

ความเหลื่อมด้านการ คลังท้องถิ่น



นำเสนอโดย: ศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- **โจทย์วิจัย**
- **ข้อสันนิษฐาน**
- **ฐานข้อมูล และดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ**
- **การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ**
- **ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต**
- **ทางเลือกนโยบาย เงินอุดหนุนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ**

การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ

- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ
- พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง พ.ศ. 2542
- มีความก้าวหน้าในท้องถิ่น การขยายบริการสาธารณะ ในช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมา

แต่มีปัญหาที่ไม่อาจละเลย (และเป็นประเด็นปฏิรูป)

- ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (fiscal disparity)
 - ความเหลื่อมล้ำการคลังตามแนวตั้ง (vertical fiscal disparity)
หมายถึง ความแตกต่างทางการคลังระหว่างรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น
 - ความเหลื่อมล้ำตามแนวนอน (horizontal fiscal disparity)
หมายถึง ความแตกต่างทางการคลัง อปท ประเภทเดียวกัน ที่มีสภาพใกล้เคียงกัน แต่สถานะการคลังแตกต่างกัน

- โครงการวิจัย ความเหลื่อมล้ำด้านการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นในช่วงปี พ.ศ. 2552-2554
- วัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ จำแนกตามแหล่งรายได้ (inequality by income sources)
 - รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (R1)
 - ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บ(R2)
 - เงินอุดหนุน (R3)

หัวข้อการวิจัย

1. วัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ท้องถิ่นตามสภาพเป็นจริง
ใช้ข้อมูลจากส่วนราชการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
และจากหน่วยงานอื่นๆ) ในช่วงปี 2552-2554
2. อภิปรายปัญหาความไม่เป็นธรรม ทดสอบข้อสันนิษฐาน "การไล่กวาด"
3. ทางเลือกของนโยบาย (ระหว่างการค้นคว้าเพิ่มเติม)
ปฏิรูปเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค
ปฏิรูปภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดก

ข้อสันนิษฐาน

- H1: ความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
- H2: ความเหลื่อมล้ำของภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บ ให้มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ
- H3: ตามหลักการที่ควรจะเป็น (normative analysis) รัฐบาลมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจสามด้าน คือ การรักษาเสถียรภาพ การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ และการสร้างความ เป็นธรรม โดยควบคุมการกระจายรายได้ในระดับที่เหมาะสม รัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกต) จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grant)

ฐานข้อมูล และดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ

ฐานข้อมูล

- ข้อมูลการคลังของ อปท. ทั้งหมด (7,853 แห่ง) จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2554
- ประมวลเป็น "รายจังหวัด"
 - ทำให้หน่วยวิเคราะห์ลดลงเหลือ 76 จังหวัด
 - "จังหวัด" เป็นหน่วยพื้นที่ ซึ่งมีความเป็นมา ยาวนาน มีการจัดเก็บ "ข้อมูลระดับจังหวัด" เช่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด รายได้ภาษี เป็นรายจังหวัด อัตราความยากจน

การวัดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

- Gini coefficient
- Lorenz curve
- Gini decomposition
- Theil entropy index
- Coefficient of variations

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

หน่วยล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้อื่น			
	รายได้จัดเก็บเอง	รายได้ภาษีแบ่ง	อุดหนุน	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

ตารางที่ 1: รายได้ท้องถิ่น พ.ศ. 2552-2554

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

ค่าสถิติ	หน่วย บาทต่อคน			
	รายได้ที่ ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	รายได้ภาษีหรือ ที่รัฐจัดเก็บให้	รายได้เงิน อุดหนุน	รายได้รวม
N	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
Coefficient of Variation	1.02	0.34	0.14	0.24

