



ความเหลื่อมล้ำของจังหวัด

กับการจัดสรรงบประมาณของไทย

(ปี 2552 – 2564)

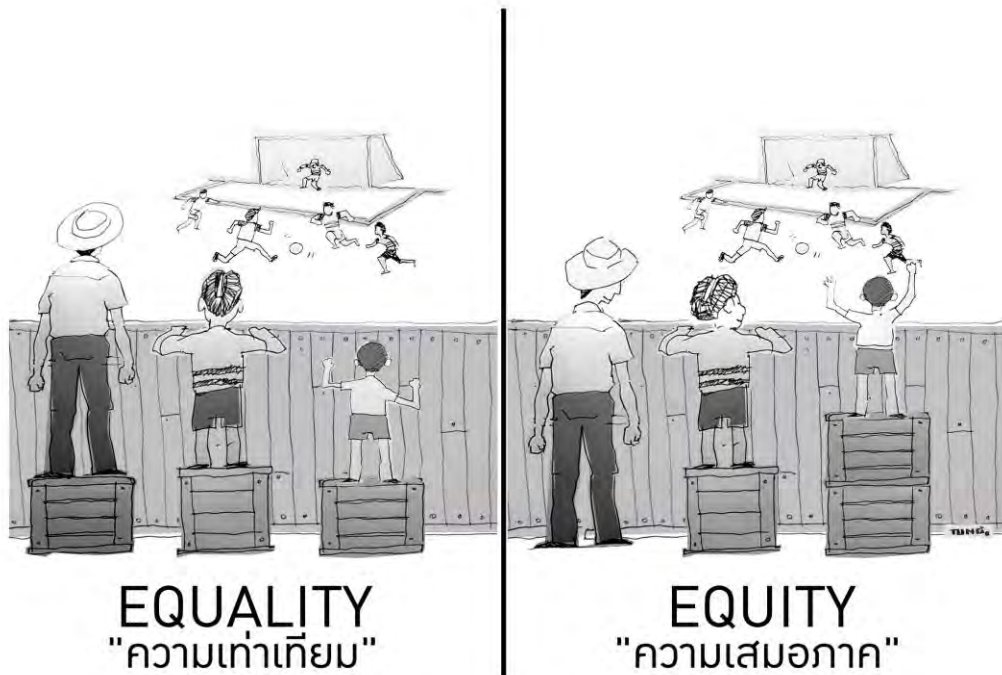
: เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน



กรุงเทพมหานคร



คำว่า “Equality” ซึ่งแปลเป็นไทยว่า “ความเท่าเทียม” แบบรูปภาพทางซ้ายมือ ซึ่งมีคน 3 คนที่มีส่วนสูงไม่เท่ากัน กำลังยืนบนกล่องไม้ที่มีขนาดเท่ากันเพื่อดูการแข่งขันฟุตบอล คนตัวสูงที่สุดไม่มีความจำเป็นต้องใช้กล่องก็สามารถดูฟุตบอลได้ ในขณะที่คนตัวเล็กที่สุดถึงแม้จะยืนบนกล่องไม้แล้วแต่ก็ยังมองไม่เห็น สุดท้ายการแจกกล่องไม้ให้ทุกคนเท่ากัน ไม่สามารถช่วยให้ทุกคนมองเห็นเท่ากันได้อยู่ดี “ความไม่เท่าเทียม” จึงยังปรากฏอยู่ ส่วนรูปทางขวามือคือคำว่า “Equity” ซึ่งแปลเป็นไทยว่า “ความเสมอภาค” “ความเที่ยงธรรม” แบบรูปทางขวามือคนที่ตัวเล็กที่สุด ได้ยืนบนกล่อง 2 อัน จึงมีโอกาสได้มองเห็นเกมส์ฟุตบอลเท่าคนอื่น คนที่สูงปานกลางได้ยืนบนกล่อง 1 อัน ส่วนคนที่สูงที่สุดสามารถดูฟุตบอลได้โดยไม่ต้องใช้กล่อง แบบนี้ “ความเสมอภาค” จึงเกิดขึ้น ดังนั้นคำว่า “ความเท่าเทียม” กับ “ความเสมอภาค” จึงมีความแตกต่างกันตรงที่ความเสมอภาคจะต้องคู่กับความเที่ยงธรรม สำหรับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Spatial Inequality) ก็เช่นกัน ที่รัฐบาลต้องพิจารณาถึงจำนวนทรัพยากรและงบประมาณตามความจำเป็นที่แตกต่างกันของแต่ละจังหวัด เพื่อไม่ให้เกิดการกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางพื้นที่ อันเป็นที่มาของคำว่า “ความเหลื่อมล้ำของจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณของไทย”



วาดโดยจักรกฤษ ทัพย์อาสน์

ความเหลื่อมล้ำของจังหวัดกับการจัดสรรงบประมาณของไทย (ปี 2552-2564) : เศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน (ฉบับย่อ)

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศถูกใช้เป็นตัวชี้วัดชี้วัดความก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจึงเน้นให้ความสำคัญกับตัวเลขด้านรายได้ประชาชาติและผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ โดยกำหนดนโยบายที่เน้นขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ เน้นการลงทุน การส่งออกและการท่องเที่ยว ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้ดัชนีทางด้านเศรษฐกิจปรับตัวในทิศทางที่ดีขึ้น แต่สถานการณ์ดังกล่าวไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาสังคมโดยรวมของประเทศ เนื่องจากมีคนเพียงส่วนน้อยที่ได้รับประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ในขณะที่คนโดยส่วนใหญ่ของประเทศยังคงประสบปัญหาในการดำเนินชีวิต ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจาก “ความเหลื่อมล้ำ” ซึ่งหมายถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีโอกาสและผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึง ต่อรอง และจัดการทรัพยากรต่างๆ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศให้เติบโตอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่ส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

งานวิจัยเล่มนี้เป็นการศึกษาแนวโน้มการจัดสรรงบประมาณย้อนหลัง 13 ปี (ปี 2552-2564) ที่ส่งผลกระทบต่อพลวัตการเติบโตของจังหวัดในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาคน รวมถึงการศึกษาความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดเพื่อตรวจสอบข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับแนวคิด “การไล่กวดทางเศรษฐกิจ” (catching-up hypothesis) ภายใต้มุมมองการจัดสรรงบประมาณในอุดมคติที่ต้องการให้ “จังหวัดจน” หรือด้อยความเจริญสามารถไล่กวด “จังหวัดรวย” ได้ทันในระยะยาว ตามปฏิญญาสากลและแนวทางในการปฏิรูปประเทศที่จะ “ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง สร้างสังคมเป็นธรรมและเข้มแข็ง” และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เพื่อให้ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวโน้มและลักษณะการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดในช่วงปี 2552-2564 (13 ปี)
- 2) เพื่อศึกษาสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในสังคมไทย โดยพิจารณาจากความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคนในระดับจังหวัด ในช่วงปี 2552-2562 (11 ปี)
- 3) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรงบประมาณภาครัฐลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาคน
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในสังคมไทย

2. แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้นำแนวคิด Inclusive growth ที่แปลเป็นไทยว่า “การเติบโตแบบทั่วถึง” หรือ “การเติบโตอย่างมีส่วนร่วม” หรือ “การเติบโตที่ไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” มาเป็นกรอบแนวคิดหลักในการศึกษา ซึ่งมีใจความว่าการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนไม่ใช่การดูที่การเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นการเติบโตอย่างมีส่วนร่วมของคนทุกกลุ่มในสังคม เนื่องจากประเทศไทยได้นำเอาหลักแนวคิดนี้มาใช้ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ การกระจายรายได้ที่ทำให้ทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดจากการที่เศรษฐกิจของประเทศมีการขยายตัว นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการลดการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย โดยการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้กว้างขวาง และเท่าเทียมกว่าที่เป็นอยู่ในสังคม

ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ให้ความสำคัญของความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการบริหารจัดการภาครัฐ การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามยังคงมีช่องว่างทางนโยบาย (Policy gaps) ที่ส่งผลทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงไม่หมดสิ้นไปจากสังคมไทย

3. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของไทย

3.1.1 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณของไทย

สำหรับข้อมูลงบประมาณที่นำมาใช้ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นข้อมูลภาพรวมการจัดสรรงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งนำมาจากเว็บไซต์ของสำนักงบประมาณ (<https://www.bb.go.th>) สำนักนายกรัฐมนตรี ในส่วนของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) ตั้งแต่ปี 2552-2564 และยึดหลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างงบประมาณตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการโดยแบ่งเป็น 4 กลุ่มตามข้อมูลที่สำนักงบประมาณกำหนด ดังนี้

1) โครงสร้างงบประมาณในภาพรวม (ปี 2552–2564)

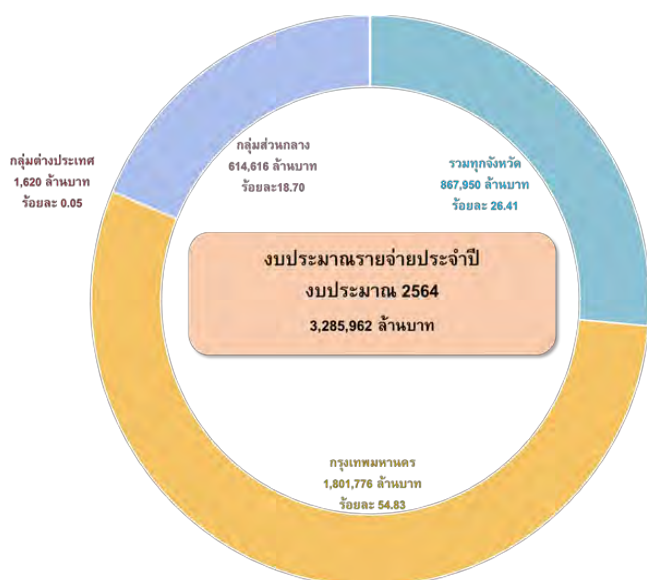
1.1) งบประมาณภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่ต่างประเทศ ยกตัวอย่าง งบประมาณกระทรวงต่างประเทศ ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่มีการดำเนินการตามภารกิจ ณ ประเทศต่างๆ เช่น ค่าจัดซื้อครุภัณฑ์ ค่าปรับปรุงอาคารที่ทำการ ค่าเช่าที่ทำการสถานเอกอัครราชทูต และค่าเช่าอาคารสำนักงาน เป็นต้น

1.2) งบประมาณตามภารกิจส่วนกลาง คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ตามภารกิจของส่วนกลาง เช่น งบประมาณของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม งบกลาง ฯลฯ

1.3) งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คือ งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณตามมิตียุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ในส่วนของกรุงเทพมหานคร และมีติยุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) และมีติยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ที่มีการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

1.4) งบประมาณตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด คือ งบประมาณตามมิตียุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ซึ่งประกอบด้วย งบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และงบประมาณมิตียุทธศาสตร์กระทรวงและกรม (Function) และมีติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) ที่มีการดำเนินงานตามภารกิจในพื้นที่จังหวัด ทั้งหมด 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) รายละเอียดตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจในพื้นที่ดำเนินการปี 2564



เมื่อพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในปีล่าสุด งบประมาณปี 2564 จากวงเงินงบประมาณทั้งสิ้นจำนวน 3,285,962 ล้านบาท สามารถจำแนกงบประมาณตามภารกิจในพื้นที่ออกเป็น 4 กลุ่มใหญ่ โดยจัดอันดับจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้

1) งบประมาณลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 1,801,776 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 54.83

2) งบประมาณลงพื้นที่ทุกจังหวัด จำนวน 867,950 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.41

3) งบประมาณส่วนกลาง จำนวน 614,616 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.70

4) งบประมาณลงพื้นที่ต่างประเทศ จำนวน 1,620 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.05

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาโครงสร้างงบประมาณเพียงปีเดียวแล้วจะตัดสินว่าโครงสร้างงบประมาณมีความกระจุกตัวหรือไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงควรพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณหลายปีย้อนหลัง จากตารางที่ 1 จะเห็นว่างบประมาณจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการในช่วงระยะเวลา 13 ปี (ปี 2552-2564) มีลักษณะการกระจุกตัวอยู่ในภารกิจส่วนกลางสูงมาก คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 50.20 รองลงมาคือ งบภารกิจในพื้นที่กรุงเทพมหานครที่คิดเป็นร้อยละ 31.04 คงเหลืองบประมาณของภารกิจลงพื้นที่จังหวัดมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18.58 รายละเอียดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ภาพรวมงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจพื้นที่ดำเนินการ ปี 2552-2564

หน่วย : บาท

ปีงบประมาณ	ส่วนกลาง	ต่างประเทศ	กรุงเทพ	งบลงพื้นที่จังหวัด	งบประมาณทั้งสิ้น
ปี 2552	1,542,881,150,741	6,563,135,420	105,652,970,222	179,902,743,617	1,835,000,000,000
สัดส่วน	84.08	0.36	5.76	9.8	100
ปี 2553	1,484,288,578,390	2,572,180,500	29,716,463,204	183,422,777,906	1,700,000,000,000
สัดส่วน	87.31	0.15	1.75	10.79	100
ปี 2554	1,780,345,791,656	7,144,936,230	46,278,086,190	236,231,185,924	2,070,000,000,000
สัดส่วน	86.01	0.35	2.24	11.41	100
ปี 2555	2,079,103,870,709	6,975,851,558	110,740,733,143	183,179,544,590	2,380,000,000,000
สัดส่วน	87.36	0.29	4.65	7.7	100
ปี 2556	1,979,045,304,425	6,720,152,688	106,882,801,202	307,351,741,685	2,400,000,000,000
สัดส่วน	82.46	0.28	4.45	12.81	100
ปี 2557	2,037,242,736,019	7,562,882,380	126,039,051,928	354,155,329,673	2,525,000,000,000
สัดส่วน	80.68	0.3	4.99	14.03	100
ปี 2558	1,473,989,801,157	8,587,632,429	566,045,009,016	526,377,557,398	2,575,000,000,000
สัดส่วน	57.24	0.33	21.98	20.44	100
ปี 2559	223,365,991,700	1,501,924,000	1,724,845,072,911	770,287,011,389	2,720,000,000,000
สัดส่วน	8.21	0.06	63.41	28.32	100
ปี 2560	425,958,775,100	1,529,738,900	1,718,930,167,375	701,581,318,625	2,848,000,000,000
สัดส่วน	14.96	0.05	60.36	24.63	100
ปี 2561	417,683,248,600	1,371,849,000	1,878,036,524,856	752,908,377,544	3,050,000,000,000
สัดส่วน	13.69	0.04	61.57	24.69	100
ปี 2562	469,032,000,000	1,831,543,000	1,764,075,204,459	765,061,252,541	3,000,000,000,000
สัดส่วน	15.63	0.06	58.8	25.5	100
ปี 2563	518,770,918,000	1,976,221,400	1,880,257,679,640	798,995,180,960	3,200,000,000,000
สัดส่วน	16.21	0.06	58.76	24.97	100
ปี 2564	614,616,246,500	1,619,903,800	1,801,776,599,360	867,949,730,040	3,285,962,479,700
สัดส่วน	18.7	0.05	54.83	26.41	100
เฉลี่ยงบประมาณ 13 ปี	1,157,409,570,231	4,304,457,793	911,252,027,962	509,800,288,607	2,583,766,344,592
สัดส่วนเฉลี่ย 13 ปี	50.2	0.18	31.04	18.58	100

ที่มา: ข้อมูลงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) (2552 – 2564) จากสำนักงบประมาณ ประมวลโดยคณะนักวิจัย

หมายเหตุ : 1) งบประมาณไม่รวม พรบ. เพิ่มเติมในปีงบประมาณปี 2552 (116,700 ล้านบาท), ปี 2554 (99,967.5 ล้านบาท)

