

## การจัดสรรงบประมาณและการกระจายภาระภาษีอากรระหว่างจังหวัด:

### ประเด็นสำคัญที่ถูกมองข้ามในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554

วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอข้อมูลการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณในระดับจังหวัดในปีงบประมาณ 2553 เพื่อต้องการสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมทางการคลังที่ประชาชนในแต่ละจังหวัดต้องเผชิญอยู่ และต้องการชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดที่สำคัญว่าประเด็นความเป็นธรรมทางการคลังด้านภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณนั้นมิได้รับความสำคัญจากพรรคการเมืองขนาดใหญ่จำนวน 5 พรรคในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554 แต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนบทความจึงเรียกร้องให้มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ต่อไป

## 1. ความเบื้องต้น

ในปีงบประมาณ 2553 รัฐบาลไทยจัดเก็บภาษีอากรประเภทหลัก ซึ่งได้แก่ภาษีอากรที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เป็นจำนวนเงิน 1.768 ล้านล้านบาท ในขณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายลงสู่ นโยบายและแผนงานด้านต่างๆ เป็นจำนวนเงิน 1.700 ล้านล้านบาท หรือเฉลี่ยแล้ว คนไทยแต่ละคนเสียภาษีให้แก่รัฐบาลในปีงบประมาณ 2553 ราว 27,673.91 บาทโดยประมาณ และได้รับบริการสาธารณะด้านต่างๆ จากรัฐบาลผ่านทางกระทรวง กรม หรือองค์กรของรัฐประเภทต่างๆ ราว 26,613.12 บาทในช่วงเวลาเดียวกัน

ประเด็นคำถามในเรื่องนี้มี 2 ด้านที่สำคัญคือ ด้านแรกเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทางการคลัง ซึ่งก็คือประชาชนคนไทยแบกรับภาระภาษีอากรของรัฐบาล (tax burden) มากน้อยเพียงใด และในทางกลับกัน รัฐบาลนำเงินภาษีเหล่านี้ไปจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างทั่วถึงและกระจายตัวเป็นธรรมหรือไม่ หากเราพบว่าการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ขาดความเป็นธรรมแล้วไซ้ร้ ย่อมสะท้อนได้ว่าการทำหน้าที่ของรัฐบาลในการจัดสรรและการกระจายเพื่อการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมยังมีข้อบกพร่องและควรเร่งแก้ไขต่อไปในอนาคต<sup>2</sup> ในด้านต่อมา สืบเนื่องจากประเทศไทยเราเพิ่งจะจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2554 คำถามที่เกี่ยวเนื่องกันในเรื่องนี้ก็คือบรรดาพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ได้ আসาเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความเป็นธรรมในการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างพื้นที่ต่างๆ มากน้อยเพียงใด ความเข้าใจที่จะได้รับในเรื่องนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสและความจำเป็นในการผลักดันเชิงนโยบายเกี่ยวกับการสร้างความเป็นธรรมในทางการคลังให้เกิดขึ้นได้ต่อไป

<sup>1</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ เป็นอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเป็นนักวิจัยแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม ส่วน ภาวิณี ช่วยประคอง เป็นนักวิจัยแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม และกำลังศึกษาปริญญาเอกด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่ University of Colorado at Denver ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนขอขอบคุณแผนงานวิจัยและพัฒนาเพื่อการตรวจสอบข้อมูลทางสังคมที่ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยครั้งนี้ บทความนี้กำลังอยู่ระหว่างการตีพิมพ์ในวารสารสถาบันพระปกเกล้า (ปีที่ 9 ฉบับที่ 2)

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (3) มาตรา 167 วรรคสาม มีบทบัญญัติที่ระบุถึงแนวนโยบายของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมในทางภาษีอากร และมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐในการสร้างความเป็นธรรมในทางเศรษฐกิจและสังคม ตามลำดับ

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอปรากฏการณ์ที่สำคัญในการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินลงสู่พื้นที่จังหวัดต่างๆ ว่าเกิดขึ้นเช่นใด และก่อให้เกิดข้อจำกัดในการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างจังหวัดอย่างไร และต้องการนำเสนอบทวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการพัฒนานโยบายการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังผ่านกระบวนการนโยบายสาธารณะของแต่ละพรรคการเมือง ผู้เขียนเลือกจังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์เนื่องจากจังหวัดเป็นองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญในปัจจุบัน และเป็นจุดเชื่อมที่สำคัญระหว่างประชาชนกับรัฐบาลในการแสดงข้อเรียกร้องทางการเมือง เป็นหน่วยรับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในเชิงพื้นที่ (area-based budget unit) และเป็นหน่วยจัดเก็บภาษีอากรให้แก่รัฐในระดับพื้นที่ที่มีความสำคัญ ความรู้ความเข้าใจทางการคลังและงบประมาณในระดับจังหวัดย่อมมีส่วนช่วยพัฒนาให้การบริหารราชการแผ่นดินในระดับจังหวัดเจริญก้าวหน้าและสามารถสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้เพิ่มขึ้นต่อไป

ข้อมูลสำหรับบทวิเคราะห์ที่บทความนี้ได้มาจากโครงการวิจัยของผู้เขียนเรื่อง “บทวิเคราะห์ภาพลวงตาทางการคลังในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม<sup>3</sup> ข้อมูลต่างๆ รวบรวมขึ้นจากข้อมูลของทางราชการที่เผยแพร่ผ่านอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ (internet website) ของส่วนราชการนั้นๆ อาทิ สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง และสำหรับข้อมูลของนโยบายพรรคการเมืองต่างๆ รวบรวมขึ้นจากข้อมูลของพรรคการเมืองที่พรรคการเมืองนั้นนำเสนอผ่านเว็บไซต์ของพรรค ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมืองที่ปรากฏตามสื่อสาธารณะทั่วไปที่ปรากฏในช่วงเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2554

## 2. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณในระดับจังหวัด

คำถามเริ่มต้นที่สำคัญเพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ทั่วไปของการจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลลงสู่พื้นที่จังหวัดต่างๆ ก็คือปัจจุบันรัฐบาลจัดเก็บภาษีอากรจากจังหวัดต่างๆ ได้เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด และจัดสรรงบประมาณกลับคืนสู่จังหวัดต่างๆ เช่นใด ลองพิจารณาจากข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในระดับจังหวัดดังตารางที่ 1 ต่อไปนี้<sup>4</sup> สำหรับข้อมูลการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดสามารถอ่านรายละเอียดได้จากภาคผนวกท้ายบทความ

<sup>3</sup> แผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคมมีศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นผู้จัดการแผนงาน

<sup>4</sup> ภาษีอากรหมายถึงภาษีอากรที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร ซึ่งโดยปกติข้อมูลการจัดเก็บภาษีอากรของกรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตจำแนกเป็นรายจังหวัด ส่วนผลการจัดเก็บภาษีของกรมศุลกากรใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ยเงินภาษีที่กรมศุลกากรจัดเก็บได้ทั้งหมดต่อประชากรก่อนในลำดับแรก จากนั้นจึงนำไปคูณกับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้จำนวนเงินภาษีศุลกากรของแต่ละจังหวัด สำหรับข้อมูลการจัดสรรงบประมาณนั้น ประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญได้แก่ข้อมูลงบประมาณที่จัดสรรลงสู่จังหวัดจำแนกเป็นรายจังหวัดโดยสำนักงานประมาณ นอกจากนี้ ข้อมูลงบประมาณที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานต่างประเทศใช้วิธีการหาค่าเฉลี่ยงบประมาณต่อประชากรเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงนำไปคูณกับจำนวนประชากรในแต่ละจังหวัดเพื่อให้ได้จำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรลงสู่จังหวัด โดยมีสมมติฐานว่าประชากรแต่ละคนได้รับประโยชน์โดยถ้วนหน้าจากบริการของราชการส่วนกลางตามคุณลักษณะของสินค้าบริการสาธารณะ (public goods) ที่ไม่สามารถแบ่งแยกหน่วยหรือกีดกันการบริโภคออกจากกันได้ (non-rival and non-excludable) นั่นเอง

**ตารางที่ 1 จำนวนภาษีอากรที่จัดเก็บได้และการจัดสรรงบประมาณสู่จังหวัดต่างๆ ปีงบประมาณ 2553**

จังหวัด	ภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัด	งบประมาณที่จัดสรรสู่จังหวัด
ค่าเฉลี่ยของ 76 จังหวัด (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	23,260.02 ล้านบาท (10,6915.37)	22,368.42 ล้านบาท (20,360.42)
ค่าเฉลี่ยของ 75 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	11,389.18 ล้านบาท (27,036.55)	20,501.01 ล้านบาท (12,309.99)
กรุงเทพมหานคร	913,572.49 ล้านบาท	162,424.80 ล้านบาท

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ในภาพรวมนั้น แต่ละจังหวัดสามารถระดมทรัพยากรให้แก่วัฒนธรรมได้โดยการจัดเก็บภาษีได้ราว 2.33 หมื่นล้านบาท ในปีงบประมาณ 2553 ในขณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละจังหวัดในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันประมาณ 2.24 หมื่นล้านบาทในช่วงเวลาเดียวกัน แต่ถ้าหากไม่นับรวมกรุงเทพมหานครแล้ว จังหวัดส่วนใหญ่สามารถจัดเก็บภาษีอากรได้ประมาณ 1.14 หมื่นล้านบาทในปีงบประมาณ 2553 โดยเฉลี่ย ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยกว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรลงไปในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ ที่มีมูลค่าประมาณ 2.05 หมื่นล้านบาทโดยเฉลี่ยต่อจังหวัด ในกรณีของ กรุงเทพมหานครนั้น ประชาชนและสถานประกอบการภาคธุรกิจต่างๆ จ่ายภาษีให้แก่วัฒนธรรมสูงถึง 9.14 แสนล้านบาท แต่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนากรุงเทพมหานครเพียง 1.62 แสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2553 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรกลับคืนมาให้สูงกว่า 5 เท่าตัว ประเด็นที่ควรพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือพรรคการเมืองต่าง ๆ มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายงบประมาณและภาระภาษีอากรระหว่างพื้นที่จังหวัดหรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะได้รับการวิเคราะห์ไว้ในเนื้อหาส่วนต่อไป