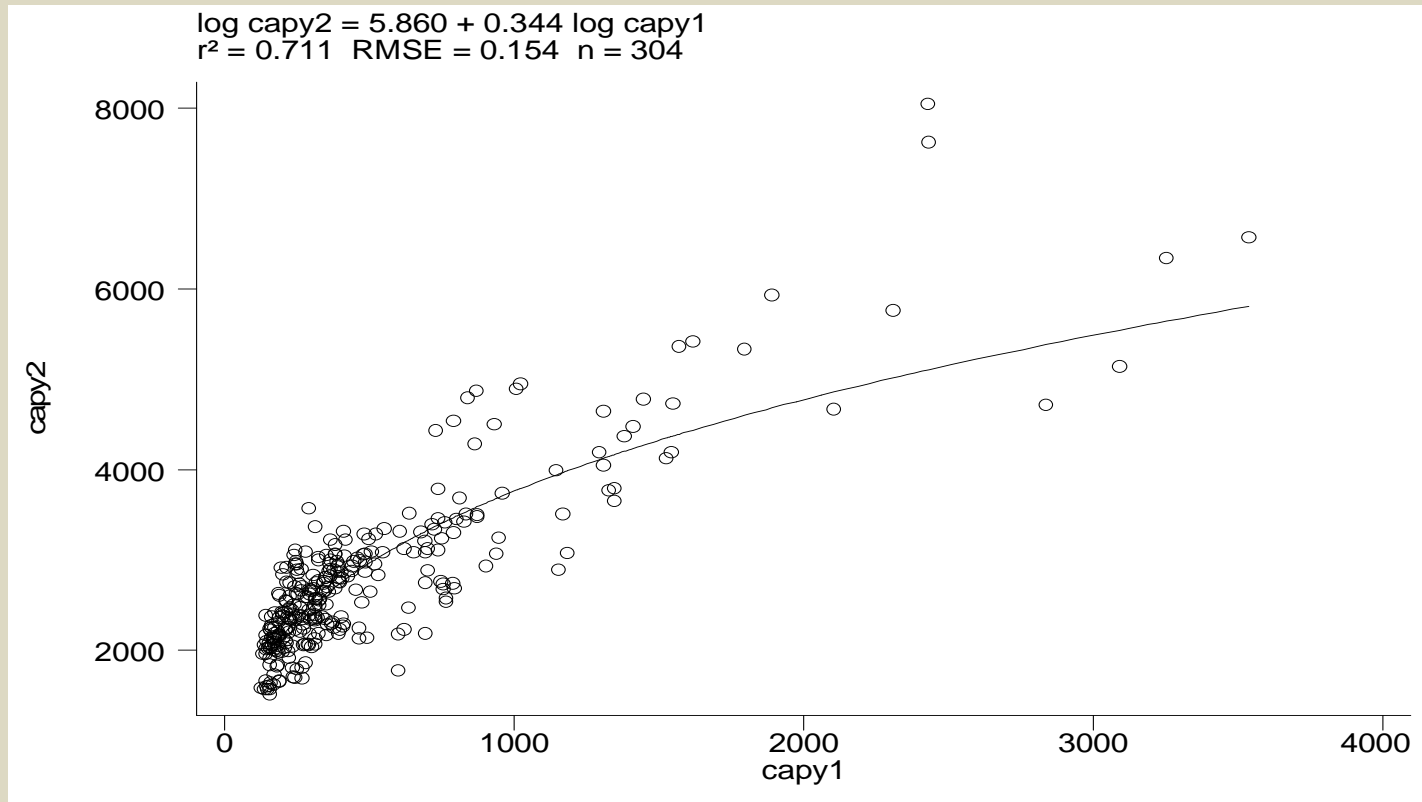
ตารางที่ 2 : ค่าสถิติเปอร์เซนไทล์ และดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำ พ.ศ. 2554

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

ปี พ.ศ.	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
	อัตราการเติบโต 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