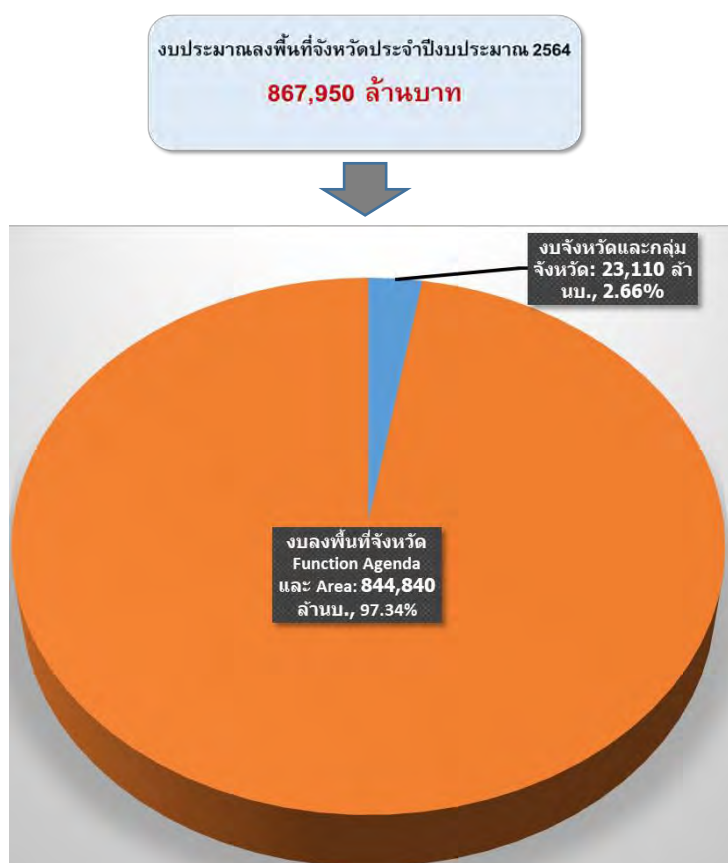
ปี 2559 (56,000 ล้านบาท) และปี 2560 (75,000 ล้านบาท)

จากโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณที่มีความกระจุกตัวอยู่ในส่วนพื้นที่กรุงเทพมหานคร และส่วนกลางดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่อีกหลายด้านตามมา เนื่องจากงบประมาณของรัฐเป็นส่วนสำคัญในการช่วยยกระดับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่จังหวัดในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งรูปแบบการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวจึงตอกย้ำสถานะความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาที่ต่างกันอย่างชัดเจน และลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในพื้นที่ส่วนกลางเป็นหลัก

2) โครงสร้างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพฯ)

จากข้อมูลตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าปีงบประมาณปี 2564 มีงบประมาณที่ลงพื้นที่จังหวัด จำนวน 867,950 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.41 ของงบประมาณทั้งหมด สามารถจำแนกโครงสร้าง ออกเป็น 2 ส่วน ตามแผนภาพที่ 2 ดังนี้

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดปี 2564



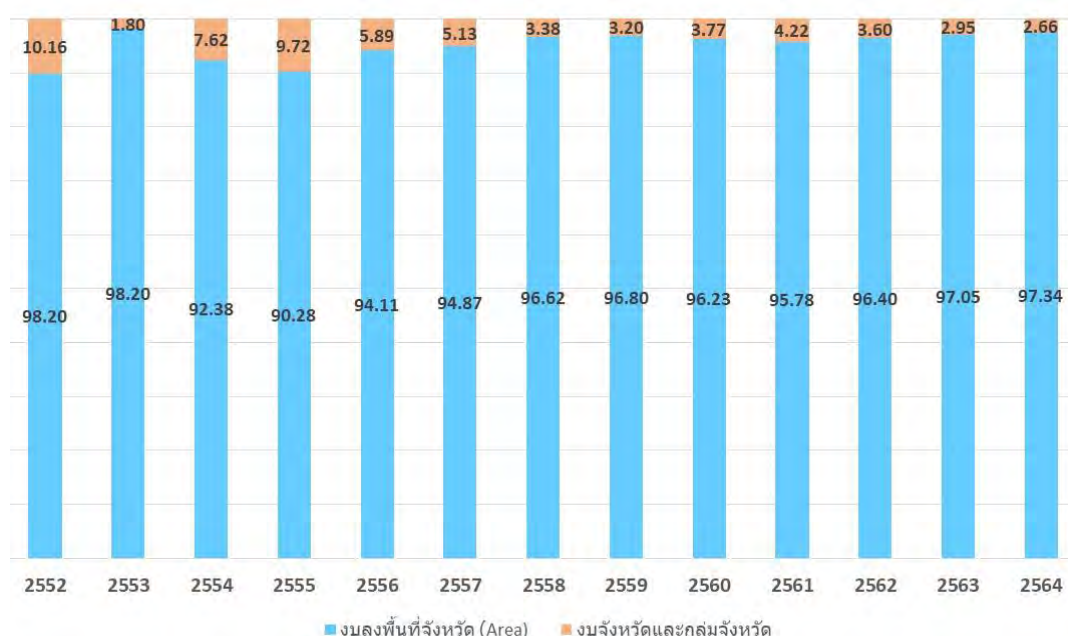
ที่มา: งบประมาณสังเขป และงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) (2564) สำนักงบประมาณ ประมวลโดยคณะนักวิจัย

ส่วนที่ 1 เป็นงบประมาณตามมิตียุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) คือ งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้รับจัดสรรโดยตรงจากสำนักงบประมาณ จำนวน 23,110 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.66 ของงบประมาณลงพื้นที่ทั้งหมด

ส่วนที่ 2 เป็นงบประมาณมิตียุทธศาสตร์กระทรวงและหน่วยงาน (Function) มิติตามยุทธศาสตร์เฉพาะของรัฐบาล (Agenda) และตามมิตียุทธศาสตร์พื้นที่ (Area) ซึ่งเป็นงบประมาณที่จ่ายผ่านกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดและกระจายไปยังพื้นที่ต่างๆ ตามหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ตั้งอยู่ในจังหวัดต่างๆ ตามภารกิจในพื้นที่ ทั้งหมด 76 จังหวัด จำนวน 844,840 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 97.34 ของงบประมาณลงพื้นที่ทั้งหมด

อย่างไรก็ดีหากพิจารณางบประมาณย้อนหลัง 13 ปี (ปี 2552-2564) รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3 พบว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเฉลี่ยมีเพียงร้อยละ 18.58 ของงบประมาณทั้งหมด และเมื่อพิจารณาสัดส่วนของงบลงพื้นที่ย้อนหลังพบว่าในส่วนของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้รับจัดสรรโดยตรงมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2552 งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีสัดส่วนร้อยละ 10.16 และในปีงบประมาณปี 2564 ลดเหลือเพียงร้อยละ 2.66 ของงบประมาณลงพื้นที่ทั้งหมด

แผนภาพที่ 3 สัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ต่องบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของกระทรวง/กรม/หน่วยงาน/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2552-2564



ที่มา: งบประมาณสังเขป 2552-2564 และงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) (2564) สำนักงบประมาณ ประมวลโดยคณะนักวิจัย

3.2 ข้อมูลด้านความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของจังหวัด

ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของจังหวัด พิจารณาจากข้อมูล 3 ด้าน ประกอบด้วย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านพัฒนาคน โดยในแต่ละด้านพิจารณาจากตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจ : พิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) ในช่วงปี 2552-2562

ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านสังคม : พิจารณาจากสัดส่วนคนจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (Gini coefficient) ของจังหวัดในช่วงปี 2552-2562

ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านการพัฒนาคน : พิจารณาจากดัชนีความก้าวหน้าคน (Human Achievement Index: HAI) ของจังหวัดในช่วงปี 2552-2562

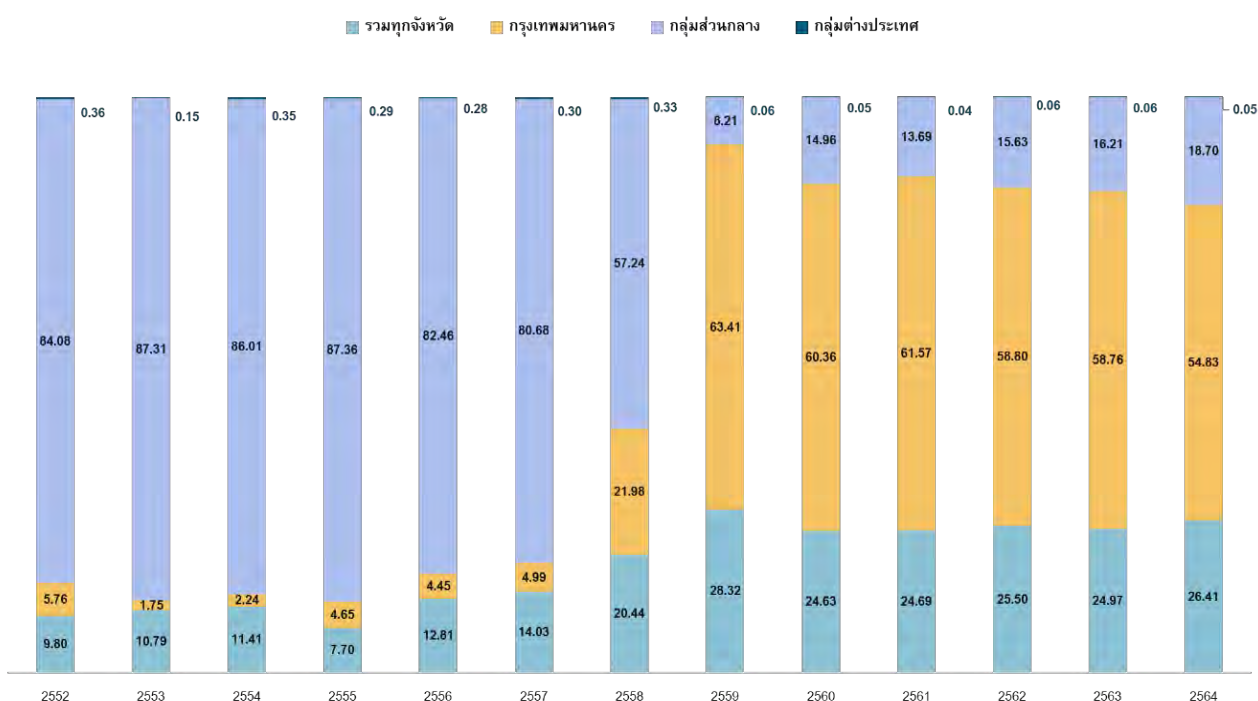
4. ผลการศึกษา

4.1 การจัดสรรงบประมาณช่วงปี 2552-2564

4.1.1 งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ในช่วงปี 2552-2564: กระจุกอยู่ส่วนกลาง

จากการพิจารณาโครงสร้างงบประมาณ 13 ปี จะเห็นได้ว่าโครงสร้างงบประมาณไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง งบประมาณส่วนใหญ่ของประเทศมีความกระจุกตัวอยู่ในส่วนพื้นที่ส่วนกลาง ร้อยละ 50.20 และกรุงเทพฯ ร้อยละ 31.04 คิดรวมเป็นค่าเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 81.24 ของงบประมาณเฉลี่ยทั้งหมด คงเหลืองบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเพียงร้อยละ 18.58 อย่างไรก็ตามหากพิจารณาภาพรวมจะเห็นได้ว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปีงบประมาณปี 2559-2564 โดยเพิ่มมากสุดในปี 2559 คิดเป็นร้อยละ 28.32 เมื่อเปรียบเทียบกับจากปี 2552 ที่มีงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดต่างๆ เพียงร้อยละ 9.80 รายละเอียดตามแผนภาพที่ 4 จากลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์ ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมที่มีการกระจุกตัว จนทำให้เกิดภาวะ “รวยกระจุก จนกระจาย” และเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ในสังคมตามมา

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามภารกิจในพื้นที่ดำเนินการปี 2552-2564



ที่มา: ข้อมูลงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) (2552 – 2564) จากสำนักงบประมาณ ประมวลโดยคณะนักวิจัย

หมายเหตุ : 1) งบประมาณไม่รวม พรบ. เพิ่มเติมในปีงบประมาณ ปี 2552 (116,700 ล้านบาท), ปี 2554 (99,967.5 ล้านบาท) ปี 2559 (56,000 ล้านบาท) และ ปี 2560 (75,000 ล้านบาท) 2) สำนักงบประมาณมีการปรับฐานของงบประมาณส่วนกลางกับงบประมาณลงพื้นที่กรุงเทพมหานครในปีงบประมาณปี 2559

4.1.2 งบประมาณต่อหัวประชากร ในช่วงปี 2552–2562: **ต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำ**

จากการวิเคราะห์งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดต่อหัวประชากรเพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและการกระจายงบประมาณว่ามีลักษณะอย่างไร โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบงบประมาณต่อหัวประชากรเฉลี่ย 11 ปี (ปี 2552–2562) จากแผนภาพที่ 5 แสดงจำนวนงบประมาณจังหวัดต่อหัวประชากรของแต่ละจังหวัดที่มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยจังหวัดที่มีงบประมาณต่อหัวเฉลี่ยสูงสุดคือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด 84,275 บาทต่อประชากร 1 คน ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวเฉลี่ยต่ำสุดคือ สมุทรปราการ ได้รับเพียง 2,134 บาทต่อประชากร 1 คน จะเห็นได้ว่าจังหวัดที่ใช้งบประมาณต่อหัวสูงสุดและต่ำสุดมีความแตกต่างกันถึง 39.44 เท่า เมื่อทำการจัดอันดับงบประมาณต่อหัวพบว่า

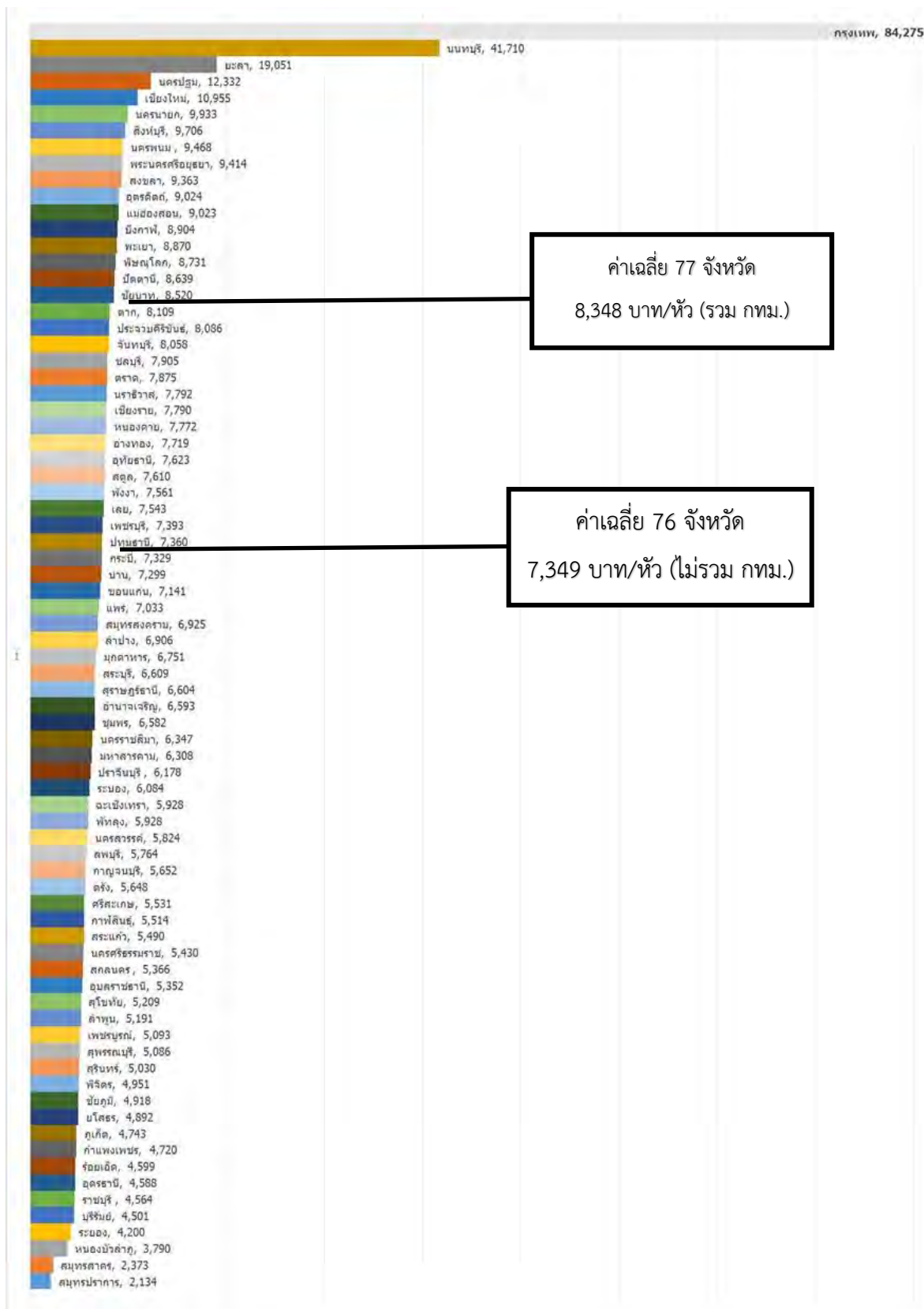
จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวเฉลี่ย**สูงสุด**ในรอบ 11 ปี 10 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร (84,275) นนทบุรี (41,710 บ.) ยะลา (19,051 บ.) นครปฐม (12,332 บ.) เชียงใหม่ (10,955 บ.) นครนายก (9,933 บ.) สิงห์บุรี (9,706 บ.) นครพนม (9,468 บ.) พระนครศรีอยุธยา (9,414 บ.) และสงขลา (9,363 บ.)

จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวเฉลี่ย**ต่ำสุด**ในรอบ 11 ปี 10 อันดับแรก คือ สมุทรปราการ (2,134 บ.) สมุทรสาคร (2,373 บ.) หนองบัวลำภู (3,790 บ.) ระยอง (4,200 บ.) บุรีรัมย์ (4,501 บ.) ราชบุรี (4,564 บ.) อุตรธานี (4,588 บ.) ร้อยเอ็ด (4,599 บ.) กำแพงเพชร (4,720 บ.) และภูเก็ต (4,743 บ.)

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเฉลี่ยต่อหัวประชากรทั้ง 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพฯ) คิดเป็นจำนวน 7,349 บ./หัว ทั้งนี้มี 45 จังหวัดที่มีงบประมาณต่อหัว**ต่ำกว่า**ค่าเฉลี่ยดังกล่าว และมี 31 จังหวัดที่มีงบประมาณต่อหัว**สูงกว่า**ค่าเฉลี่ยดังกล่าว

ถ้านำงบประมาณของกรุงเทพมหานครมาร่วมพิจารณาด้วยจะพบว่าจังหวัดส่วนใหญ่จำนวน 60 จังหวัดมีงบประมาณต่อหัว**ต่ำกว่า**ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ คือ ต่ำกว่า 8,348 บ./หัว และ 17 จังหวัดที่มีงบประมาณต่อหัว**สูงกว่า**ค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ

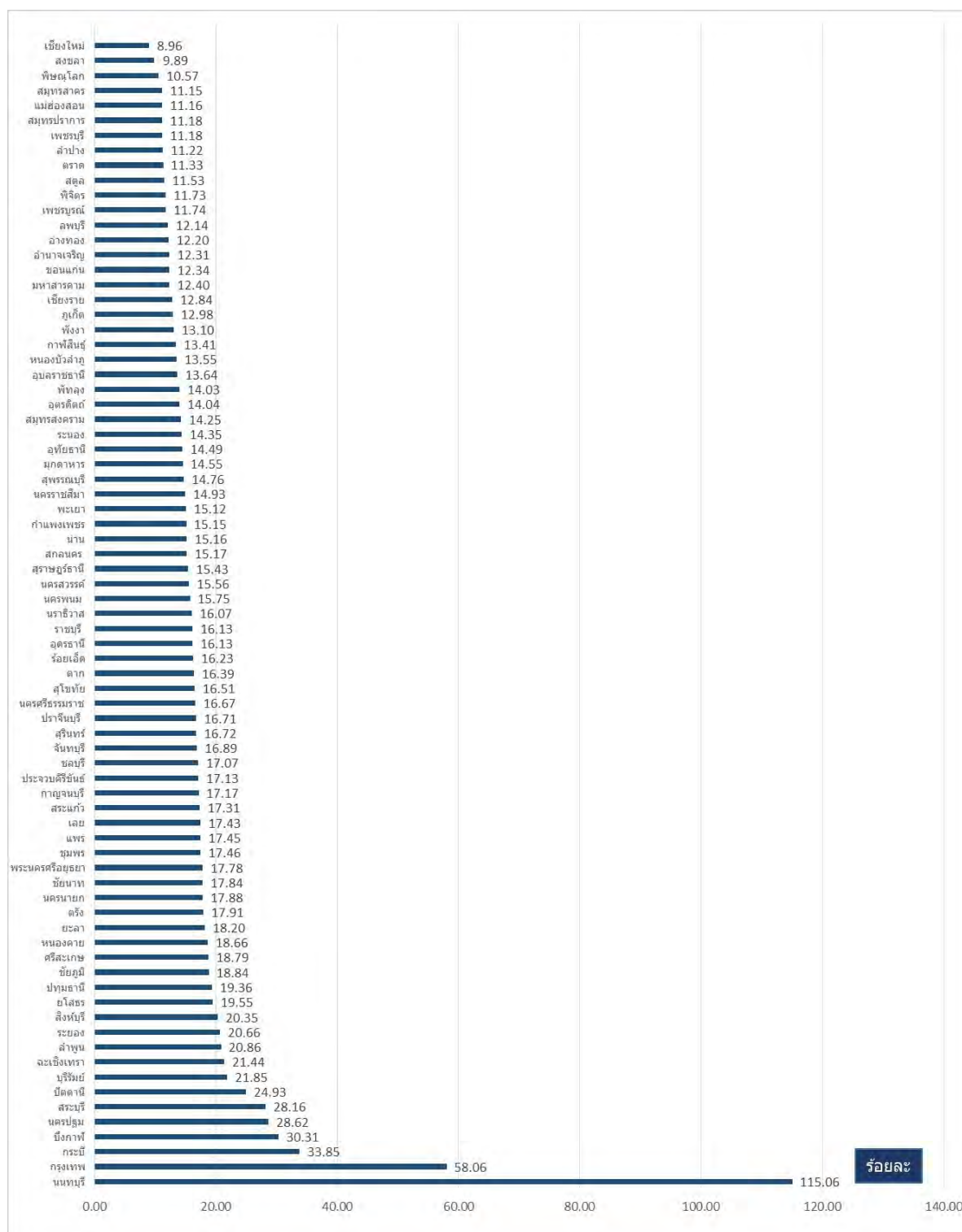
แผนภาพที่ 5 งบประมาณรายจังหวัดต่อหัวประชากรเฉลี่ย 11 ปี (ปี 2552-2562)



ที่มา: สำนักงานงบประมาณ (2552-2562) และ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมวลโดยคณะนักวิจัย

4.1.3 การเปลี่ยนแปลงของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ในช่วง 13 ปี : งบประมาณมีแนวโน้มที่กระจายมากขึ้น พบว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง โดยงบประมาณของจังหวัดนนทบุรี มีอัตราการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยสูงสุดในระยะ 13 ปี คิดเป็นร้อยละ 115.06 ในขณะที่จังหวัดเชียงใหม่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณต่ำสุด คิดเป็นร้อยละ 8.96 ซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก และจังหวัดส่วนใหญ่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณเฉลี่ยอยู่ในช่วงร้อยละ 12 – 18 รายละเอียดตามแผนภาพที่ 6

แผนภาพที่ 6 อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเฉลี่ย ปี 2552-2564



4.1.4 สัดส่วนงบประมาณรายจังหวัดต่องบประมาณลงพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัด

: เค้กชิ้นเล็ก v.s. เค้กชิ้นใหญ่

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณของไทยในปี 2562 ตามแผนภาพที่ 7 แสดงให้เห็นว่ามีการกระจุกตัวน้อยลงกว่าปี 2552 โดยสังเกตได้ว่าอันดับของสัดส่วนงบประมาณรายจังหวัดต่องบลงพื้นที่ทั้งหมดมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ทั้งนี้ในปี 2562 มี 32 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณลงพื้นที่จังหวัดทั้งหมดมากกว่าตอนปี 2552 และมี 39 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณลงพื้นที่จังหวัดทั้งหมดน้อยกว่าตอนปี 2552

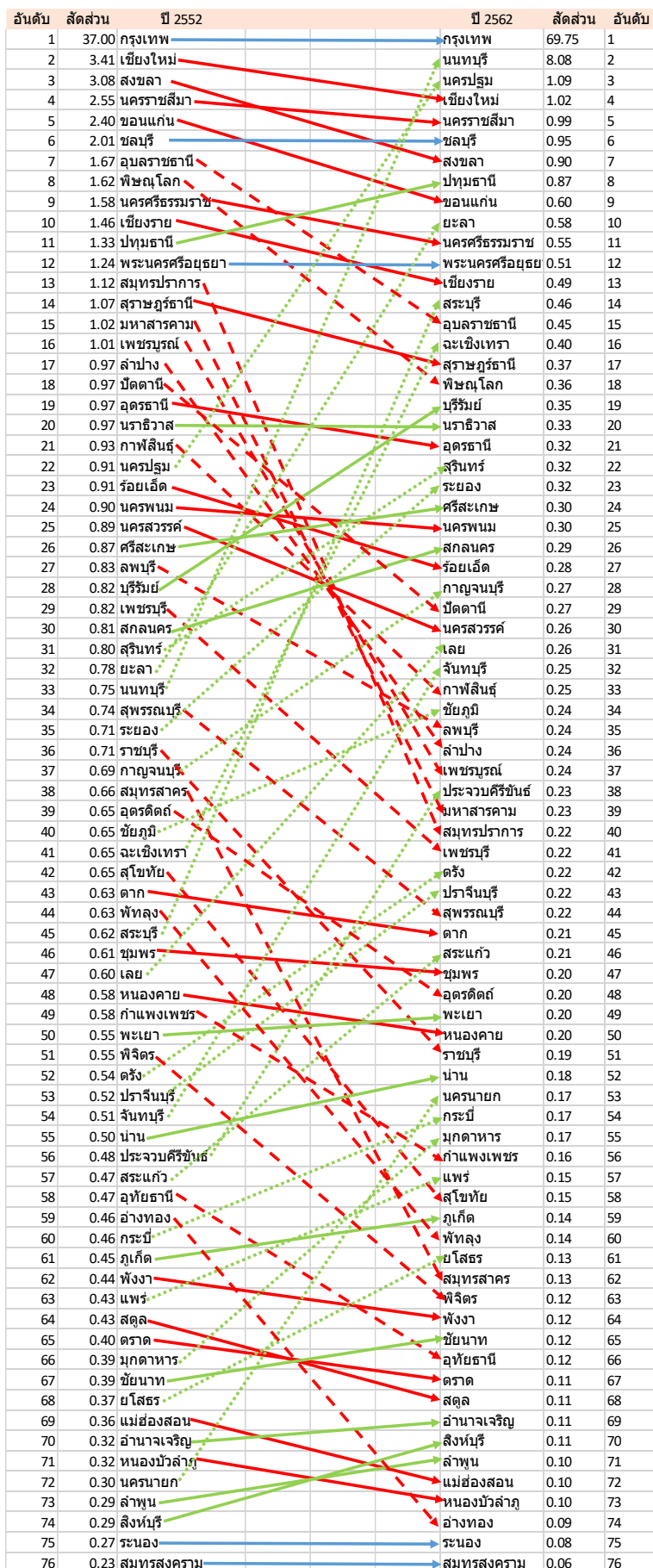
อย่างไรก็ตามสัดส่วนของงบประมาณของกรุงเทพมหานครต่องบประมาณลงพื้นที่ 77 จังหวัด ยังสูงมากเป็นอันดับที่ 1 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 37.00 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 69.75 ในปี 2562 และสัดส่วนของงบประมาณของสมุทรสงครามยังคงเป็นลำดับสุดท้ายทั้งปี 2552 และ 2562 ลดลงจากร้อยละ 0.23 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 0.06 ในปี 2562 ผลต่างเพิ่มมากขึ้นจากปี 2552 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการงบประมาณในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้แผนภาพที่ 7 ยังแสดงให้เห็นถึง

จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณต่องบประมาณลงพื้นที่ 77 จังหวัดเพิ่มขึ้นจากปี 2552 อย่างมีนัยสำคัญ (ลดลง 5 อันดับขึ้นไป) มีจำนวนทั้งสิ้น 20 จังหวัด คือ กระบี่ กาญจนบุรี ชัยภูมิ นนทบุรี สระบุรี สระแก้ว แพร่บุรีรัมย์ ยะลา ตรัง ระยอง ฉะเชิงเทรา ยโสธร สุรินทร์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี เลย จันทบุรี มุกดาหาร นครปฐม และนครนายก

จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณต่องบประมาณลงพื้นที่ 77 จังหวัดลดลงจากปี 2552 อย่างมีนัยสำคัญ (เพิ่มขึ้น 5 อันดับขึ้นไป) มีจำนวนทั้งสิ้น 21 จังหวัด คือ กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ปัตตานี พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง สุโขทัย สมุทรสาคร สมุทรปราการ สุพรรณบุรี อ่างทอง อุตรดิตถ์ อุทัยธานี และอุบลราชธานี

จากลักษณะการจัดสรรงบประมาณในรอบ 13 ปี แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนและกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามสัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่กรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ที่เจริญแล้วหลายจังหวัด

แผนภาพที่ 7 สัดส่วนงบประมาณรายจังหวัดต่องบประมาณลงพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัด



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับคงที่	5	กรุงเทพ ชลบุรี ระนอง สมุทรสงคราม พระนครศรีอยุธยา

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับเพิ่มขึ้น	32	กระบี่ กาญจนบุรี จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชัยนาท ชัยภูมิ ตรัง นครนายก นครปฐม นนทบุรี นราธิวาส น่าน บุรีรัมย์ ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี พะเยาแพร่ ภูเก็ต มุกดาหาร ยโสธร ยะลา ระยอง ลำพูน เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สระแก้ว สระบุรี สิงห์บุรี สุรินทร์ อำนาจเจริญ

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับลดลง	39	กาฬสินธุ์ กำแพงเพชรขอนแก่น ชุมพร เชียงใหม่ เชียงราย เพชรบุรี เพชรบูรณ์ ตราด ตาก นครพนม นครราชสีมา นครสวรรค์ ปัตตานี พังงา นครศรีธรรมราช พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก มหาสารคาม ร้อยเอ็ด แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง สงขลา สตูล สมุทรปราการ สุโขทัย สุพรรณบุรี สมุทรสาครสุราษฎร์ธานี หนองคาย หนองบัวลำภู อ่างทอง อุดรธานี อุดรดิตถ์ อุทัยธานี อุบลราชธานี



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (5อันดับขึ้นไป)	20	กระบี่ กาญจนบุรี ชัยภูมิ นนทบุรี สระบุรี สระแก้ว แพร่ บุรีรัมย์ ยะลา ตรัง ระยอง ฉะเชิงเทรา ยโสธร สุรินทร์ ประจวบคีรีขันธ์ ปราจีนบุรี เลย จันทบุรี มุกดาหาร นครปฐม นครนายก

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (5อันดับลงมา)	21	กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ปัตตานี พัทลุง พิจิตร พิษณุโลก เพชรบุรี เพชรบูรณ์ มหาสารคาม ราชบุรี ลพบุรี ลำปาง สุโขทัย สมุทรสาคร สมุทรปราการ สุพรรณบุรี อ่างทอง อุดรดิตถ์อุทัยธานี อุบลราชธานี

4.1.5 งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จัดสรรตรง) : กระจุกตัวตามจังหวัดใหญ่

การจัดสรรงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณในแต่ละปีอย่างชัดเจน จากนั้นจึงจะมีการจัดสรรให้แต่ละจังหวัดโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด โดยได้ให้ความสำคัญกับจำนวนประชากร สัดส่วนคนจน รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน และเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด เป็นต้น จากลักษณะการจัดสรรงบประมาณที่มีกรอบวงเงินจำกัด ทำให้การจัดสรรงบประมาณแต่ละจังหวัดส่งผลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากจังหวัดใดได้รับงบประมาณสูงขึ้นย่อมส่งผลให้อีกจังหวัดได้งบประมาณลดลง ดังนั้นสามารถแสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่ได้รับจัดสรรปี 2561 และ 2564 เรียงลำดับจากมากไปน้อย รายละเอียดตามแผนภาพที่ 8 สรุปได้ดังนี้