หากพิจารณาถึงรายละเอียดถึงผลการจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดแล้วนั้น จังหวัดใดที่รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรได้สูงที่สุดและต่ำที่สุด? และในทางกลับกัน จังหวัดใดที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้สูงที่สุดและต่ำที่สุด? ข้อมูลในตารางที่ 2 ด้านล่างแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครสามารถสร้างรายได้ภาษีอากรให้แก่วัฒนธรรมเป็นจำนวนเงินสูงที่สุดในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งสามารถจัดเก็บภาษีได้ประมาณ 9.14 แสนล้านบาท ตามด้วยจังหวัดชลบุรี ระยอง สมุทรปราการ และปทุมธานี ซึ่งจะสังเกตเห็นว่าจังหวัดเหล่านี้ต่างเป็นฐานที่ตั้งของธุรกิจอุตสาหกรรมที่สำคัญของประเทศ จึงสามารถสร้างรายได้ให้แก่วัฒนธรรมได้อย่างเป็นกอบเป็นกำนั่นเอง ในทางกลับกัน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ระนอง และสตูล จัดเก็บภาษีอากรให้แก่วัฒนธรรมได้น้อยที่สุด ซึ่งมีจำนวนเงินระหว่าง 543.8 ถึง 710.8 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2553 ฉะนั้นจะเห็นได้ว่ามีขนาดของรายได้ภาษีอากรที่แตกต่างจากรายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บจากกรุงเทพมหานครราว 1,680 เท่าตัว

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงระดับความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดกับจำนวนประชากรในจังหวัด ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's correlation coefficient) ของตัวแปรทั้งสองเท่ากับ .785 ( $p < .001$ ) ซึ่งหมายความว่าตัวแปรทั้งสองมีความสัมพันธ์กันทางบวกในระดับที่สูงพอสมควร ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นได้ว่าจังหวัดที่มีประชากรจำนวนมาก มีแนวโน้มที่จะจัดเก็บภาษีในจังหวัดได้มากขึ้นนั่นเอง ประเด็นที่ควรพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือพรรคการเมืองต่างๆ มีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และฐานภาษีอากร (tax bases) ของจังหวัดต่างๆ ที่อยู่รั้งท้ายของตาราง เพื่อให้เกิดความเจริญเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร? ผู้เขียนจะนำเสนอบทวิเคราะห์ในเรื่องนี้ในเนื้อหาลำดับต่อไป

**ตารางที่ 2 จังหวัดที่จ่ายภาษีอากรสูงสุดและต่ำที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2553**

จังหวัดที่จ่ายภาษีอากร สูงที่สุด 5 อันดับแรก	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ (ล้านบาท)	จังหวัดที่จ่ายภาษีอากร ต่ำที่สุด 5 อันดับแรก	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ (ล้านบาท)
กรุงเทพมหานคร	913,572.49	แม่ฮ่องสอน	543.79
ชลบุรี	167,359.92	ระนอง	606.65
ระยอง	120,276.44	สตูล	710.72
สมุทรปราการ	89,952.74	ตราด	717.42
ปทุมธานี	72,565.84	อำนาจเจริญ	751.53

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน, ค่า Median ของภาษีอากรเท่ากับ 2,559.33 ล้านบาท

ในด้านต่อมา จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้สูงที่สุดและต่ำที่สุดแสดงดังข้อมูลในตารางที่ 3 ต่อไปนี้ จากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครได้รับงบประมาณจำนวนสูงที่สุดจำนวน 1.624 แสนล้านบาท ในปีงบประมาณ 2553 ตามด้วยจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น เชียงใหม่ และอุบลราชธานี ในทางกลับกัน จังหวัดสมุทรสงครามได้รับงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดน้อยที่สุด หรือเท่ากับ 5.221 พันล้านบาท ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณที่จังหวัดได้รับกับจำนวนประชากรด้วยค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แบบเพียร์สัน (Pearson's correlation coefficient) มีค่าเท่ากับ .998 ( $p < .001$ ) ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าจังหวัดที่มีประชากรจำนวนมากมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนเงินที่สูงขึ้นตามไปด้วย

**ตารางที่ 3 จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้สูงที่สุดและต่ำที่สุด 5 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2553**

จังหวัดที่ได้รับงบประมาณ สูงที่สุด 5 อันดับแรก	จำนวนเงินงบประมาณ (ล้านบาท)	จังหวัดที่ได้รับงบประมาณ ต่ำที่สุด 5 อันดับแรก	จำนวนเงินงบประมาณ (ล้านบาท)
กรุงเทพมหานคร	162,424.80	สมุทรสงคราม	5,221.02
นครราชสีมา	68,001.65	ระนอง	5,287.60
ขอนแก่น	48,719.01	สิงห์บุรี	5,692.07
เชียงใหม่	48,374.79	ตราด	6,193.86
อุบลราชธานี	47,162.59	พังงา	6,601.03

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน, ค่า Median ของงบประมาณระดับจังหวัดเท่ากับ 16,864.94 ล้านบาท

ประเด็นที่ควรพิจารณาในด้านนี้ก็คือการที่จังหวัดหนึ่งๆ มีประชากรจำนวนมาก ซึ่งอาจส่งผลให้จังหวัดนั้นๆ ได้รับงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่สูงมากขึ้นตามไปด้วยนั้น ถือว่ามีความเป็นธรรมในการกระจายงบประมาณเพื่อการพัฒนาจังหวัดมากน้อยเพียงใด จำเป็นหรือไม่ที่จังหวัดที่มีประชากรจำนวนมากกว่าจะสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีความต้องการงบประมาณเพื่อการพัฒนาที่สูงกว่า จังหวัดที่มีประชากรน้อยกว่าจะมีความต้องการงบประมาณเพื่อการพัฒนาในสัดส่วนที่สูงกว่าได้หรือไม่? หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในลักษณะอื่นๆ ที่เสริมสร้างความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างไร? ลองพิจารณามิติการวิเคราะห์ความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดในหัวข้อต่อไป

### 3. สถานการณ์ความไม่เป็นธรรมทางการคลังในระดับจังหวัด

โดยทั่วไปในการพิจารณาประเด็นความเป็นธรรมทางการคลังสาธารณะนั้นสามารถประเมินได้จากหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefit principle) และหลักความสามารถในการจ่ายภาษีอากร (ability-to-pay principle)<sup>5</sup> หลักผลประโยชน์พิจารณาว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐเป็นสัดส่วนเดียวกันกับเงินภาษีอากรที่ประชาชนได้จ่ายให้ ส่วนหลักความสามารถในการจ่ายภาษีอากรจะพิจารณาว่าความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อประชาชนที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีสูงได้เสียภาษีให้แก่รัฐในสัดส่วนที่สูง และประชาชนที่มีความสามารถในการจ่ายภาษีเท่ากันก็ควรจ่ายภาษีให้แก่รัฐในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าประชาชนที่จ่ายภาษีจะได้รับประโยชน์กลับคืนจากรัฐเป็นสัดส่วนเดียวกันกับเงินภาษีที่ได้จ่ายหรือไม่

เพื่อที่จะตอบคำถามทางด้านความเป็นธรรมทางการคลัง ผู้เขียนจึงจะพิจารณาว่าการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางการคลังตามนัยทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ ในด้านแรกจะพิจารณาถึงหลักผลประโยชน์ที่ได้รับโดยการประเมินจากสัดส่วนระหว่างงบประมาณต่อรายได้ภาษีอากรของจังหวัด (Budget-Tax Ratio) หรือที่ผู้เขียนเรียกว่า “ดัชนีชี้วัดความไม่สมดุลทางการคลัง (Fiscal Imbalance Index: FII)” หากสัดส่วนระหว่างงบประมาณที่จังหวัดได้รับสมดุลกับจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จากจังหวัดนั้นจะส่งผลให้ดัชนีดังกล่าวมีค่าเท่ากับ 1 ส่วนค่าดัชนีที่แตกต่างไปจาก 1 ชี้ให้เห็นถึงความไม่สมดุลทางการคลัง อาทิ ค่าที่ต่ำกว่า 1 หมายความว่าจังหวัดนั้นๆ ได้รับงบประมาณน้อยกว่าเงินภาษีที่จังหวัดเก็บให้รัฐ และในทางกลับกัน ค่าดัชนีที่สูงกว่า 1 หมายความว่าจังหวัดนั้นๆ ได้รับงบประมาณมากกว่าจำนวนเงินภาษีที่จ่ายให้แก่รัฐ ดังนี้ เป็นต้น

ในด้านที่สอง การจะพิจารณาว่าภาระภาษีที่ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้จ่ายให้แก่รัฐบาลเป็นสัดส่วนตามความสามารถในการเสียภาษีหรือไม่ ผู้เขียนจะประเมินจากสัดส่วนของภาระภาษีต่อระดับรายได้ของประชากรในจังหวัด (หรือ Gross Provincial Products: GPP) หรือที่นิยมเรียกกันว่า Tax Burden Ratio สัดส่วนดังกล่าวมีค่าอยู่ระหว่าง 0 ถึง 100 หากสัดส่วนมีค่าสูงหมายความว่าภาระภาษีที่ประชาชนจ่ายให้แก่รัฐบาลอยู่ในระดับที่สูง ดังนี้ เป็นต้น ผลการวิเคราะห์ความเป็นธรรมทางการคลังในปีงบประมาณ 2553 มีดังนี้

#### 3.1 การพิจารณาความเป็นธรรมทางการคลังตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ

ในประเด็นแรกคือการพยายามตอบคำถามว่าจังหวัดใด “ได้รับงบประมาณ” มากกว่า “จ่ายภาษี” ให้แก่รัฐ? ข้อมูลในตารางที่ 4 ด้านล่างนำเสนอรายชื่อ 5 จังหวัดแรกที่มีค่าดัชนี FII สูงที่สุด ข้อมูลจากตารางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจังหวัดอำนาจเจริญได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐราว 9.7 พันล้านบาทในปีงบประมาณ 2553 ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่าภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัดราว 13 เท่าตัว ในทำนองเดียวกัน จังหวัดนราธิวาส นครพนม แม่ฮ่องสอน และหนองบัวลำภูได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่าเงินภาษีอากรที่นำส่งให้แก่รัฐราว 12 เท่าตัว

