

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น: สำนวนสาเหตุของความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น และแนวทางการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรม

Fiscal Inequality in Local Governance: An Examination of Causes and Remedies for Achieving Equity

อาพัชฌา กองทองนวก^{1,*}

Arpatcha Korngtornnork^{1,*}

¹ มหาวิทยาลัยขอนแก่น; Khon Kaen University; email: arpatchaa033@gmail.com

* Corresponding author email: arpatchaa033@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นและเสนอแนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น โดยเน้นถึงปัจจัยสองด้านหลักที่ส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำ คือ 1) ด้านการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ มิติการจัดสรรงบประมาณ มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และมิติการท่องเที่ยว 2) ด้านโครงสร้างทางอำนาจที่ขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงข้อจำกัดศักยภาพการจัดเก็บรายได้และการบริหารจัดการทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดการภารกิจหรือบริการสาธารณะได้ทั่วถึง นอกจากนี้บทความยังเสนอแนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นในแต่ละมิติเพื่อให้สอดคล้องกับรากเหง้าของปัญหา พร้อมมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจที่มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเท่าเทียม ลดช่องว่างระหว่างพื้นที่ และผลักดันการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกภูมิภาคของประเทศ การทำความเข้าใจในประเด็นนี้ไม่เพียงแต่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังแต่ยังเป็นก้าวสำคัญสู่การสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาว

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง; การกระจายอำนาจ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดสรรรายได้

Abstract

This article aims to explore the main causes of local fiscal inequality and propose solutions to local fiscal inequality, focusing on two main factors affecting inequality: 1) Revenue allocation of local administrative organizations, including budget allocation, spatial inequality, and tourism; 2) Power structures that lack the power to collect taxes, such as land and building taxes, as well as limitations in revenue collection and fiscal management of local administrative organizations that cannot comprehensively manage public missions or services. In addition, the article proposes

solutions to local fiscal inequality in each dimension to be consistent with the root causes of the problem, with a focus on public participation and the importance of decentralization, which aims to create equality, reduce gaps between areas, and drive sustainable development in all regions of the country. Understanding this issue will not only help reduce fiscal inequality, but is also an important step towards creating an efficient and fair administrative system, which is the heart of long-term social and economic development.

Keywords: Fiscal inequality; Decentralization; Local government; Revenue allocation

1. บทนำ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่สะสมมานาน ถึงแม้ว่าทางสถิติจะมีแนวโน้มลดลงแล้วในบางมิติ แต่ยังคงพบเจอปัญหานี้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในมิติของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งพบว่ามีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนระหว่างพื้นที่ในเมืองและพื้นที่ชนบท การกระจายงบประมาณและทรัพยากรทางการเงินที่ไม่เท่าเทียมกันส่งผลให้บางพื้นที่สามารถพัฒนาได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขณะที่บางพื้นที่ในชนบทยังคงประสบปัญหาความยากจน ขาดแคลนทรัพยากรพื้นฐาน และไม่ได้รับการสนับสนุนทางการคลังที่เพียงพอ ซึ่งภาครัฐเป็นตัวแสดงบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจทางการคลัง (พิชิต รัชตพิบูลภพ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2557)

ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งในปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นนั้นยังคงมีความไม่เท่าเทียมในหลายมิติ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการ ได้แก่ 1) โครงสร้างภาษี พบว่า ภาษีที่ท้องถิ่นที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนที่รัฐบาลจัดสรรให้เพราะตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่ต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภาษีของท้องถิ่นที่รัฐบาลเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น จึงกลายเป็นข้อจำกัดในการหารายได้ของท้องถิ่น (อรรถพล แสนเรือง, 2558) และ 2) การจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีที่ยังไม่ครอบคลุม เพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างแท้จริง (สุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว, 2563) ทำให้ความสามารถในการบริหารจัดการและการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถรองรับความท้าทายต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ (พงษ์ศักดิ์ ขยาจิรกิจ, 2565)

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นปัจจัยที่เป็นสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นและเสนอแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้การพัฒนาท้องถิ่นสามารถเดินหน้าไปพร้อมกันอย่างเท่าเทียมและยั่งยืนในทุกภูมิภาคของประเทศ บทความนี้จึงมุ่งเน้นการทำความเข้าใจปัญหาและนำเสนอแนวทางการสร้างสังคมที่มีความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดการกระจายทรัพยากรและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคมโดยรวม

