

ชื่อ

นายเจตน์ คิชฌอุตม

วิทยานิพนธ์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2557

ชื่อเรื่อง

ผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด

(Public Spending Effects on Quality of Life: A Provincial – Level Analysis)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย และ 2) ศึกษาในเชิงประจักษ์ถึงผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย โดยในการวิจัยนี้ใช้หน่วยในการวิเคราะห์ระดับจังหวัด (provincial - level) ประกอบด้วย ข้อมูลขนาดภาครัฐ ข้อมูลทางการเงินการคลัง และข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม ในปี 2553 และ 2555 ในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย ใช้การวิเคราะห์แบบตามขวาง (cross-sectional analysis) และในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลลัพธ์ใช้การวิเคราะห์สมการถดถอยเชิงพหุ (multiple regression analysis) โดยแบ่งออกเป็น 3 ด้าน ประกอบด้วย 1) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ 2) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ด้านการศึกษาและการบริการด้านการแพทย์/สาธารณสุข) และ 3) ด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและคุณภาพชีวิต

ผลการวิจัย พบว่า โดยภาพรวมของแต่ละด้านผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของไทย เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดจนวนบุคลากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดยังไม่ได้สอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับจังหวัด ในทางกลับกันการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อมาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดมีจำนวนมาก ปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกันและกระจัดกระจาย (fragmented) ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณและไม่ได้เป็นไปเพื่อมุ่งสู่ประโยชน์สูงสุดของประชาชนในแต่ละจังหวัดแต่อย่างใด ความเข้าใจดังกล่าวนี้จึงนำไปสู่การทบทวนเพื่อปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างการบริหารและกระบวนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายแบบใหม่ในระดับพื้นที่จังหวัด

Abstract

The purposes of this thesis are 1) to study the quality of life at Thai provincial level and 2) to empirically study the effects of public spending and fiscal institutional arrangement on quality of life. A unit of analysis in this study is a provincial level. The data consist of public size data, fiscal data, and socioeconomic variables in the year of B.E. 2553 and 2555. Cross-sectional data and multiple regression analysis were used to examine statistical relationships between public spending and fiscal institutional arrangement and the province level quality of life. The analyses were divided into 3 dimensions consisting of 1) economic development and income distribution 2) human resource development (education and public health) and 3) physical development and quality of life.

The overall results discovered that public spending and fiscal institutional arrangement had no statistical relationships on quality of life in Thai provincial level. This was because the establishment criteria of public organization, public personnel and public budget allocation are not conformed with emerging issues and needs of population in provincial level. In fact, the establishment of public organization to provide public services in a provincial level is over expansive, duplicated, and fragmented. The allocation of public budget is neither efficient nor beneficial to population in a province. The understanding of these issues leads to the review and improvement of public organization structure and new budgetary process at the provincial level.



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ชื่อเรื่อง : ผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด

Topic : Public Spending Effects on Quality of Life: A Provincial – Level Analysis

คำสำคัญ : การใช้จ่ายภาครัฐ / การจัดการเชิงสถาบันทางการคลัง / คุณภาพชีวิต / จังหวัด

Key Words : PUBLIC SPENDING / FISCAL INSTITUTION ARRANGEMENT / QUALITY OF LIFE / PROVINCE

ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีความตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการบริหารงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด¹ โดยการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาโดยมองจังหวัดเป็นองค์รวมเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการและการประสานงานจากทุกภาคส่วนในจังหวัด ตั้งแต่หน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณเองได้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในระดับพื้นที่ (area-based)² ในการทำงานที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีสังคมที่พึงปรารถนาาร่วมกันในระดับจังหวัดได้ ทั้งนี้ แม้ว่าที่ผ่านมาในช่วงปีงบประมาณ 2547-2551 จะมีแนวคิดการจัดตั้งงบประมาณโดยตรงให้แก่จังหวัดก็ตาม แต่เนื่องจากจังหวัดยังมิได้เป็น

¹ มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 เพื่อรองรับมาตรา 78 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และมาตรา 52-53/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในกรณีนี้ให้ถือว่าจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งปัจจุบันมีจังหวัด 76 จังหวัด และมีกลุ่มจังหวัด 18 กลุ่มจังหวัด และยังมีระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (2551) อีกด้วย

² การตั้งงบประมาณของจังหวัดเองนั้น นอกจากจะมุ่งสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังเป็นการตั้งงบประมาณตามโครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นๆ ด้วย

ส่วนราชการตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐบาลจึงได้ตั้งงบประมาณให้จังหวัดผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือจัดเป็นงบกลางเท่านั้น

ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้จึงถือเป็นทิศทางการบริหารและมิติในการจัดสรรงบประมาณในเชิงพื้นที่รูปแบบใหม่ ทำให้การบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถมุ่งพัฒนาจังหวัดและนำนโยบาย/ภารกิจของรัฐบาลมาปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในจังหวัดมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการที่หน่วยการปกครองในระดับจังหวัดมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสม ไม่ใหญ่หรือย่อยมากจนเกินไป มีหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอิสระ ฯลฯ เป็นต้น ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ครบถ้วน มีภารกิจการจัดบริการสาธารณะที่หลากหลายและครอบคลุม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในทุกด้าน ทำให้การมุ่งเน้นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างบูรณาการระดับจังหวัดกำลังได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ยังมีงานศึกษาวิจัยใดในทางวิชาการที่มีการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เหล่านี้ในเชิงประจักษ์ไว้อย่างเด่นชัดในระดับพื้นที่เท่าใดนัก ประกอบกับผลจากการศึกษาจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเชิงสถาบันของการบริหารราชการแผ่นดินและกลไกการบริหารงบประมาณรายจ่ายในระดับพื้นที่จังหวัดต่อไปได้

การศึกษาในครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย ศึกษาในเชิงประจักษ์ถึงผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย ตลอดจนพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย โดยใช้การศึกษาระดับข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐและจำนวนสถาบันทางการคลัง³ ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดในจังหวัด ซึ่งจะประกอบด้วย ส่วนราชการที่อยู่ในสังกัดของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น ทุกแห่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด จำนวน 77 จังหวัด สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งนั้น ผู้วิจัยกำหนดให้กรุงเทพมหานคร เป็น 1 หน่วยจังหวัด และกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดชลบุรี

³ สถาบันทางการคลัง ในงานวิจัยนี้หมายถึง การจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทางการคลังในภาครัฐ

ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วย ข้อมูลจากสถิติของทางราชการ ข้อมูลขนาดภาคีรัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic data) และข้อมูลทางการเงินการคลัง เช่น ข้อมูลรายจ่ายจริงทั้งหมด ข้อมูลตัวแปรคุณภาพชีวิตด้านต่างๆ ฯลฯ ที่เกิดขึ้นในระดับจังหวัด ซึ่งจะนำมาวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ โดยใช้ช่วงระยะเวลาของปีงบประมาณ 2553 และ 2555 เป็นหลัก เนื่องจากก่อนปีงบประมาณ 2553 ระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (Government Fiscal Management System: GFMS)⁴ ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่จังหวัดได้อย่างครบถ้วน ประกอบกับ ผู้วิจัยต้องการวิเคราะห์ข้อมูลในปีงบประมาณต่างๆ ซึ่งเว้นช่วงห่างกันเพื่อให้สามารถมองเห็นความเคลื่อนไหว (movement) ของผลลัพธ์การใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านต่างๆ ได้ดีมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดการวิเคราะห์ข้อมูลในรอบปี 2555 ด้วย

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์

ผลลัพธ์ของการศึกษาถึงการขยายตัวของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการเงินการคลังที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน (quality of life) ในระดับจังหวัดของประเทศไทย นำมาสู่ประเด็นที่น่าสนใจในการอภิปรายผล ในประเด็นต่างๆ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ (economic development & income distribution)

จากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่า คุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ในภาพรวมไม่ได้เป็นผลมาจากการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการเงินการคลัง โครงการลงทุนของภาครัฐมีความซ้ำซ้อนกันของรายจ่ายประเภทต่างๆ โดยเฉพาะรายจ่ายงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดต่อประชากร ที่เป็นเหมือนการขยายระดับรายจ่ายในภารกิจปกติของหน่วยงานต่างๆ ให้เพิ่มสูงขึ้น โดยไม่ได้มีการบูรณาการ โครงการตามรายจ่ายประเภทต่างๆ ที่เกิดขึ้นในจังหวัดส่งผลให้การใช้จ่ายภาครัฐขาดประสิทธิภาพไม่ส่งผล

⁴ เป็นระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเชื่อมต่อกับระบบปฏิบัติการหลักๆ ในกระบวนการบริหารการเงินการคลังภาครัฐเข้าไว้ด้วยกันอย่างครบถ้วน ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารงานบุคคล การเงิน การบัญชี การตรวจสอบ และการจัดทำรายงานทางการเงินการคลัง ฯ ของหน่วยงานประมาณส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับหน่วยบริหารการเงินการคลังส่วนกลาง (กรมบัญชีกลางและธนาคารแห่งประเทศไทย) เป็นระบบที่มีความรวดเร็วและปลอดภัยสูง รวมทั้งช่วยสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหารงานคลังลงสู่หน่วยปฏิบัติการอีกด้วย

ให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร นอกจากนี้ การใช้จ่ายภาครัฐยังไม่ได้มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาทุนทางสังคม อาทิ การสร้างงานในชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ เป็นต้น โดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นชนบทหรือพื้นที่ที่มีระดับความเป็นเมืองต่ำ จำนวนหน่วยงานภาครัฐที่จัดบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ในระดับจังหวัดลงมา มีจำนวนมากและกระจัดกระจาย (fragmented) เกินกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงานโดยรวมเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน โดยตรง กล่าวคือ การจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดลงมามีแนวโน้มที่จะขาดประสิทธิภาพสูง เนื่องจากมีหน่วยงานประเภทต่างๆ จำนวนมากเกินไป ในประเด็นนี้ อาจนำไปสู่การปรับลดขนาดของภาครัฐทั้งในส่วนของจำนวนหน่วยงานภาครัฐและจำนวนบุคลากรภาครัฐให้มีความเหมาะสมกับการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด เพื่อให้การใช้จ่ายภาครัฐถูกนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ต่อไป

2) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development)

ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ผลการศึกษาจะแบ่งอธิบายออกเป็น 2 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการศึกษา และด้านการบริการด้านการแพทย์/สาธารณสุข โดยแต่ละด้านมีรายละเอียด ดังนี้

ด้านการศึกษา จะเห็นว่า การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลัง มีผลทั้งในเชิงบวกและลบต่อจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรกลุ่มอายุ 15 – 59 ปี และคะแนน O-net เฉลี่ยของนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ใน 8 กลุ่มสาระการเรียนรู้ ขณะที่การใช้จ่ายภาครัฐ และการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังไม่ได้ส่งผลให้สัดส่วนของนักเรียนที่ลาออกกลางคันลดลง เมื่อพิจารณารายตัวแปรแล้ว สามารถอธิบายเหตุผลได้ว่า แม้ว่าจำนวนหน่วยงานภาครัฐของแต่ละจังหวัดจะสามารถเข้าถึงโอกาสในการลงทะเบียนเข้าศึกษาในระบบโรงเรียนหรือเทียบเท่าได้มากขึ้น แต่คาดว่าน่าจะเป็นเพราะโรงเรียนหลายๆ แห่ง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทหรือจังหวัดที่มีระดับความเป็นเมืองต่ำ ประสบปัญหาในเชิงการบริหารจัดการ อาทิ การขาดแคลนบุคลากรที่ครบในทุกช่วงชั้นการศึกษาของโรงเรียนในชนบท ฯลฯ ส่งผลให้คุณภาพในการจัดการศึกษาลดลง เด็กนักเรียนไม่สามารถศึกษาในระบบได้อย่างต่อเนื่องจนจบและมีผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาไม่ดีตามมา ในทางกลับกันบุคลากรภาครัฐที่มีจำนวนมากขึ้นทำให้มีศักยภาพในการจัดการศึกษา

แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ รวมทั้งรายจ่ายเชิงภารกิจต่อประชากรได้ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเข้ารับการศึกษาได้มากขึ้น เช่น การมีนโยบายเรียนฟรี 15 ปี ฯลฯ เป็นต้น

ด้านการบริการด้านการแพทย์/สาธารณสุข ผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าการจัดบริการสาธารณสุขของรัฐในด้านนี้ทำได้ค่อนข้างดี โดยสามารถกำหนดจำนวนหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐในแต่ละประเภทให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถเข้าถึงบริการทางการแพทย์/สาธารณสุขได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่ในส่วนของ การกำหนดจำนวนบุคลากรภาครัฐยังไม่สามารถช่วยจัดเตรียมบุคลากรทางการแพทย์ในการให้บริการประชาชนอย่างเพียงพอและทั่วถึง นอกจากนี้ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ประชาชนที่อาศัยในจังหวัดที่มีความเป็นเมืองสูงมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงบริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขมากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดที่มีความเป็นชนบทหรือมีระดับความเป็นเมืองต่ำอีกด้วย ทำให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทอาจไม่ได้รับการดูแลอย่างเพียงพอและทั่วถึง ตั้งแต่การได้รับการอบรม การได้รับความรู้ในการดูแลสุขภาพที่ถูกต้อง การได้รับการรักษา ตลอดจนระบบการติดตามผู้ป่วยที่ดี

ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประกอบด้วย ด้านการศึกษาและการบริการด้านการแพทย์/สาธารณสุข ผลการศึกษาสามารถอภิปรายร่วมกันได้ว่า การจัดบริการสาธารณสุขของภาครัฐไทยในระดับจังหวัดลงไปในด้านเหล่านี้สามารถช่วยส่งเสริมโอกาสในการเข้าถึงบริการของประชาชนโดยง่ายและสะดวกมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สังเกตได้จากการศึกษาและมีนัยถึงการกำหนดนโยบายของภาครัฐในด้านการศึกษาและการแพทย์/สาธารณสุข ได้แก่ ความจำเป็นในการปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณสุข การกำหนดอัตรากำลังบุคลากรที่รับผิดชอบดูแลประชากรให้มีความเหมาะสม เนื่องจากผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่าการจัดบริการด้านศึกษามีแนวโน้มจะมีประสิทธิภาพในการบริการค่อนข้างต่ำเนื่องจากมีจำนวนหน่วยงานมากเกินไป ทำให้การใช้จ่ายภาครัฐส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในการบริหารจัดการภายในของแต่ละหน่วยงาน และเหลือเป็นรายจ่ายในการจัดบริการโดยตรงต่อประชาชน อาทิ เด็กนักเรียน ฯลฯ ในสัดส่วนที่น้อยลง ในขณะที่ด้านการแพทย์/สาธารณสุขจะต้องมีการปรับปรุงการกำหนดอัตรากำลังของบุคลากรภาครัฐ โดยเฉพาะในภารกิจด้านการแพทย์/สาธารณสุขให้เพียงพอต่อประชาชนในจังหวัด นอกจากนี้ ภาครัฐอาจมีความจำเป็นในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่ชนบทอีกด้วย ทั้งนี้ นโยบายเหล่านี้จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละจังหวัดมีคุณภาพชีวิตด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ดียิ่งขึ้น

3) ด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและคุณภาพชีวิต (physical development & quality of life)

จากผลการศึกษาโดยภาพรวมสะท้อนให้เห็นว่า ผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังไม่ได้มีผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและคุณภาพชีวิตดีขึ้น ในบางด้านกลับเป็นผลมาจากปัจจัยอื่นๆ นอกเหนือจากการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันที่ช่วยให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น สามารถยืนยันข้อมูลที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของแต่ละด้านที่ผ่านมาได้ว่า หลักเกณฑ์ในการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ การกำหนดอัตรากำลัง และการใช้จ่ายภาครัฐที่เหมาะสมโดยเฉพาะในส่วนของพัฒนาคุณภาพชีวิตในด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและคุณภาพชีวิตจึงควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาให้มีการออกแบบและจัดสรรงบประมาณแบบใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

โดยภาพรวมของผลการศึกษาในแต่ละด้านที่อธิบายข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ผลลัพธ์ของการดำเนินกิจกรรมของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลัง ยังไม่ได้ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของไทยดีขึ้นเท่าใดนัก ยังคงไม่ได้เป็นไปตามหลักคิดหน้าที่ของภาครัฐในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยการกระจายทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีความกินดี อยู่ดี และประชาชนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการจากรัฐได้อย่างทั่วถึง สาเหตุที่ภาพรวมเป็นเช่นนั้นเนื่องจากหลักเกณฑ์ในการกำหนดการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดจำนวนบุคลากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐในแต่ละจังหวัดยังไม่ได้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในทางกลับกันการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐเพื่อมาทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของกระทรวง/กรมต่างๆ ในระดับจังหวัดลงมากลับมีจำนวนมากเกินไป ปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อนกันและกระจัดกระจาย (fragmented) เกินกว่าที่ควรจะเป็น ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการภายในหน่วยงาน อาทิ งบบุคลากร งบดำเนินงาน งบรายจ่ายอื่น ฯลฯ เป็นต้น มีสัดส่วนที่สูง และมีค่าใช้จ่ายที่คงเหลือในการให้บริการประชาชนโดยตรงไม่มากนัก ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในแต่ละจังหวัด

แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีการตื่นตัวและให้ความสำคัญกับการบริหารงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีการกำหนดให้จังหวัดและกลุ่มจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาโดยมองจังหวัดเป็นองค์รวมเพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และประสานงานจากทุกภาคส่วนในจังหวัด ตั้งแต่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ โดยเป็นหน่วยงบประมาณที่สามารถยื่นคำขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงบประมาณเองได้โดยตรง เพื่อนำไปสู่ประโยชน์ของประชาชนในระดับพื้นที่ (area-based) ในการมีคุณภาพชีวิตที่ดีก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แนวปฏิบัติที่ผ่านมาการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัด การกำหนดเป้าหมาย และการจัดทำแผนงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ ยังคงใช้วิธีการเหมือนเดิม จึงเปรียบได้กับสำนวนไทยที่ว่า “เหล้าเก่าในขวดใหม่” นั่นเอง ซึ่งหากการจัดสรรงบประมาณยังคงเป็นไปในลักษณะเดิมเช่นนี้ ก็ยากที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดดีขึ้นได้

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านของดัชนีวัดคุณภาพชีวิต จะเห็นว่าการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันยังไม่ได้ส่งผลต่อการลดช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดให้แคบลงแต่อย่างใด อาทิ สัดส่วนคนยากจน ภาระหนี้ครัวเรือน และสัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการดูแลจากรัฐ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา ยังไม่ได้มีการนำข้อมูลดังกล่าวมาเป็นปัจจัยในการจัดสรรงบประมาณในแต่ละระดับเพื่อมุ่งแก้ไขความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดอย่างชัดเจน ข้อสังเกตนี้น่าจะนำไปสู่การปรับปรุงและพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในบางประเด็นต่อไป

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่ง จากผลการศึกษาจะเห็นว่าการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดยังคงไม่สามารถสนับสนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดได้มากนัก เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายจ่ายจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายจ่ายจริงทั้งหมดในจังหวัดต่างๆ ในปี 2553 และ 2555 โดยเฉลี่ยอยู่ที่ราวร้อยละ 27-30 ของรายจ่ายจริงทั้งหมดในจังหวัดเท่านั้น ข้อมูลดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการส่งเสริมการกระจายอำนาจทั้งในรูปแบบของการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สามารถถ่ายโอนไปได้อย่างครบถ้วน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพและทรัพยากรที่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีขนาดรายจ่ายสูง รายจ่ายส่วนใหญ่ในแต่ละจังหวัดยังคงเป็นรายจ่ายเชิงภารกิจ

ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่จังหวัดอยู่ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่จำกัดเป็นอย่างมากในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเอง เหตุผลเหล่านี้ส่งผลให้การใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่ได้ช่วยส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีได้เท่าที่ควร ดังนั้น การส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น พร้อมกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารให้มีความเหมาะสมจึงเป็นประเด็นที่น่าจะมีความศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

แนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของประเทศไทย

เพื่อให้การกำหนดนโยบายของภาครัฐ การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินกิจกรรมทาง การคลัง และการใช้จ่ายภาครัฐในระดับจังหวัดของประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างมีคุณค่าและมีความหมายต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ประกอบกับการบูรณาการในการจัดบริการสาธารณะในทุกระดับ จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้าง ระบบการจัดสรรงบประมาณภาครัฐ และระบบข้อมูลทางการเงินการคลัง ฯลฯ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) การจัดระบบโครงสร้างของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ให้มีความเป็นเอกภาพ (unified system) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่จังหวัด

จากผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวมที่การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันไม่ได้ช่วยส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดดีขึ้นนั้น เนื่องจากหน่วยจัดบริการมีจำนวนมากเกินไป กระจัดกระจาย (fragmented) และทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันเอง จนทำให้การจัดบริการสาธารณะมีแนวโน้มที่จะขาดประสิทธิภาพ และไม่นำไปสู่การใช้จ่ายภาครัฐที่เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด ภาครัฐจึงควรมีการจัดระบบโครงสร้างของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐที่มีตั้งเป็นหน่วยจัดบริการในพื้นที่จังหวัดใหม่ โดยการรวมหน่วยจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่เป็นหน่วยงานเดียวกัน มีเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งในด้านของการพัฒนาเศรษฐกิจ การจัดการศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน ฯลฯ โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจมีการถ่ายโอนภารกิจที่เคยจัดบริการสาธารณะให้แก่หน่วยงานดังกล่าวด้วย โดยการสร้างความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะจะช่วยให้ลดขนาดของภาครัฐทั้งในส่วนของหน่วยงานและบุคลากรภาครัฐที่เป็นหน่วยจัดบริการลงได้ในระยะ

ยาว รวมทั้งลดปัญหาจากการทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละระดับและการจัดสรรงบประมาณแบบ “เบี้ยหัวแตก” ที่เคยเป็นมาด้วย

เมื่อสามารถลดความซ้ำซ้อนของหน่วยจัดบริการและลดจำนวนบุคลากรภาครัฐดังกล่าวแล้ว จะทำให้มีรายจ่ายในการบริหารจัดการภายในที่ลดลง สามารถเพิ่มระดับการใช้จ่ายงบประมาณในการลงทุนมากขึ้น ประกอบกับการมีศักยภาพ อำนาจหน้าที่ และพื้นที่การปกครองในระดับจังหวัด จะช่วยให้มีความประหยัดจากขนาด (economy of scale) ในการจัดบริการสาธารณะด้วย การจัดระบบโครงสร้างดังกล่าวจึงน่าจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในจังหวัดได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ในแต่ละด้านแล้วจะเห็นว่าผลการวิเคราะห์ในบางด้านช่วยสนับสนุนแนวทางในการจัดระบบโครงสร้างดังกล่าวข้างต้นนี้ อย่างเด่นชัด โดยผลการวิเคราะห์ในบางด้านที่การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังส่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิตินั้น จะเห็นว่าการใช้จ่ายภาครัฐในภาพรวมทั้งหมดในจังหวัดและจำนวนบุคลากรภาครัฐที่ลดลง จะช่วยนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในด้านนั้น อาทิ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ จะเห็นว่ารายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นและจำนวนบุคลากรภาครัฐที่ลดลงมีส่วนช่วยเกื้อหนุนให้รายได้เฉลี่ยต่อประชากรในจังหวัดสูงขึ้น และในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะเห็นว่ารายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น และจำนวนบุคลากรภาครัฐที่ลดลงมีส่วนช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงบริการทางการแพทย์/สาธารณสุข (การเข้าถึงเตียงผู้ป่วยและบุคลากรทางการแพทย์) ได้ง่ายขึ้น ฯลฯ เป็นต้น

จากตารางที่ 1 ด้านล่างนี้ ตัวอย่างจังหวัดที่มีจำนวนบุคลากรลดลงและระดับรายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น แล้วนำไปสู่ผลลัพธ์ของคุณภาพชีวิตที่พึงประสงค์นั้น ผู้วิจัยได้ดึงตัวอย่างจังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านนั้นอย่างเด่นชัด (รายได้เฉลี่ยต่อประชากรและการเข้าถึงเตียงผู้ป่วยและบุคลากรทางการแพทย์) ในปี 2553 และ 2555 มาเป็นตัวอย่างของการสนับสนุนข้อเสนอในประเด็นของการสร้างเอกภาพของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ โดยในด้านรายได้เฉลี่ยต่อประชากรที่สูงขึ้น ได้แก่ ระยอง พระนครศรีอยุธยา และฉะเชิงเทรา ฯลฯ

ตารางที่ 1 ตัวอย่างจังหวัดที่มีจำนวนบุคลากรภาครัฐลดลง และระดับรายจ่ายทั้งหมดในจังหวัด
ต่อประชากรเพิ่มขึ้นแล้วส่งผลให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด

จังหวัด	จำนวนบุคลากร (คน)		ระดับรายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากร (บาทต่อประชากร)	
	2553	2555	2553	2555
รายได้เฉลี่ยต่อประชากร				
ระยอง	18,404.00	20,502.00	34,476.64	38,427.99
พระนครศรีอยุธยา	24,909.00	27,964.00	17,045.33	25,099.71
ฉะเชิงเทรา	18,579.00	19,549.00	17,878.69	23,583.71
การเข้าถึงเตียงผู้ป่วยและบุคลากรทางการแพทย์				
นครนายก	8,666.00	9,824.00	22,043.52	24,599.33
สิงห์บุรี	9,774.00	11,190.00	19,699.58	36,501.21
ลำปาง	24,599.00	24,734.00	18,314.16	21,822.39
Mean	27,786.89	28,839.75	18,338.07	23,495.22

ที่มา: คำนวณ โดยผู้วิจัย

ในขณะที่ในด้านการเข้าถึงเตียงผู้ป่วยและบุคลากรทางการแพทย์ที่ง่ายขึ้น ได้แก่ นครนายก สิงห์บุรี และลำปาง ฯลฯ จากข้อมูลนี้สามารถสนับสนุนได้ว่าหากจังหวัดเหล่านี้มีการลดขนาดภาครัฐลงแล้ว จะช่วยลดความซ้ำซ้อนของหน่วยจัดบริการและลดจำนวนบุคลากรภาครัฐ ทำให้มีรายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดที่ดีขึ้น

นอกจากเหตุผลของการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะดังกล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น การสร้างความเป็นเอกภาพในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่แบบเบ็ดเสร็จยังมีความได้เปรียบในการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากใกล้ชิดและมีความรับผิดชอบกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสังกัดราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่งผลให้การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังน่าจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่พึงประสงค์ของประชาชนในจังหวัดอีกด้วย

2) การกำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ (new budgetary process) ให้เป็นระบบงบประมาณแบบเชิงพื้นที่ (area-based budgeting) อย่างแท้จริง

จากผลการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นว่า ที่ผ่านมามีผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐไม่ได้เป็นไปอย่างสอดคล้องกับประเด็นปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐได้ดีเท่าที่ควร โดยจะสังเกตได้จากผลการวิเคราะห์ในบางด้านนั้น ขนาดของภาครัฐและขนาดของการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐไม่ได้ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดแต่อย่างใด อาทิ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ ขนาดของภาครัฐและการใช้จ่ายของภาครัฐไม่ได้ส่งผลให้ภาระหนี้ครัวเรือนและสัดส่วนคนยากจนในจังหวัดลดลง และในด้านการพัฒนาเชิงกายภาพและคุณภาพชีวิต จะเห็นว่าขนาดของภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐไม่ได้ส่งผลให้สัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการดูแลจากรัฐเพิ่มสูงขึ้น ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการปรับระบบงบประมาณให้มีการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ให้มีการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่พื้นที่ในรูปแบบของงบประมาณเชิงพื้นที่ (area-based budgeting) มากขึ้น พร้อมๆกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณให้มีความสอดคล้องกับระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัด เพื่อให้ช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดแคบลง โดยมีแนวทางเชิงนโยบายดังนี้

2.1) กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำตั้งอยู่ที่ราชการส่วนกลาง ขณะที่รายจ่ายของแต่ละกรม/กระทรวงให้มีการจัดตั้งอยู่ที่จังหวัดตามภารกิจของกรม/กระทรวง โดยในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐบาลต้องกำหนดแนวทางการจัดทำงบประมาณให้มีการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในระดับต่างๆ ในพื้นที่จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด เพื่อระบุประเด็นปัญหาและระดับความรุนแรงในพื้นที่ มีการจัดลำดับความสำคัญของโครงการในการจัดสรรงบประมาณ (priority) แล้วจัดทำค่าของงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง ในลักษณะของการจัดสรรงบประมาณตามประเด็นปัญหา (issue-based budgeting)

2.2) ในการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐในแต่ละจังหวัด รัฐบาลต้องส่งเสริมการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในทางตรงของประชาชนในแต่ละระดับ โดยสร้างโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดระดับบริการสาธารณะจากรัฐที่ควรได้รับ ซึ่งมีต้นทุนการให้บริการอันมาจากภาษีที่ประชาชนในจังหวัดเป็นผู้จ่าย (โดยเฉพาะงบประมาณขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น) ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเพื่อไม่ให้เป็นภาระสร้างภาระภาษีเกินความจำเป็น (tax burden) ให้แก่ประชาชนในพื้นที่อีกด้วย

การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมจะช่วยเพิ่มโอกาสให้ประชาชนสามารถกำหนดแผนงาน โครงการและงบประมาณต่างๆ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ ในกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจัดทำงบประมาณนั้น หน่วยงานภาครัฐอาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำประชาคม โดยจัดให้มีการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม (socioeconomic data) ในระดับท้องถิ่นจนถึงระดับจังหวัดโดยอาจใช้ดัชนีชี้วัดจากงานวิจัยนี้เป็นจุดเริ่มต้นให้ประชาชนรับทราบระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งกำลังเผชิญอยู่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการเสนอแผนงานและโครงการได้อย่างเหมาะสม ต่อจากนั้นจึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดประชาคมรวบรวมข้อมูลเพื่อส่งต่อถึงหน่วยงานระดับที่สูงขึ้นไป อาทิ จังหวัด หน่วยงานราชการส่วนกลาง ฯลฯ เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอทางงบประมาณต่อไป

2.3) กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณกลับลงไปยังแต่ละจังหวัดของรัฐบาลต้องพิจารณาให้เป็นไปเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำทางการคลัง (fiscal disparity) และสร้างคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละจังหวัดมีความเจริญแตกต่างกัน บางจังหวัดมีทรัพยากรมากกว่าย่อมสามารถพัฒนาจังหวัดได้ดีกว่าบางจังหวัดที่ขาดแคลนทรัพยากร ประกอบกับเมื่อพิจารณาผลการวิเคราะห์เป็นรายด้านแล้ว พบว่า การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังยังไม่ได้ส่งผลต่อการลดช่องว่างของระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดให้แคบลง อาทิ สัดส่วนคนยากจน ภาระหนี้ครัวเรือน และสัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการดูแลจากรัฐ ฯลฯ เป็นต้น ในขณะที่ขนาดภาครัฐที่ขยายตัวมากขึ้นหรือลดลงในแต่ละจังหวัดมีผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด โดยผลการวิเคราะห์ในบางด้านที่การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังส่งผลลัพธ์ที่พึงประสงค์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั้น จะเห็นว่าการใช้จ่ายภาพรวมทั้งหมดในจังหวัดและจำนวนบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้น จะช่วยนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ในด้านนั้น อาทิ ในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะเห็นว่ารายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากรและจำนวนบุคลากรภาครัฐที่เพิ่มสูงขึ้นช่วยส่งเสริมให้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรกลุ่มอายุ 15 -59 ปี เพิ่มสูงขึ้น ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 2 ตัวอย่างจังหวัดที่การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลัง ส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดที่สูงหรือต่ำ

จังหวัด	จำนวนบุคลากร (คน)		ระดับรายจ่ายทั้งหมดในจังหวัดต่อประชากร (บาทต่อประชากร)	
	2553	2555	2553	2555
จังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตสูง				
สงขลา	52,524.00	54,755.00	20,607.41	25,504.35
นนทบุรี	33,215.00	40,431.00	11,273.05	14,830.99
ปทุมธานี	22,012.00	23,467.00	12,329.77	18,465.41
จังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตต่ำ				
แม่ฮ่องสอน	9,423.00	10,715.00	16,418.52	19,526.62
หนองบัวลำภู	12,412.00	13,300.00	10,432.76	13,425.30
ตาก	17,266.00	18,956.00	26,188.49	20,032.65
Mean	27,786.89	28,839.75	18,338.07	23,495.22

ที่มา: คำนวณโดยผู้วิจัย

จากข้อมูลตัวอย่างจังหวัดดังแสดงในตารางที่ 2 ข้างต้น เป็นตัวอย่างจังหวัดที่ได้รับขนาดภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต กล่าวคือ เมื่อมีขนาดภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐที่ขยายตัวมากขึ้นจะช่วยเกื้อหนุนให้มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดที่พึงประสงค์ โดยผู้วิจัยได้ดึงตัวอย่างจังหวัดที่มีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีในด้านนั้นอย่างเด่นชัด (จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรกลุ่มอายุ 15 -59 ปี) ในปี 2553 และ 2555 มาเป็นตัวอย่างในการสนับสนุนข้อเสนอในประเด็นของการมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของแต่ละจังหวัด โดยตัวอย่างจังหวัดที่มีขนาดภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐที่เพิ่มสูงขึ้นแล้วจะส่งผลให้มีระดับคุณภาพชีวิตที่พึงประสงค์ ประกอบด้วย สงขลา นนทบุรี ปทุมธานี ฯลฯ ในทางกลับกัน หากมีขนาดภาครัฐและการใช้จ่ายภาครัฐที่ลดลงในบางจังหวัดจะส่งผลกระทบต่อให้จังหวัดเหล่านั้นมีระดับคุณภาพชีวิตที่ลดลงด้วย อาทิ แม่ฮ่องสอน หนองบัวลำภู และตาก ฯลฯ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลัง จึงส่งผล