<sup>5</sup> รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก อาทิ Slemrod and Bakija (2004), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548) หรือ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2516)

**ตารางที่ 4 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณมากกว่าจ่ายภาษีอากรให้แก่รัฐใน 5 ลำดับแรก ปีงบประมาณ 2553**

จังหวัด [1]	งบประมาณที่ได้รับ (ล้านบาท) [2]	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ (ล้านบาท) [3]	Fiscal Imbalance Index (FII) [2] / [3]
อำนาจเจริญ	9,721.68	751.59	12.94
นราธิวาส	20,901.96	1,685.80	12.40
นครพนม	19,279.25	1,567.60	12.30
แม่ฮ่องสอน	6,637.21	543.79	12.21
หนองบัวลำภู	12,736.81	1,045.47	12.18

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ในทางกลับกัน จังหวัดใดที่ “จ่ายภาษีอากร” มากกว่า “ได้รับงบประมาณ” จากรัฐ? ข้อมูลในตารางที่ 5 ด้านล่างนำเสนอจังหวัดที่มีค่าดัชนี FII ต่ำที่สุด 5 จังหวัดแรก ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งหมดเป็นจังหวัดที่เป็นฐานที่ตั้งหลักในทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ อันได้แก่ระยอง กรุงเทพมหานคร ชลบุรี สมุทรปราการ และปทุมธานี ที่จะต้องแบกรับภาระภาษีอากรของรัฐบาลในสัดส่วนที่สูงกว่าจังหวัดอื่นๆ จังหวัดเหล่านี้มีสัดส่วนของการนำส่งรายได้ให้แก่รัฐในปี 2553 สูงกว่าจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับกลับมาพัฒนาจังหวัดราว 3 ถึง 7 เท่าตัว หรือมีค่า FII ที่ต่ำกว่า 1 เป็นอย่างมาก ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ 2553 มี 9 จังหวัดที่มีค่า FII ต่ำกว่า 1 ซึ่งเป็นจังหวัดหลักที่จ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลแทนจังหวัดอื่นๆ ที่เหลืออีก 67 แห่ง จังหวัดทั้ง 9 นี้ได้แก่ ระยอง กรุงเทพมหานคร ชลบุรี สมุทรปราการ ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา สมุทรสาคร และนนทบุรี (เรียงลำดับตามค่าดัชนี FII ต่ำที่สุด 9 ลำดับแรกและมีค่าดัชนีต่ำกว่า 1)<sup>6</sup>

**ตารางที่ 5 จังหวัดที่จ่ายภาษีมากกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับจากรัฐใน 5 ลำดับแรก ปีงบประมาณ 2553**

จังหวัด [1]	งบประมาณที่ได้รับ (ล้านบาท) [2]	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ (ล้านบาท) [3]	Fiscal Imbalance Index (FII) [2] / [3]
ระยอง	16,416.85	120,276.44	0.14
กรุงเทพมหานคร	162,424.80	913,572.49	0.18
ชลบุรี	36,240.44	167,359.92	0.22
สมุทรปราการ	30,012.15	89,952.74	0.33
ปทุมธานี	26,375.35	72,565.84	0.36

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ข้อมูลจากตารางที่ 4 และ 5 ข้างต้นช่วยให้เราสามารถตั้งคำถามต่อบรรดาพรรคการเมืองที่อาสาเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศได้หลายประเด็นดังนี้ ในประเด็นแรก มีหลักฐานเพียงพอที่บ่งชี้ถึงการกระจายภาระภาษีอากรระหว่างจังหวัดที่ขาดความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดที่เป็นฐานที่ตั้งทางเศรษฐกิจที่สำคัญ

<sup>6</sup> ทั้งนี้ การกระจายตัวของค่าดัชนีความไม่สมดุลทางการคลัง (FII) แสดงได้ดังนี้

N (จังหวัด)	Min	Max	Mean	S.D.	P 25 <sup>th</sup>	P 50 <sup>th</sup>	P 75 <sup>th</sup>	n: FII<1	n: FII>1
76	0.1365	12.9359	6.9174	3.9847	2.9246	7.7148	10.6803	9	67

จำนวน 9 แห่งได้รับงบประมาณกลับคืนไปสู่การพัฒนาจังหวัดในสัดส่วนที่น้อยกว่าเงินภาษีอากรที่นำส่งให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก พรรคการเมืองต่างๆ มีนโยบายที่ชัดเจนเพียงใดในการกระจายงบประมาณกลับคืนสู่จังหวัดที่เป็นแหล่งกำเนิดของภาษีอากรนั้นๆ ประเด็นต่อมา การที่รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดอื่นๆ ที่มีใช้พื้นที่เศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรมหลักของประเทศในจำนวนเงินที่สูงกว่าภาษีอากรที่จัดเก็บได้จากจังหวัดเหล่านั้นจำนวน 67 แห่งเกิดขึ้นเพราะว่ารัฐมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัด (provincial economic disparity) หรือไม่? หรือว่าแท้จริงแล้วการจัดสรรงบประมาณสู่จังหวัดเกิดขึ้นเพราะอาศัย “สายสัมพันธ์ทางการเมือง (political connection)” ระหว่างรัฐบาลและนักการเมืองที่มีฐานเสียงในพื้นที่จังหวัดนั้นๆ?

ผลการวิเคราะห์ในรายละเอียดพบว่าการจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดต่างๆ ยังมีได้คำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดเท่าใดนัก หากแต่มีลักษณะของการจัดสรรงบประมาณให้แก่แต่ละจังหวัดเป็น “รายหัว” ตามจำนวนประชากรในจังหวัดมากกว่า กล่าวคือเมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Pearson's correlation coefficient) ในตารางที่ 6 ด้านล่างจะเห็นได้ว่าเงินงบประมาณให้แก่แต่ละจังหวัดได้รับมีความสัมพันธ์ที่สูงมากในทางสถิติกับจำนวนประชากรของจังหวัด ( $r = .998$ ) ในทางกลับกัน การจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างจังหวัดต่างๆ ดูเหมือนว่าจะไม่ได้รับการยืนยันจากข้อมูลในตารางที่ 6 แต่อย่างใด มิเช่นนั้นแล้วค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ Pearson ระหว่างตัวแปรงบประมาณจังหวัดกับตัวแปร GPP ควรมีค่าติดลบ (แสดงถึงทิศทางความสัมพันธ์ในเชิงผกผัน) มากกว่าที่จะมีค่าเป็นบวกดังที่แสดงในตาราง ( $r = .787$ ) นั่นก็คือจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอควรได้รับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ในสัดส่วนที่สูง ส่วนจังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีก็ควรที่จะได้รับงบประมาณจัดสรรให้แก่ในสัดส่วนที่น้อย ดังนี้ เป็นต้น

**ตารางที่ 6 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ Pearson ของตัวแปรหลัก (ข้อมูลระดับจังหวัด)**

ตัวแปร		งบประมาณจังหวัด
ผลผลิตมวลรวมรายจังหวัด (GPP)	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ Pearson	.787**
	p-value	.000
จำนวนประชากรจังหวัด	สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ Pearson	.998**
	p-value	.000

\*\* ค่าสัมประสิทธิ์ Pearson's Correlation มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99

ประเด็นเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายภาระภาษีและผลประโยชน์จากการพัฒนานับว่ามีความสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายงบประมาณและการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล หากปล่อยให้กำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณและการจัดเก็บภาษีอากรเกิดขึ้นบนพื้นฐานของสายสัมพันธ์ทางการเมืองหรือถูกใช้เป็นช่องทางในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกันทางการเมือง (pork-barrel politics) โดยที่มิได้คำนึงถึงหลักความเป็นธรรมตามผลประโยชน์ที่ประชาชนผู้เสียภาษีควรได้รับแล้ว เมื่อถึงจุดหนึ่ง ย่อมกลายเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนในจังหวัดที่ต้องแบกรับภาระภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่างบประมาณเพื่อการพัฒนาที่ประชาชนในจังหวัดนั้นๆ ได้รับกลับคืน และแน่นอนว่านโยบายการจัดทำงบประมาณและการจัดเก็บภาษีอากรในลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อฐานเสียงและคะแนนนิยมของนักการเมืองที่เกี่ยวข้องได้ เพราะที่ไม่ซ้าก็เร็วประชาชนย่อมรับรู้ถึงสถานะของความไม่เป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ดังกล่าวได้ในที่สุด

กรณีตัวอย่างที่น่าจะยืนยันถึงสมมติฐานดังกล่าวข้างต้นอาจพิจารณาเปรียบเทียบได้จากจังหวัดที่มีค่าดัชนีความไม่สมดุลทางการคลัง (FII) ที่แตกต่างกันดังเช่นจังหวัดสุพรรณบุรีกับฉะเชิงเทรา (ดูข้อมูลจากตารางที่ 7 หน้าถัดไป) โดยทั่วไปนั้น ทั้งสองจังหวัดมีที่ตั้งห่างจากกรุงเทพมหานครเป็นระยะทางที่ใกล้เคียงกัน (ราว 80-90 กิโลเมตร) แต่ระดับความเจริญในการพัฒนาถนนและเส้นทางการคมนาคมทางบกของทั้งสองจังหวัดนี้มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรลงไปสู่จังหวัดสุพรรณบุรีและฉะเชิงเทรา มีความแตกต่างกันพอสมควร อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากมิติของความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ จะพบว่าประชาชนชาวฉะเชิงเทราต้องแบกรับภาระภาษีอากรเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าผลประโยชน์จากบริการสาธารณะที่พวกเขาจะได้รับจากรัฐเป็นอย่างมาก