2. ทบทวนวรรณกรรม/เอกสารงานที่เกี่ยวข้อง

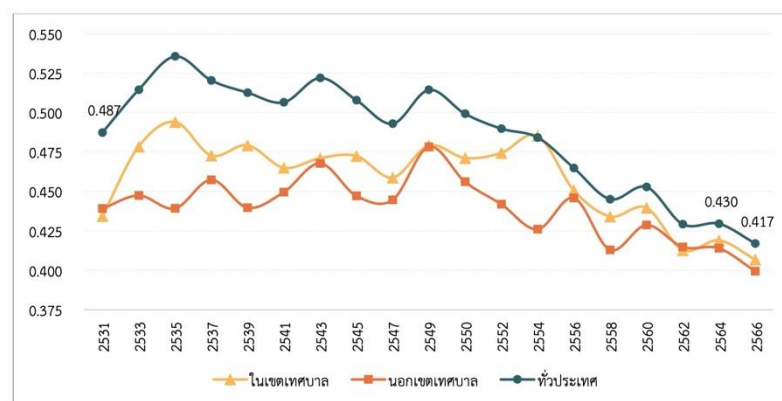
เมื่อกล่าวถึงความเหลื่อมล้ำในสังคม พบว่า สมชัย จิตสุชน (2560 อ้างถึงใน ฐิริวัจน์ ปุณยวุฒิปรีดา, 2561) ได้อธิบายถึงความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยไว้ 7 ประเด็น คือ ความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำด้านวัฒนธรรม ความเหลื่อมล้ำด้านการเมือง ความเหลื่อมล้ำทางสิ่งแวดล้อม ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ และความเหลื่อมล้ำทางความรู้ ในขณะที่ทิพย์พาพร ตันติสุนทร (2563) และคณะกรรมการธิการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา (2565) ได้ระบุถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำเพิ่มเติมว่า ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านโอกาสทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านคุณภาพทางการศึกษา และความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาในด้านการบริหารจัดการและทรัพยากรทางการศึกษา ต่างเป็นความเหลื่อมล้ำที่นำไปสู่ความแตกต่างของโอกาสในการเข้าถึงและได้รับการศึกษาของประชาชน ซึ่งมีสาเหตุมาจากภูมิหลัง และฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และครอบครัวของนักเรียน และเป็นผลให้ประชาชนหรือนักเรียนบางคนพลาดโอกาสของการได้รับการศึกษาไปอย่างไม่สมเหตุสมผล ทั้งนี้ ฐิติวุฒิ อัครโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาท และณภัส วัฒนภาส (2561) ได้อธิบายให้เห็นภาพของความแตกต่างของพื้นที่มากขึ้นว่าสิ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ ประเทศไทยพัฒนาเมืองภายใต้การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นมา เน้นให้เมืองมีบทบาทในฐานะแหล่งงานที่สำคัญและเป็นฐานการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดบทบาทเมืองมหานครรองให้เชื่อมโยงการใช้ประโยชน์และการบริหารทรัพยากรในภูมิภาคนั้น ก่อให้เกิดเส้นแบ่งที่ไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบททำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ 3 ด้าน ได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำในทรัพยากรและที่ดินต่อมิติด้านสิทธิที่จะอยู่ในเมือง 2) ความเหลื่อมล้ำในมิติด้านการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่การพัฒนา และ 3) ความเหลื่อมล้ำในมิติการเข้าถึงและการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง ซึ่งจากลักษณะความเหลื่อมล้ำที่นักวิชาการต่างวิเคราะห์ข้างต้นล้วนมีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจน โดยนิภาพรรณ เจนสันติกุล (2567) ระบุว่า ความยากจนและความเหลื่อมล้ำเป็นประเด็นที่รัฐบาลทุกรัฐบาลให้ความสำคัญในการแก้ไขและลดปัญหาดังกล่าวโดยรัฐบาลได้กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งเป็นแผนในการพัฒนาประเทศ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ 6 ด้าน ซึ่งมียุทธศาสตร์ด้านการแก้ไขปัญหาคความยากจนและความเหลื่อมล้ำ คือ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ 1) สร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ 2) กระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ และ 3) เพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและจัดการตนเอง เพื่อสร้างสังคมคุณภาพ โดยมีประเด็นที่สำคัญเร่งด่วนภายใต้แผนย่อยของแผนแม่บท รวมถึงภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 ในหมวดหมู่ที่ 9 ได้ระบุทิศทางการพัฒนาประเทศในประเด็นการลดความยากจนข้ามรุ่นและการได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยความเหลื่อมล้ำนี้ขยายขอบเขตไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พบว่ามีปัญหาหลายประการ อาทิ 1) ปัญหาทางด้านโครงสร้างรายได้และรายจ่าย รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลที่เป็นสัดส่วนที่สูงมาก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการคลังในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนโครงสร้างรายจ่ายนั้นในการตัดสินใจมีการจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อรายจ่ายประจำ และ 2) การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับโดยระเบียบที่กำหนดมาจากส่วนกลางและถูกควบคุมการบริหารจากหลายหน่วยงาน ทำให้ระเบียบการปฏิบัติเหล่านั้นมี

ลักษณะการปฏิบัติงานเหมือนระบบราชการทั่วไปที่มีความล่าช้า ขาดบุคลากรที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานการคลัง ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้านการคลังในภาพรวมไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการเงินการคลัง ทำให้การปฏิบัติงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า เป็นต้น (วิทยา จิตนุพงศ์, 2560) อย่างไรก็ตามเพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุของปัญหา ผู้เขียนได้วิเคราะห์สาเหตุปัญหาการคลังท้องถิ่นไว้ ดังนี้

2.1 สาเหตุของปัญหาทางการคลังท้องถิ่น

การที่สภาพความเหลื่อมล้ำของไทยไม่สามารถยับยั้งทิศทางให้ดีขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น เพราะสภาพพื้นฐานของปัญหานั้นยังคง “ค้างคา” (ธร ปิตติล, 2564) ในระยะหลายปีที่ผ่านมา ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นและคุณภาพชีวิตของประชาชนในบางพื้นที่ โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทที่ประสบกับปัญหาความยากจนและการขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนา การกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่เท่าเทียมกันได้สร้างช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้สูงและท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำ แสดงดังภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ จำแนกตามเขตการปกครอง ปี พ.ศ. 2531-2566



ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดย สศช.

นอกจากนี้ด้วยผลกระทบของโลกาภิวัตน์หรือกระบวนการที่เกิดการบูรณาการทางเศรษฐกิจโลกมีผลให้แรงงานที่มีทักษะสูงมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น และแรงงานที่มีทักษะปานกลางและแรงงานทักษะต่ำบางส่วนอาจจะต้องถูกกดดันให้ออกจากงานซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Keeley, 2015) และผู้มีรายได้น้อยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การลดความเหลื่อมล้ำจึงเป็นหัวใจสำคัญของการไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังและการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) อย่างไรก็ตามความเหลื่อมล้ำยังคงเป็นความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจากรายงาน “การพัฒนามนุษย์” ปี พ.ศ. 2562 ได้อธิบายไว้ว่าความเหลื่อมล้ำเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามนุษย์ และวิธีที่บุคคลต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่เสียเปรียบ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น เพศ ศาสนา เชื้อชาติ และสถานที่เกิด เป็นต้น โดยความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มสูงขึ้นกระตุ้นให้เกิดความยากจนเพิ่มขึ้น คาดการณ์ว่าดัชนีจีนิที่เพิ่มขึ้น 1 เปอร์เซ็นต์ในแต่ละประเทศในปี พ.ศ. 2563 จะทำให้จำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15.0 หรือประมาณ 152 ล้านคน หากมองให้ลึกลงไปจะพบว่าปัญหาความยากจนจากรายได้ ประชากรประมาณร้อยละ 7.7 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนหลายมิติอันเป็นผลมาจากการระบาดของ