ปี 2561 จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณสูงสุด 10 อันดับแรก คือ เชียงใหม่ ชลบุรี เชียงรายน่าน สมุทรปราการ นครสวรรค์ นครราชสีมา นนทบุรี นครปฐม และปทุมธานี

ปี 2564 จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณสูงสุด 10 อันดับแรก คือ ระยอง ชลบุรี นครราชสีมา ฉะเชิงเทรา บุรีรัมย์ สมุทรปราการ สุรินทร์ เชียงใหม่ เชียงราย และอุดรธานี

ปี 2561 จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณต่ำสุด 10 อันดับแรก คือ บึงกาฬ ยโสธร สระแก้ว ชุมพร สตูล สิงห์บุรี ระนอง อำนาจเจริญ จันทบุรี และสมุทรสงคราม

ปี 2564 จังหวัดที่มีสัดส่วนงบประมาณต่ำสุด 10 อันดับแรก คือ อำนาจเจริญ ภูเก็ต กระบี่ อุตรดิตถ์ สุโขทัย ตาก อ่างทอง ระนอง นราธิวาส และพังงา

จากการพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณในปี 2561 และ 2564 พบว่า สัดส่วนงบประมาณที่แต่ละจังหวัดได้รับจัดสรรมีขนาดใกล้เคียงกัน และมีการเปลี่ยนแปลงอันดับอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าภาครัฐมีความพยายามที่จะกระจายงบประมาณให้ทั่วถึงมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ก็ยังพบความกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่เช่นกัน เห็นได้จากจังหวัดหัวเมืองใหญ่หลายจังหวัดมีสัดส่วนงบประมาณสูงสุดในปี 2561 และ 2564 ซึ่งเป็นผลมาจากหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปีดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนขององค์ประกอบการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด ที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัดอยู่ที่ร้อยละ 20 นอกจากนี้ยังมีการจัดสรรตามผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ร้อยละ 10 และผลิตภัณฑ์มวลรวมกลุ่มจังหวัดอีกร้อยละ 25 ดังนั้นทำให้จังหวัดหัวเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและมีผลิตภัณฑ์มวลรวมสูงย่อมได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงตาม จึงส่งผลต่อสัดส่วนงบประมาณของจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมขนาดเล็กที่จะได้รับจัดสรรงบประมาณลดลงเหมือนเช่นที่ผ่านมา

ดังนั้น ผลของการจัดสรรงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่ผ่านมาทำให้ระยะห่างของความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่เจริญแล้วหรือเรียกว่า “จังหวัดรวย” มีความกว้างและห่างกันขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือเรียกว่า “จังหวัดจน” ซึ่งในระยะยาวโอกาสที่เกิดการไล่กวดทางเศรษฐกิจเพื่อการเติบโตที่ยั่งยืนแบบไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังตามนโยบายรัฐบาล จึงยากที่จะเป็นไปได้

แผนภาพที่ 8 การเปรียบเทียบสัดส่วนงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
(จัดสรรตรง) ปี 2561 และ 2564

อันดับ	สัดส่วน	งบประมาณ	ปี 2561	ปี 2564	งบประมาณ	สัดส่วน	อันดับ	
1	2.47	784.20	เชียงใหม่		ระยอง	569.33	2.46	1
2	2.20	699.10	ชลบุรี		ชลบุรี	495.40	2.14	2
3	2.05	651.93	เชียงราย		นครราชสีมา	492.35	2.13	3
4	1.88	596.53	น่าน		ฉะเชิงเทรา	457.26	1.98	4
5	1.86	591.30	สมุทรปราการ		บุรีรัมย์	436.27	1.89	5
6	1.73	550.08	นครสวรรค์		สมุทรปราการ	432.90	1.87	6
7	1.71	543.18	นครราชสีมา		สุรินทร์	402.79	1.74	7
8	1.69	538.30	นนทบุรี		เชียงใหม่	401.91	1.74	8
9	1.69	537.90	นครปฐม		เชียงราย	401.63	1.74	9
10	1.69	536.00	ปทุมธานี		อุดรธานี	397.09	1.72	10
11	1.67	529.37	พระนครศรีอยุธยา		ขอนแก่น	384.51	1.66	11
12	1.59	503.70	ลำปาง		อุบลราชธานี	374.75	1.62	12
13	1.57	500.08	กำแพงเพชร		สกลนคร	366.24	1.58	13
14	1.56	496.67	สุพรรณบุรี		พระนครศรีอยุธยา	365.38	1.58	14
15	1.55	493.27	กาญจนบุรี		นครศรีธรรมราช	361.23	1.56	15
16	1.52	483.08	บุรีรัมย์		กาญจนบุรี	361.20	1.56	16
17	1.52	482.13	ศรีสะเกษ		นครพนม	353.75	1.53	17
18	1.49	472.50	อุดรธานี		ชัยภูมิ	346.43	1.50	18
19	1.47	467.45	มหาสารคาม		ลพบุรี	345.53	1.50	19
20	1.46	463.65	ร้อยเอ็ด		นครสวรรค์	344.20	1.49	20
21	1.45	460.87	สระบุรี		สมุทรสาคร	343.72	1.49	21
22	1.45	459.35	กาฬสินธุ์		สงขลา	336.74	1.46	22
23	1.44	457.17	นครพนม		ราชบุรี	333.71	1.44	23
24	1.42	450.88	อุทัยธานี		ปราจีนบุรี	322.14	1.39	24
25	1.41	447.10	เลย		ร้อยเอ็ด	320.64	1.39	25
26	1.39	441.56	อุดรดิตถ์		นครปฐม	314.98	1.36	26
27	1.38	439.05	ขอนแก่น		พิษณุโลก	314.73	1.36	27
28	1.37	434.97	นราธิวาส		ยโสธร	312.08	1.35	28
29	1.34	425.47	ปัตตานี		แม่ฮ่องสอน	311.80	1.35	29
30	1.33	422.63	สมุทรสาคร		สระแก้ว	307.19	1.33	30
31	1.33	422.23	อุบลราชธานี		มหาสารคาม	305.53	1.32	31
32	1.31	415.98	ชัยภูมิ		ชัยนาท	304.75	1.32	32
33	1.31	415.50	นครศรีธรรมราช		สุราษฎร์ธานี	302.33	1.31	33
34	1.31	415.18	พิจิตร		พัทลุง	299.49	1.30	34
35	1.30	413.27	ราชบุรี		สุพรรณบุรี	296.18	1.28	35
36	1.30	411.97	ยะลา		เพชรบูรณ์	292.74	1.27	36
37	1.29	411.08	สุรินทร์		น่าน	292.32	1.26	37
38	1.29	410.60	สงขลา		หนองบัวลำภู	291.91	1.26	38
39	1.29	410.57	ลพบุรี		บึงกาฬ	290.82	1.26	39
40	1.28	406.93	พะเยา		เลย	287.66	1.24	40
41	1.28	406.70	ระยอง		สระบุรี	286.42	1.24	41
42	1.27	402.17	สกลนคร		กำแพงเพชร	286.06	1.24	42
43	1.27	402.10	สุราษฎร์ธานี		หนองคาย	285.77	1.24	43
44	1.24	394.03	เพชรบุรี		แพร่	285.71	1.24	44
45	1.24	393.03	ประจวบคีรีขันธ์		จันทบุรี	283.00	1.22	45
46	1.21	385.00	แม่ฮ่องสอน		สิงห์บุรี	279.89	1.21	46
47	1.21	382.92	ภูเก็ต		พิจิตร	278.77	1.21	47
48	1.19	377.86	พิษณุโลก		มุกดาหาร	275.51	1.19	48
49	1.17	370.37	ชัยนาท		พะเยา	274.30	1.19	49
50	1.16	367.88	นครนายก		ตรัง	273.07	1.18	50
51	1.16	367.58	ปราจีนบุรี		เพชรบุรี	272.62	1.18	51
52	1.15	364.12	ตรัง		ปทุมธานี	271.95	1.18	52
53	1.13	358.66	สุโขทัย		อุทัยธานี	270.75	1.17	53
54	1.12	357.26	เพชรบูรณ์		ประจวบคีรีขันธ์	270.24	1.17	54
55	1.12	356.30	พัทลุง		ตราด	267.43	1.16	55
56	1.11	353.37	อ่างทอง		ศรีสะเกษ	265.93	1.15	56
57	1.10	350.90	ลำพูน		นครนายก	261.70	1.13	57
58	1.09	345.36	ตาก		ลำปาง	259.18	1.12	58
59	1.08	343.32	กระบี่		นนทบุรี	256.45	1.11	59
60	1.06	335.78	ตราด		ลำพูน	255.84	1.11	60
61	1.04	330.90	ฉะเชิงเทรา		ชุมพร	251.54	1.09	61
62	1.04	330.22	พังงา		ปัตตานี	246.33	1.07	62
63	1.04	329.70	หนองคาย		สตูล	241.42	1.04	63
64	1.02	325.13	แพร่		กาฬสินธุ์	237.09	1.03	64
65	1.00	317.97	มุกดาหาร		สมุทรสงคราม	236.99	1.03	65
66	0.99	315.10	หนองบัวลำภู		ยะลา	234.55	1.01	66
67	0.98	311.50	บึงกาฬ		พังงา	220.66	0.95	67
68	0.97	308.83	ยโสธร		นราธิวาส	209.97	0.91	68
69	0.96	304.68	สระแก้ว		ระนอง	204.99	0.89	69
70	0.96	303.90	ชุมพร		อ่างทอง	198.48	0.86	70
71	0.95	302.52	สตูล		ตาก	197.00	0.85	71
72	0.93	296.27	สิงห์บุรี		สุโขทัย	190.32	0.82	72
73	0.91	287.92	ระนอง		อุดรดิตถ์	182.58	0.79	73
74	0.89	283.83	อำนาจเจริญ		กระบี่	181.88	0.79	74
75	0.82	260.08	จันทบุรี		ภูเก็ต	171.78	0.74	75
76	0.79	249.53	สมุทรสงคราม		อำนาจเจริญ	171.75	0.74	76

4.2 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจโดยวัดจากผลิตภัณฑ์มวลรวมกิจจังหวัด (GPP) ในช่วงปี 2552-2562 (11 ปี) : การเติบโตที่แตกต่าง

4.2.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัวประชากร (GPP per Capita) ในช่วงปี 2552-2562

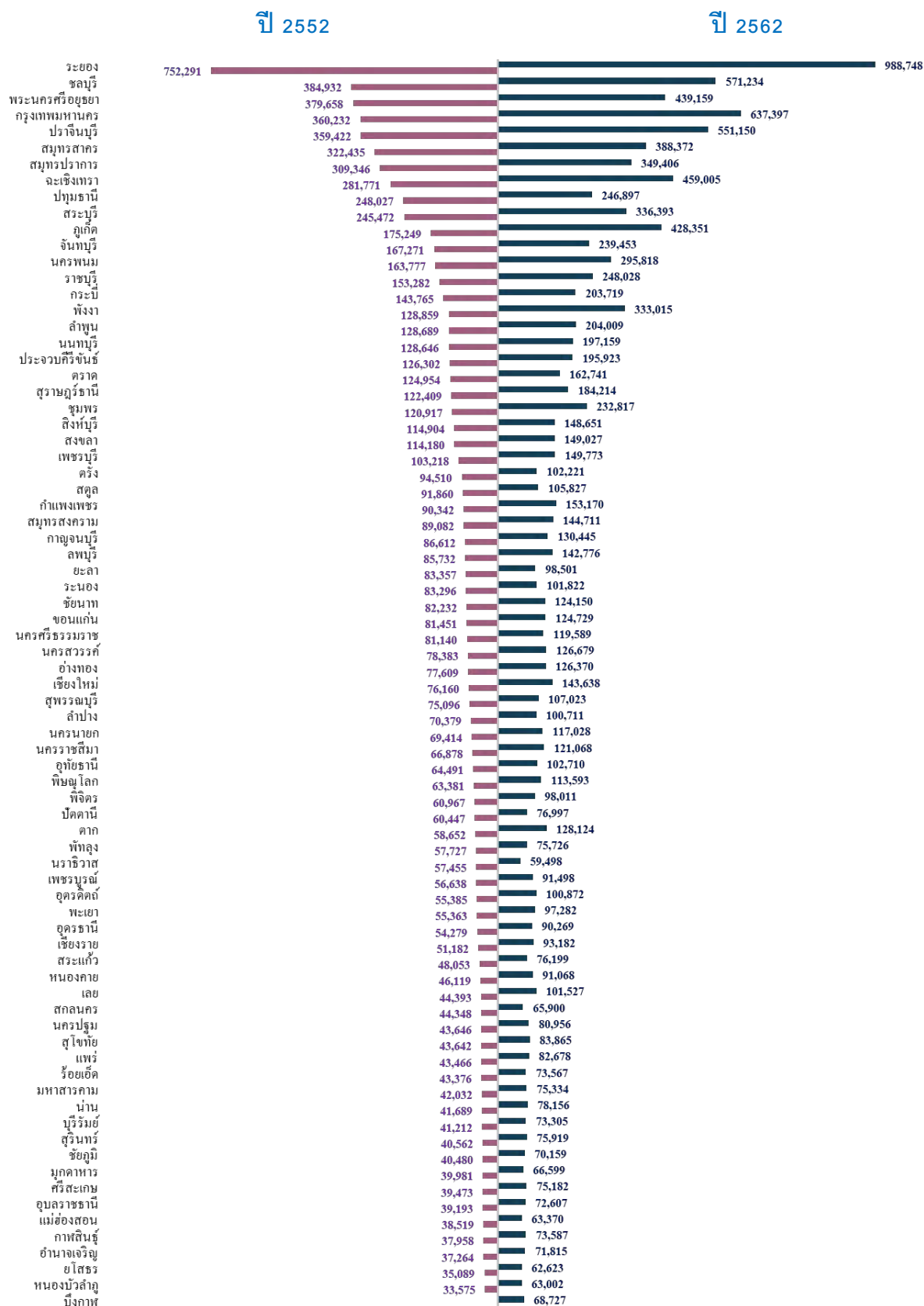
ในระยะเวลา 11 ปี ตั้งแต่ปี 2552 ถึง 2562 ทีมนักวิจัยได้วิเคราะห์ระดับการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดเฉลี่ยต่อหัวประชากรของแต่ละจังหวัด ซึ่งพบความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดอย่างชัดเจน เห็นได้จากแผนภาพที่ 9 GPP per Capita ของจังหวัดสูงสุดในปี 2552 และปี 2562 คือ จังหวัดระยอง ซึ่งมีจำนวน 752,291 บาท/ปี และ 988,748 บาท/ปี ในขณะที่จังหวัดบึงกาฬมี GPP per Capita ต่ำสุดจำนวนเพียง 33,575 บาท/ปี และ 68,727 บาท/ปี ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างสูง

ปี 2552 จังหวัดที่มี GPP per Capita สูงสุด 10 อันดับแรก ได้แก่ ระยอง ชลบุรี อัญญา กรุงเทพมหานคร ปราชินบุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี และสระบุรี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเมืองใหญ่ ทั้งนี้ในปี 2562 ระยองยังคงมีระดับการเติบโตเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวประชากรสูงที่สุดตามมาด้วย กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ปราชินบุรี ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต สมุทรสาคร สมุทรปราการ และสระบุรี ตามลำดับ

