 การวัดความเหลื่อมล้ำโดยจำแนกแหล่งรายได้ (Sources of Inequality)

แหล่งรายได้	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
-------------	----	----	----	-------	----------

³¹ ดูคำอธิบายเทคนิคการวิเคราะห์ที่ได้จาก Lerman and Yitzhaki (1985)

$$GI = \sum [Rk \cdot Gk \cdot Sk]$$

$$Rk = \frac{cov(yk, F)}{cov(yk, Fk)}$$

$$Gk = \frac{2cov(yk, Fk)}{ek}$$

ความหมายของตัวแปรคือ

$$Sk = \frac{ek}{e}$$

Yk = the kth component of fiscal resources

F = the rank of the cumulative distribution of total fiscal resources

Fk = the rank of the cumulative distribution of the kth component

ek = the total amount of the kth component

e = total fiscal resources

³² คำศัพท์เฉพาะคือ RIS = relative inequality share

$$RISk = \frac{Rk \cdot Gk \cdot Sk}{GI}$$

จัดเก็บเอง	0.0839	0.4293	0.8212	0.2195	0.1357
ภาษีแบ่ง	0.4702	0.1649	0.8815	0.5075	0.0373
เงินอุดหนุน	0.4458	0.1417	0.5808	0.2725	-0.1733
รายได้ต่อหัว		0.1347			

หมายเหตุ sk หมายถึง สัดส่วนความสำคัญ (ร้อยละ)

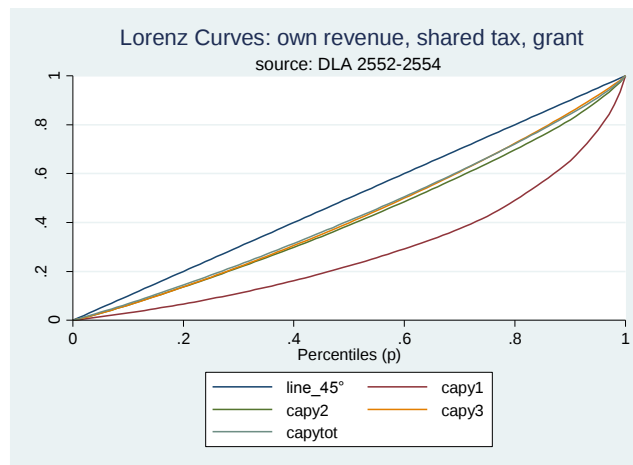
Gk หมายถึง ความเหลื่อมล้ำวัดเฉพาะรายการนั้นๆ

Rk หมายถึง ค่าสหสัมพันธ์ของรายการ กับ ตัวรวม

Share หมายถึง การตีความว่า ความเหลื่อมล้ำจาก 3 แหล่ง คิดเป็นร้อยละเท่าใด

%change หมายถึง การชี้มูลโดยให้มีการเพิ่มขึ้นของ 3 แหล่งรายได้ จะทำให้ผลรวมความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น (ค่าบวก) หรือลดลง (ค่าลบ)

รูปภาพประกอบ 3 แสดงการกระจุกตัวของรายได้ท้องถิ่น เส้นตรงทแยงมุม เป็นเส้นในอุดมคติ คือ มีความเสมอภาคของรายได้ เส้นอื่นๆมีลักษณะ “เส้นโค้ง” สะท้อนการกระจุกตัวหรือความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่มีระดับแตกต่างกัน



ภาพประกอบ 3 เส้นลอเรนซ์ แสดงความเหลื่อมล้ำจำแนกตามแหล่งรายได้ (3 แหล่ง)

ตาราง 6 แสดงข้อมูลเปรียบเทียบ โดยพิจารณาสองกลุ่ม กลุ่มแรก “จังหวัดรายได้สูง” (10 อันดับแรก) กลุ่มที่สอง “จังหวัดรายได้ต่ำ” (10 อันดับสุดท้าย) พร้อมกับเสนอข้อสังเกตเพื่อสนับสนุนให้มีการอภิปรายผลต่อไป

กลุ่มแรก จังหวัดภูเก็ตมีรายได้ท้องถิ่นต่อหัวสูงที่สุดเท่ากับ 11,005 บาทต่อคน (หมายเหตุ เป็นเฉลี่ยทั้งสามปี) รองลงมาคือ กรุงเทพมหานคร ระยอง ชลบุรี ตามลำดับ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลาง

กลุ่มที่สอง จังหวัดที่มีรายได้ท้องถิ่นต่อหัวต่ำที่สุด พบว่าเกือบทั้งหมดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ยกเว้นจังหวัดสระแก้ว)

ตาราง 6 เปรียบเทียบการคลังท้องถิ่น 10 อันดับแรก และ 10 อันดับสุดท้าย

จังหวัด	รายได้ จัดเก็บ เอง	ภาษีแบ่ง ภาษีแบ่ง	เงิน อุดหนุน	รายได้ รวม	จำนวน อปท.	พื้นที่	จำนวน ประชากร
10 อันดับแรก							
ภูเก็ต	3060.5	5397.2	2547.4	11005.1	19	559.1	332,704
กทม	2281.0	6017.2	2305.9	10604.1	1	1568.7	5,705,751
ระยอง	1561.8	4753.8	2298.0	8613.7	68	3805.0	606,998
ชลบุรี	1444.7	4205.7	2214.4	7864.8	98	4552.0	1,175,388
สมุทรปราการ	1336.3	4435.9	1696.0	7468.2	49	972.2	1,155,540
สระบุรี	751.9	4143.3	2563.0	7458.3	109	3350.5	613,258
อยุธยา	865.1	4079.6	2319.8	7264.5	158	2247.6	770,515
สมุทรสาคร	1209.4	3481.6	2101.5	6792.5	38	869.8	481,336
นนทบุรี	970.5	3957.5	1861.6	6789.5	46	645.5	1,067,432
เพชรบุรี	525.3	3094.3	2909.8	6529.4	85	5724.5	457,947
10 อันดับสุดท้าย							
สระแก้ว	249.3	2047.4	2147.6	4444.3	66	7054.8	532,810
มหาสารคาม	164.2	1977.4	2194.0	4335.5	143	5445.9	937,720
บุรีรัมย์	166.9	1876.0	2231.1	4273.9	209	10316.5	1,538,400
อุบลราชธานี	174.5	1961.2	2116.3	4252.0	239	15642.2	1,798,663
นครพนม	167.9	1943.2	2121.1	4232.1	104	5381.9	700,168
ศรีสะเกษ	131.3	1866.4	2164.0	4161.7	217	8143.2	1,442,647

ร้อยเอ็ด	155.7	1916.9	2049.8	4122.4	203	7765.8	1,308,620
หนองบัวลำภู	143.6	1977.7	1945.4	4066.7	68	4091.0	500,570
สกลนคร	164.2	1839.6	1982.6	3986.4	141	9240.8	1,116,009
สุรินทร์	149.5	1812.7	1982.4	3944.6	173	9371.9	1,360,654

ที่มาของข้อมูล กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2013

หมายเหตุ ตัวเลขสถิติต่าง ๆ หมายถึง ค่าเฉลี่ยระหว่างปี 2552-2554

หัวข้อที่ค้นคว้าต่อมา เกี่ยวข้องกับอัตราการเจริญเติบโต (growth rate) เพื่อทดสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ “ความสามารถการไล่กวด” (catching-up hypothesis หรือ convergence) มโนทัศน์หลักคือ กระบวนการไล่กวดจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อจังหวัดที่รายได้ต่ำ สามารถเติบโต (ของรายได้ต่อหัว) สูงกว่า จังหวัดที่มีฐานรายได้สูง ดังนั้น ช่องว่างของรายได้จะมีแนวโน้มลดลง ในทางตรงกันข้ามหากจังหวัดที่ฐานรายได้ต่ำ เติบโตช้ากว่าหรือขยายตัวเท่ากัน ช่องว่างของรายได้ระหว่างจังหวัดรวย/จนจะเพิ่มขึ้น (divergence)

ตาราง 7 แสดงค่าสถิติอัตราการเติบโตของรายได้ท้องถิ่นต่อหัว พบว่า ในกลุ่มจังหวัดรายได้สูง อัตราการเติบโตอยู่ในพิสัย 10-12% ต่อปี เปรียบเทียบกับกลุ่มจังหวัดที่รายได้ต่ำ อัตราการเจริญเติบโตอยู่ในพิสัย 6-9% ต่อปี อนึ่ง โปรดสังเกตว่า กลุ่มรายได้ต่ำสุด (7 จังหวัดแรกในตาราง 7) มีอัตราการเจริญเติบโตติดลบ