กล่าวคือในปีงบประมาณ 2553 จังหวัดสุพรรณบุรีได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในด้านต่างๆ ประมาณ 2.17 หมื่นล้านบาท ในขณะที่ประชาชนและภาคธุรกิจในจังหวัดร่วมกันจ่ายภาษีเพียง 0.27 หมื่นล้านบาท ในทางตรงกันข้าม จังหวัดฉะเชิงเทรานำส่งภาษีให้แก่รัฐราว 2.83 หมื่นล้านบาท แต่กลับได้รับงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาจังหวัดเพียง 1.77 หมื่นล้านบาทเท่านั้น หรือหากพิจารณาจากค่าดัชนี FII จะมองเห็นถึงความแตกต่างของความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ของจังหวัดทั้งสองนี้ได้อย่างชัดเจน ฉะนั้น ความไม่เป็นธรรมทางการคลังตามหลักผลประโยชน์ที่สามารถสังเกตเห็นได้นี้เองอาจเป็นคำอธิบายที่สำคัญประการหนึ่งว่าทำไมตระกูลการเมืองที่มีฐานเสียงจากจังหวัดฉะเชิงเทราถึงมิได้รับการเลือกตั้งให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎรอีกในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554 ที่ผ่านมา และสำหรับจังหวัดสุพรรณบุรีที่นักการเมืองสามารถดึงงบประมาณไปลงในพื้นที่ได้ในสัดส่วนที่สูงมากเช่นนี้ย่อมทำให้ประชาชนในพื้นที่ให้ความนิยมชมชอบได้โดยไม่ยากเย็นเท่าใดนักนั่นเอง

**ตารางที่ 7 ข้อมูลภาษีอากรและงบประมาณของจังหวัดสุพรรณบุรีและฉะเชิงเทรา ปีงบประมาณ 2553**

จังหวัด	ประชากร (คน)	GPP ต่อประชากร (บาท)	ภาษีที่จัดเก็บได้ (ล้านบาท)	งบประมาณที่ได้รับ (ล้านบาท)	Fiscal Imbalance Index [งบประมาณ / ภาษี]
สุพรรณบุรี	845,850	75,622.00	2,683.27	21,689.43	8.08
ฉะเชิงเทรา	673,933	285,290.00	28,303.15	17,686.83	0.62

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ในอนาคต หากพรรคการเมืองที่บริหารประเทศสามารถกำหนดแนวทางที่ชัดเจนให้จังหวัดต่างๆ ได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนที่ไม่น้อยกว่าเงินภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บได้จากจังหวัดนั้นๆ โดยเฉพาะในจังหวัดที่เป็นฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม อาจช่วยนำไปสู่สภาวะของการแข่งขันกันพัฒนาจังหวัดเพิ่มมากขึ้นโดยที่จังหวัดเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องรอคอยพึ่งพาทรัพยากรจากรัฐบาลกลางเพียงแหล่งเดียว ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายงบประมาณและการภาษีอากรที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับแล้ว นอกจากจะส่งผลให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถรับรู้ถึง “ความไม่เป็นธรรมทางการคลัง” ที่จะได้รับจากรัฐแล้ว ยังอาจส่งผลทำให้การกระจายภาระภาษีอากรและการใช้ประโยชน์จากงบประมาณของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไม่สามารถนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างพื้นที่จังหวัดต่างๆ ได้แต่ประการใด

### 3.2 การพิจารณาความเป็นธรรมทางการคลังตามหลักความสามารถในการจ่ายภาษีอากร

ในด้านที่สองเป็นการประเมินถึงความเป็นธรรมทางการคลังตามหลักความสามารถในการจ่ายภาษีอากร (ability-to-pay) ซึ่งก็คือการประเมินว่าสัดส่วนของภาษีอากรที่ประชาชนในจังหวัดต้องแบกรับเมื่อเทียบกับระดับรายได้ของพวกเขา มีมากน้อยเท่าใด (หรือที่เรียกว่า tax burden) ตารางที่ 8 แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของภาระภาษีอากรของจังหวัดที่รวยและจนที่ต้องแบกรับแตกต่างกัน ในภาพรวมของประเทศนั้น สัดส่วนภาระภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (gross provincial products: GPP) มีค่าเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8.2 ของ GPP และมีค่าสหสัมพันธ์ Pearson ระหว่างภาระภาษีอากรกับขนาดของ GPP เท่ากับ .519 ( $p < .001$ ) ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าการจัดเก็บภาษีจากจังหวัดต่างๆ มีความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในระดับปานกลางเพียงเท่านั้น<sup>7</sup>

ตารางที่ 8 จังหวัดที่มีภาระภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (gross provincial products) สูงและต่ำที่สุด

หัวข้อ	จังหวัด	GPP Per Capita (บาท)	Tax Burden (สัดส่วนภาระภาษีต่อ GPP) (%)
จังหวัดที่มีสัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้สูงที่สุด 5 จังหวัด (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานคร)	ชลบุรี	398,052.00	31.94
	นนทบุรี	117,466.00	24.72
	ปทุมธานี	313,483.00	23.49
	ระยอง	915,195.00	20.98
	ขอนแก่น	76,385.00	20.86
ค่าเฉลี่ยภาระภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (gross provincial products: GPP)	ค่าเฉลี่ย (mean)	121,077.57	8.21
	ค่ากลาง (median)	74,781.50	5.75
	กรุงเทพมหานคร	340,412.00	47.07
จังหวัดที่มีสัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้ต่ำที่สุด 5 จังหวัด	สตูล	90,103.00	2.65
	พังงา	125,944.00	3.00
	ยะลา	81,736.00	3.15
	กระบี่	125,595.00	3.39
	ระนอง	96,902.00	3.42

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

เมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าในกรณีของกรุงเทพมหานครเพียงจังหวัดเดียว ประชาชนและภาคธุรกิจต้องแบกรับภาระภาษีในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 47.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของกรุงเทพมหานคร ส่วนจังหวัดอื่นๆ ที่ต้องแบกรับภาระภาษีอากรเมื่อเทียบกับขนาดของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดในสัดส่วนที่สูง

<sup>7</sup> ทั้งนี้ การกระจายตัวของภาระภาษีต่อ GPP (tax burden) ในระดับจังหวัดมีค่าดังนี้

N (จังหวัด)	Min	Max	Mean	S.D.	P 25 <sup>th</sup>	P 50 <sup>th</sup>	P 75 <sup>th</sup>
76	2.6544	47.0714	8.2126	7.2359	4.2139	5.7488	9.0104

ที่ 5 อันดับแรก ได้แก่ ชลบุรี นนทบุรี ปทุมธานี ระยอง และขอนแก่น ซึ่งมีสัดส่วนการแบกรับภาระภาษีระหว่างร้อยละ 21 ถึง 32 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด โดยที่จังหวัดเหล่านี้ตั้งอยู่ในภาคกลางและตะวันออก ในทางกลับกัน จังหวัดที่แบกรับภาระภาษีต่อรายได้ของจังหวัดในสัดส่วนที่ต่ำที่สุด 5 อันดับ ได้แก่ สตูล พังงา ยะลา กระบี่ และระนอง ซึ่งแบกรับภาระภาษีโดยเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 2.7 ถึง 3.4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัดเท่านั้น ฟังสังเกตว่าจังหวัดเหล่านี้ต่างตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคใต้

ประเด็นคำถามในเรื่องนี้ก็คือการกระจายภาระภาษีอากรเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดรายได้ของแต่ละจังหวัดมีความเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด? หากเราพิจารณาข้อมูลจากตารางที่ 8 ข้างต้น จะมองเห็นถึงกรณีตัวอย่างที่ไม่สู้จะเป็นธรรมเท่าใดนักตามหลักความสามารถในการจ่ายภาษีอากร ดังเช่นกรณีของจังหวัดนนทบุรีและจังหวัดขอนแก่น จากข้อมูลจะเห็นได้ว่าประชากรชาวนนทบุรีแต่ละคนมีรายได้เฉลี่ย 1.17 แสนบาทต่อปี ซึ่งเป็นรายได้เฉลี่ยที่ใกล้เคียงกับประชาชนชาวกะบี่ที่มีประมาณ 1.26 แสนบาทต่อปี อย่างไรก็ตาม ชาวนนทบุรีต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลในสัดส่วนที่สูงถึงประมาณร้อยละ 24.7 ของรายได้ของพวกเขา ในทางกลับกัน ชาวกะบี่เสียภาษีให้แก่รัฐบาลประมาณร้อยละ 3.39 ของรายได้เฉลี่ยเพียงเท่านั้น หรือในกรณีของชาวเมืองขอนแก่นที่ต้องแบกรับภาระภาษีของรัฐบาลคิดเป็นประมาณร้อยละ 20.9 ของรายได้เฉลี่ยต่อปีที่เท่ากับ 7.64 หมื่นบาท ซึ่งเป็นสัดส่วนของการแบกรับภาระภาษีที่ใกล้เคียงกับชาวเมืองระยองที่ระดับร้อยละ 21.0 แต่ที่ชาวเมืองระยองมีรายได้เฉลี่ยต่อปีที่สูงถึง 9.16 แสนบาท หรือว่าเป็นระดับรายได้เฉลี่ยที่สูงกว่ารายได้เฉลี่ยของชาวเมืองขอนแก่นราว 12 เท่าตัว

เป็นที่น่าเสียดายที่ประชาชนทั่วไปไม่ทราบถึงความไม่เป็นธรรมทางภาษีอากรตามหลักการดังกล่าวนี้มากนัก อีกทั้งพรรคการเมืองที่อาสาเข้ามารับใช้บริหารประเทศก็มีได้นำเสนอข้อเท็จจริงเหล่านี้ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบในทางตรงกันข้าม พรรคการเมืองส่วนใหญ่นิยมปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับภาระภาษีอากรที่ประชาชนจะต้องแบกรับ แต่กลับพยายามนำเสนอเฉพาะด้านดีของนโยบายผ่านโครงการแบบประชานิยม ข้อมูลในตารางที่ 8 ข้างต้นจึงอาจช่วยอธิบายได้ว่าทำไมนโยบายของพรรคการเมืองที่มีลักษณะประชานิยมจึง “ขายได้” ในบางพื้นที่บางภูมิภาคที่ประชาชนมักมองเห็นว่าจะได้รับประโยชน์จากนโยบายของรัฐมากกว่าภาษีที่ต้องจ่าย ในขณะที่ประชาชนคนเมืองหลวงหรือเมืองหลักด้านเศรษฐกิจมักจะตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความจำเป็นของนโยบายแบบลดแลกแจกแถมของพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคนเมือง “รับรู้” ถึงภาระภาษีอากรที่พวกเขาได้จ่ายให้แก่รัฐเมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ที่ดูแล้วอาจจะไม่เป็นธรรมกับพวกเขาเหมือนกันนั่นเอง

#### 4. นโยบายพรรคการเมืองในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554 กับประเด็นความไม่เป็นธรรมทางการคลัง

จากปัญหาความไม่เป็นธรรมทางการคลังทั้ง 2 กรณีดังกล่าวข้างต้นนำไปสู่ประเด็นคำถามเชิงนโยบายสาธารณะต่อเนื่องตามมามีถ้าหากไม่มีการดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขหรือปรับปรุงแล้วนั้น จะก่อให้เกิดผลกระทบเช่นใดหรือนำไปสู่ประเด็นปัญหาประการใดบ้าง ในด้านแรก ความไม่เป็นธรรมของระบบการคลังสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความคุณค่าในตัวเอง (normative value) เป็นสภาวะอุดมคติที่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ นักวิชาการ ประชาชน และผู้คนหลายฝ่ายในสังคมต่างคาดหวังให้เกิดขึ้น จนถึงกับมีนักวิชาการบางท่านมองว่าความเป็นธรรมดังกล่าวเป็นสินค้าสาธารณะ (public good) ที่ถ้าหากสังคมมีความเป็นธรรมในทางภาษีอากรและงบประมาณแล้ว ทุกคนจะได้รับประโยชน์สุขถ้วนหน้ากัน<sup>๑</sup> ด้วยเหตุนี้ หากพรรคการเมืองที่อาสาเข้ามาแก้ไขปัญหาหลักของบ้านเมืองมีความตั้งใจจริง

<sup>๑</sup> ยกตัวอย่างเช่น Musgrave and Musgrave (1976) หรือ Thurow (1971, 1973) เป็นต้น

ในเรื่องนี้แล้วก็ควรที่จะพัฒนาไปเป็นนโยบายสาธารณะที่มีความชัดเจนเพื่อการสร้างความเป็นธรรมของระบบงบประมาณและการคลังสาธารณะของไทยเราต่อไป

ในด้านต่อมา ความไม่เป็นธรรมของระบบการคลังสาธารณะอาจส่งผลเสียต่อการดำเนินกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชนและหน่วยธุรกิจ และต่อการบริหารงานภาครัฐโดยรวม กล่าวคือในมุมมองของประชาชนและหน่วยธุรกิจนั้น หากระบบภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลซึ่งความเป็นธรรมแล้วนั้น อาจนำไปสู่สถานะของการจัดสรรหรือการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ (allocative inefficiency)<sup>9</sup> ส่งผลเป็นการบั่นทอนแรงจูงใจในการทำงานของประชาชนและหน่วยธุรกิจเนื่องจากต่างเห็นว่าภาษีที่รัฐจัดเก็บไปนั้นขาดความสมเหตุสมผลหรือถูกนำไปใช้จ่ายอย่างไม่เหมาะสมหรือสิ้นเปลือง<sup>10</sup> และอาจส่งผลต่อเนื้อหาให้ระดับการยอมรับในทางภาษีอากร (tax compliance) ของประชาชนและหน่วยธุรกิจลดลง ซึ่งย่อมกระทบต่อการระดมทรัพยากรของภาครัฐโดยรวมได้<sup>11</sup>

ส่วนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อการบริหารงานภาครัฐนั้น ในมุมมองของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น สถานะที่การจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณในจังหวัดหนึ่งๆ ขาดความสมดุลซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะในกรณีที่จังหวัดนั้นๆ จัดเก็บภาษีอากรได้น้อยกว่างบประมาณที่ได้รับ จะก่อให้เกิดทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพารัฐบาลที่ส่วนกลาง ในเรื่องนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2554) ได้พัฒนาคำอธิบายที่น่าสนใจเกี่ยวกับผลกระทบจากการที่ระบบการคลังขาดความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับโดยใช้แนวคิดเรื่องการใช้ทรัพยากรส่วนกลาง (common-pooled resources: CPR) กล่าวคือหากหน่วยงานรัฐในระดับจังหวัดพึ่งพางบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรมาให้ตลอดเวลา โดยที่ตนเองไม่สามารถระดมภาษีอากรในพื้นที่จังหวัดให้ได้เพียงพอ นั้นในท้ายที่สุดจะนำไปสู่สถานะของการขาดแรงจูงใจที่จะบริหารจัดการเก็บภาษีและบริหารเศรษฐกิจในพื้นที่ให้เจริญเติบโตเต็มศักยภาพ และมักจะนำไปสู่การมีทัศนคติที่รอคอยการช่วยเหลือจากภายนอกอยู่ตลอดเวลาจนระบบบริหารงานในระดับพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ

จากประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของพรรคการเมืองหลักทั้ง 5 พรรคที่ได้นำเสนอไว้เมื่อคราวการเลือกตั้งทั่วไปวันที่ 3 กรกฎาคม 2554 ซึ่งได้แก่ พรรคเพื่อไทย พรรคชาติพัฒนา เพื่อแผ่นดิน พรรคประชาธิปัตย์ พรรคภูมิใจไทย และพรรคชาติไทยพัฒนาแล้วนั้น ยังไม่พบว่ามีการเมืองใดที่ได้นำเสนอแนะนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินในมิติพื้นที่จังหวัด (provincial-based public administration) (ยกเว้นพรรคชาติไทยพัฒนาที่กล่าวไว้อย่างกว้างๆ) ส่วนประเด็นการสร้างความเป็นธรรมในทางภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณให้แก่จังหวัดต่างๆ ซึ่งเป็นประเด็นอภิปรายหลัก (main argument) ของบทความชิ้นนี้ ยังไม่ต้องกล่าวถึงเนื่องจากเป็นนโยบายที่มีรายละเอียดเฉพาะด้าน พรรคการเมืองที่ต้องการได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งย่อมไม่นำเสนอชุดนโยบายที่มีได้อยู่ในความสนใจของประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงส่วนใหญ่ หากแต่จะมุ่งนำเสนอแนะนโยบายที่ประชาชนทั่วไปชื่นชอบ เป็นนโยบายที่หวังผลในระยะสั้น แต่มิได้สนใจมากนักว่าจะก่อให้เกิดภาระรายจ่ายหรือภาระหนี้สาธารณะตามมาจากการดำเนินนโยบายระยะสั้นเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด<sup>12</sup> ทั้งนี้ นโยบายหลักที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้นำเสนอไว้ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมาสรุปได้ดังตารางที่ 9 ด้านล่าง

<sup>9</sup> คำอธิบายอ่านเพิ่มเติมได้จาก Thurow (1971, 1973) เป็นต้น

<sup>10</sup> คำอธิบายอ่านเพิ่มเติมได้จาก Rubin (1998) หรือ Slemrod and Bakija (2004) เป็นต้น

<sup>11</sup> คำอธิบายอ่านเพิ่มเติมได้จาก Braithwaite (2003) เป็นต้น

<sup>12</sup> ในทางวิชาการคลังสาธารณะเรียกนโยบายประชานิยมเหล่านี้ว่ามีลักษณะของภาพลวงตาทางการคลัง (fiscal illusion) อ่านรายละเอียดได้จาก Buchanan (1987) หรือ Downs (1957) เป็นต้น

ตารางที่ 9 ประมวลนโยบายที่สำคัญของพรรคการเมืองหลักในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2554

พรรคการเมือง	นโยบายหลักของพรรค	นโยบายด้านความเป็นธรรมของระบบการคลังและการบริหารราชการจังหวัด
เพื่อไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ก่อสร้างรถไฟฟ้าให้ครบ 10 สาย รถไฟความเร็วสูงเชื่อมภูมิภาค ขยายแอร์พอร์ตลิงค์ รถไฟรางคู่เชื่อมชานเมือง</li> <li>- ปรับเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำที่ 300 บาทต่อวัน และผู้จบปริญญาตรีใหม่มีเงินเดือนเริ่มต้น 15,000 บาท</li> <li>- การปรับลดภาษีนิติบุคคล คืนภาษีให้ผู้ซื้อรถคันแรก และเพิ่มค่าลดหย่อนให้ผู้ซื้อบ้านหลังแรก</li> <li>- รื้อฟื้นกองทุนหมู่บ้านและกองทุน SML จัดตั้งกองทุนร่วมทุนในจังหวัด</li> <li>- ก่อสร้างเขื่อนลึกลงไปในทะเลราว 10 กม. ความยาว 30 กม.</li> <li>- รื้อฟื้นนโยบายพักหนี้-ปรับโครงสร้างหนี้</li> <li>- ตั้งกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา และแจก Tablet PC</li> <li>- รื้อฟื้นโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค</li> <li>- จัดทำเครดิตการ์ดเกษตรกร</li> <li>- รื้อฟื้นระบบรับจำนำประกันราคาข้าวเปลือก</li> <li>-ปราบยาเสพติดให้หมดไปภายใน 12 เดือน</li> </ul>	<p>ไม่มีนโยบายการสร้างความเป็นธรรมทางภาษีอากร และ/หรือการจัดสรรงบประมาณระหว่างพื้นที่จังหวัด แต่อย่างใด แต่มีนโยบายส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างๆ ทว่ายังไม่มีการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน และไม่มีมาตรการส่งเสริมการสร้างความเป็นธรรมระหว่างจังหวัดผ่านมาตรการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม</p>
ชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมการส่งออกสินค้าพลังงานฐานเกษตร และอุตสาหกรรมภาพยนตร์ ขยายพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อส่งออก</li> <li>- สร้างเครือข่ายระบบโลจิสติกส์ มอเตอร์เวย์ รถไฟรางคู่ รถไฟความเร็วสูง รถไฟฟ้าในกรุงเทพฯ และปริมณฑล</li> <li>- ให้ผู้เริ่มทำงาน 5 ปี แรกไม่ ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำ 350 บาทภายใน 3 ปี</li> <li>- ให้เกษตรกรมีทางเลือกในการเข้าโครงการประกันราคาข้าวหรือการรับจำนำข้าว</li> <li>- ให้ทุน 1 ล้านบาทสร้างผู้ประกอบการรายย่อย (SMEs) จัดหาเงินกู้ให้แก่ผู้ประกอบการฐานราก โอท็อป และเอสเอ็มอีทุกราย</li> <li>- สร้างศูนย์กีฬาทุกตำบล อุดหนุนงบประมาณด้านกีฬา เงินรางวัล การจัดแข่งกีฬา และการลดหย่อนทางภาษีให้แก่นักกีฬา</li> <li>- การตั้งกองทุนสร้างเสถียรภาพราคาพืชผลการเกษตร ประกันภัยพืชผลการเกษตร</li> <li>- ขยายวงเงินสินเชื่อเพื่อเกษตรกร ตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมภูมิทักษะทางการเงินให้แก่เกษตรกร</li> <li>- ขยายพื้นที่เขตชลประทาน แจกพืชพันธุ์ดี และสร้างมูลค่าเพิ่มให้ผลไม้ไทย</li> <li>- จัดคุปองสุขภาพ 5,000 บาทต่อคนต่อปีสำหรับผู้ใช้แรงงานในระบบประกันสุขภาพ</li> </ul>	<p>ไม่มีนโยบายด้านการสร้างความเป็นธรรมของการเก็บภาษีอากรระหว่างพื้นที่จังหวัด และไม่มีนโยบายที่เน้นการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างจังหวัดแต่อย่างใด</p>