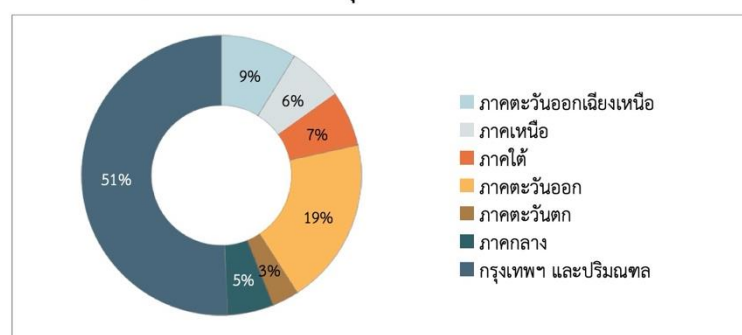
โควิด-19 ซึ่งทำให้ความยากจนในชนบทในภูมิภาคอาเซียนอยู่ในระดับสูง โดยมีประชากรในชนบทประมาณร้อยละ 18.0 ที่อาศัยอยู่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (United Nations Development Programme, 2022)

จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนมีความเห็นว่าการลดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมควรดำเนินการลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนยากจน โดยผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการเข้าถึงปัญหาและวิเคราะห์ข้อมูล ความสามารถของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสม ควรกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการจัดสรรงบประมาณ อาทิ 1) จำนวนประชากรในจังหวัด 2) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี 3) สัดส่วนคนจนในจังหวัด และ 4) ดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อให้ประชาชนมีขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งจากการทำงานและการลงทุนตลอดจนประชาชนสามารถพัฒนาความรู้และทักษะผ่านการส่งเสริมการมีงานทำ การฝึกอาชีพ (นิภาพรณ เจนสันติกุล, 2566)

2.2 ด้านการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น พิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) ซึ่งเป็นดัชนีวัดความไม่เสมอภาค ลดลงจาก 0.430 ในปี พ.ศ. 2564 มาอยู่ที่ 0.417 ในปี พ.ศ. 2566 โดยแนวโน้มการปรับตัวลดลงของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ดังกล่าวสอดคล้องกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทยหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เพราะภาคเกษตรกรรมผู้มีรายได้น้อยส่วนใหญ่ยังคงทำงาน ทำให้ขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมผู้มีรายได้สูงส่วนใหญ่ประกอบอาชีพกลับปรับตัวลดลง ทำให้ภาพรวมของประชากรกลุ่มที่มีรายได้สูงสุด (Decile 9-10) มีระดับอัตราการขยายตัวของรายได้เฉลี่ยต่ำกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่า (Decile 1-8) อย่างชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ช่องว่างความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงและกลุ่มที่มีรายได้ต่ำลดลง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566) ดังภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมการผลิตอุตสาหกรรมและบริการ จำแนกรายภาค ปี พ.ศ. 2565



ที่มา: สศช.

จากภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่าพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลมีมวลรวมการผลิตอุตสาหกรรมและบริการมากที่สุด เมื่อเทียบกับภาคอื่นโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์หรือขนาดพื้นที่มีผลอย่างมากในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากร และการจัดสรรรายได้ทางการคลังท้องถิ่น โดยสามารถพิจารณารายมิติ ได้ดังนี้

2.2.1 มิติการจัดสรรงบประมาณ

ตารางที่ 1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลระหว่างปี พ.ศ. 2550-2562

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	
ปี พ.ศ.	ร้อยละ
2550	25.17
2551	25.20
2552	25.82
2553	25.26
2554	26.14
2555	26.77
2556	27.27
2557	27.37
2558	27.80
2559	28.16
2560	29.36
2561	29.40
2562	29.50

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558), สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2562)

จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น คือ รายได้ที่เป็นเงินอุดหนุนเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมา โดยสัดส่วนการพึ่งพิงเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้นมากกว่าร้อยละ 40.00 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ร้อยละ 41.72 ใน พ.ศ. 2555 ร้อยละ 41.30 ใน พ.ศ. 2556 และร้อยละ 41.71 ใน พ.ศ. 2557 (สำนักนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง 2558; สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2562) ซึ่งจากการศึกษาบทวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจมิติของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2559) ชี้ให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและการเงินการคลังแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน ข้อค้นพบการศึกษานี้ยังยืนยันผลการศึกษาที่ว่า การใช้แบบจำลองเศรษฐกิจมิติแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงกลับได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่ำ สะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการและสูตรในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจึงก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ในด้านรายจ่ายของภาครัฐ พบว่า ภาครัฐมีการเพิ่มขนาดของภาครัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ได้แก่ จำนวนส่วนราชการและจำนวนบุคลากรภาครัฐ ซึ่งผลของการเพิ่มจำนวนส่วนราชการและจำนวนบุคลากรทำให้การให้บริการดีขึ้นและคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นสอดคล้องกับเรื่องการใช้จ่ายภาครัฐกับคุณภาพชีวิตของประชาชนของเจตน์ ดิษฐอดม (2561) ที่ระบุว่า รัฐบาลมีการใช้จ่ายมากขึ้นเนื่องจากการขยายตัวของรายได้ อันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้เกิดการขยายตัวของเมือง และความหนาแน่นของประชากร ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องเข้ามาจัดบริการสาธารณะ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด เป็นต้น ผลคือ ก่อให้เกิดการขยายตัวของค่าใช้จ่ายภาครัฐมากขึ้น