จากผลการศึกษาครั้งนี้ก็นักวิจัยสรุปความเห็นว่ หากระบบการคลังท้องถิ่นยังคงเหมือนเดิม หมายถึง การเก็บภาษีแบ่งและการจัดสรรเงินอุดหนุนเหมือนเช่นปัจจุบัน ช่องว่างทางการคลัง (fiscal gap, fiscal imbalance) ระหว่างจังหวัด (76 จังหวัด) จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน ในตอนต่อไปจะเสนอความเห็นเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำการคลัง เพื่อเพิ่มมิติความเสมอภาค เกี่ยวกับการปฏิรูปภาษีแบ่ง และการจัดสรรเงินอุดหนุน

ตาราง 7 อัตราการเติบโตของรายได้ต่อหัว จำแนกตามกลุ่ม

ช่วงรายได้	ค่าเฉลี่ย	อัตราการเพิ่ม
บาทต่อคน	ความถี่	ร้อยละ (x 100)
<4000	7	3,790.0
4001-4500	17	-0.069
4501-5000	22	4,239.8
5001-5500	31	4,752.1
5501-6000	26	5,243.5
6001-7000	31	5,709.0
7001-8000	10	6,405.2
8001-10000	4	7,517.2
>15000	4	8,818.3
รวม		11,143.9
		0.127
		0.079

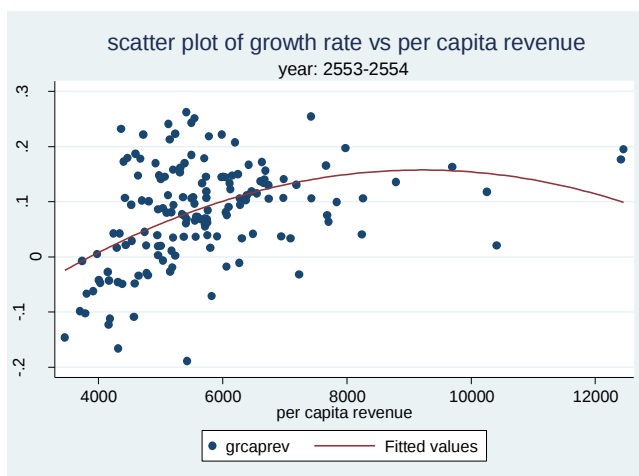
วิธีการทดสอบ “อัตราการขยายตัว” ดำเนินการอีกทางหนึ่ง โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก รายได้ต้องถึงต่อหัวน้อยกว่า 6 พันบาท กลุ่มที่สอง รายได้ต่อหัวเกินกว่า 6 พันบาท และใช้เทคนิค mean-comparison test ผลลัพธ์ดังแสดงในตาราง 8 ซึ่งสรุปว่า อัตราการเติบโตของทั้งสองกลุ่มไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ คืออัตราการเติบโตประมาณร้อยละ 6 ต่อปี

ข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์อัตราการเจริญเติบโต สรุปได้ว่า ไม่มีกระบวนการไล่กวด (catching-up) เพราะจังหวัดที่รายได้ต่ำ มีอัตราการเติบโตไม่สูงกว่าจังหวัดที่รายได้สูง ดังนั้น ความเหลื่อมล้ำของรายได้ต้องถึงต่อหัวจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากอัตราการเติบโตร้อยละ 6 ของกลุ่มที่สอง ไม่เท่ากับอัตราการเติบโตร้อยละ 6 ของกลุ่มที่หนึ่ง ($0.06 \times 8,000 = 480$ บาทต่อหัว เปรียบเทียบกับ $0.06 \times 5,000 = 300$ บาทต่อหัว)

ตาราง 8 การทดสอบสถิติ (T-Test) : อัตราการเจริญเติบโตของรายได้

แบ่งกลุ่ม	ความถี่	ค่าเฉลี่ย	Std. Err.	Std. Dev.
กลุ่มรายได้น้อย	153	0.062	0.007	0.089
กลุ่มรายได้มาก	75	0.061	0.010	0.087
รวม	228	0.062	0.006	0.088
t-statistics	=	0.088		
degree of freedom	=	226		