พรรคการเมือง	นโยบายหลักของพรรค	นโยบายด้านความเป็นธรรมของระบบการคลังและการบริหารราชการจังหวัด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างที่พักอาศัย ปรับปรุงสิ่งแวดล้อมในชุมชนแออัด เพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะ ส่งเสริมพลังงานทดแทน ปรับปรุงคุณภาพน้ำและทัศนียภาพ</li> <li>- ใช้ระบบภาษีสรรพสามิตเพื่อควบคุมราคาน้ำมัน สนับสนุนการตรึงราคาแอลพีจี และการใช้พลังงานทดแทน</li> <li>- ยกเว้นภาษีนิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาใน 3 จังหวัดชายแดนใต้</li> <li>- ปฏิรูประบบโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจให้เท่ากับเอกชน</li> </ul>	
ประชาชนไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พัฒนารถไฟความเร็วสูงเพื่อการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยว พัฒนาแหลมฉบังให้เป็นเมืองท่า รถไฟความเร็วสูง และเครือข่ายโลจิสติก</li> <li>- เพิ่มเงินกำไรโครงการประกันรายได้เกษตรกร ปรับโครงสร้างหนี้นอกระบบ</li> <li>- ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 25% ในเวลา 2 ปี</li> <li>- เพิ่มเงินทุนกักตุนดอกเบี้ยต่ำเพื่อการศึกษามหาวิทยาลัย 250,000 คน</li> <li>- บัตรประชาชนใบเดียว รักษาฟรีอย่างมีคุณภาพ</li> <li>- จัดการปัญหาเสพติดขั้นเด็ดขาด</li> <li>- มอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทุกคนทุกเดือน จัดให้มีบ้านอายุหลังอายุ 60 ปี</li> <li>- โครงการบ้านมั่นคงของชุมชนแออัดในเมือง และหมู่บ้านทั่วประเทศ</li> <li>- ไฟฟ้าฟรีถาวรสำหรับผู้ไม่เกิน 90 หน่วยต่อเดือน</li> <li>- ขยายประกันสังคมสำหรับเกษตรกรและแรงงานนอกระบบ</li> <li>- จัดโหนดชุมชนให้เกษตรกรมีที่ทำกินบนที่ดินของรัฐ</li> </ul>	ไม่มีแนวนโยบายในการสร้างความเป็นธรรมทางภาษีอากรระหว่างจังหวัด และไม่แนวนโยบายที่กระจายการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างจังหวัด
ภูมิใจไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างถนนปลอดฝุ่นทั่วประเทศ</li> <li>- จัดตั้งกองทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระดับจังหวัด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมจัดการกองทุน</li> <li>- จัดตั้งกองทุนจ้างงาน 1 ล้านตำแหน่งจากกองทุนประกันสังคม</li> <li>- สร้างที่ทำกินให้แก่แรงงานนอกระบบให้มีที่ทำกินถูกกฎหมาย</li> <li>- จัดตั้งศูนย์ฝึกนักกีฬาอาชีพ และสนับสนุนงบประมาณ</li> <li>- ลดภาษีมูลค่าเพิ่มลงจากร้อยละ 7 เหลือร้อยละ 5</li> <li>- จัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้บำเพ็ญประโยชน์เพื่อสังคม</li> </ul>	มีแนวทางการลดภาษีมูลค่าเพิ่ม และกองทุนพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในระดับจังหวัด แต่ไม่มีแนวนโยบายที่ส่งเสริมความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างจังหวัดให้มากขึ้นที่มีความเป็นรูปธรรมแต่ประการใด

พรรคการเมือง	นโยบายหลักของพรรค	นโยบายด้านความเป็นธรรมของระบบการคลังและการบริหารราชการจังหวัด
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่งเสริมการปลูกยางพาราสำหรับประชาชน/เกษตรกร (แจกกล้ายาง)</li> <li>- ทำทางส่งน้ำ เพื่อนำน้ำจากแหล่งน้ำต้นทางไปยังพื้นที่ทางการเกษตร</li> </ul>	
ชาติไทยพัฒนา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รักษาเสถียรภาพทางการเงินและระบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมการเจริญเติบโต รักษาวินัยทางการคลัง สร้างโอกาสและความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ</li> <li>- ส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน เร่งพัฒนาบุคลากรด้านการท่องเที่ยว มาตรฐานการบริการด้านการท่องเที่ยว และสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนร่วมมือกันในการขับเคลื่อนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว</li> <li>- พัฒนาระบบการคมนาคมขนส่งให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ความปลอดภัย ครอบคลุมทั้งในเขตเมืองและเชื่อมต่อกับภูมิภาค และพัฒนาระบบโลจิสติกส์โดยการปรับปรุงและลดขั้นตอนการส่งออกทั้งระบบ</li> <li>- ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมของประเทศ ขยายตลาดในอุตสาหกรรมที่ไทยมีศักยภาพ และสร้างตราสัญลักษณ์ของไทย</li> <li>- พัฒนาระบบสื่อสารโทรคมนาคมให้มีคุณภาพ แข่งขันอย่างเสรี เป็นธรรม มีมาตรฐาน และมีหลักประกันโอกาสในการเข้าถึงบริการในชนบทที่ห่างไกล</li> <li>- ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ระบบการประกันสังคม ค้ำครองสวัสดิภาพของแรงงานเด็กและสตรี ความปลอดภัยในการทำงาน สนับสนุนจัดตั้งสหภาพแรงงาน และมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่รวดเร็วและเป็นธรรม</li> <li>- สร้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความเป็นมืออาชีพ</li> <li>- ปรับปรุงมาตรฐานการปล่อยสินเชื่อเพื่อให้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึงและเหมาะสม</li> <li>- ส่งเสริมการเรียนการสอนที่ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม เรียนฟรีในระดับพื้นฐาน จัดหาทุนการศึกษา และจัดให้มีโภชนาการที่เหมาะสม</li> <li>- จัดสวัสดิการครู ส่งเสริมการฝึกอบรมครู สนับสนุนให้ประชาชนชาวบ้าน ผู้บริหารสถานศึกษา และชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา</li> <li>- จัดให้มีสถานศึกษาในทั่วทุกภูมิภาคอย่างเพียงพอ และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสถานศึกษาของไทยกับนานาชาติ และกับหน่วยงานต่างๆ</li> <li>- ส่งเสริมการพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ สร้างเทคโนโลยีและนวัตกรรม</li> <li>- ปรับปรุงบริการสาธารณสุข จัดให้มีเครื่องมือการแพทย์ที่ทันสมัย ยกกระดับสถานอนามัยให้เป็นโรงพยาบาลตำบล ส่งเสริมการวิจัยทางการแพทย์แผนไทยโดยอาศัยภูมิปัญญาชาวบ้าน</li> <li>- สร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับสถาบันครอบครัว แก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อน ค้ำครองสตรีจากการถูกล่วงละเมิดหรือถูกล่วงละเมิด และถูกทารุณกรรม</li> <li>- ปรับปรุงกฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส</li> <li>- ส่งเสริมบริการและสวัสดิการสังคมที่เอื้อต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน เพิ่มมาตรฐานความปลอดภัยในชีวิต</li> </ul>	<p>มีกล่าวถึงการบริหารงานจังหวัดว่าจะส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการนำเสนอนโยบายผลักดันให้จังหวัดที่มีความพร้อมในการปกครองตนเองเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เต็มรูป ซึ่งจัดได้ว่าเป็นแนวทางหนึ่งในการสร้างความเป็นธรรมในทางการคลังของจังหวัดมากขึ้น อย่างไรก็ตาม พรรคยังมีมติมีนโยบายที่เจาะจงชัดเจนว่าจะพัฒนาแนวทางในการจัดสรรงบประมาณหรือการกระจายภาระภาษีอากรระหว่างจังหวัดให้มีความเป็นธรรมเพิ่มขึ้นแต่ประการใด</p>