ปี 2552 จังหวัดที่มี GPP per Capita ต่ำที่สุด 10 อันดับสุดท้าย ได้แก่ บึงกาฬ หนองบัวลำภู โยธาธร อำนาจเจริญ กาฬสินธุ์ แม่ฮ่องสอน อุบลราชธานี ศรีสะเกษ มุกดาหาร และชัยภูมิ ตามลำดับ โดยส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคอีสานถึง 9 จังหวัด เมื่อเวลาผ่านไป 11 ปี จังหวัดที่มีระดับการเติบโตเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวประชากรต่ำที่สุด ได้แก่ นครราชสีมา โยธาธร หนองบัวลำภู แม่ฮ่องสอน สกลนคร มุกดาหาร บึงกาฬ ชัยภูมิ อำนาจเจริญ และอุบลราชธานี สังเกตได้ว่าในปี 2562 จังหวัดศรีสะเกษและกาฬสินธุ์ไม่ได้เป็นจังหวัด 1 ใน 10 ของจังหวัดที่มีระดับการเติบโตเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวประชากรต่ำที่สุดอีกต่อไป

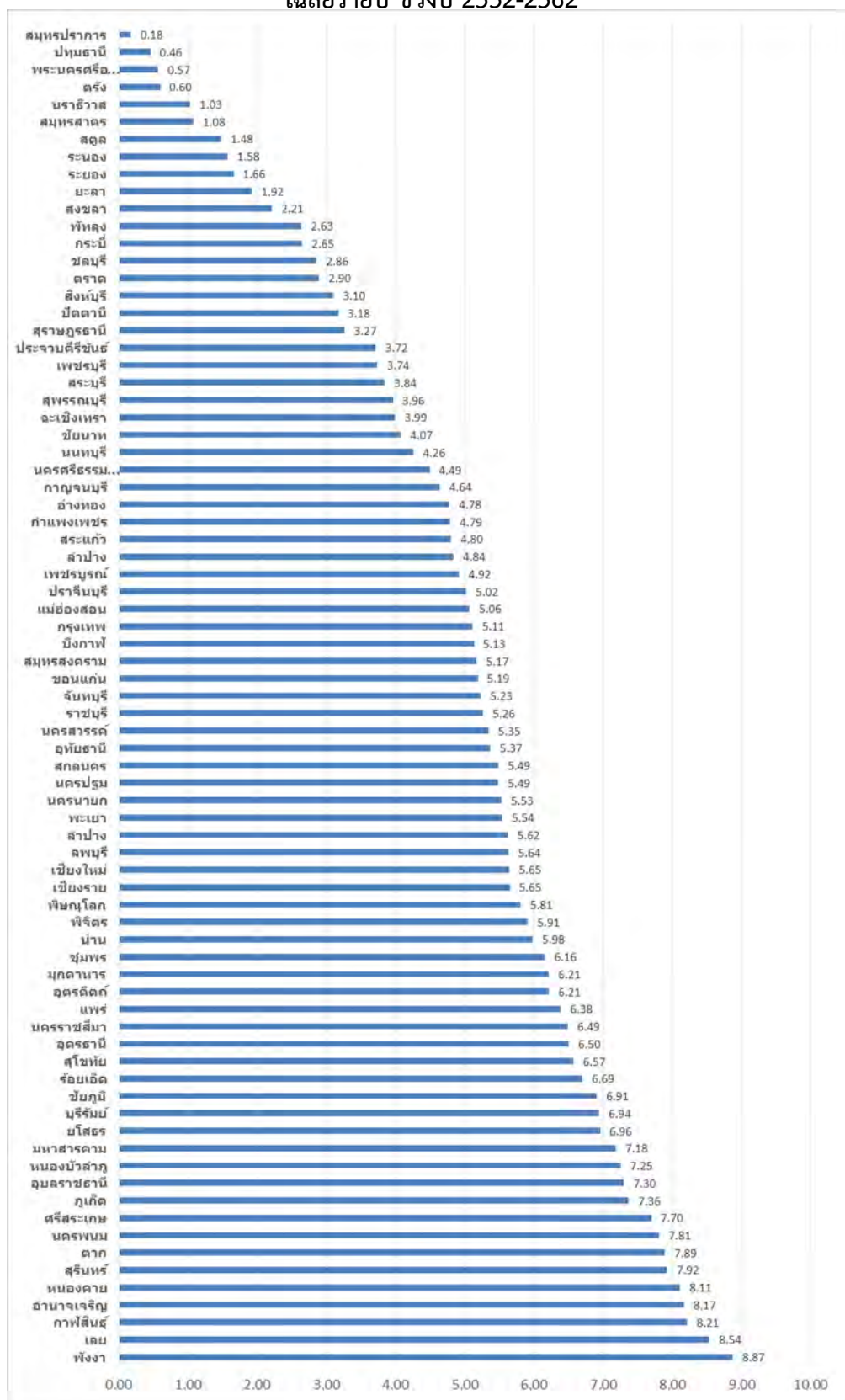
แต่เมื่อพิจารณาอัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP Per Capita) เฉลี่ยรายปี ช่วงปี 2552-2562 ตามแผนภาพที่ 10 พบว่ามีหลายจังหวัดที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างน่าสนใจในช่วงระยะเวลา 11 ปี เช่น เลย กาฬสินธุ์ อำนาจเจริญ หนองคาย สุรินทร์ ตาก นครพนม และศรีสะเกษ โดยเฉพาะกาฬสินธุ์ อำนาจเจริญ และศรีสะเกษมีระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจที่น่าสนใจ ทั้งที่เป็นจังหวัดที่มี GPP per Capita ต่ำอันดับท้ายๆ ในปี 2552 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งจากภาครัฐและเอกชนในช่วงที่ผ่านมาจนทำให้จังหวัดดังกล่าวมีอัตราการเติบโตอย่างก้าวกระโดด

แผนภาพที่ 9 ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP Per Capita) ปี 2552 และ 2562



แผนภาพที่ 10 อัตราการเติบโตผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อหัว (GPP Per Capita)

เฉลี่ยรายปี ช่วงปี 2552-2562



4.2.2 การเติบโตทางเศรษฐกิจของจังหวัด : ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Provincial Product : GPP) : **โตไม่เท่ากัน**

เมื่อพิจารณาตัวเลขในช่วงระยะเวลา 11 ปี จากปี 2552 ถึง 2562 จะพบว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศหรือ GDP (ราคาตลาด) ซึ่งก็คือผลรวมของเศรษฐกิจจังหวัด (GPP) ทั้ง 77 จังหวัด ในช่วงปี 2552-2562 เติบโตขึ้นประมาณร้อยละ 3.25 ต่อปี ขณะที่รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.20 ต่อปี จึงถือว่าเศรษฐกิจไทยขยายตัวได้ดีและประชาชนในภาพรวมก็มีรายได้ดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณาการเติบโตทางเศรษฐกิจแยกเป็นรายจังหวัดกลับพบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) และระดับการเติบโตของเศรษฐกิจแต่ละจังหวัดมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน เห็นได้จากแผนภาพที่ 11 แสดงให้เห็นว่าในช่วงปี 2552-2562 การเติบโตทางเศรษฐกิจของทั้ง 77 จังหวัดมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดย

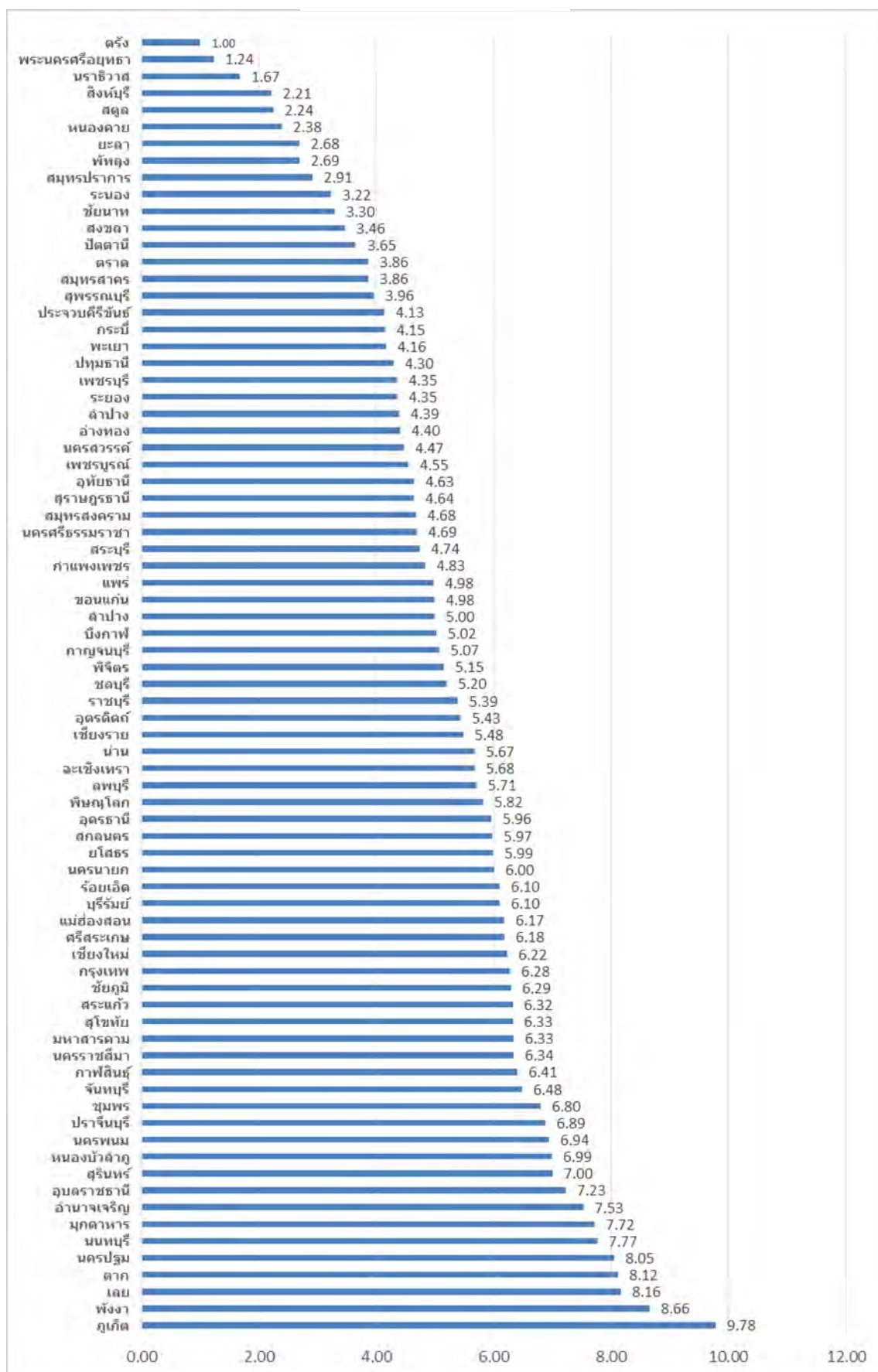
จังหวัดที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยรายปีสูงสุด 10 อันดับแรกได้แก่ ภูเก็ต (ร้อยละ 9.78) พังงา (ร้อยละ 8.66) เลย (ร้อยละ 8.16) ตาก (ร้อยละ 8.12) นครปฐม (ร้อยละ 8.05) นนทบุรี (ร้อยละ 7.77) มุกดาหาร (ร้อยละ 7.72) อำนาจเจริญ (ร้อยละ 7.53) อุบลราชธานี (ร้อยละ 7.23) และสุรินทร์ (ร้อยละ 7.00) ตามลำดับ

จังหวัดที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยรายปีต่ำสุด 10 อันดับแรกได้แก่ ตรัง (ร้อยละ 1.00) พระนครศรีอยุธยา (ร้อยละ 1.24) นราธิวาส (ร้อยละ 1.67) สิงห์บุรี (ร้อยละ 2.21) สตูล (ร้อยละ 2.24) หนองคาย (ร้อยละ 2.38) ยะลา (ร้อยละ 2.68) พัทลุง (ร้อยละ 2.69) สมุทรปราการ (ร้อยละ 2.91) และระนอง (ร้อยละ 3.22) ตามลำดับ โดยเป็นจังหวัดในภาคกลาง (3 จังหวัด) และจังหวัดชายแดนใต้ (2 จังหวัด)

เป็นที่น่าสังเกตว่าจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือหลายจังหวัด เช่น เลย มุกดาหาร อุบลราชธานี อำนาจเจริญ และสุรินทร์ มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจรายปีเฉลี่ยค่อนข้างสูงขึ้นอย่างชัดเจน รวมถึงจังหวัดในภาคเหนือมีจังหวัดตาก ที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจรายปีเฉลี่ยค่อนข้างสูงขึ้นเช่นกัน

แผนภาพที่ 11 การเปรียบเทียบอัตราการเติบโตผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP)

เฉลี่ยรายปี ช่วงปี 2552-2562



4.2.3 สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GPP/GDP) : เศรษฐกิจ 10 จังหวัดรวมแล้ว = 64% ของเศรษฐกิจของประเทศ

ในส่วนนี้ชี้ให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดเช่นเดียวกัน โดยจากการเปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GPP/GDP) ในปี 2552 และ 2562 เพื่อดูว่าแต่ละจังหวัดมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศมากน้อยแค่ไหน และจัดอันดับตามสัดส่วนขนาดเศรษฐกิจจังหวัดต่อเศรษฐกิจประเทศสูงสุด-ต่ำสุด ตามแผนภาพที่ 12 แสดงให้เห็นว่าในปี 2552 ขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดโดยส่วนใหญ่มีส่วนร่วมไม่เกินร้อยละ 6 ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศ สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัด โดยจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาสูงมักจะมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ และในทางตรงกันข้ามจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาต่ำก็มักจะมีขนาดเศรษฐกิจเล็ก โดยเมื่อพิจารณาสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ในปี 2562 ก็ยังพบความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับจังหวัดยิ่งขึ้น โดยพบว่า

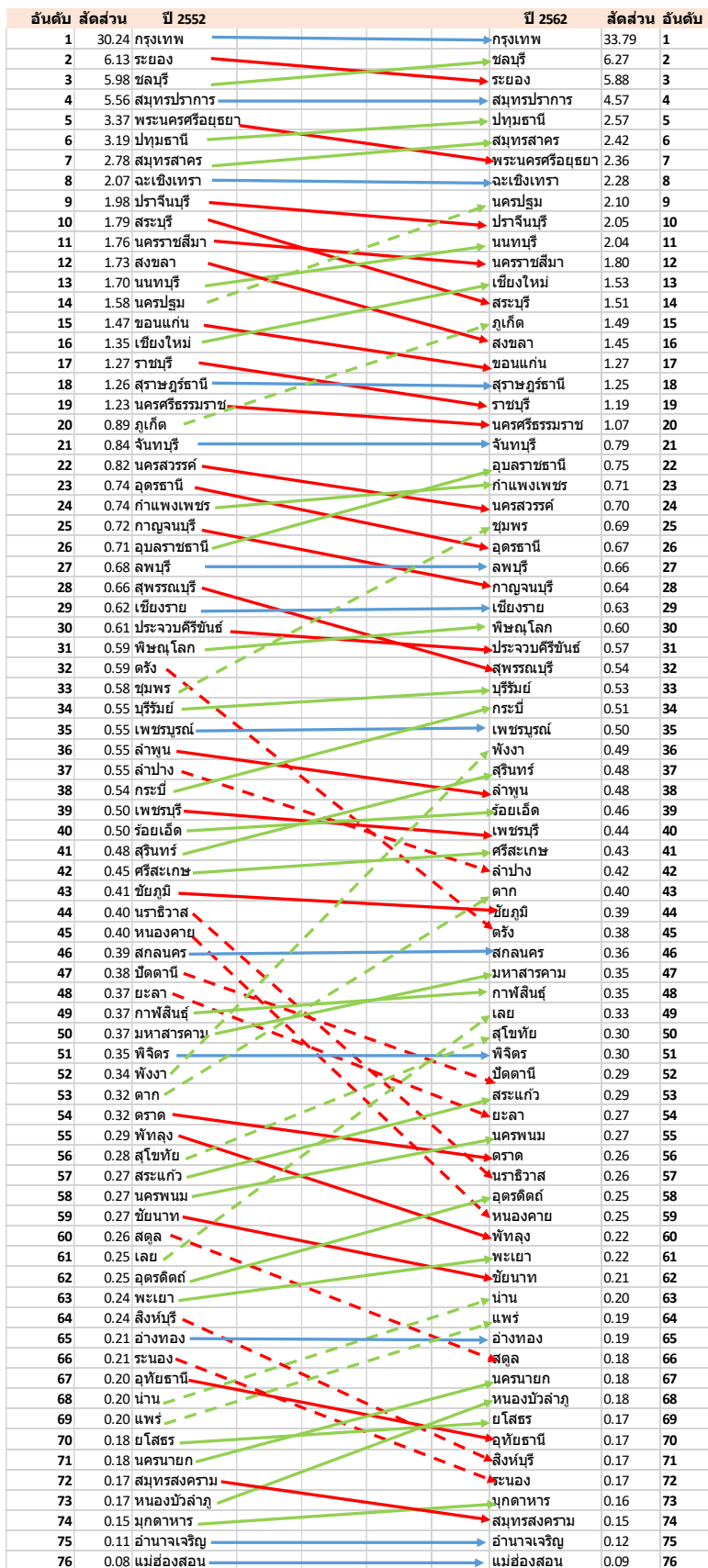
ปี 2552 จังหวัดที่มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) สูงสุด 10 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร ชลบุรี ระยอง สมุทรปราการ ปทุมธานี สมุทรสาคร พระนครศรีอยุธยา ฉะเชิงเทรา สระบุรี และปราจีนบุรี โดยทั้ง 10 จังหวัดนี้มี GPP รวมกันคิดเป็นร้อยละ 63.09 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ และเมื่อเวลาผ่านไป 11 ปี พบว่าในปี 2562 ส่วนใหญ่ยังคงเป็นจังหวัดเดิมหลายจังหวัดยกเว้น สระบุรีมีสัดส่วนลดลงในขณะที่นครปฐมมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นมาติดอันดับ 1 ใน 10 อันดับสูงสุด และ GPP รวมกันคิดเป็นร้อยละ 64.29