รูปภาพประกอบ 4 แสดงการกระจายตัวของสองตัวแปร คือ อัตราการเติบโต (แกนตั้ง) เปรียบเทียบกับรายได้ท้องถิ่นต่อหัว (แกนนอน) พบสังเกตว่า ยิ่งรายได้สูงอัตราการเติบโตมีแนวโน้มสูงตาม โดยนัยนี้ ช่องว่างทางการคลังฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรืออีกนัยหนึ่งความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้น



ภาพประกอบ 4 พล็อตอัตราการเติบโต และ รายได้ต่อหัวของท้องถิ่น

อภิปรายผลและข้อคิดเห็นเชิงนโยบาย

การวิจัยในขั้นนี้ยังมีข้อจำกัดหลายประการ หนึ่งในข้อมูลที่พิจารณาในขณะนี้ครอบคลุมมิติรายได้เป็นสำคัญ ยังไม่ก้าวไปถึงขั้นวิเคราะห์รายจ่าย ที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่า ไม่ตระหนักถึงความสำคัญทางด้านรายจ่าย แต่การประมวลข้อมูลรายจ่ายของท้องถิ่น เป็นเรื่องยุ่งยากกว่าด้านรายได้ เนื่องจากนิยามของรายจ่ายต่างกัน (ตามขนาดท้องถิ่น เช่น การแบ่งกอง/สำนัก แตกต่างกันตามขนาดเทศบาล) ในทางตรงกันข้ามข้อมูลรายได้ท้องถิ่น—ส่วนใหญ่กำหนดจาก “บนลงล่าง” คือ ภาษีแบ่ง และ เงินอุดหนุน เป็นข้อมูลที่ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยตระหนักว่า มีความพยายามพัฒนาฐานข้อมูลท้องถิ่นไทย หมายถึงตั้งเป้าหมายรวบรวมข้อมูลสนเทศของท้องถิ่นรอบด้าน ทั้งด้านรายได้ รายจ่าย การจัดบริการสาธารณะ ผลผลิตและผลลัพธ์ของรายจ่ายท้องถิ่น การเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชน เป็นต้น

สอง การวิเคราะห์ในที่นี้เน้น “จังหวัด” ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้น ทั้งนี้เนื่องจากคิดว่า เห็นภาพใหญ่ก่อนภาพย่อยในอนาคตผู้วิจัยมีความสนใจที่จะค้นคว้าภาพย่อย เช่น การทดสอบ “ความเหลื่อมล้ำตามแนวนอน” ภายในจังหวัดเดียวกัน หรือเปรียบเทียบข้ามกลุ่มจังหวัด (ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคใต้ เป็นต้น)

สาม เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น เป็นผลรวมของสองส่วน กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในโอกาสต่อไปหากแยกองค์ประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวข้อ “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ” มีประเด็นน่าสนใจยิ่ง เนื่องจากวิธีการจัดสรรไม่ตายตัว การวิ่งเต้นเพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีปัจจัยทางการเมืองเกี่ยวข้อง และความผันผวนปีต่อปี ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศและมีบทบาทกำกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ

สี่ ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้ (shared taxes) นับเป็นแหล่งรายได้สำคัญ (ประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด) มาจากหลายรายการ ประกอบด้วยรายการสำคัญเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษียานพาหนะ ค่าจดทะเบียนนิติธรรม (บ้านและที่ดิน) สูตรการจัดสรรขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกระจายอำนาจ (กกถ) โดยทั่วไปใช้หลักแหล่งกำเนิด (origination principle) คือ รายได้เกิดที่ใดให้คืนไปจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม มีภาษีหลายประเภทที่ไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน (เช่น ภาษีศุลกากร) ดังนั้น จะใช้หลักปลายทาง (destination principle) เช่น การกระจายตามจำนวนประชากร กรณีตัวอย่างเช่นภาษีสรรพสามิตจากสุราและบุหรี่ โรงงานตั้งอยู่ในบางพื้นที่ แต่ผู้บริโภคกระจายทั่วประเทศ