พรรคการเมือง	นโยบายหลักของพรรค	นโยบายด้านความเป็นธรรมของระบบการคลังและการบริหารราชการจังหวัด
	<p>และทรัพย์สิน เร่งแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ชุมชนแออัด การจราจรติดขัดในเขตเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ปรับปรุงกฎหมายและข้อบังคับในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม กำหนดให้ผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาพิษ และส่งเสริมจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</li> <li>- จัดทำระบบข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมการศึกษาวิจัยและความร่วมมือด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เพื่อการได้มาซึ่งแหล่งพลังงานทดแทน ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาและกิจกรรมด้านสิ่งแวดล้อม</li> <li>- ส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ ประเทศเพื่อนบ้าน และจะให้ประเทศไทยเข้าไปมีบทบาทสำคัญในเวทีองค์การระหว่างประเทศ และสามารถใช้ประโยชน์จากการจัดระเบียบการค้าใหม่ ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก</li> <li>- กระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการศึกษาในทุกระดับ โดยจะให้การสนับสนุนจังหวัดที่มีความพร้อมไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่</li> <li>- สร้างกลไกของกฎหมายให้มีความทันสมัยต่อสภาพแวดล้อม เป็นธรรม และมีการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว</li> <li>- ส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ สร้างจิตสำนึกของข้าราชการให้มีสำนึกของการเป็นผู้ให้บริการและมีความพร้อมในการปฏิบัติงาน สามารถทำงานได้รวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน</li> </ul>	

ที่มา: รวบรวมและวิเคราะห์โดยผู้เขียนจากข้อมูลนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆ ระหว่างเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2554

เมื่อไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีแนวทางที่ชัดเจนในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมทางภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดต่างๆ แล้ว เราจึงไม่อาจมั่นใจได้ว่าประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นธรรมทางการคลังตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับหรือตามหลักความสามารถในการจ่ายจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ประชาชนคนไทยในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมอย่างแท้จริง ในทรรศนะของผู้เขียนจึงเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรแล้วที่ประชาชนพลเมืองควรที่จะมีสิทธิได้รับรู้ผลของการจัดเก็บภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลดังกล่าว และร่วมกันผลักดันและเคลื่อนไหวเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวกับการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างจังหวัดต่างๆ ที่ประชาชนเห็นพ้องตรงกันว่ามีความเป็นธรรมสำหรับพวกเขาต่อไป

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างความเป็นธรรมทางการคลังระหว่างจังหวัด

เพื่อพัฒนาให้สภาพปัจจุบันที่เป็นอยู่ในการกระจายภาระภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณให้แก่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ มีความชัดเจนและเป็นธรรมมากขึ้นต่อไป ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ 2 ประการที่สำคัญต่อพรรคการเมืองที่รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้นดังต่อไปนี้ ประการแรก พรรคการเมืองที่รับผิดชอบการบริหารประเทศเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นรัฐบาลแล้ว หากยังคงกำหนดบทบาทของตนเองเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด โดยเฉพาะประเด็นพัฒนาในเชิงพื้นที่จังหวัด (provincial-based administration) ก็ควรมีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมทางการคลังในพื้นที่ต่างๆ โดยการกำหนดเป้าหมายของการกระจายภาระภาษีระหว่างจังหวัดว่าประชาชนและภาคธุรกิจต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดควรช่วยกันแบกรับภาระภาษีอากรของรัฐบาลมากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น อาจมีการกำหนดนโยบายการกระจายภาระภาษีอากรตามหลักความสามารถในการจ่าย (ability-to-pay principle) ว่าในจังหวัดที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศ อาจต้องช่วยแบกรับภาระภาษีอากรเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้เฉลี่ยแล้วสูงกว่าจังหวัดที่ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่ำกว่า ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าการจัดสรรงบประมาณลงสู่จังหวัดต่างๆ ควร มีแนวทางอย่างไร ในการนี้ อาจกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณตามหลักผลประโยชน์ (benefit principle) กล่าวคือให้จัดสรรงบประมาณโดยอิงกับสัดส่วนของภาระภาษีอากรที่ประชาชนในแต่ละจังหวัดได้จ่ายให้แก่รัฐ หรือใช้หลักการสร้างความเป็นธรรมระหว่างพื้นที่จังหวัด (fiscal equalization principle) โดยพิจารณาว่าจังหวัดใดมีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมที่น้อยก็ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ในสัดส่วนที่สูงขึ้น เพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายเพื่อพัฒนาจังหวัดเหล่านั้นให้เจริญก้าวหน้า ดังนี้ เป็นต้น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเลือกแนวทางใดหรือใช้ทั้งสองแนวทาง รัฐบาลจะต้องกำหนดขึ้นให้ชัดเจนและสื่อสารกับประชาชนพลเมืองในจังหวัดต่างๆ ได้รับทราบและให้ประชาชนเลือกแนวทางที่พวกเขาพึงประสงค์

ประการที่สอง รัฐบาลอาจปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองโดยการลดภารกิจการพัฒนาในเชิงพื้นที่จังหวัดลง และส่งเสริมความเป็นธรรมทางการคลังในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ผ่านการใช้มาตรการกระจายอำนาจอย่างเข้มข้นดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในระบบบริหารราชการแผ่นดิน ในการนี้รัฐบาลอาจกระจายอำนาจการปกครองตนเองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดให้มีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างเต็มรูปทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการพัฒนา อำนาจการตัดสินใจ อำนาจทางการคลัง และอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ในประเด็นนี้ หากปล่อยให้แต่ละพื้นที่จังหวัดวางแผนการบริหารงานคลังโดยการบริหารจัดการเก็บภาษีในพื้นที่ของตนเอง เพื่อนำทรัพยากรที่ได้มาใช้ในการบริหารงานพัฒนาจังหวัดนั้นๆ โดยเฉพาะ โดยที่จังหวัดนั้นไม่มีอิสระและความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลัง ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาและไม่จำเป็นต้องผ่องถ่ายทรัพยากรทางการเงินการคลังไปสู่พื้นที่จังหวัดอื่นๆ มาตรการดังกล่าวนั้นนอกจากจะมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางการคลังตามผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังมีผลกระทบทำให้ประชาชนและฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมุ่งมั่นพัฒนาจังหวัดและการดำเนินกิจกรรมเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจมากขึ้นด้วย เนื่องจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ย่อมมองเห็นได้อย่างชัดเจนว่าภาวะภาษีอากรที่พวกเขาได้จ่ายให้ที่นั่นถูกนำกลับไปใช้ในการพัฒนาจังหวัดของพวกเขาโดยตรง เป็นการส่งเสริมให้ระบบการคลังในระดับจังหวัดมี Fiscal Accountability มากขึ้นนั่นเอง<sup>13</sup> ทั้งนี้การดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ 2 นี้ อาจเลือกดำเนินการในจังหวัดที่มีขีดความสามารถทางการเงินการคลังและมีความพร้อมในการบริหารจัดการก่อนเป็นลำดับแรกได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเดียวพร้อมกันทั่วประเทศ

กล่าวโดยสรุป ข้อมูลและประเด็นวิเคราะห์ต่างๆ ที่นำเสนอไว้ข้างต้นให้แง่มุมและข้อคิดที่พวกเราคนไทยในฐานะที่เป็นผู้มีสิทธิที่มีเสียงคนหนึ่งควรได้รับรู้และร่วมมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายภาษีอากรและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ถึงเวลาแล้วที่ประชาชนคนไทยควรมีสติหัดตั้งคำถามเพื่อให้รัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ ชี้แจงแถลงไขว่า (1) การจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลก่อให้เกิดการกระจายภาวะภาษีที่มีความเป็นธรรมแก่ประชาชนในจังหวัดต่างๆ มากน้อยเพียงใด และ (2) เงินภาษีอากรที่ประชาชนได้จ่ายให้แก่รัฐบาลไปนั้น บรรดารัฐบาลและพรรคการเมืองต่างๆ มีนโยบายการใช้เงินภาษีอากรของพวกเขาได้อย่างคุ้มค่าและสามารถนำไปสู่การกระจายประโยชน์แห่งการพัฒนาที่ทั่วถึงและเป็นธรรมมากขึ้นต่อผู้เสียภาษีในจังหวัดเช่นไร หากรัฐบาลและเหล่าพรรคการเมืองไม่มีคำตอบที่เป็นรูปธรรมแล้วไซ้ ให้พึงระลึกว่ารัฐบาลกำลัง “ปกปิดความจริง” แก่พวกเรา และไม่ต้องการเปิดโอกาสให้พวกเราได้เข้าไปมีส่วนร่วมกำหนดอนาคตในการบริหารบ้านเมืองของพวกเขาเอง

## กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคมที่ได้ให้การสนับสนุนการวิจัยในครั้งนี้มาอย่างสูง

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

จรัส สุวรรณมาลา. 2554. ก้าวข้ามกับดักของการกระจายอำนาจ: สู่จังหวัดจัดการตนเอง. ใน จรัส สุวรรณมาลา และวีระศักดิ์

เครือเทพ. หน้า 1-23. *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริม

นวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. 2516. *ทฤษฎีภาษีอากร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย.

<sup>13</sup> กล่าวคือเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนและนักการเมืองที่เกี่ยวข้องมีทัศนคติว่าภาระค่าใช้จ่ายจากการเรียกร้องบริการสาธารณะต่างๆ ในจังหวัดจะถูกกระจายไปยังจังหวัดอื่นๆ มาแบบรับแทน ประสพการณ์ในเรื่องนี้พิจารณาได้จากตัวอย่างของประเทศเยอรมนี บราซิล หรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งอธิบายไว้ใน Rodden (2006) หรือ Monkkonen (1995) เป็นต้น

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Braithwaite, Valerie (ed.). 2003. *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Ashgate, Aldershot.

Buchanan, James M. 1987. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.

Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper Collins Publishers.

Monkkonen, Eric H. 1995. *The Local State: Public Money and American Cities*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B. 1976. *Public Finance in Theory and Practice*. New York, NY: McGraw-Hill.

Rodden, Jonathan A. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. New York, NY: Cambridge University Press.

Rubin, Irene S. 1998. *Class, Tax, and Power: Municipal Budgeting in the United States*. Chatham, NJ: Chatham House Publisher.

Slemrod, Joel, and Jon Bakija. 2004. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes*. Cambridge, MA: MIT Press.

Thurow, Lester C. 1971. "The Income Distribution as A Pure Public Good", *The Quarterly Journal of Economics*. 85(2): 327-336.