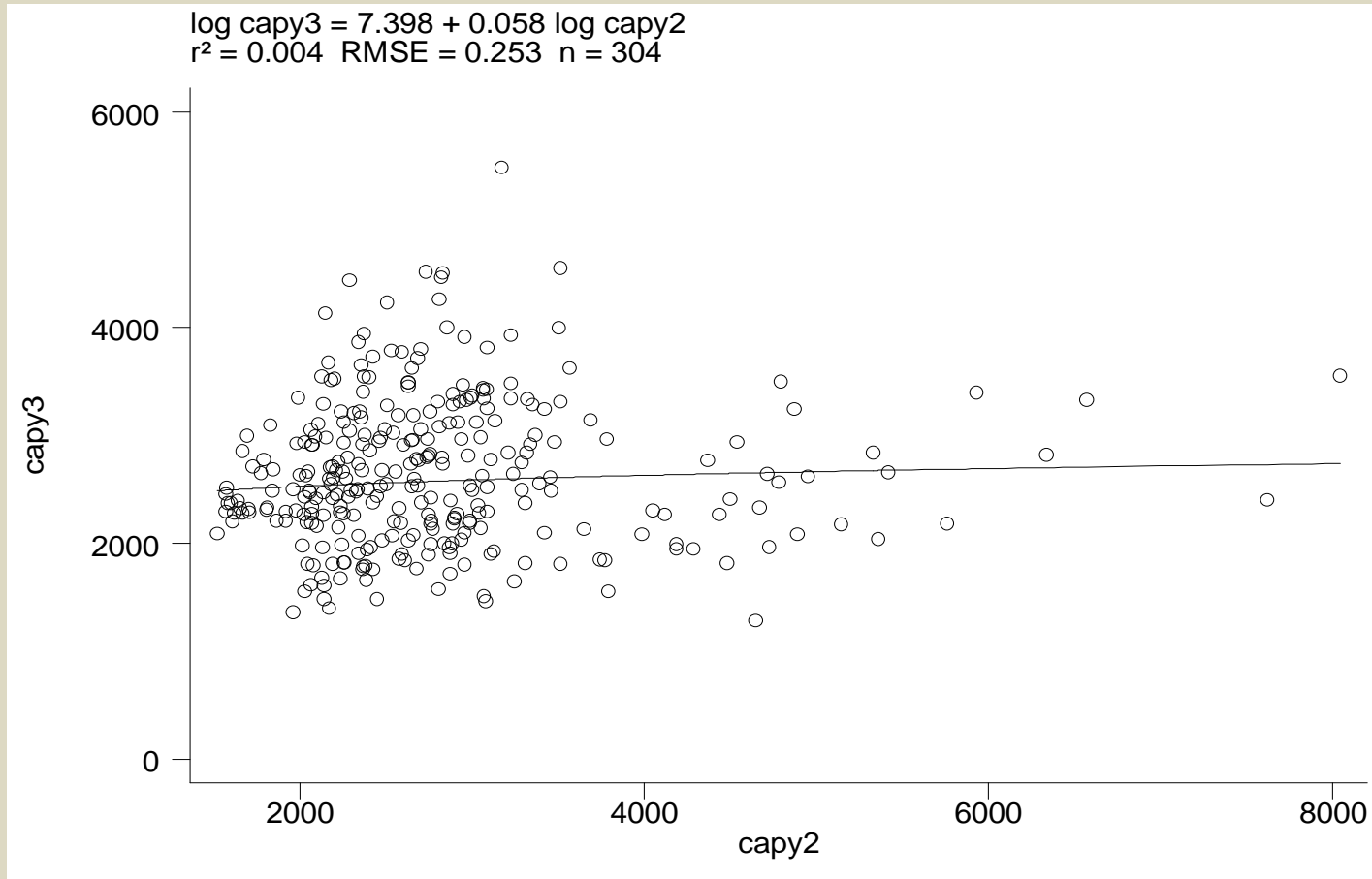
ตารางที่ 3: ความผันผวนรายได้ท้องถิ่นในช่วง ปี 2552-2554

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ



รูปภาพที่ 1: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างภาษีแบ่ง กับ รายได้ที่จัดเก็บเอง

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ



รูปภาพที่ 2: แสดงความสัมพันธ์ระหว่างเงินอุดหนุน กับ ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

ช่วงรายได้ บาทต่อคน	ความถี่ (จังหวัด)	หน่วย บาทต่อคน			รายได้ ต่อหัว
		จัดเก็บเอง	ภาษีแบ่ง	เงินอุดหนุน	
<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