2.2.2 มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

พื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท พื้นที่ราบและพื้นที่ราบสูง ต่างเป็นมิติที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ เพราะบางพื้นที่มีความเสี่ยงต่อภัยแล้งและอุทกภัย และมีความแตกต่างในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เนื่องจากฐานภาษีกระจุกตัวในพื้นที่เมืองหรือบางภูมิภาคอันเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแหล่งท่องเที่ยวและการพาณิชย์ จึงทำให้สถานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมจะโดดเด่นกว่า ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค สภาพกายภาพ และมีวัฒนธรรมของประชาชน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว, 2560) พิจารณาได้จาก ตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ปี 2552-2564

หน่วย : ล้านบาท

ปี	ส่วนกลาง		ต่างประเทศ		กรุงเทพ		งบลงพื้นที่จังหวัด		รวมงบประมาณ
	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	จำนวน	สัดส่วน	
2552	1,542,881	84.08	6,563	0.36	105,653	5.76	179,903	9.8	1,835,000
2553	1,484,289	87.31	2,572	0.15	29,716	1.75	183,423	10.79	1,700,000
2554	1,780,346	86.01	7,145	0.35	46,278	2.24	236,231	11.41	2,070,000
2555	2,079,104	87.36	6,976	0.29	110,741	4.65	183,180	7.7	2,380,000
2556	1,979,045	82.46	6,720	0.28	106,883	4.45	307,352	12.81	2,400,000
2557	2,037,243	80.68	7,563	0.30	126,039	4.99	354,155	14.03	2,525,000
2558	1,473,990	57.24	8,588	0.33	566,045	21.98	526,378	20.44	2,575,000
2559	223,366	8.21	1,502	0.06	1,724,845	63.41	770,287	28.32	2,720,000
2560	425,959	14.96	1,530	0.05	1,718,930	60.36	701,581	24.63	2,848,000
2561	417,683	13.69	1,372	0.04	1,878,037	61.57	752,908	24.69	3,050,000
2562	469,032	15.63	1,832	0.06	1,764,075	58.8	765,061	25.5	3,000,000
2563	518,771	16.21	1,976	0.06	1,880,258	58.76	798,995	24.97	3,200,000
2564	614,616	18.70	1,620	0.05	1,801,777	54.83	867,950	26.41	3,285,962
เฉลี่ย 13 ปี	1,157,410	50.20	4,304	0.18	912,252	31.04	509,800	18.58	2,583,766

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลระบบเว็บไซต์สำนักงานประมาณ (2564ก, ออนไลน์) (งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด-Area)

หมายเหตุ : 1) งบประมาณไม่รวม พรบ. เพิ่มเติมในปีงบประมาณปี 2552 (116,700 ล้านบาท), ปี 2554 (99,967.5 ล้านบาท) ปี 2559 (56,000 ล้านบาท) และปี 2560 (75,000 ล้านบาท)

ตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่างบประมาณจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการในช่วงระยะเวลา 13 ปี (ปี พ.ศ. 2552-2564) มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่ในภารกิจส่วนกลางสูงมาก คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 50.20 รองลงมาคือ งบภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่คิดเป็นร้อยละ 31.04 คงเหลืองบประมาณของภารกิจลงพื้นที่จังหวัดในสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.58 จากโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณที่มีความกระจุกตัวอยู่ในส่วนพื้นที่กรุงเทพมหานคร และส่วนกลางดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อีกหลายด้านตามมาเนื่องจากงบประมาณของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการช่วยยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดในการจัดบริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงตอกย้ำสถานะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในพื้นที่ส่วนกลางเป็นหลัก (มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมูม และภูเบศร์ เส้นบัตร, 2564) กล่าวคือ เทศบาลที่ดำเนินการกิจพื้นฐานในระดับที่สูงจะสามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้มากกว่าเทศบาลที่มีการดำเนินการกิจขั้นพื้นฐานในระดับที่ต่ำ เพราะฉะนั้นประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลที่มีการดำเนินการขั้นพื้นฐานที่สูงกว่าก็จะได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตได้มากกว่า ดังนั้นความเป็นธรรมทางสังคมของประชาชนในระดับฐานรากภายใต้

สภาวะความเหลื่อมล้ำทางการคลังที่สูงย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้ง่าย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) สอดคล้องกับสุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว (2563) ที่กล่าวว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินการคลัง ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ เกิดความเหลื่อมล้ำ คือ “การจัดสรรภาษีแบ่ง” ที่ยังไม่มีความเหมาะสม และ “ความไม่คงเส้นคงวา” เช่น ภาษียานพาหนะประจำปีซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารจัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบกและมอบรายได้ทั้งก้อนให้ท้องถิ่น ในอดีตรายได้ส่วนนี้เคยถูกจัดสรรให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งในแต่ละจังหวัด แต่ในปัจจุบันกำหนดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่รับผิดชอบในการบำรุงรักษาถนนหนทางเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.3 มิติการท่องเที่ยว