Thurow, Lester C. 1973. "The Income Distribution as A Pure Public Good: A Response", *The Quarterly Journal of Economics*. 87(2): 316-319.

ภาคผนวก ข้อมูลการกระจายงบประมาณและภาระภาษีระหว่างจังหวัด ปีงบประมาณ 2553

จังหวัด	ประชากร (คน)	GPP ต่อคน (บาท)	ภาษีในจังหวัด (ล้านบาท)	งบประมาณจังหวัด (ล้านบาท)	Fiscal Imbalance Index [Budget / Taxes]	ภาษีต่อประชากร (บาท)	Tax Burden (ภาษี/GPP) (%)
กระบี่	432,704	125,595.00	1,843.84	11,379.15	6.17	4,261.21	3.39
กรุงเทพมหานคร	5,701,394	340,412.00	913,572.49	162,424.80	0.18	160,236.69	47.07
กาญจนบุรี	839,776	92,923.00	9,457.08	21,771.36	2.30	11,261.43	12.12
กาฬสินธุ์	982,578	44,393.00	2,202.29	25,338.60	11.51	2,241.34	5.05
กำแพงเพชร	727,093	106,537.00	12,466.69	18,744.65	1.50	17,145.93	16.09
ขอนแก่น	1,767,601	76,385.00	28,162.94	48,719.01	1.73	15,932.86	20.86
จันทบุรี	514,616	74,425.00	1,712.76	13,787.17	8.05	3,328.23	4.47
ฉะเชิงเทรา	673,933	285,290.00	28,303.15	17,686.83	0.62	41,996.97	14.72
ชลบุรี	1,316,293	398,052.00	167,359.92	36,240.44	0.22	127,144.88	31.94
ชัยนาท	334,934	82,283.00	980.85	8,901.65	9.08	2,928.50	3.56
ชัยภูมิ	1,127,423	43,435.00	2,920.38	28,753.82	9.85	2,590.32	5.96
ชุมพร	489,964	99,052.00	1,818.25	12,732.67	7.00	3,710.99	3.75
เชียงราย	1,198,218	54,745.00	3,638.04	32,122.33	8.83	3,036.21	5.55
เชียงใหม่	1,640,479	79,236.00	9,741.74	48,374.79	4.97	5,938.35	7.49
ตรัง	622,659	87,575.00	2,040.18	16,267.37	7.97	3,276.56	3.74
ตราด	220,921	89,865.00	717.42	6,193.86	8.63	3,247.38	3.61
ตาก	525,684	75,138.00	1,562.05	13,823.17	8.85	2,971.47	3.95
นครนายก	252,734	70,574.00	818.65	6,785.47	8.29	3,239.16	4.59
นครปฐม	860,246	141,850.00	16,920.63	22,375.28	1.32	19,669.52	13.87
นครพนม	703,392	36,077.00	1,567.60	19,279.25	12.30	2,228.63	6.18
นครราชสีมา	2,582,089	56,877.00	11,596.57	68,001.65	5.86	4,491.16	7.90
นครศรีธรรมราช	1,522,561	72,242.00	5,473.97	39,826.52	7.28	3,595.24	4.98
นครสวรรค์	1,073,495	70,772.00	5,655.36	28,162.85	4.98	5,268.18	7.44
นนทบุรี	1,101,743	117,466.00	31,991.84	29,336.57	0.92	29,037.48	24.72
นราธิวาส	737,162	63,180.00	1,685.80	20,901.96	12.40	2,286.88	3.62
น่าน	476,363	47,371.00	1,101.76	12,421.50	11.27	2,312.85	4.88
บุรีรัมย์	1,553,765	38,034.00	5,354.76	39,603.11	7.40	3,446.31	9.06
ปทุมธานี	985,643	313,483.00	72,565.84	26,375.35	0.36	73,622.84	23.49
ประจวบคีรีขันธ์	509,134	121,781.00	5,735.42	13,370.15	2.33	11,265.05	9.25
ปราจีนบุรี	466,572	152,611.00	7,335.02	12,205.66	1.66	15,721.10	10.30
ปัตตานี	655,259	58,092.00	1,561.58	17,313.04	11.09	2,383.15	4.10
พระนครศรีอยุธยา	782,096	508,328.00	56,772.16	21,688.24	0.38	72,589.76	14.28
พะเยา	486,304	48,523.00	1,172.42	12,623.45	10.77	2,410.88	4.97
พังงา	253,112	125,944.00	955.51	6,601.03	6.91	3,775.03	3.00
พัทลุง	509,534	58,812.00	1,235.67	13,419.90	10.86	2,425.09	4.12
พิจิตร	552,690	64,018.00	1,595.57	14,461.71	9.06	2,886.92	4.51
พิษณุโลก	849,692	72,907.00	3,049.70	24,360.33	7.99	3,589.18	4.92
เพชรบุรี	464,033	120,445.00	2,028.24	12,768.94	6.30	4,370.90	3.63
เพชรบูรณ์	996,031	69,905.00	2,423.40	25,915.23	10.69	2,433.06	3.48
แพร่	460,756	45,278.00	1,497.22	11,874.91	7.93	3,249.49	7.18
ภูเก็ต	345,067	236,461.00	7,761.69	8,988.09	1.16	22,493.29	9.51
มหาสารคาม	940,911	39,178.00	2,115.69	24,690.62	11.67	2,248.55	5.74

จังหวัด	ประชากร (คน)	GPP ต่อคน (บาท)	ภาษีในจังหวัด (ล้านบาท)	งบประมาณจังหวัด (ล้านบาท)	Fiscal Imbalance Index [Budget / Taxes]	ภาษีต่อประชากร (บาท)	Tax Burden (ภาษี/GPP) (%)
มุกดาหาร	339,575	44,340.00	1,203.39	9,023.50	7.50	3,543.82	7.99
แม่ฮ่องสอน	242,742	46,215.00	543.79	6,637.21	12.21	2,240.21	4.85
ยโสธร	539,257	35,787.00	1,194.20	13,848.67	11.60	2,214.53	6.19
ยะลา	487,380	81,736.00	1,256.73	13,371.42	10.64	2,578.54	3.15
ร้อยเอ็ด	1,309,708	41,091.00	3,101.82	33,513.73	10.80	2,368.33	5.76
ระนอง	183,079	96,902.00	606.65	5,287.60	8.72	3,313.60	3.42
ระยอง	626,402	915,195.00	120,276.44	16,416.85	0.14	192,011.58	20.98
ราชบุรี	839,075	141,506.00	5,775.38	21,359.55	3.70	6,883.03	4.86
ลพบุรี	755,854	87,137.00	2,474.44	19,968.11	8.07	3,273.70	3.76
ลำปาง	761,949	67,848.00	2,819.54	19,601.63	6.95	3,700.43	5.45
ลำพูน	404,560	146,658.00	3,506.75	12,336.45	3.52	8,668.06	5.91
เลย	624,066	56,304.00	1,500.67	15,538.62	10.35	2,404.67	4.27
ศรีสะเกษ	1,452,471	34,326.00	3,011.98	36,640.79	12.17	2,073.69	6.04
สกลนคร	1,122,905	39,859.00	2,532.73	28,554.16	11.27	2,255.52	5.66
สงขลา	1,357,023	105,782.00	13,655.56	39,690.90	2.91	10,062.88	9.51
สตูล	297,163	90,103.00	710.72	8,056.31	11.34	2,391.68	2.65
สมุทรปราการ	1,185,180	454,318.00	89,952.74	30,012.15	0.33	75,897.96	16.71
สมุทรสงคราม	194,057	76,212.00	2,585.93	5,221.02	2.02	13,325.60	17.48
สมุทรสาคร	491,887	612,464.00	19,882.25	12,836.12	0.65	40,420.35	6.60
สระแก้ว	544,100	61,340.00	1,590.53	14,047.87	8.83	2,923.23	4.77
สระบุรี	617,384	256,845.00	14,046.78	16,170.47	1.15	22,752.10	8.86
สิงห์บุรี	214,661	101,686.00	34.23	5,692.07	6.82	3,886.25	3.82
สุโขทัย	601,778	53,226.00	1,562.17	15,501.22	9.92	2,595.92	4.88
สุพรรณบุรี	845,850	75,622.00	2,683.27	21,689.43	8.08	3,172.28	4.19
สุราษฎร์ธานี	1,000,383	123,633.00	8,901.26	26,515.41	2.98	8,897.85	7.20
สุรินทร์	1,381,761	38,260.00	3,044.13	35,173.23	11.55	2,203.08	5.76
หนองคาย	912,937	40,900.00	3,827.35	23,398.19	6.11	4,192.35	10.25
หนองบัวลำภู	502,868	33,912.00	1,045.47	12,736.81	12.18	2,079.02	6.13
อ่างทอง	284,970	80,835.00	1,032.29	7,637.41	7.40	3,622.45	4.48
อำนาจเจริญ	372,137	34,006.00	751.53	9,721.68	12.94	2,019.50	5.94
อุดรธานี	1,544,786	48,747.00	4,371.79	39,150.16	8.96	2,830.03	5.81
อุดรดิตถ์	462,618	63,999.00	1,682.61	12,337.85	7.33	3,637.14	5.68
อุทัยธานี	327,959	66,984.00	795.60	8,538.33	10.73	2,425.92	3.62
อุบลราชธานี	1,813,088	42,567.00	6,528.33	47,162.59	7.22	3,600.67	8.46
รวม / เฉลี่ย	63,878,267	119,538.27	1,767,761.19	1,700,000.00	0.96	15,299.41	8.21

ที่มาของข้อมูล รวบรวมและคำนวณจาก

1) Gross Provincial Products Per Capita จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เข้าดูจาก

[http://www.nesdb.go.th/econSocial/macro/gpp\\_data/index.html](http://www.nesdb.go.th/econSocial/macro/gpp_data/index.html)

2) ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้กรมสรรพากร เข้าดูจาก <http://www.rd.go.th/publish/39496.0.html>

3) ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้กรมสรรพสามิต เข้าดูจาก <https://edweb.excise.go.th/stastw/LevyByRegionOfYearAction.do>

4) ข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้กรมศุลกากร เข้าดูจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0005816&categoryID=CAT0000674>