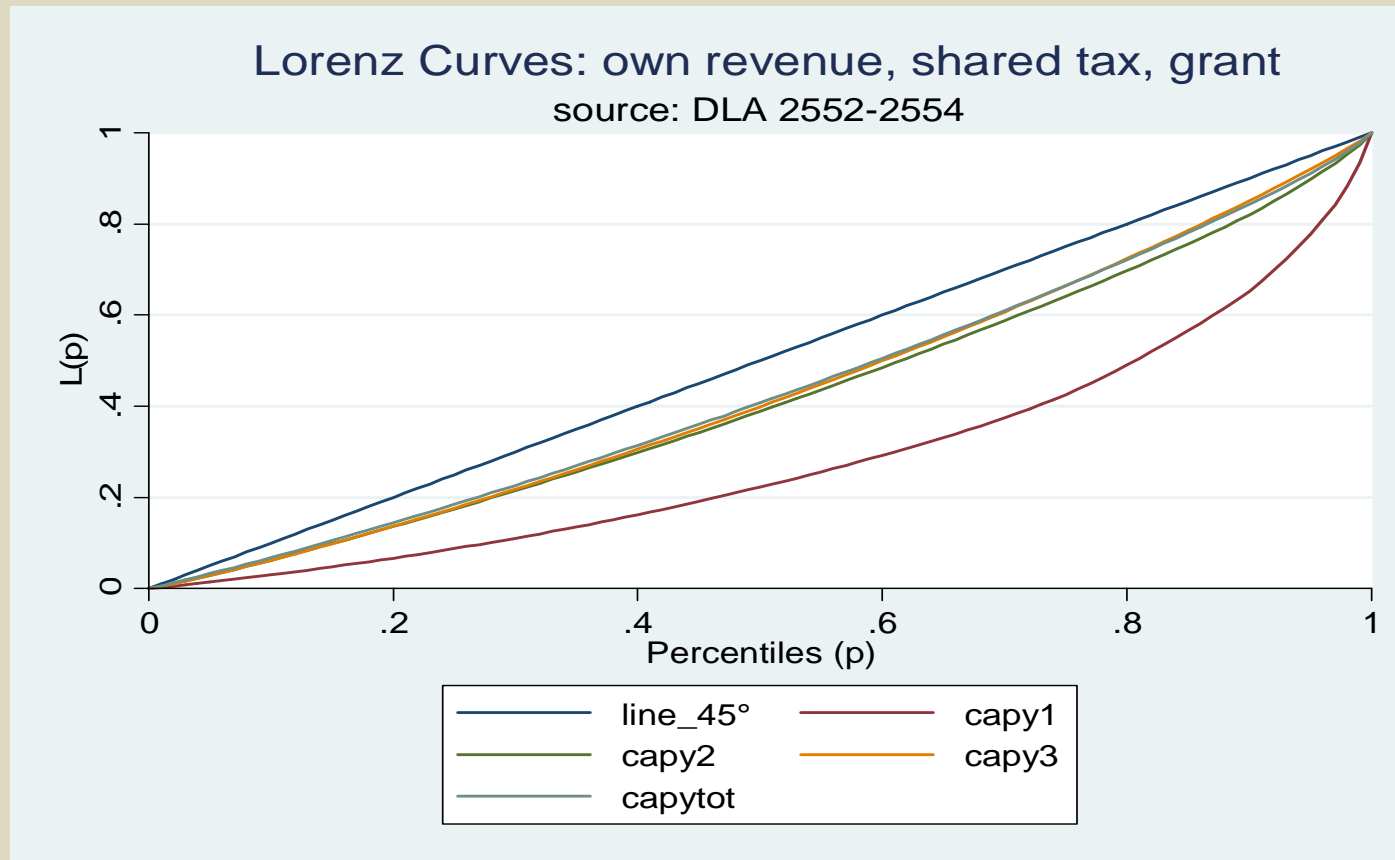
ตารางที่ 4: เปรียบเทียบกลุ่มจังหวัดรายได้น้อย- ปานกลาง- และรายได้สูง

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

แหล่งรายได้	Sk	Gk	Rk	Share	% Change
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			

ตารางที่ 5: การวัดความเหลื่อมล้ำโดยจำแนกแหล่งรายได้ (sources of inequality)

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ



รูปภาพที่ 3: เส้นลอเรนซ์ แสดงความเหลื่อมล้ำจําแนกตามแหล่งรายได้ (3 แหล่ง)

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

จังหวัด	รายได้ จัดเก็บ		เงิน อุดหนุน	รายได้ รวม	จำนวน อปท.	พื้นที่	จำนวน ประชากร
	เอง	ภาษีแบ่ง					
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

ตารางที่ 6: เปรียบเทียบการคลังท้องถิ่น 10 อันดับแรก และ 10 อันดับสุดท้าย

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

จังหวัด	จัดเก็บ		เงิน อุดหนุน	รายได้ รวม	จำนวน อปท.	พื้นที่	จำนวน ประชากร
	เอง	ภาษีแบ่ง					
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

ตารางที่ 6: เปรียบเทียบการคลังท้องถิ่น 10 อันดับแรก และ 10 อันดับสุดท้าย

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

ช่วงรายได้ บาทต่อคน	ความถี่	ค่าเฉลี่ย บาทต่อคน	อัตราการเพิ่ม ร้อยละ (x 100)
<4000	7	3,790.0	-0.069
4001-4500	17	4,239.8	0.009
4501-5000	22	4,752.1	0.067
5001-5500	31	5,243.5	0.096
5501-6000	26	5,709.0	0.095
6001-7000	31	6,405.2	0.110
7001-8000	10	7,517.2	0.109
8001-10000	4	8,818.3	0.111
>15000	4	11,143.9	0.127
รวม			0.079