ปี 2552 จังหวัดที่มีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ต่ำสุด 10 อันดับแรก คือ แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ มุกดาหาร หนองบัวลำภู สมุทรสงคราม นครนายก ยโสธร แพร่ น่าน และอุทัยธานี มีผลิตภัณฑ์มวลรวมรวมกันคิดเป็นเพียงร้อยละ 1.64 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ และเมื่อเวลาผ่านไป 11 ปี พบว่าในปี 2562 GPP รวมกันคิดเป็นร้อยละ 1.56 และส่วนใหญ่ยังคงเป็นจังหวัดเดิมหลายจังหวัดยกเว้น แพร่ และน่าน มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ในขณะที่สิงห์บุรี และระนองมีสัดส่วนลดลงมาติดอันดับ 1 ใน 10 อันดับต่ำสุด

แผนภาพที่ 12 แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ระหว่างปี 2552 และ 2562 พบว่า ในปี 2562 มีจังหวัดทั้งสิ้น 32 จังหวัดที่เศรษฐกิจของตัวเองมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามยังมีอีก 31 จังหวัดที่เศรษฐกิจของตัวเองมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศลดน้อยลงกว่าปี 2552 ทั้งนี้ คณะนักวิจัยยังพบว่าบางจังหวัดมีสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (เพิ่มขึ้น 5 อันดับขึ้นไป)

จังหวัดที่มีอันดับของสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ 9 จังหวัด คือ ภูเก็ต นครปฐม ชุมพร แพร่ พังงา ตาก สุโขทัย เลย และน่าน จังหวัดที่มีอันดับของสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ (GDP) ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ 9 จังหวัด คือ ตรัง ลำปาง นราธิวาส ยะลา สตูล ปัตตานี สิงห์บุรี ระนอง และหนองคาย

แผนภาพที่ 12 สัดส่วน GPP รายจังหวัดต่อ GDP ประเทศ ปี 2552 และ 2562



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด			
อันดับคงที่	13 จังหวัด	กรุงเทพ	สมุทรปราการ	ฉะเชิงเทรา	ลพบุรี
		จันทบุรี	สระบุรี	เชียงใหม่	เพชรบูรณ์
		สกลนคร	อำนาจเจริญ	อ่างทอง	พิจิตร
		แม่ฮ่องสอน			

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด				
อันดับเพิ่มขึ้น	32 จังหวัด	ชลบุรี	สมุทรสาคร	ปทุมธานี	กระบี่	
		นนทบุรี	นครปฐม	เชียงใหม่	ภูเก็ต	
		กาฬสินธุ์	อุบลราชธานี	พิษณุโลก	ชุมพร	
		บุรีรัมย์	กำแพงเพชร	ร้อยเอ็ด	สุรินทร์	
		ตาก	ศรีสะเกษ	พังงา	สุโขทัย	
		เลย	มหาสารคาม	สระแก้ว	นครพนม	
		แพร่	อุดรดิตถ์	พะเยา	น่าน	
		มุกดาหาร	หนองบัวลำภู	ยโสธร	นครนายก	

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด				
อันดับลดลง	31 จังหวัด	ระยอง	พระนครศรีอยุธยา	ปราจีนบุรี	สงขลา	
		ขอนแก่น	นครราชสีมา	ราชบุรี	นครสวรรค์	
		อุดรธานี	นครศรีธรรมราช	กาญจนบุรี	สุพรรณบุรี	
		ตรัง	ประจวบคีรีขันธ์	ลำพูน	ลำปาง	
		เพชรบุรี	สมุทรสงคราม	ชัยภูมิ	นราธิวาส	
		ยะลา	ปัตตานี	หนองคาย	ตราด	
		พัทลุง	ชัยนาท	สตูล	สิงห์บุรี	
		ระนอง	อุทัยธานี	สระบุรี		



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด			
เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (5อันดับขึ้นไป)	9 จังหวัด	ภูเก็ต	นครปฐม	ชุมพร	แพร่
		พังงา	ตาก	สุโขทัย	เลย
		น่าน			

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด			
ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (5อันดับลงมา)	9 จังหวัด	ตรัง	ลำปาง	นราธิวาส	ยะลา
		สตูล	หนองคาย	ปัตตานี	สิงห์บุรี
		ระนอง			

4.3 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านสังคม : สัดส่วนคนจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

ในช่วงปี 2552-2562 (11 ปี) : **ดีขึ้นแต่ยังคงเหลื่อมล้ำ**

4.3.1 สัดส่วนคนจนรายจังหวัด

ในส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบสถานการณ์ความยากจนรายจังหวัด เพื่อดูว่าระดับความยากจนดีขึ้นหรือแย่ลงนั้น โดยภาพรวมสถานการณ์ความยากจนของจังหวัดโดยส่วนใหญ่มีแนวโน้มดีขึ้น หรือจนลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากที่รัฐบาลดำเนินนโยบายเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจและการแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับประชาชน ทำให้หลายจังหวัดมีสถานการณ์ความยากจนดีขึ้น อย่างไรก็ตามยังมีบางจังหวัดที่มีสถานการณ์ความยากจนเรื้อรังที่ปัญหาความยากจนยังไม่ได้ถูกแก้ไข

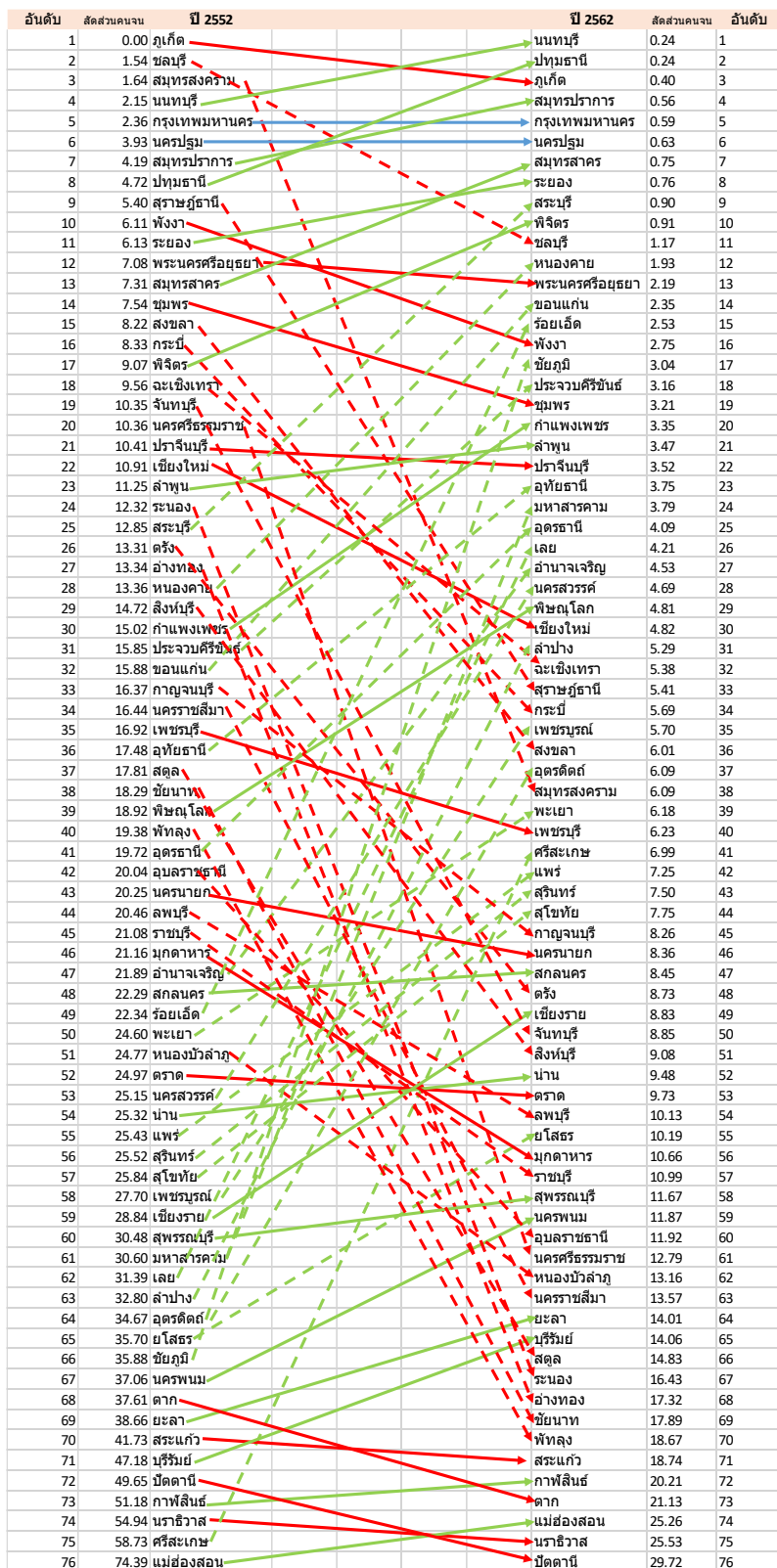
จากการเปรียบเทียบอันดับความยากจนของจังหวัดหนึ่งกับจังหวัดอื่นๆ พบว่า จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงมากเป็น 5 อันดับแรก (จังหวัดจนมาก) ในปี 2562 ได้แก่ ปัตตานี นราธิวาส แม่ฮ่องสอน ตาก กาฬสินธุ์ ในขณะที่จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนต่ำที่สุด 5 อันดับแรก (จังหวัดจนน้อย) ในปี 2562 ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร (รายละเอียดเพิ่มเติมในแผนภาพที่ 13)

จากแผนภาพที่ 13 แสดงให้เห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบอันดับความยากจนของจังหวัดตนเองในช่วงปี 2552 กับปี 2562 จังหวัดโดยส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงอันดับความยากจน โดยมีจังหวัดจำนวน 39 จังหวัดที่อันดับความยากจนของตนเองในปี 2562 เปลี่ยนแปลงลดลงจากปี 2552 และมี 35 จังหวัดที่อันดับความยากจนของตนเองในปี 2562 เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นจากปี 2552 และมีเพียง 2 จังหวัดที่มีอันดับความยากจนคงที่ เมื่อพิจารณาโดยละเอียดพบว่า

จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจน**เพิ่มขึ้น**อย่างมีนัยสำคัญ (อันดับในปี 2562 เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น 10 อันดับเป็นต้นไปจากปี 2552) มีจำนวน 22 จาก 39 จังหวัด คือ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครสวรรค์ เลย ประจวบคีรีขันธ์ มหาสารคาม ยโสธร ลำปาง ร้อยเอ็ด เพชรบูรณ์ แพร่ พะเยา ศรีสะเกษ สระบุรี สุโขทัย สุรินทร์ สุพรรณบุรี หนองคาย อุตรดิตถ์ อำนาจเจริญ และอุทัยธานี

จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจน**ลดลง**อย่างมีนัยสำคัญ (อันดับในปี 2562 เปลี่ยนแปลงลดลง 10 อันดับเป็นต้นไปจากปี 2552) จำนวน 21 จังหวัด จาก 35 จังหวัด คือ ชลบุรี สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา กระบี่ ฉะเชิงเทราจันทบุรี นครศรีธรรมราช ระนอง ตรัง อ่างทอง สิงห์บุรี กาญจนบุรี นครราชสีมา สตูล ชัยนาท พัทลุง อุบลราชธานี ลพบุรี ราชบุรี และหนองบัวลำภู

แผนภาพที่ 13 จัดอันดับสัดส่วนคนจนรายจังหวัดในปี 2552 และปี 2562



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับคงที่	2	กรุงเทพมหานคร นครปฐม

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับเพิ่มขึ้น (จนลดลง)	39	กาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น ชัยภูมิ เชียงราย เพชรบูรณ์ นครพนม น่าน นครสวรรค์ บนบึงบุรี นุรีรัมย์ ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ พะเยา พิจิตร แพร่ พิษณุโลก มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน ยโสธร ยะลา ร้อยเอ็ด ระยอง ลำปาง ลำพูน เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สมุทรปราการ สระบุรี สุโขทัย สุพรรณบุรี สมุทรสาคร สุรินทร์หนองคาย อุตรดิตถ์ อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์ อุทัยธานี

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
อันดับลดลง (จนเพิ่มขึ้น)	35	กระบี่ กาญจนบุรี จันทบุรี จะเข็งเทรา ชลบุรี ชัยนาท ชุมพร เชียงใหม่ ตราด ตาก ตรัง นครนายก นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปราชินบุรี ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พัทลุง เพชรบุรี ภูเก็ต มุกดาหาร ระนอง ราชบุรี ลพบุรี สงขลา สตูล สระแก้ว สมุทรสงคราม สิงห์บุรี สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู อุบลราชธานี อ่างทอง



กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ (10 อันดับขึ้นไป)	22	ขอนแก่น ชัยภูมิ นครสวรรค์ เลย ประจวบคีรีขันธ์ มหาสารคาม ยโสธร ลำปาง ร้อยเอ็ด เพชรบูรณ์ แพร่ พะเยา ศรีสะเกษ สระบุรี สุโขทัย สุรินทร์ สุพรรณบุรี หนองคาย อุตรดิตถ์ อำนาจเจริญ อุทัยธานี

กลุ่ม	จำนวน	รายชื่อจังหวัด
ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (10 อันดับขึ้นไป)	21	กระบี่ กาญจนบุรี จันทบุรี จะเข็งเทรา ชลบุรี นครราชสีมา ชัยนาท พัทลุง ตรัง นครศรีธรรมราช ระนอง ราชบุรี ลพบุรี สงขลา สตูล สิงห์บุรี อ่างทอง สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี หนองบัวลำภู อุบลราชธานี

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำ จากตารางที่ 2 พบว่าจังหวัดที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของความเหลื่อมล้ำมากที่สุดเฉลี่ย ตั้งแต่ปี 2556-2562 คือ สมุทรสงคราม มีค่าสัมประสิทธิ์จีไนเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.80 โดยระหว่างปี 2560-2562 จังหวัดสมุทรสงครามมีความเหลื่อมล้ำเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 19.21 ต่อปี และ 17.28 ต่อปี สำหรับสาเหตุที่ทำให้จังหวัดสมุทรสงครามมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่เพิ่มขึ้นสูงเช่นนี้ อาจเกิดจากการมีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นหลายแห่ง ซึ่งทำให้ประชากรในจังหวัดที่ได้รับประโยชน์จากอุตสาหกรรมดังกล่าวและมีรายได้สูงขึ้นเมื่อเทียบกับกลุ่มประชากรที่ยังคงประกอบอาชีพเดิมคือเกษตรกร ซึ่งจังหวัดส่วนใหญ่ในตารางที่ 2 ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับสมุทรสงคราม นั่นคือการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นของแต่ละจังหวัด ทำให้ประชาชนถูกแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และกลุ่มที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้รายได้ของประชาชนทั้งสองกลุ่มมีความห่างขึ้นและความเหลื่อมล้ำทางรายได้จึงเพิ่มสูงขึ้น