ห้า ดังกล่าวในตอนต้นว่า “รายได้เป็นตัวชี้้นำรายจ่าย” เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในภาคปฏิบัติในการคลังท้องถิ่นไทย จึงสันนิษฐานว่า ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ จะส่งผลกระทบต่อรายจ่ายและบริการสาธารณะท้องถิ่นตามไปด้วย เกี่ยวกับหัวข้อนี้ผู้วิจัยเสนอความเห็น ว่า ควรมีการวิจัยเปรียบเทียบบริการสาธารณะท้องถิ่นระหว่างกลุ่มจังหวัดยากจน กับ กลุ่มจังหวัดร่ำรวย ว่าบริการสาธารณะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยหลักอุดมคติรัฐบาลมีหน้าที่ให้หลักประกันว่าคุณภาพของบริการสาธารณะขั้นต่ำทั่วประเทศ³³ ไม่ว่า อบท. นั้นจะอยู่ในภูมิภาคใด ไม่เลือกสถานะว่าเป็นเทศบาล หรือ อบต. ควรจะเหมือนกันหรือแตกต่างกันไม่มาก

ทางเลือกของการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

หนึ่ง เสนอให้ปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยนำหลักความเสมอภาคมาใช้ แทนระบบการจัดสรรในปัจจุบัน โดยอาจจะดัดแปลงโมเดลแบบญี่ปุ่น (LAT = local allocation tax)³⁴ วิธีการประกอบด้วยสองขั้นตอน ขั้นแรก การจัดสรรรายได้ภาษีของรัฐบาล 5-6 ประเภท ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ฯลฯ เรียกว่า Local Allocation Tax ขั้นที่สอง การจัดสรร LAT ให้แต่ละจังหวัด (prefecture จำนวน 47 จังหวัด) โดยจัดสรรในลักษณะผกผัน จังหวัดที่ยากจนได้รับ LAT(i) มาก ส่วนจังหวัดร่ำรวยได้รับ LAT(j) น้อยกว่า หรือมีบางกรณีที่ไม่ได้รับเงิน LAT (จังหวัดโตเกียว)

สอง เสนอให้มีกองทุนเพื่อความเสมอภาค (equalization fund) หมายถึง รัฐบาลกันเงินทุนก้อนหนึ่ง เช่น 2-3 หมื่นล้านบาท เพื่อทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มมิติความเสมอภาค

สาม การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ (จัดตั้งกองทุนอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อความเสมอภาค³⁵) โดยสันนิษฐานว่า รายได้ขั้นต่ำที่ อบท. จะต้องจัดบริการสาธารณะเท่ากับ 5,000 บาทต่อหัว (กรณีหนึ่ง) และ 5,500 (กรณีที่สอง) จะต้องมีขนาดกองทุนเพื่อการนี้มากน้อยเพียงใด

³³ Boadway and Shah (2007)

³⁴ Mochida 2008

³⁵ การศึกษาในประเทศรัสเซียโดย Martinez Vasquez et.al. (2006) ระบุว่า รัสเซียประกอบด้วย 73 พื้นที่ คณะกรรมการ Kozak Commission เสนอแนะให้ตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาค พร้อมกับตัวบ่งชี้วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน และได้แสดงผลวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำก่อน- และหลังเงินอุดหนุน ยืนยันว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนทำให้ความเหลื่อมล้ำ (วัดด้วย coefficient of variations) ลดลง พบว่า ในกรณีต่างๆ

Per capita revenue of local governments in Russia, 2001

	Mean	CV
Own source	727	2.41
Plus assigned	1,226	2.61
addition		

การวิเคราะห์นี้คำนวณจาก “ช่องว่างการคลัง” (fiscal gap)

กรณีทีหนึ่ง ช่องว่างทางการคลัง ย่อว่า $FG = (5,000 - x)$ โดยที่ x =รายได้ท้องถิ่นต่อหัว ณ ปัจจุบัน ($x < 5,000$) พบว่ามีจำนวน 12 จังหวัด ซึ่งมีจำนวนประชากรรวมกันเท่ากับ 12.8 ล้านคน ค่าเฉลี่ย $FG = 342.5$ บาทต่อคน ดังนั้นเงินทุนที่จะต้องใช้จ่ายเท่ากับ 4,372 ล้านบาท (342.5 บาทต่อคน * 12.8 ล้านคน)