ตารางที่ 7: อัตราการเติบโตของรายได้ต่อหัว จำแนกตามกลุ่ม

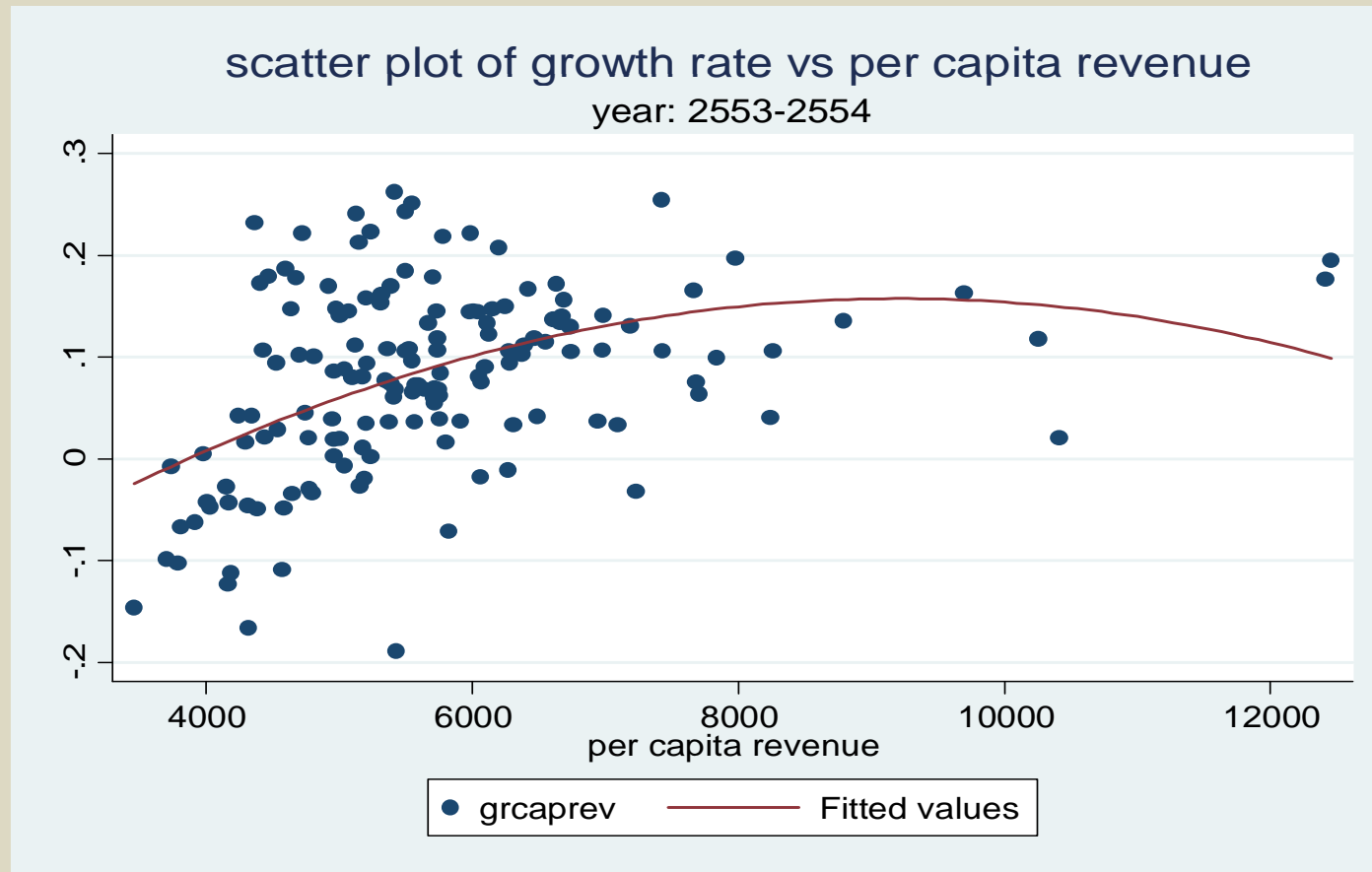
การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ

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	=	0.088		
degree of freedom	=	226		