ต่อการลดความเหลื่อมล้ำและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละจังหวัดด้วย
อย่างชัดเจน

การมุ่งจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละจังหวัดน่าจะช่วยให้เกิด
การพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ตรงประเด็นปัญหามากขึ้น กล่าวคือ จะต้องจัดสรรงบประมาณกลับไป
ยังจังหวัดตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับการพิจารณาถึงระดับปัญหา
ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด⁵ ในบริบทของประเทศไทย หลักเกณฑ์
ในการจัดสรรงบประมาณกลับสู่จังหวัดในประเด็นนี้ อาจใช้การพัฒนาคดัชนีชี้วัดจากงานวิจัยนี้ เช่น
สัดส่วนคนยากจน สัดส่วนของผู้ด้อยโอกาสที่ได้รับการดูแลจากรัฐ จำนวนปีการศึกษาโดยเฉลี่ย
ของประชาชนกลุ่มอายุ 15-59 ปี ฯลฯ หรือดัชนีชี้วัดอื่นๆ อาทิ ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human
Achievement Index: HDI) ของ UNDP ฯลฯ เป็นต้น จากนั้นจึงนำมาถ่วงน้ำหนักร่วมกับหลักเกณฑ์
ในการจัดสรรงบประมาณอื่นๆ อาทิ จำนวนประชากรในจังหวัด จำนวนประชากรวัยพึ่งพิง รายได้
เฉลี่ยต่อประชากร ฯลฯ เพื่อมุ่งสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนกลุ่มนี้ที่มีอยู่ในแต่ละ
จังหวัด ในกรณีการจัดสรรงบประมาณลักษณะนี้รัฐบาลอาจใช้การกำหนดสัดส่วนของงบประมาณ
ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดจำนวนหนึ่ง เช่น อาจกำหนดให้มีงบประมาณ
ร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐทั้งหมดในปีงบประมาณ ฯลฯ จากนั้นจึงนำมาคำนวณ
ยอดจัดสรรตามดัชนีชี้วัดที่กำหนดในแต่ละจังหวัด เช่น รายได้เฉลี่ยต่อประชากร (จังหวัดที่มี
รายได้เฉลี่ยต่อประชากรน้อยจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาก) สัดส่วนคนยากจนในจังหวัด
(จังหวัดที่มีสัดส่วนคนยากจนมากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมาก) ฯลฯ หากเป็นไปตาม
ตัวอย่างข้างต้นแล้วจังหวัดที่มีดัชนีชี้วัดดังกล่าวต่ำ อาทิ จังหวัดแม่ฮ่องสอน หนองบัวลำภู
กาฬสินธุ์ ฯลฯ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสัดส่วนที่สูงกว่าจังหวัด
อื่นๆ

แนวปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวอาจนำมาปรับใช้ในการจัดสรร
งบประมาณเพื่อลดความเหลื่อมล้ำอันเกิดจากความแตกต่างกันระหว่างจังหวัดที่มีความเป็นเมืองกับ
จังหวัดที่มีความเป็นชนบทหรือมีระดับความเป็นเมืองต่ำ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า
ประชาชนที่อาศัยอยู่ในจังหวัดที่ชนบทมีแนวโน้มที่จะเข้าถึงการบริการด้านการศึกษาและการ

⁵ อาจมีการพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไปสู่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน (pro-poor budget allocation) เพื่อให้เอื้อต่อการจัดสรรงบประมาณโดยตรงไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและคนยากจน

บริการด้านการแพทย์/สาธารณสุข ได้ยากกว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองสูง รัฐบาลจึงอาจใช้ดัชนีวัดระดับความเป็นเมืองของจังหวัดเป็นเกณฑ์ในการถ่วงน้ำหนักเพื่อการจัดสรรงบประมาณที่ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดในแนวทางเช่นเดียวกัน โดยอาจสนับสนุนให้มีการลงทุนด้านการศึกษาและการแพทย์/สาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพในพื้นที่ชนบทมากขึ้น ก็เป็นสิ่งที่ควรให้ความสำคัญ

3) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภทและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย

ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อจำกัดของงานวิจัยครั้งนี้ว่าข้อมูลรายจ่ายภาครัฐทั้งหมดเป็นรายจ่ายจริงของภาครัฐในระดับต่างๆ เฉพาะที่มีการเบิกจ่ายผ่านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และรายจ่ายจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิได้ครอบคลุมรายจ่ายประเภทอื่นที่อยู่นอกระบบงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากขาดข้อมูลที่ชัดเจนและครบถ้วน ทำให้การวิเคราะห์อาจไม่ครบถ้วน ประกอบกับข้อมูลการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐที่มีการเผยแพร่ในปัจจุบัน ยังขาดความชัดเจน เนื่องจากข้อมูลที่เผยแพร่เป็นเพียงการจำแนกกว้างๆ อาทิ การจำแนกระหว่างงบประจำและงบลงทุน หรือการจำแนกตามรายการกรม/กระทรวง ซึ่งเป็นการจัดสรรในลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down) ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นภาพว่าเมื่อมีการจัดสรรงบประมาณแล้วมีการใช้จ่ายในพื้นที่จังหวัดตนมากน้อยเพียงใด และอย่างไร ในอนาคตรัฐบาลจึงควรมีการจัดทำงบประมาณภาครัฐที่ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกประเภททั้งรายจ่ายในปีปัจจุบันและรายจ่ายผูกพันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ รายจ่ายที่ไม่ถูกรวบรวมไว้ในเอกสารรายจ่ายงบประมาณและควรมีการปรับปรุงโดยการนำเข้ามารวบรวมไว้ในระบบได้แก่

3.1) รายจ่ายประเภท tax expenditure ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการยกเว้นภาษี ลดค่าธรรมเนียมนิคม ฯลฯ ให้แก่บุคคลหรือสถานประกอบการ

3.2) รายจ่ายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และกองทุนสาธารณะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือที่มิได้เป็นเจ้าของแต่มีหน้าที่บริหารจัดการ (fiduciary fund) ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีรายได้จากเงินงบประมาณส่วนหนึ่งและรายได้จากค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม ฯลฯ ที่จัดเก็บจากผู้ใช้บริการโดยตรง

3.3) รายจ่ายจากโครงการเงินกู้ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินนอกงบประมาณอื่นๆ อาทิ รายจ่ายที่เกิดขึ้นจากนโยบายกึ่งการคลัง (quasi-fiscal policy) ฯลฯ เป็นต้น

3.4) รายจ่ายชำระคืนเงินต้น ดอกเบี้ย ฯลฯ ที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้และการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