ตารางที่ 2 จังหวัดที่มีการเปลี่ยนแปลงเฉลี่ยของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้สูงที่สุด 10 อันดับแรก

อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	2556	2558	2560	2562	เฉลี่ย
สมุทรสงคราม	-1.05	-8.23	19.21	17.28	6.80
ปทุมธานี	1.97	19.22	-7.14	5.11	4.79
นครพนม	-5.54	-0.55	11.32	11.24	4.12
ปัตตานี	8.52	-5.18	7.03	5.14	3.88
ระนอง	3.39	-9.51	6.97	11.90	3.19
นครนายก	11.11	-0.32	0.38	0.51	2.92
ภูเก็ต	1.87	2.24	4.89	1.00	2.50
สตูล	4.36	0.81	5.97	-1.85	2.32
ชลบุรี	-3.64	5.29	2.29	4.60	2.13
นครราชสีมา	1.36	-3.91	4.61	5.20	1.81

ที่มา: สำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2556-2562) ประมวลโดยคณะนักวิจัย

4.4 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านการพัฒนาคน : ความก้าวหน้าของคนในจังหวัดในช่วงปี 2552-2562 (11 ปี) : ดีขึ้นแต่ยังคงเหลื่อมล้ำ

4.4.1 การพัฒนาคนของจังหวัดในภาพรวม(Human Achievement Index – HAI)

การเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของดัชนีความก้าวหน้าของคนในแต่ละจังหวัด ซึ่งจากตารางที่ 3 พบว่าหลายจังหวัดมีระดับการพัฒนาคนที่ดีขึ้น ที่มีค่าความก้าวหน้าของคนต่ำในปี 2552 ยังคงมีความก้าวหน้าของคนต่ำในปี 2562

ปี 2552 จังหวัดที่มีความก้าวหน้าของคนสูงสุด 10 อันดับ ได้แก่ ภูเก็ต กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี สงขลา นครปฐม สมุทรสงคราม พังงา ระยอง พระนครศรีอยุธยาและ นนทบุรี ตามลำดับ

ปี 2562 จังหวัดที่มีความก้าวหน้าของคน**สูงสุด** 10 อันดับ ได้แก่ นนทบุรี กรุงเทพมหานคร ปทุมธานี ภูเก็ต ระยอง พระนครศรีอยุธยา นครปฐม ลำพูน พะเยา และสมุทรสาคร ตามลำดับ

ปี 2552 จังหวัดที่มีความก้าวหน้าของคน**ต่ำสุด** 10 อันดับ ได้แก่ แม่ฮ่องสอน สระแก้ว ตาก ศรีสะเกษ เพชรบูรณ์ สุรินทร์ บุรีรัมย์ ปัตตานี นครพนม และกำแพงเพชร ตามลำดับ

ปี 2562 จังหวัดที่มีความก้าวหน้าของคน**ต่ำสุด** 10 อันดับ ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี แม่ฮ่องสอน สุรินทร์ บุรีรัมย์ ยโสธร อุบลราชธานี ชัยนาท ยะลา และศรีสะเกษ ตามลำดับ

ตารางที่ 3 ดัชนีความก้าวหน้าของคนในแต่ละจังหวัดของปี 2552 และ 2562

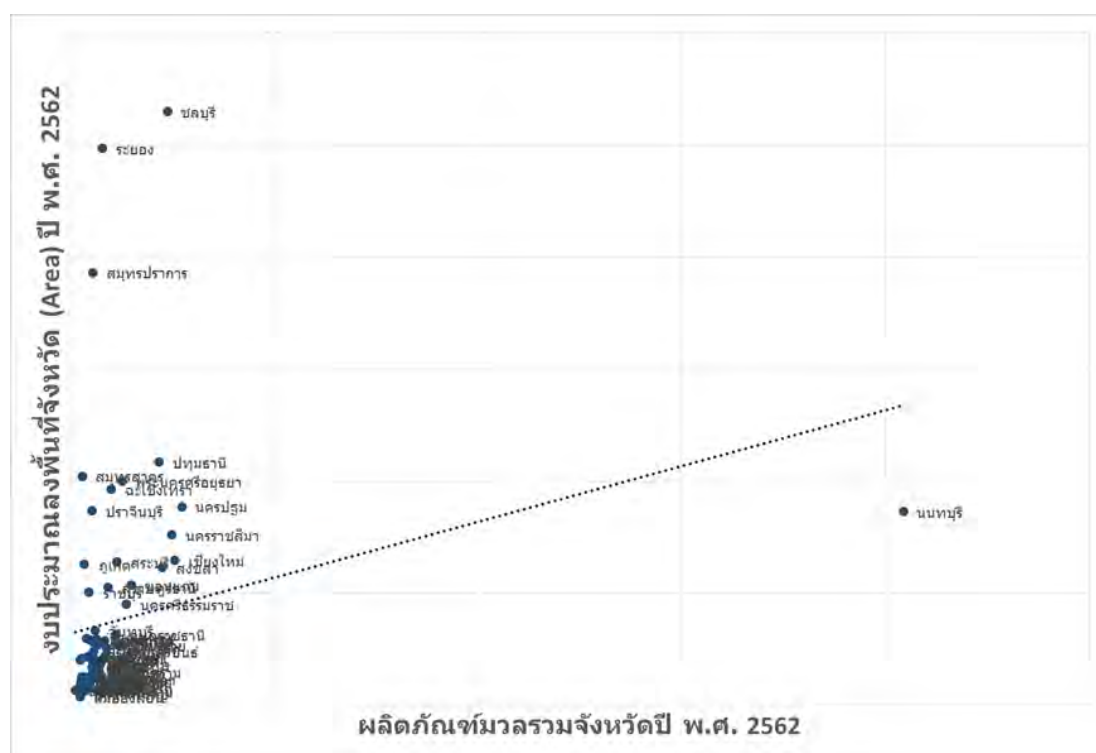
อันดับ	จังหวัด	ปี 2552	อันดับ	จังหวัด	ปี 2562
1	ภูเก็ต	0.7212	1	นนทบุรี	0.7013
2	กรุงเทพมหานคร	0.6949	2	กรุงเทพมหานคร	0.6821
3	ปทุมธานี	0.6904	3	ปทุมธานี	0.6804
4	สงขลา	0.6724	4	ภูเก็ต	0.6775
5	นครปฐม	0.6695	5	ระยอง	0.6747
6	สมุทรสงคราม	0.6695	6	พระนครศรีอยุธยา	0.6731
7	พังงา	0.6681	7	นครปฐม	0.6624
8	ระยอง	0.667	8	ลำพูน	0.6573
9	พระนครศรีอยุธยา	0.6647	9	พะเยา	0.654
10	นนทบุรี	0.6645	10	สมุทรสาคร	0.6527
11	พัทลุง	0.6555	11	ตราด	0.6487
12	เพชรบุรี	0.6546	12	ฉะเชิงเทรา	0.6464
13	ตราด	0.6528	13	สระบุรี	0.6454
14	ชลบุรี	0.6507	14	ชลบุรี	0.6445
15	ปราจีนบุรี	0.6499	15	ชุมพร	0.6417
16	ฉะเชิงเทรา	0.6477	16	ลำปาง	0.6412
17	นครนายก	0.6473	17	แพร่	0.6391
18	ชุมพร	0.6455	18	ปราจีนบุรี	0.6336
19	สระบุรี	0.6443	19	สิงห์บุรี	0.6321
20	สิงห์บุรี	0.6439	20	น่าน	0.6319
21	ตรัง	0.6411	21	ประจวบคีรีขันธ์	0.6313
22	สมุทรปราการ	0.6401	22	เชียงใหม่	0.6301
23	ลำพูน	0.6367	23	สมุทรสงคราม	0.6295
24	กระบี่	0.6357	24	เพชรบุรี	0.6267
25	สุราษฎร์ธานี	0.6352	25	พังงา	0.6264
26	สมุทรสาคร	0.6326	26	สงขลา	0.6262
27	สตูล	0.6294	27	นครนายก	0.6235
28	ลพบุรี	0.6214	28	เชียงราย	0.6233
29	นครศรีธรรมราช	0.6214	29	อุดรดิตต์	0.6213
30	ระนอง	0.6198	30	จันทบุรี	0.6208
31	ประจวบคีรีขันธ์	0.6192	31	มหาสารคาม	0.6206
32	ยะลา	0.6182	32	อุดรธานี	0.6176
33	อ่างทอง	0.6178	33	สมุทรปราการ	0.6174
34	จันทบุรี	0.6152	34	ราชบุรี	0.6171
35	ลำปาง	0.6143	35	ขอนแก่น	0.6165
36	ราชบุรี	0.6131	36	นครศรีธรรมราช	0.6163
37	อุดรธานี	0.6105	37	หนองคาย	0.6151
38	มุกดาหาร	0.6088	38	ลพบุรี	0.6143
39	มหาสารคาม	0.6086	39	ระนอง	0.6124
40	แพร่	0.608	40	เลย	0.6115
41	อำนาจเจริญ	0.607	41	เพชรบูรณ์	0.6102
42	อุดรดิตต์	0.6055	42	สุพรรณบุรี	0.6098
43	สุพรรณบุรี	0.6047	43	พิษณุโลก	0.6068
44	พิษณุโลก	0.6044	44	บึงกาฬ	0.6016
45	พิจิตร	0.5997	45	ร้อยเอ็ด	0.5984
46	เชียงใหม่	0.5987	46	นครพนม	0.5974
47	อุทัยธานี	0.5982	47	กำแพงเพชร	0.5965
48	พะเยา	0.5979	48	อ่างทอง	0.5945
49	นครราชสีมา	0.5963	49	สุโขทัย	0.5899
50	ชัยนาท	0.594	50	สตูล	0.5893
51	ชัยภูมิ	0.5939	51	สุราษฎร์ธานี	0.5871
52	กาญจนบุรี	0.5937	52	นครสวรรค์	0.5869
53	หนองบัวลำภู	0.5927	53	กาฬสินธุ์	0.5818
54	นครสวรรค์	0.5924	54	ตรัง	0.5805
55	อุบลราชธานี	0.5901	55	พัทลุง	0.5803
56	ขอนแก่น	0.588	56	พิจิตร	0.5801
57	ยโสธร	0.5855	57	มุกดาหาร	0.5796
58	น่าน	0.5838	58	นครราชสีมา	0.5772
59	เชียงราย	0.5825	59	ตาก	0.5743
60	หนองคาย	0.5816	60	กระบี่	0.5742
61	สุโขทัย	0.5816	61	กาญจนบุรี	0.5733
62	สกลนคร	0.5811	62	อุทัยธานี	0.5727
63	ร้อยเอ็ด	0.5802	63	อำนาจเจริญ	0.5722
64	กาฬสินธุ์	0.5801	64	สระแก้ว	0.5703
65	นราธิวาส	0.5797	65	ชัยภูมิ	0.5684
66	เลย	0.5783	66	สกลนคร	0.5664
67	กำแพงเพชร	0.5776	67	หนองบัวลำภู	0.5644
68	นครพนม	0.5754	68	ศรีสะเกษ	0.5637
69	ปัตตานี	0.5706	69	ยะลา	0.5622
70	บุรีรัมย์	0.5687	70	ชัยนาท	0.5619
71	สุรินทร์	0.5686	71	อุบลราชธานี	0.5468
72	เพชรบูรณ์	0.5657	72	ยโสธร	0.5454
73	ศรีสะเกษ	0.5546	73	บุรีรัมย์	0.5347
74	ตาก	0.5536	74	สุรินทร์	0.5287
75	สระแก้ว	0.5264	75	แม่ฮ่องสอน	0.5154
76	แม่ฮ่องสอน	0.4666	76	ปัตตานี	0.4988
77	บึงกาฬ	ยังไม่มี	77	นราธิวาส	0.4921

4.5 งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) มีความสัมพันธ์ระหว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการพัฒนาคน

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ: **ยิ่งใหญ่ ยิ่งได้เยอะ**

ในส่วนนี้ขอนำเสนอแผนภาพการกระจาย (scatter plot) ที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับเศรษฐกิจจังหวัดในปี 2562 พบว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดมีความสัมพันธ์กันในทางบวกระดับค่อนข้างน้อย โดยดูได้จากเส้น Trend line ที่ลาดขึ้นแต่มีความชันน้อย จากแผนภาพที่ 16 ทำให้อาจจะตีความได้นัยหนึ่งว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่สูงกว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็ก ถ้าเป็นเช่นนั้นโอกาสที่จังหวัดที่มีเศรษฐกิจเล็กจะสามารถไล่กวัดจังหวัดที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ก็จะเป็นไปได้ยาก

แผนภาพที่ 16 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ปี 2562

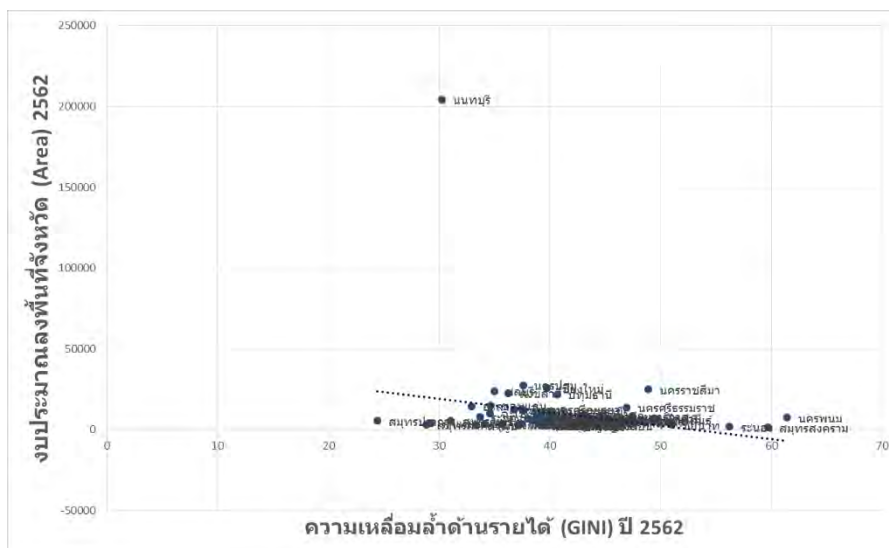


ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ (2562) ประมวลโดยคณะนักวิจัย

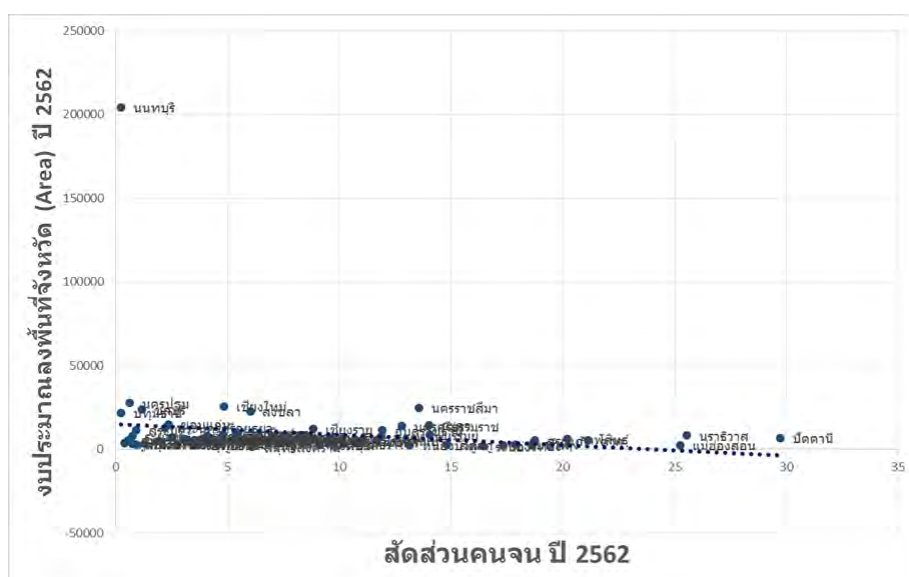
ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความยากจน: **งบเยอะความจน**