ในประเทศไทยและหลายประเทศการพัฒนาเศรษฐกิจมักมุ่งไปที่เมืองใหญ่หรือเขตเศรษฐกิจที่สำคัญ เช่น กรุงเทพมหานคร ภูเก็ต ชลบุรี กระบี่ เชียงใหม่ และสุราษฎร์ธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้การท่องเที่ยวของกรุงเทพมหานคร ภูเก็ตและชลบุรีรวมกันสูงกว่าร้อยละ 60.00 ของมูลค่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ ไทย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบข้อมูลทางสถิติระหว่างจังหวัดหลักและจังหวัดรอง โดยใช้สถิติปี พ.ศ. 2562 จะพบว่า สัดส่วนนักท่องเที่ยวไทยที่แวะไปจังหวัดหลัก (มีการนับซ้ำหากไปทั้งจังหวัดหลักและรอง) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 63.00 และมีรายจ่ายในจังหวัดหลักคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.00 ในขณะที่นักท่องเที่ยวต่างชาติแวะไปจังหวัดหลัก (มีการนับซ้ำหากไปทั้งจังหวัดหลักและรอง) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 92.00 และมีรายจ่ายในจังหวัดหลักคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 98.00 (โพสตุญญ์, 2566) ดังนั้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจึงควรกำหนดนโยบายการท่องเที่ยวที่มุ่งเน้นกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวไปสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลัก ลดการกระจุกตัวเฉพาะหัวเมืองใหญ่หรือจังหวัดการท่องเที่ยวหลักของประเทศ (รักพงษ์ แสนศรี, ธวัชวรรณ อัมพรมหา และธนวรรณ วรสิทธิ์, 2566)

2.3 ด้านโครงสร้างทางอำนาจ

ในกรณีของประเทศไทยมีการกระจายอำนาจทางการเมืองมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในทางภาษีอากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น แต่ทว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ของภาษีแต่ละประเภทได้ตามความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในทางภาษียังไม่ครอบคลุมทั้งหมด (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554) ผลที่ตามมาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ อีกทั้งบุคลากรยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ และความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ เพราะท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง (ราเชนทร์ นพณัฐ, วงศกร ภูกิจ ยลชญาวงศ์ และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง, 2560) ทำให้เห็นความแตกต่างของอำนาจ

ดังที่นิภาพรรณ เจนสันติกุล (2566) อธิบายว่า ความเหลื่อมล้ำด้านอำนาจ ด้านสิทธิทางการเมือง อำนาจต่อรองในการเข้าถึงทรัพยากร และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และอาจเกิดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มที่มีอำนาจในสังคมน้อย โครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐเป็นโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวและยึดติดกับแนวคิดเรื่องอำนาจแบบรวมศูนย์ เป็นแบบนโยบายการสั่งการจากบนลงล่างทำให้มองไม่เห็นถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงในฐานะที่เป็นผู้ร่วมกำหนดนโยบายร่วมกับภาครัฐในลักษณะของนโยบายแบบล่างขึ้นบน สอดคล้องกับ อัยรวี วีระพันธ์พงศ์ (2566) ที่อธิบายว่า การกระจายอำนาจด้านการคลังเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น จนสามารถกล่าวได้ว่า “หากปราศจากซึ่งการกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลกลางแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็เกิดขึ้นได้ยาก แต่หากไม่มีการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังด้วยแล้ว การปกครองตนเองของท้องถิ่นยังไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะให้เพียงพอแก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นการขยายบทบาทของท้องถิ่นจากก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยสิ้นเชิง และด้วยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นนี้เอง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งเริ่มประสบกับปัญหาด้านการคลังส่งผลให้การบริหารการคลังท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณมาใช้ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และเพียงพอต่อความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ด้านกฎระเบียบข้อบังคับด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารภายในที่ผิดพลาดของผู้บริหารท้องถิ่น ความไม่ชำนาญงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการขาดความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ในการเสียภาษี ดังนั้นแล้วหากปัญหาดังกล่าวยังคงดำเนินต่อไปและไม่ได้รับการแก้ไขย่อมส่งผลกระทบต่อพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (ปิยธิดา โคกโพธิ์, 2555)

สรุปได้ว่าปัญหาด้านการจัดสรรรายได้ในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง (ตามค่าสัมประสิทธิ์ Gini) แต่ยังคงพบปัญหาการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มคนรายได้สูง และการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นที่ยากจนหรือด้อยพัฒนาอย่างเหมาะสม และโครงสร้างทางอำนาจดังกล่าวส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตชนบทและพื้นที่ยากจน ซึ่งทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือใช้บริการสาธารณะและมีโอกาสในการพัฒนาการให้บริการสาธารณะได้อย่างเท่าเทียม

2.4 แนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น

2.4.1 ด้านการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติการจัดสรรงบประมาณ

แนวคิดที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการ อาทิ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น ระบบงานจัดเก็บ และการพัฒนาศักยภาพบุคลากร การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เสียภาษี การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการจ่ายภาษี การพัฒนากระบวนการบริหารหรือเพื่อเพิ่มความเต็มใจในการเสียภาษี การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการเก็บภาษี และการกระตุ้นการชำระภาษีด้วยมาตรการเชิงพฤติกรรมศาสตร์ เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2565)

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจประยุกต์ใช้นวัตกรรมด้านรายได้ท้องถิ่นหรือนำไปใช้เพียงบางส่วนบางมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนและวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หรือสามารถนำไปต่อยอดขยาย

ผลให้เกิดรูปแบบการดำเนินการใหม่ ๆ ที่ได้ผลสัมฤทธิ์สูงขึ้นได้ในการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดผลสำเร็จในการพัฒนารายได้ให้ชัดเจน จะได้ใช้เป็นเครื่องมือกำกับทิศทางการทำงานให้สอดคล้องกัน ส่วนในระดับนโยบายนั้น รัฐและฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะ ต้องส่งสัญญาณให้ อบต. เร่งพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างจริงจัง และให้เป็นอิสระแก่ อบต. ในการเลือกมาตรการเชิงนวัตกรรมที่เหมาะสมกับบริบทชุมชน เพื่อผลักดันให้เกิดผลสำเร็จต่อไป ทั้งนี้หน่วยงานภาครัฐอาจจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเร่งพัฒนารายได้ของตนเอง อาทิ การให้รางวัลจูงใจหรือการให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติมตาม สัดส่วนร้อยละการเพิ่มขึ้นของการพัฒนารายได้ท้องถิ่น เป็นต้น และต้องเร่งให้ความรู้และพัฒนาศักยภาพ บุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้สามารถนำเอานวัตกรรมต่าง ๆ ไปต่อยอดหรือประยุกต์ใช้ให้สำเร็จได้ต่อไป

มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

ภาพที่ 3 สัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จ่ายตรง) ต่องบพื้นที่จังหวัด (จ่ายผ่านหน่วยงาน)



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัยจากฐานข้อมูลบนเว็บไซต์สำนักงบประมาณ (2564ข, ออนไลน์) (งบประมาณสังเขป ฉบับปรับปรุง)

การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะมีการกำหนดกรอบเงินงบประมาณในแต่ละปีอย่างชัดเจน จากนั้นจึงจะมีการจัดสรรให้แก่แต่ละจังหวัดโดย พิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดโดยองค์ประกอบของงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่อหัวประชากรแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ งบประมาณให้จังหวัด (ร้อยละ 70.00) และงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด (ร้อยละ 30.00) นอกจากนี้องค์ประกอบทั้งสองส่วนยังแบ่งออกเป็นเกณฑ์ย่อย ๆ ทั้งนี้มีข้อสังเกตอยู่ 4 ประการ คือ 1) เกณฑ์เหล่านี้มีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนเกือบทุกปี 2) เกณฑ์บางข้อ เช่น จัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและตามจำนวนประชากร ค่อนข้างจะเอื้อให้กับจังหวัดที่มีขนาดพื้นที่/ระดับเศรษฐกิจใหญ่ 3) สัดส่วนของงบประมาณจังหวัดไม่ได้ผูกพันกับระดับความจำเป็นในการพัฒนาจังหวัด หรือดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Achievement Index: HAI) ซึ่งถ้าดัชนีดังกล่าวถูกนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำควรจะได้รับ การจัดสรรงบประมาณมากกว่าจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูง 4) มีเกณฑ์ที่

กำหนดการจัดสรรให้เท่ากันทุกจังหวัดทั้งในส่วนของงบประมาณให้จังหวัดและงบประมาณให้กลุ่มจังหวัด และ 5) เกณฑ์บางข้อขาดความชัดเจน มีลักษณะที่เป็นนามธรรมซึ่งวัดโดยตรงได้ยาก เช่น ประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณและ คุณภาพแผนพัฒนาจังหวัด โดยภาพรวมแล้วถ้าจะให้ “จังหวัดจน” หรือจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำสามารถไล่กวัด “จังหวัดรวย” ได้ จะต้องมีการปรับเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัด/กลุ่มจังหวัดในบางข้อเช่น 1) ลด/ยกเลิกเกณฑ์ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด 2) ปรับเกณฑ์ในส่วนที่จัดสรรงบประมาณตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัด ให้เป็นจัดสรรผกผันแทนที่ ซึ่งจะทำให้จังหวัดจนหรือจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำได้แต้มต่อสูงกว่าจังหวัดรวย และ 3) ใช้ดัชนีความก้าวหน้าของคนในระดับจังหวัดที่จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็น 1 ในเกณฑ์การพิจารณาสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณจังหวัด โดยควรให้สัดส่วนของงบประมาณ จังหวัดและกลุ่มจังหวัดผกผันตามระดับความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (จังหวัดที่มีความก้าวหน้าต่ำควรได้รับการจัดสรรงบประมาณสูง) ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาลอย่างแท้จริง (มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมูม และภูเบศร์ เสน่บุตร, 2564)

หน่วยงานภาครัฐ สามารถใช้กรอบการวิเคราะห์ด้านตัวแปรคุณภาพชีวิต ในการบ่งชี้ถึงสถานะเศรษฐกิจสังคมขณะนั้นและที่อาจเป็นในอนาคตตลอดจนทราบถึงปัญหาและความต้องการที่เกิดขึ้นจริงของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ภาครัฐสามารถออกแบบและกำหนดบทบาทของหน่วยงาน อัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารการเงินการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่บ่งชี้ได้ ตัวอย่างเช่น ผลวิเคราะห์สะท้อนว่าบางพื้นที่ มีปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตในด้านสาธารณสุข รัฐบาลจะสามารถปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านสาธารณสุขให้เหมาะสมและมุ่งสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้กลุ่มคนพิการหรือคนยากจนสามารถเข้าถึงบริการดังกล่าวได้สะดวกขึ้น ฯลฯ จากนั้นเมื่อมีการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณในแผนงานต่าง ๆ เพื่อสร้างสถานะเศรษฐกิจสังคม ที่เหมาะสมตอบสนองปัญหา และความต้องการของแต่ละช่วงเวลาแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้กรอบการวิเคราะห์เพื่อพิจารณาผลลัพธ์ของการใช้จ่ายในแผนงานต่าง ๆ เป็นการกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าเมื่อมีการจัดสรรงบประมาณ เพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ แล้ว มีการใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายในการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีหรือไม่อันเป็นการกำกับการใช้จ่ายภาครัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุดอยู่เสมอ (เจตน์ ดิษฐอุทุม, 2561)

มิติการท่องเที่ยว

รัฐบาลควรสนับสนุนและส่งเสริมนโยบายการท่องเที่ยวในประเทศ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดระยองเศรษฐกิจและเมืองรองผ่านโครงการเราเที่ยวด้วยกัน และผลักดันนโยบายนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยวด้วยการสนับสนุนและส่งเสริมผู้ประกอบการในภาคธุรกิจท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องนำนวัตกรรมท่องเที่ยวมาปรับใช้กับธุรกิจของตนในการจัดการและให้บริการนักท่องเที่ยวหรือผู้มาเยือนเพื่อสร้างการรับรู้และประสบการณ์ใหม่ในจังหวัดระยองเศรษฐกิจและเมืองรองการท่องเที่ยว (รักพงษ์ แสนศรี, ธฤชวรรณ อัมพรมหา และธนวรรณ วรสิงห์, 2566)