หากมีการรวบรวมรายจ่ายดังกล่าวเข้าไปในการจัดทำงบประมาณของรัฐ นอกจากจะสามารถวิเคราะห์/ประเมินผลสำเร็จและติดตามผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับต่างๆ ได้โดยง่ายและสะดวกแล้ว ยังช่วยให้มีระบบรายงานข้อมูลรายจ่ายสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ เป็นการสร้างความโปร่งใสทางการคลัง (fiscal transparency) ในการเปิดเผยข้อมูลรายจ่ายภาครัฐในแต่ละระดับ อันจะนำไปสู่การลดปัญหาการขาดวินัยทางการคลังของภาครัฐ (fiscal indiscipline) ด้วย

4) การพัฒนาฐานข้อมูลขนาดภาครัฐ ข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ข้อมูลขนาดภาครัฐ ประกอบด้วย ข้อมูลส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐประเภทต่างๆ ข้อมูลบุคลากรภาครัฐ ฯลฯ ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดยังไม่มีกรรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ บางข้อมูลไม่มีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเช่นสากล ดังนั้น ในอนาคตภาครัฐจึงควรมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ในรูปแบบของฐานข้อมูลที่เป็นระบบ โดยเริ่มที่การกำหนดโครงสร้างข้อมูลที่เป็นในการวิเคราะห์คุณภาพชีวิต อาทิ โครงสร้างข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคม (socioeconomic data framework) ฯลฯ เป็นต้น จากนั้นจึงพัฒนาแนวทางในการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวต่อไป การที่ภาครัฐมีข้อมูลดังกล่าวที่ถูกต้องครบถ้วนและมีความเป็นปัจจุบัน จะทำให้สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ในมิติต่างๆ ที่หลากหลายได้ทันที อาทิ การวิเคราะห์ผลลัพธ์การใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันทางการคลังรายแผนงาน (program) ที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละด้าน เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของผลลัพธ์การใช้จ่ายรายด้านได้อย่างเด่นชัด ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งจะประโยชน์อย่างมากต่อการประเมินผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและเกิดประโยชน์ต่อการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ดีขึ้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมการปกครอง. 2555. รายชื่ออำเภอ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.amphoe.com/amphoe_list.php สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2556.
- กรมประชาสัมพันธ์. 2556. นามสงเคราะห์ส่วนราชการไทย. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://gphone.prd.go.th/> สืบค้นเมื่อ 18 เมษายน 2556.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2556. สถิติผู้รับบริการทำงานสังคม (ผู้พิการ ผู้สูงอายุ คนยากจน ผู้ป่วย เอดส์ คนเร่ร่อน และผู้ประสบภัยพิบัติ) ปีงบประมาณ 2553 – 2555. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=9890 สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม 2558.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. 2552. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์. 2532. หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน, ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ). งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์. 19-34. กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2529. ผลประโยชน์สาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (มิถุนายน).
- จรัส สุวรรณมาลา. 2542. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ?. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2546. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนรัชการพิมพ์ จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2553. ประชาธิปไตยทางการคลัง. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2556ก. การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแข่งขัน หักหลัง และคุ้มครอง ภาค 1 : สถาบันการคลัง. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2556ข. การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแข่งขัน หักหลัง และคุ้มครอง ภาค 2 : รัฐและระบบเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2556ค. การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแข่งขัน หักหลัง และคุ้มครอง ภาค 3 : รายได้ภาครัฐ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2556ง. การคลังภาครัฐ ว่าด้วยการแข่งขัน หักหลัง และคุ้มครอง ภาค 4 : รายจ่ายภาครัฐ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา. 2556จ. ก้าวข้ามกับดัก HAMILTON PARADOX: ผู้จังหวัดจัดการตนเอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จรัส สุวรรณมาลา, วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง. 2553. สถาบันและกฎหมายการเงิน การคลัง: บทเรียนจากประเทศแคนาดา นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุมพฏ สายหยุด. 2546. คุณภาพแห่งชีวิต: จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.puey.in.th> สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2556.

ชัยวัฒน์ ปัญจพงษ์. 2521. ประชากรศึกษา. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2532. งบประมาณแผ่นดินและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจส่วนรวม, ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ). งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์. 1-18. กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2543. การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ. บทความนำเสนอการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "รายจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ" ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2548. เปลี่ยน "สวัสดิการรัฐ" จาก "สงเคราะห์" ให้ชุมชนจัดการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.manager.co.th/Politics/ViewNews.aspx?NewsID=9480000075699> สืบค้นเมื่อ 2 เมษายน 2556.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2553. งบประมาณแผ่นดินและการสนับสนุนนโยบายสาธารณะ. ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ). นโยบายการคลังสาธารณะ. 41-61. กรุงเทพฯ: บริษัทแปลน พรินติ้ง จำกัด.

นิพนธ์ คันธเสวี. 2525. *คุณภาพชีวิตกับสังคมไทย*. บทความนำเสนอการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ภาวะสังคมไทย" ณ โรงแรมสยามเนเชอรัลริゾート จังหวัดชลบุรี.

บัวพันธ์ พรหมพักพิง และคณะ. 2552. *การพัฒนารูปแบบการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุน วิชาการ 6 จังหวัดขอนแก่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (สิงหาคม).

พลภัทร บุราคม. 2540. *การวิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เอส แอนด์ จี กราฟฟิค. 2072907782154

พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ. 2548. *12 แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์: ความหมาย การวัด*. กรุงเทพมหานคร: เสมอธรรม.

มัลลิกา บุณนาค. 2555. *สถิติเพื่อการวิจัยและตัดสินใจ: เทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลและคำอธิบาย ผลลัพธ์จากโปรแกรมสำเร็จรูป*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วันทนี วาสิกะสิน. 2536. *สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์*. วารสารสมาคมเศรษฐศาสตร์. 3 (11) (เมษายน-มิถุนายน) : 60-61.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. *การบริหารภาษีอากรและรายได้ของรัฐ: หลักการและแนวปฏิบัติสำหรับ นักรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ : โครงการผลิตตำราและเอกสารการสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551. *การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล*. รายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย. (สิงหาคม).

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2555. *กลยุทธ์การปรับตัวทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้ภาวะวิกฤติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2557. *โครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี. (สิงหาคม).

ศุภชาติ สุขารมณ. 2543. *ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐและข้อสังเกตจากการพิจารณางานทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ปี 2542*. บทความนำเสนอการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "รายจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ" ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สกนธ์ วัลญญาวัฒนา. 2547. *ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลัง: ภาครายจ่าย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก www.mpa9.net/Doc/630/AJ_Sakon/sakol630.doc สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2556.

สกนธ์ วัลญญาวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล. 2548. *ความเสี่ยงจากการใช้เครื่องมือการคลังเพื่อการพัฒนาประเทศ*. บทความนำเสนอการจัดสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "ทิศทางการเศรษฐกิจไทย ปี 2548" ณ สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์.

สถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน). 2553. *ข้อมูลการสอบ O-NET*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.niets.or.th/index.php/exam_information/view_se/1 สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2558.

สำนักงบประมาณ. 2555. *งบประมาณโดยสังเขป*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.bb.go.th/> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2556. 2072907782155

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2550. *ดัชนีชี้วัดความสุขของภาครัฐและภาคีการพัฒนา*. วารสารเศรษฐกิจและสังคม. 44(1): 62-68.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2556. *บัญชีประชาชาติ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?tabid=317> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2556.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. *ระบบฐานข้อมูลด้านสังคมและคุณภาพชีวิต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=63> สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2558.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. 2551. *คู่มือการรองรับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมของนักสังคมสงเคราะห์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2558. ข้อมูลสถิติจากการสำมะโน/สำรวจ/รายงานสถิติจังหวัด/สำรวจพิเศษ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://service.nso.go.th/nso/nso_center/project/search_center/province-th.htm สืบค้นเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2558.

สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง. 2557. จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://stat.bora.dopa.go.th/stat/sumyear.html> สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2557.

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2555. สรุปข้อมูลอปท. ทั่วประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2556.

สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2557. สรุปข้อมูลอปท. ทั่วประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> สืบค้นเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2557.

สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. 2553. กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2553. กรุงเทพมหานคร: ซีรานูสรณ์การพิมพ์.

สำนักพัฒนาระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน สำนักงาน ก.พ. 2555. กำลังคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2555. กรุงเทพมหานคร: ซีรานูสรณ์การพิมพ์.

สุพรรณิ ไชยอาพร และสนิท สมักรการ. 2535. การวิเคราะห์ทางสังคมเพื่อการพัฒนา: แนวความคิดและวิธีการ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2072907782156

การสัมภาษณ์

ประเทืองทิพย์ ชีรเวชเจริญชัย. 28 มีนาคม 2556. สัมภาษณ์. นักวิชาการคลังชำนาญการพิเศษ. สำนักกำกับและพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. เวลา 14.30 - 15.30 น.

วิลาวรรณ พยาน้อย. 28 มีนาคม 2556. สัมภาษณ์. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ สำนักกำกับและพัฒนาระบบการบริหารการเงินการคลังแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. เวลา 14.00 - 14.30 น.

กฎหมาย/เอกสารของทางราชการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548.

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2551.

ภาษาอังกฤษ

Atkinson, Lloyd. 1982. *Economics: the science of choice*. Illinois: Richard D. Irwin, INC.

Barker, Robert L.. 2003. *The Social Work Dictionary*. Maryland: National Association of Social Workers.

Barr, Nicholas. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
2072907782157

Barro, Robert & Grilli, Vittorio. 1994. *European Macroeconomics*. London: Macmillan Publishers Limited.

Brixli Hana P., Christian M.A. Valenduc, & Zhicheng Li Swift. 2004. *Tax Expenditure-Shedding Light on Government Spending through the Tax System Lesson from Developed and Transition Economies*. Washington D.C.: The World Bank.

Cambridge. 2009. *Cambridge academic content dictionary*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dalkey, Norman C., & Rourke, Daniel L.. 1973. *The Delphi procedure and rating quality of life factors. The Quality of Life Concept*, In EPA, 2-210. Washington D.C.: Environmental Protection Agency.

Erasmus, C. B. & Visser, P. W.. 2002. *The Management of Public Finance*. Cape Town: Oxford University Press.

Friedlander, Walter A., & Apte, Robert Z. 1980. *Introduction to social welfare*. New Jersey: Prentice-Hall.

Gujarati, Damodar. 1999. *Essential of Econometrics*. Singapore: The McGraw-Hill Companies.

Gyourko, Joseph & Tracy, Joseph. 1991. *The Structure of Local Public Finance and the Quality of Life*. The Journal of Political Economy, 99 (4), 774-806.

Keynes, John M.. 1935. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Krueathep, Weerasak. 2002. *Fiscal Decentralization and Economic Welfare: A Cross-Country Study*. A Policy Paper for Master's Degree in Public Policy Program National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).

Ladd & Yinger. (1989). *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

- Larkey, Patrick D. et al. 1981. *Theorizing About the Growth of Government: A Research Assessment*. Journal of Public Policy, 1 Part 2, 157-220.
- Macmillan Dictionary. 2013. *public spending definition*. (online). Retrieved : <http://www.macmillandictionary.com/>, (April 2013, 2) 2072907782158
- Musgrave, Richard, & Musgrave, Peggy. 1989. *Public finance in theory and practice*. New York: The McGraw-Hill Companies.
- Niskanen, William. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine-Atherton.
- Niskanen, William. 1973. *Bureaucracy: Servant or Master?* London: Institute of Economic Affairs.
- North, Douglas. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglas. 1991. *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, 5(1), 97-112.
- OECD. 2010. *OECD Better Life Index*. (online). Retrieved: <http://www.oecd.org/statistics/datalab/bli.htm>, (April 2013, 4)
- OECD. 2012. *General government total outlays*. (online). Retrieved: <http://stats.oecd.org/>, (April 2013, 1)
- Oxford Poverty & Human Development Initiative. 2010. *Multidimensional Poverty Index*. (online). Retrieved: www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-MPI-Brief-2011.pdf, (April 2013, 3)
- Roosevelt, Theodore. 1910. *The New Nationalism*. (online). Retrieved: http://academic.regis.edu/jriley/414%20new_nationalism.htm, (March 2013, 20)
- Rosen, Harvey S.. 2002. *Public Finance*. New York: The McGraw-Hill Companies.

- Schick, Allen. 1966. *The Road to PPB: the stage of budget reform*. in Allen Schick (ed.).
Perspectives on Budgeting. :243-258.
- Schuknecht, Ludger & Tanzi, Vito. 2005. *Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there Trade-offs?* . European Central Bank working paper 435.
Frankfurt.
- Sharma, R. C. 1975. *Population Trends, Resources and Environment*. New Delhi: Dhanpat Rai.
- Solo, Robert A.. 1955. *Economics and the Public Interest*. New York: Vail-Ballou Press, INC.
- Stiglitz, Joseph. 2000. *Economics of the Public Sector*. New York: Norton & Company.
2072907782159
- Thurmaier, Kurt & Lindaman, Kara. 1999. *Elusive Nexus: Basic Needs and Fiscal Decentralization*. (online).Retrieved: <http://www.eolss.net/Sample-Chapters/C14/E1-34-05-05.pdf>, (April 2013, 3)
- UNESCO. 1993. *Quality of Life Improvement Programmes*. Appeal training materials for continuing education personnel (ATLP-CE) Vol.iV- Income-generating programmes.
Bangkok.
- Wallace, S.. 1974. *Quality of Life*. Journal of Home Economics, 66, 6-9.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little and Brown.
- Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Winch, D. M.. 1971. *Analytical Welfare Economics*. London: Cox & Wyman Ltd. __