กรณีที่สอง $FG = (5,500 - x)$ โดยที่ x =รายได้ท้องถิ่นต่อหัว ณ ปัจจุบัน ($x < 5,500$) พบว่ามีจำนวน 28 จังหวัด จำนวนประชากรรวมกันเท่ากับ 29.2 ล้านคน ค่าเฉลี่ย FG เท่ากับ 481 บาทต่อคน ดังนั้นเงินทุนที่จะต้องใช้จ่ายเท่ากับ 14,043 ล้านบาท (481 บาทต่อคน * 29.2 ล้านคน)

สี่ ไม่ตั้งกองทุนเพื่อความเสมอภาค แต่ใช้แนวทางเพิ่มรายได้ในอนาคต ตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ 2558 มีรายได้สูงกว่าปีที่ผ่านมา 10% จะเรียกว่า “ส่วนเพิ่ม” ในส่วนนี้จะจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดยากจนก่อน (budget prioritization) ส่วนที่เหลือ (จาก “ส่วนเพิ่ม”) จัดสรรให้จังหวัดอื่นๆ

ขยายความ ตามปกติเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นมีขนาดเพิ่มขึ้นทุกปี 4-5 หมื่นล้านบาท ส่วนที่เพิ่มขึ้น (marginal change) ให้ดำเนินการดังนี้ ก) จัดสรรให้กลุ่มยากจนได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น (growth rate) ในอัตราที่สูง เช่น ร้อยละ 15-20 เพื่อให้เท่ากับหรือใกล้เคียงกับค่าอ้างอิง (5,000 – 5,500 บาทต่อคน)

ตัวอย่าง สมมติให้ 28 จังหวัดที่รายได้ต่อน้อยกว่า 5,500 บาทต่อคน ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น (growth rate) 15% ซึ่งหมายถึง การเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวระหว่าง 655-825 บาทต่อคน ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 753 บาทต่อคน จะต้องกันเงิน (ส่วนเพิ่ม) เท่ากับ 21,982 ล้านบาท

เงินอุดหนุนให้ อปท. เพิ่มขึ้น 4-5 หมื่นล้านบาทในแต่ละปี สมมติเป็นตัวเลขปี 2558 เท่ากับ 40,000 ล้านบาท จะมีส่วนเพิ่มที่เหลือให้ อปท. อื่นๆ = $40,000 - 21,982 = 18,018$ ล้านบาท โดยปีนี้ อปท. ทุกแห่งยังจะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.9 (คำนวณจากตัวเลขฐาน 220,000 ล้านบาทในปีก่อนหน้า และเพิ่มขึ้นเป็น 238,018 ล้านบาท)

ห้า การขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น คือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจะนำมาทดแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้อดีของภาษีทรัพย์สินคือ ฐานภาษีท้องถิ่น (local tax base) เพิ่มขึ้น เนื่องจากภายใต้ พรบ.

Plus regulated	2,423	addition	2.36
Plus grant	4,923		1.53

ขยายความ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (รัสเซีย) มีค่าเฉลี่ย 727 หน่วย คำนวณเป็นค่าความเหลื่อมล้ำ (coefficient of variations, CV) เท่ากับ 2.41 เมื่อรวมกับรายได้ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจะทำให้รายได้ต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น 4,923 หน่วย และความเหลื่อมล้ำลดลง $CV = 1.53$

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน กำหนด “ช้อยกเว้น” โดยให้ท้องถิ่นสามารถยกเว้นบ้านเรือนที่เจ้าของอยู่อาศัย ภาษีโรงเรือนและที่ดินของไทยโดยรวมจึงมีลักษณะ “กระจุก” หมายถึง จัดเก็บจากพื้นที่ที่มีโรงงาน ศูนย์การค้า และ สถานประกอบการเป็นสำคัญ แต่หากปรับเป็นภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจะจัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินตามมูลค่าประเมิน โดยไม่ยกเว้น บ้านเรือนทุกหลังมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงเทศบาล และ อบต. ดังนั้น ฐานภาษีท้องถิ่นย่อมจะขยายตัว

หาก การเร่งรัดกฎหมายรายได้ท้องถิ่น ตามที่ได้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ยกร่างกฎหมายไว้แล้ว หลักการคือทำให้ส่วนแบ่งของ อบต. เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 (รัฐบาลได้รับ 70% ท้องถิ่นได้รับ 30%)