2.4.2 ด้านโครงสร้างทางอำนาจ

ด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งความสัมพันธ์ในการกำกับควบคุมการทำงานและการกำกับควบคุมตัวบุคคล ในการกำหนดนโยบายควรให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงการหรือกิจกรรมที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น สามารถแก้ปัญหาภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสุขภาพอนามัย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องบริหารจัดการในลักษณะเครือข่ายมากขึ้น และการแก้ปัญหานั้นจำเป็นต้องตั้งอยู่บนความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดกิจกรรมหรือโครงการโดยการจัดกิจกรรมนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำด้วยตนเอง และอาจโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทนหรือการดำเนินการร่วมกับผู้อื่น รวมถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม (มีชัย ออสุวรรณ, อุมพร บึงมูม และ ภูเบศร์ เส้นบัตร, 2564; ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมภาพร, 2564)

3. การวิจารณ์

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตชนบทและพื้นที่ด้อยพัฒนา แนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำในด้านการจัดสรรรายได้เน้นการปรับปรุงระบบและกระบวนการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ ได้แก่ มิติการจัดสรรงบประมาณ มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ มิติความยากจนและความเหลื่อมล้ำ มิติการท่องเที่ยว และด้านโครงสร้างทางอำนาจ โดยเน้นการกระจายอำนาจด้านการคลังให้หน่วยงานท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาในลักษณะเครือข่ายที่ผสมผสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งต่างเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มความยั่งยืนทางการคลัง อย่างไรก็ตามในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดนโยบายการเงินและนโยบายการคลังที่มีประสิทธิภาพจะมีผลต่อการลดความเหลื่อมล้ำ โดยงานวิจัยของ Ruankham & Sethapramote (2023) ระบุว่านโยบายการเงินแบบขยายตัวนำไปสู่การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ และลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในช่วงเวลาหนึ่ง ขณะที่อัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นจะทำให้ความเหลื่อมล้ำรุนแรงขึ้น ในระยะยาว นโยบายการเงินแบบขยายตัวจะส่งผลให้อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น ซึ่งประกอบกับช่องว่างรายได้เนื่องจากทำให้สัดส่วนรายได้ของคนรวยเพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วนรายได้ของคนจนลดลง โดยในบทความนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุและแนวทางการลดปัญหาการคลังท้องถิ่นและการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งยังมีข้อจำกัด คือ เป็นเพียงการวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการยังไม่ได้ข้อมูลจากพื้นที่จริง ทำให้การวิเคราะห์ขาดความลุ่มลึกแต่อย่างไรก็ตามบทความนี้จะเสนอเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำความเข้าใจปัญหาและแสวงหาแนวทางการแก้ไขและลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยการนำงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางมาพิจารณาร่วมกันเพื่อปรับสัดส่วนและจัดสรรบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยพิจารณาเจาะจงกลุ่ม จำแนกเป็นกลุ่มผู้พิการ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ป่วยจิตเวช ผู้ป่วยติดเตียง ผู้ป่วยโรคเรื้อรัง ผู้ติดเชื้อ HIV ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ หญิงตั้งครรภ์ และกลุ่มคนไร้บ้าน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีข้อมูลจำนวนของกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้อย่างครบถ้วนเพียงพอเพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริการสาธารณะที่นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นได้

4. บทสรุป

บทความนี้นำเสนอสาเหตุสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นและเสนอแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้

สาเหตุของปัญหาทางการคลังท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ **1) ด้านการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ (1) มิติการจัดสรรงบประมาณ พบว่า การจัดสรรงบประมาณระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นที่มีทรัพยากรน้อยกว่าขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่และให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ (2) มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ พบว่า ท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่ห่างไกลมักได้รับการสนับสนุนงบประมาณน้อยกว่าทั้งในเชิงทรัพยากรและรายได้ เมื่อเทียบกับท้องถิ่นในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่มีการพัฒนา (3) มิติการท่องเที่ยว พบว่า พื้นที่ที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยวมักจะมีรายได้จากการท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ไม่มีจุดเด่นทางการท่องเที่ยว และ **2) ด้านโครงสร้างทางอำนาจ** พบว่า (1) ขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับอำนาจเพียงพอในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือภาษีธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งลดโอกาสในการสร้างรายได้ (2) บุคลากรท้องถิ่นขาดทักษะและความพร้อม ขาดความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บรายได้และการบริหารจัดการการคลัง ทำให้การจัดเก็บรายได้ไม่มีประสิทธิภาพ (3) การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่สมดุล เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและศักยภาพของแต่ละพื้นที่ ทำให้ท้องถิ่นที่ขาดทรัพยากรไม่สามารถจัดการภารกิจหรือบริการสาธารณะได้ทั่วถึง

แนวทางการแก้ไขความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ **1) ด้านการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ได้แก่ (1) มิติการจัดสรรงบประมาณ ควรพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณที่คำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยพิจารณาจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม และสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมให้กับท้องถิ่นที่มีประชากรยากจนสูงหรือประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและลดความเหลื่อมล้ำ โดยกำหนดเกณฑ์การจัดสรร คือ 1) จำนวนประชากรในจังหวัด 2) รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนต่อปี 3) สัดส่วนคนจนในจังหวัด และ 4) ดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (2) มิติความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ควรลดความแตกต่างในด้านทรัพยากรและการพัฒนาระหว่างเขตเมืองและชนบท โดยให้ความสำคัญกับพื้นที่ที่มีข้อจำกัดในการพัฒนาหรือการเข้าถึงบริการพื้นฐาน (3) มิติการท่องเที่ยว ควรส่งเสริมการพัฒนาการท่องเที่ยวในพื้นที่ที่มีศักยภาพ พร้อมสนับสนุนพื้นที่ที่ไม่มีแหล่งท่องเที่ยวโดยตรง ให้มีโอกาสสร้างรายได้จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ และผลักดันนโยบายนวัตกรรมด้านการท่องเที่ยว และ **2) ด้านโครงสร้างทางอำนาจ** ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างทางอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลัง ซึ่งมีแนวทางสำคัญดังนี้ (1) การบริหารจัดการในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานรัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เพื่อให้บริหารจัดการทรัพยากรและการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การตอบสนองความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาตรงกับความต้องการและได้รับการยอมรับ (3) ส่งเสริมทักษะและความพร้อมของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเชี่ยวชาญในการจัดเก็บรายได้และการบริหารจัดการการคลัง (4) ส่งเสริมการกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณ ควรเพิ่มอำนาจให้หน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดการรายได้และงบประมาณ โดยลดการพึ่งพาส่วนกลางและสร้างความยั่งยืนทางการคลัง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องบริหารจัดการในลักษณะ