□

ตารางที่ 8: การทดสอบ mean comparison test: อัตราการเจริญเติบโตของรายได้

การวิเคราะห์สถิติเปรียบเทียบ



รูปภาพที่ 4: scatter diagram อัตราการเติบโต และ รายได้ต่อหัว

ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

1

ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ครอบคลุมเฉพาะมิติรายได้ ไม่ครอบคลุมด้านรายจ่ายเพราะการประมวลข้อมูลรายจ่ายของ อปท. เป็นเรื่องยุ่งยาก

2

การศึกษาต้องการจะวิเคราะห์ “ภาพใหญ่” ก่อนจะวิจัยใน “ส่วนย่อย” โดยเน้น “จังหวัด” ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้น

3

เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น เป็นผลรวมของสองส่วนคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนั้นการค้นคว้าขั้นต่อไปน่าจะจำแนกสองรายการออกจากกัน อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

4

ภาษีแบ่งหรือที่รัฐจัดเก็บให้ (shared taxes) สูตรการจัดสรรโดยทั่วไปใช้หลักแหล่งกำเนิด (origin principle) คือ รายได้เกิดที่ใดให้คืนไปจังหวัดนั้น อย่างไรก็ตาม มีภาษีหลายประเภทที่ไม่สามารถระบุแหล่งกำเนิดอย่างชัดเจน (เช่น ภาษีศุลกากร) ดังนั้น ควรจะใช้หลักปลายทาง (destination principle)

5

ควรมีการวิจัยเปรียบเทียบบริการสาธารณะท้องถิ่นระหว่างกลุ่มจังหวัดยากจน กับ กลุ่มจังหวัดร่ำรวย ว่าบริการสาธารณะแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญหรือไม่

ทางเลือกของการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

1

เสนอให้ปฏิรูปการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยนำหลักความเสมอภาคมาใช้ แทนระบบการจัดสรรในปัจจุบัน โดยอาจจะดัดแปลงโมเดลแบบญี่ปุ่น (LAT = local allocation tax)

2

เสนอให้มีกองทุนเพื่อความเสมอภาค (equalization fund) เพื่อทำหน้าที่ลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มมิติความเสมอภาค

3

การวิเคราะห์สถานการณ์สมมติ (จัดตั้งกองทุนอุดหนุนท้องถิ่นเพื่อความเสมอภาค) โดยสันนิษฐานว่า รายได้ขั้นต่ำที่ อปท. จะต้องจัดบริการสาธารณะเท่ากับ 5,000 บาทต่อหัว (กรณีที่หนึ่ง) และ 5,500 (กรณีที่สอง)

ทางเลือกของการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

4

ใช้แนวทางเพิ่มรายได้ในอนาคต

ตัวอย่างเช่น ปีงบประมาณ 2558 มีรายได้สูงกว่าปีที่ผ่านมา 10% จะเรียกว่า "ส่วนเพิ่ม" ในส่วนนี้จะจัดสรรให้กลุ่มจังหวัดยากจนก่อน (budget prioritization) ส่วนที่เหลือ (จาก "ส่วนเพิ่ม") จัดสรรให้จังหวัดอื่นๆ

5

การขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่น

คือ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งจะนำมาทดแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน

6

การเร่งรัดกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

1. มีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (วัดด้วยรายได้ท้องถิ่นต่อหัว) ระหว่างกลุ่มจังหวัดรวย และจังหวัดยากจน

2. ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนสามารถสะท้อนความเหลื่อมล้ำโดยรวม ดังนั้นการลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังมีความเป็นไปได้ ด้วยการปฏิรูปหรือปรับปรุงวิธีการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน

3. ความเหลื่อมล้ำไม่มีแนวโน้มลดลง

เนื่องจากพบว่า อัตราการเติบโตของกลุ่มรวย กับ กลุ่มจนไม่แตกต่างกัน หมายถึง ไม่มีกระบวนการไล่กวด (catching-up)

4. ข้อเสนอการปรับปรุง/ปฏิรูปการคลัง ได้แก่

วิธีที่หนึ่ง การปฏิรูปวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุน โดยอิงหลักความเสมอภาค

วิธีที่สอง จัดตั้งกองทุนอุดหนุนเพื่อความเสมอภาค (equalization grant)

วิธีที่สาม การจัดสรรแบบ budget prioritization

วิธีที่สี่ เร่งรัดการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่น และภาษีทรัพย์สิน