สรุป

บทความนี้เสนอรายงานความก้าวหน้าของการวิจัยเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำด้านการคลังในประเทศไทย เนื่องจากตระหนักถึงความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่น (จำนวน 7,853 แห่งทั่วประเทศ) ในการจัดบริการสาธารณะซึ่งกระทบต่อคุณภาพชีวิตประชาชน โดยมีแนวความคิดว่า การคลังที่เหลื่อมล้ำน่าจะทำให้บริการสาธารณะท้องถิ่นเหลื่อมล้ำตามไปด้วย หน่วยวิเคราะห์ในที่นี้หมายถึง “จังหวัด” อันเป็นผลรวมของ อบต. ภายในจังหวัดนั้น ๆ โดยวิเคราะห์เป็น “รายหัว” เพื่อการเปรียบเทียบระหว่างจังหวัดขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ปีงบประมาณ 2552-2554 ผลการศึกษายืนยันว่า ก) มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (วัดด้วยรายได้ท้องถิ่นต่อหัว) อย่างมาก ระหว่างกลุ่มจังหวัดรวย และจังหวัดยากจน ข) ภาษีแบ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่อธิบายความเหลื่อมล้ำโดยรวม (ความสำคัญร้อยละ 50 ของรายได้รวมของท้องถิ่น) รองลงมาคือเงินอุดหนุน ผู้วิจัยเสนอว่า แนวทางการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเป็นไปได้ ทั้งนี้มีความจำเป็นต้องปฏิรูปหรือปรับปรุงวิธีการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ค) พบข้อสังเกตว่าความเหลื่อมล้ำการคลัง ไม่มีแนวโน้มลดลงแต่อย่างใดและในทางตรงกันข้าม น่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น หากปราศจากการปฏิรูปเงินอุดหนุนและการแบ่งภาษี การทดสอบสรุปว่า ไม่มีกระบวนการไล่กวด หมายถึง อบต. ที่มีรายได้ต่อหัวน้อย ควรจะมีอัตราการเติบโต สูงกว่า อบต. ที่มีรายได้ต่อหัวสูง

การอภิปรายผล ประเด็นสำคัญเกี่ยวข้องกับข้อเสนอการปฏิรูปการคลังท้องถิ่นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งมีหลายวิธีการ วิธีที่หนึ่ง การจัดสรรเงินอุดหนุนโดยปรับสูตรเงินอุดหนุนทั่วไปที่อิงความเสมอภาค (ตามแบบ Robin Hood Model) ซึ่งอาจจะมีผลทำให้ อบต. บางแห่งมีรายได้ลดลง ในขณะที่ อบต. อีกรุ่นหนึ่งมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่วิธีการเช่นนี้อาจจะไม่เป็นที่ยอมรับ เนื่องจากมี “กลุ่มได้” และ “กลุ่มเสีย” วิธีที่สอง จัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค โดยกำหนด “กลุ่มเป้าหมาย” (อบต. ที่เดิมมีรายได้ต่อหัวต่ำ) โดยวิธีการนี้ อบต. ที่มีรายได้ต่อหัวสูง—ฐานะยังเท่าเดิม แต่ อบต. ที่รายได้ต่อหัวต่ำ—จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น และความเหลื่อมล้ำลดลง ซึ่งอาจจะเป็นที่ยอมรับได้มากกว่า วิธีที่สาม การจัดสรรแบบ budget prioritization โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มที่แตกต่าง หมายถึง จังหวัดได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น 7-8% ต่อปี แต่มีกลุ่มจังหวัด (ที่เดิมมีรายได้ต่อหัวต่ำ) ได้รับอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 10-15 ต่อปี วิธีที่สี่ การเร่งรัดให้รัฐบาล

และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ผลักดันกฎหมายใหม่ ได้แก่ กฎหมายรายได้ท้องถิ่น³⁶ กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งเรียกร้องให้จัดสรรภาษีแบ่งให้จังหวัดในสัดส่วนที่เหมาะสม เช่น ร้อยละ 50 เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (หลายปี). *ข้อมูลด้านการเงินการคลังท้องถิ่น: ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2552-2554*.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ พิชิต รัชตพิบูลภพ 2556 “ความเหลื่อมล้ำการคลังและการจัดสรรรายจ่ายเพื่อความเสมอภาค กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร”. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วีระศักดิ์ เครือเทพ 2554 “ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของเทศบาล บทสำรวจปรากฏการณ์ใครได้เงินมากยิ่งได้มาก”. วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม-ธันวาคม)

Bahl, Roy (2000), *Intergovernmental transfers in developing and transition countries: Principles and Practice*, The World Bank.