เครือข่ายความร่วมมือมากขึ้น และการแก้ปัญหาจำเป็นต้องตั้งอยู่บนความต้องการและการมีส่วนร่วมของประชาชน นำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

5. กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.นิภาพรณ เจนสันติกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รักพงษ์ แสนศรี ที่ให้การสนับสนุนให้ผู้เขียนได้ศึกษา ค้นคว้า พัฒนางานเขียนเชิงวิชาการ และแนะนำการแก้ไขบทความวิชาการจนบทความวิชาการนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม วุฒิสภา. (2565). **ความเหลื่อมล้ำทางสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- เจตน ดิษฐอุตม. (2561). การใช้จ่ายภาครัฐกับคุณภาพชีวิตของประชาชน. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา**, 1(1), 100-116.
- ณัฐวุฒิ อัสวโกวิทวงศ์, ขวัญพร บุณนาค และณภัส วัฒนภาส. (2561). ความเหลื่อมล้ำในเมืองมหานคร: บทปริทรรศน์ ความรู้ในบริบทประเทศไทย. **วารสารสิ่งแวดล้อมสรรค์สร้างวิจัย คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น**, 17(2), 169-178.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2559). **การคลังท้องถิ่น: การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 15 (1), 118-138.
- ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. (2563). การลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา. **วารสารนวัตกรรมสังคม**, 3(2), 93-110.
- ธรร ปิติดิ. (2564). **ความเหลื่อมล้ำไทย: บทวิเคราะห์โครงสร้างทางอำนาจและอุดมการณ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2566). ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย. **วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย**, 6(1), 61-74.
- นิภาพรณ เจนสันติกุล. (2567). ภาพลักษณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำ: บทวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการนำไปปฏิบัติ. **รัฐสภาสาร**, 72 (4), 121-137.
- ปิยธิดา โคกโพธิ์. (2555). **ปัญหาการคลังท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครคำสร้อย** (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พงษ์ศักดิ์ ชยาจกรกิจ. (2565). แนวทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: วิถีใหม่. **วารสาร มจร เลข ปรัชญ์**, 3(1), 123-130.
- พิชิต รัชตพิบูลภพ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2557). ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด. **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**, 12(2), 52-76.

- โพสต์ทูเดย์. (2566). ความเหลื่อมล้ำในภาคการท่องเที่ยวของไทย: สิ่งที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติม. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2568, จาก <https://www.posttoday.com/columnist/698897>
- ภูริวัจน์ ภูณยุตติปริดา. (2561). ความเหลื่อมล้ำ: แนวคิด สถานการณ์ในประเทศไทย และแนวทางแก้ไข. *วารสารสหวิทยาการ นวัตกรรมปริทรรศน์*, 1(1), 35-43.
- มีชัย อสุวรรณ, อุมพร บึงมู และอุเบต เส็นบัตร. (2564). การจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 19 (3), 5-28.
- รักพงษ์ แสนศรี, ธฤชวรรณ อัมพรมหา และธนวรรณ วรสิงห์. (2566). วิเคราะห์นโยบายท่องเที่ยวของรัฐบาลเพื่อกระจายจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้การท่องเที่ยวสู่จังหวัดที่ไม่ใช่เมืองหลวงผ่านโครงการระเบียงเศรษฐกิจของประเทศไทย. *มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์*, 40 (2), 113-136.
- ราเชนทร์ นพณัฐวศกร, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *งานประชุมวิชาการระดับชาติราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2*. (น. 511-521). อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชธานี.
- วิทยา จิตนพวงศ์. (2560). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์*, (ฉบับพิเศษ), 320-330.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2565). นวัตกรรมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น: การพัฒนาตัวแบบและบทเรียนสำคัญจากการวิจัยเชิงทดลอง. *วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 35 (1), 87-106.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2564). นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โอ. เอส. พริ้นติ้ง เฮาส์.
- สุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว. (2563). การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*, 11(1), 189-214.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568, จาก https://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_61.pdf
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). *รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 2 มกราคม 2568, จาก https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=15744&filename=social
- สำนักนโยบายการคลังสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). *สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2568, จาก https://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_58.pdf
- อรรถพล แสนเรือง. (2558). *การพัฒนาการบริหารการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของสำนักงานเขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร* (การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

- อัยยรี วีระพันธุ์พงศ์. (2566). การสำรวจประเด็นปัญหาการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. **วารสารมติชนธรรม**
วัดจอมมณี, 6(2), 1-17.
- Keeley, B. (2015). **Income Inequality: The Gap between Rich and Poor, OECD Insights**. Paris: OECD Publishing.
- Ruankham, W. & Sethapramote, Y. (2023). Distributional Effects of Monetary Policy on Income Inequality: Evidence from Thailand. **Southeast Asian Journal of Economics**, 11(1), 1-42.
- United Nations Development Programme. (2022). **Reducing Inequality in the Decade of Action to Achieve the SDGs and Accelerate Post-Pandemic Recovery**. Bangkok: UNDP Bangkok Regional Hub.