Boex, Jameson and Martinez-Vazquez , Jorge (2004), “*Designing Intergovernmental Equalization Transfer with Imperfect Data: Concepts, Practices, and Lessons*”, *International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper0421*, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Broadway, Robin and Shah, Anwar (2009), *Fiscal Federalism: Principles and practices of multiorder governance*, Cambridge University Press.

Lerman, Robert I. and Yitzhaki, Shlomo (1985), *Income inequality effects by income source: A new approach and applications to the United States*. Review of Economics and Statistics 67: 151-156

Lin, Shuanglin (2011), “*Central government transfers: for equity or for growth?*” Joyce Yanyun Man and Yu-Hung Hong eds. *China’s Local Public Finance in Transition*, Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy.

³⁶ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 กำหนดให้ออกกฎหมายรายได้ท้องถิ่นภายในเวลาสองปี (2552) แต่ขณะนี้ยังไม่แล้วเสร็จ ตามร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น กำหนดเป็นหลักการให้แบ่งรายได้ภาษีเป็นสองส่วน ร้อยละ 70 สำหรับรัฐบาล และ ร้อยละ 30 เป็นรายได้ท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลขยายฐานรายได้ของ อบท. ในภาพรวม

Martinez-Vasquez, Jorge, Andrey Timofeev, and Jameson Boex (2006), *Reforming Regional-Local Finance in Russia*, Washington, D.C. World Bank Institute.

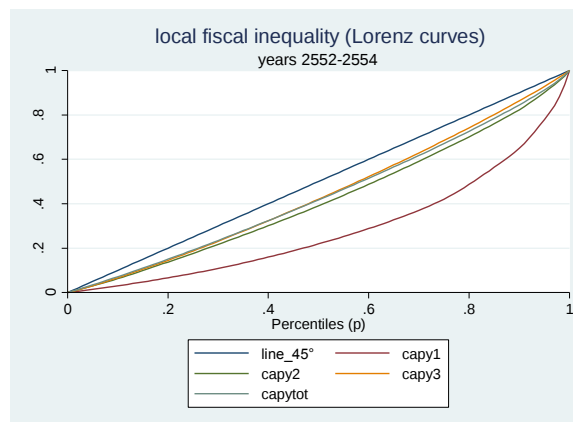
Mochida, Nobuki (2008), *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*, Routledge.

Musgrave, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New-York, Toronto and London.

Patmasiriwat, Direk (2012), *“Fiscal Inequality and Grant Allocation: Province Analysis of Thailand’s”*

Local Government Finance, *The third International Conference on Local Government*, Khon Kaen University, Thailand.

ภาคผนวก



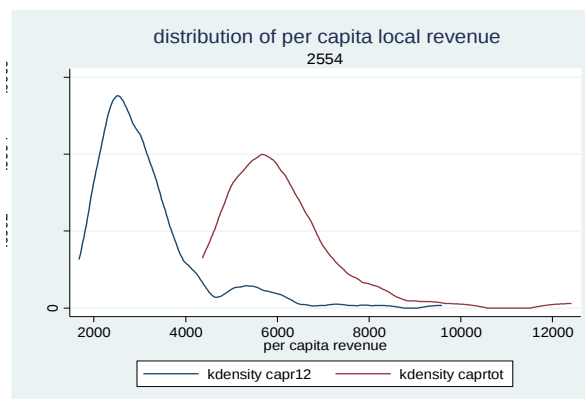
ภาพ ผ-1 เส้นลอเรนซ์ แสดงการกระจุกตัวของการคลังท้องถิ่น

Capy1 = per capita own local revenue

Capy2 = per capita shared taxes

Capy3 = per capita grant

Capytot = per capita total revenue



ภาพ ผ-2 ลักษณะการกระจายของรายได้ภาษีต่อหัว และรายได้รวม (เงินอุดหนุน) ต่อหัว