ลดลง จะสังเกตได้ว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (ดัชนี Gini) มีความสัมพันธ์กันในทางลบแม้จะอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เช่นเดียวกันกับความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับสัดส่วนคนจนของจังหวัดที่มีความสัมพันธ์กันในทางลบในระดับต่ำ โดยดูได้จากเส้น Trend line ของแผนภาพที่ 17 และ 18 ที่ลาดลงแต่มีความชันน้อย ทำให้อาจจะตีความได้นัยหนึ่งว่าจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดสูงเป็นจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในระดับต่ำ ในขณะที่จังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดต่ำ กลับเป็นจังหวัดที่มีปัญหาเรื่องความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ในระดับสูง

แผนภาพที่ 17 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ ปี 2562

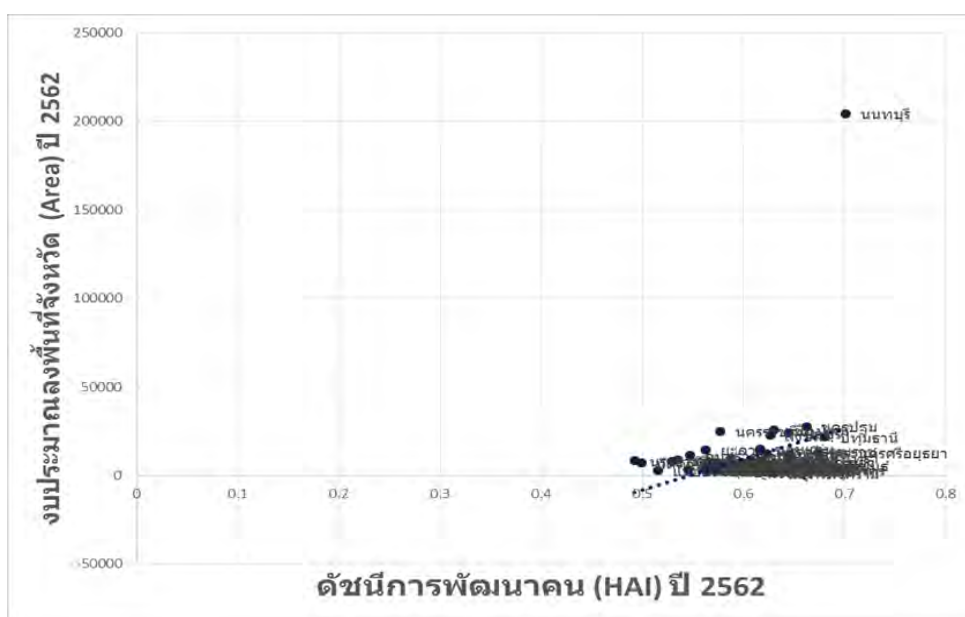


แผนภาพที่ 18 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับสัดส่วนคนจน ปี 2562



ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน: **เพิ่มงบ = เพิ่มศักยภาพคน** ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคนในจังหวัดในปี 2562 โดยจะใช้ค่าดัชนีความก้าวหน้าของคนในจังหวัด (ดัชนี HAI ภาพรวม) ในการวัดระดับการพัฒนาคนของแต่ละจังหวัด ทั้งนี้จะสังเกตได้ว่า งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดกับระดับการพัฒนาคนในจังหวัด มีความสัมพันธ์กันในทางบวก โดยดูได้จากเส้น Trend line ของแผนภาพที่ 19 ที่ลาดขึ้น ทำให้อาจจะตีความได้นัยหนึ่งว่าจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเป็นจังหวัดที่มีระดับการพัฒนาคนในระดับสูง ในขณะที่จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาคนต่ำกลับเป็นจังหวัดที่ได้รับงบประมาณน้อย ซึ่งจะทำให้จังหวัดเหล่านี้มีโอกาสยากที่จะพัฒนาคนในจังหวัดตนเองได้เท่าเทียมคนในจังหวัดที่ได้รับงบประมาณจังหวัดสูง

แผนภาพที่ 19 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน (HAI) ปี 2562



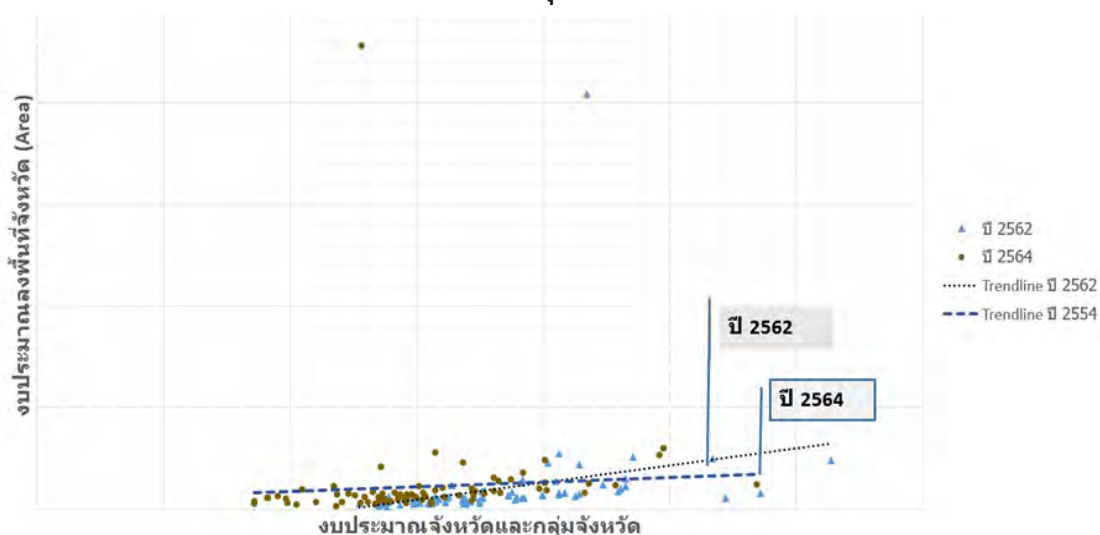
ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ (2562) ประมวลโดยคณะนักวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด: **ขาดการบูรณาการ**

แผนภาพที่ 20 แสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอยู่ในระดับต่ำ หรือไม่ค่อยสัมพันธ์กัน โดยดูได้จากเส้น Trend line ที่ลาดขึ้นแต่มีความชันน้อย ทั้งนี้คณะนักวิจัยยังได้เปรียบเทียบความสัมพันธ์ดังกล่าวในปี 2562 และ ปี 2564 และพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณทั้ง 2 ส่วนมีความความสัมพันธ์กันในระดับต่ำทั้ง 2 ช่วงปี ทั้งนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่าในปีงบประมาณล่าสุด (ปี 2564) เส้น Trend line

ยังมีความชันลดน้อยลงกว่าเส้น Trend line ในปี 2562 อาจจะได้ความได้อีกหนึ่งว่าความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดในปีงบประมาณล่าสุดยังมีความไม่สัมพันธ์มากขึ้นไปอีก

แผนภาพที่ 20 ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปี 2562 และ 2564



ความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) และความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการพัฒนาคน

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับตัวแปรอื่นๆ ที่สะท้อนความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ สังคมและการพัฒนาคน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4 ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับระดับความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจ สังคม การพัฒนาคนในจังหวัด และงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ปี 2562

	งบประมาณ ลงพื้นที่ จังหวัด	งบจังหวัด และงบกลุ่ม จังหวัด	เศรษฐกิจ จังหวัด	สัดส่วน คนจน	GINI	HAI ภาพรวม	HAI การศึกษา	HAI สาธารณสุข	HAI รายได้	HAI ที่อยู่อาศัย	HAI การงาน	HAI คมนาคม สื่อสาร
งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด	1											
งบจังหวัดและงบกลุ่มจังหวัด	.273*	1										
เศรษฐกิจจังหวัด	.238*	.697**	1									
สัดส่วนคนจน	-0.178	-0.102	-.408*	1								
GINI	-0.225	-.259*	-.442**	.468**	1							
HAI ภาพรวม	.307*	0.02	.457**	-.677**	-.304**	1						
HAI การศึกษา	.327**	0.124	.518**	-.578**	-.256*	.860**	1					
HAI สาธารณสุข	.258*	0.06	.384**	-.250*	-0.104	.500**	.276*	1				
HAI รายได้	-.294**	0.161	.632**	-.612**	-.489**	.728**	.675**	.513**	1			
HAI ที่อยู่อาศัย	-0.203	-0.134	-.629**	0.225	0.19	-.407**	-.431**	-.537**	-.677**	1		
HAI การงาน	0.094	0.147	.487**	-.468**	-.216*	.598*	.468**	.351**	.440**	-.357**	1	
HAI คมนาคมสื่อสาร	.269*	-0.104	.398**	-.347**	-0.198	.706**	.624**	.516**	.663**	-.641**	.303**	1

- **ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด กับความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ**

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับขนาดเศรษฐกิจของจังหวัดในทิศทางเดียวกัน แม้จะไม่ได้สูงมากนัก กล่าวคือ หากภาครัฐจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดใดๆ เพิ่มขึ้น จะส่งผลให้จังหวัดนั้นมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ไม่ได้ระบุว่าตัวไหนเป็นเหตุและผล ทำให้อาจจะแปลความได้อีกทางหนึ่งว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่สูงกว่าจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็ก

- **ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด กับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้**

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดไม่มีความสัมพันธ์กับสัดส่วนคนจนและความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ แต่ทั้งจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกลับมีความสัมพันธ์กับความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และความสัมพันธ์นี้เป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม หรืออีกนัยหนึ่งก็คือเมื่องบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเพิ่มขึ้น ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ลดลง และแปลความได้ว่างบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอาจเป็นยาแก้ของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ (แม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์จะไม่ได้ระบุว่าสิ่งไหนเป็นเหตุและผล)

- **ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด กับความเหลื่อมล้ำด้านการพัฒนาคน**

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนของจังหวัดเชิงบวกกับการพัฒนาคนในภาพรวม ทั้งนี้งบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านคมนาคมและสื่อสาร อย่างไรก็ตามพบว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคนของจังหวัดในทิศทางตรงกันข้ามกับการพัฒนาคนด้านรายได้ อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้ระดับการพัฒนาคนของจังหวัดในภาพรวมดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดต่อไป

- **ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) กับงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด**

งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) และงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด พบว่ามีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์น้อยอยู่ในระดับที่ต่ำ ทำให้แปลความได้ว่างบประมาณลงพื้นที่จังหวัดและงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดอาจจะไม่ค่อยสอดคล้องกันมากนัก งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นงบประมาณที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดเป็นอย่างยิ่ง ทั้งที่บางครั้งถูกมองว่าเป็นเม็ดเงินที่น้อย ไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนหรือพัฒนาจังหวัดได้ แต่เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของงบประมาณส่วนดังกล่าวกับตัวแปรต่างๆ กลับพบว่างบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศค่อนข้างสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากขนาดของงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จัดสรรตรง) มีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (จัดสรรผ่านกระทรวง/กรม) ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณปี 2564 งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (จัดสรรตรง) มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 2.66 ในขณะที่งบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (จัดสรรผ่านกระทรวง/กรม) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 97.34 นอกจากนี้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ของงบลงพื้นที่จังหวัดกับขนาดของเศรษฐกิจ ($r=0.238$) ยังมีค่าต่ำกว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของ

งบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดกับขนาดเศรษฐกิจของจังหวัด ($r = .697$) เสียอีก ซึ่งอาจให้ความหมายได้ว่า **งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แม้จะมีขนาดเล็กมากแต่กลับมีความสำคัญกับเศรษฐกิจของจังหวัดมาก** ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่างบจังหวัดและกลุ่มจังหวัดเป็นการขอรับจัดสรรงบประมาณโดยตรง ซึ่งจังหวัดรู้ความต้องการและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจทางงบประมาณ

จากผลการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม และงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด (Area) ที่ยังคงมีลักษณะของการกระจุกตัว เน้นการบริหารงานจากส่วนกลาง กรุงเทพมหานคร และหัวเมืองใหญ่ๆ ซึ่งขาดการกระจายงบประมาณและอำนาจแก่หน่วยงานต่างๆ ของประเทศ เช่น ส่วนภูมิภาค จังหวัด หรือท้องถิ่น จากลักษณะดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยมีลักษณะการจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์ ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวมที่มีการกระจุกตัว จนทำให้เกิดภาวะ “รวบกระจุกจนกระจายในระดับจังหวัด” และเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ ในสังคมตามมา

เมื่อพิจารณาลักษณะการจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ก็ยังพบความกระจุกตัวอยู่ตามเมืองใหญ่เช่นกัน ซึ่งผลของการจัดสรรงบประมาณตามลักษณะข้างต้นส่งผลทำให้ระยะห่างของความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ระหว่างจังหวัดที่เจริญแล้วหรือเรียกว่า “จังหวัดรวย” มีความกว้างและห่างกันขึ้นเรื่อยๆ เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่อยู่ห่างไกลความเจริญหรือเรียกว่า “จังหวัดจน” ซึ่งในระยะยาวโอกาสที่เกิดการไล่กวดทางเศรษฐกิจเพื่อการเติบโตที่ยั่งยืนแบบไม่มีที่ใครไว้ข้างหลังตามนโยบายรัฐบาลจึงเป็นไปได้ยาก และไม่สอดคล้องตามแนวคิด Inclusive growth

นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณลงพื้นที่จังหวัดของกระทรวง/กรมได้รับจัดสรรกับงบจังหวัดและกลุ่มจังหวัด กลับพบว่ามีความสัมพันธ์กันในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งไม่สอดคล้องตามหลักการสำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดให้การดำเนินงานของหน่วยงานต้องบูรณาการทั้ง 3 มิติเข้าด้วยกัน มิติ Agenda มิติ Function และ Area โดยการดำเนินงานต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงระหว่างผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายสุดท้ายร่วมกัน คือ การบรรลุผลสำเร็จตามยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรทบทวนโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณในภาพรวม โดยเน้นกระจายงบประมาณจากภารกิจพื้นที่ส่วนกลาง และกรุงเทพมหานครไปยังภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด รวมถึงการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่การกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้กับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม

2. การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่จังหวัด ควรมีกลไกเพื่อส่งเสริมให้เกิดการบูรณาการงบประมาณระหว่างกระทรวง/กรม (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด (Area) โดยการกำหนดระเบียบ/แนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ “แบบพุ่งเป้า” เป็นรายพื้นที่และจังหวัด

3. การกระจายความเจริญสู่จังหวัดที่มีระดับการพัฒนาดำ โดยภาครัฐควรมีนโยบายหรือมาตรการในการดำเนินงานรวมถึงนโยบายการจัดสรรงบประมาณที่เน้นแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และควรมีการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เศรษฐกิจจังหวัดเติบโตไปพร้อมๆ กัน โดยเฉพาะจังหวัดที่มีขนาดเศรษฐกิจเล็กควรได้รับงบประมาณสูงขึ้น

4. ควรมีการติดตามประเมินผลกระทบของนโยบาย มาตรการและโครงการภาครัฐที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ เพื่อให้ทราบว่าแต่ละนโยบาย มาตรการและโครงการเมื่อใช้จ่ายงบประมาณไปแล้วมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนที่เดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือจากภาครัฐอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ ควรกำหนดให้มีการบูรณาการการดำเนินงานร่วมกันของกระทรวง/หน่วยงาน (Function) กับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และท้องถิ่น (Area) โดยควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือแผนปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกัน มีเป้าหมายในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จในทิศทางเดียวกัน

2. การกำหนดตัวชี้วัดร่วม (Joint KPIs) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวง/กรม (Function) และจังหวัด/กลุ่มจังหวัดควรมีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงานร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อให้แผนและแนวทาง รวมถึงเป้าหมายในการดำเนินงานสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นรูปธรรม

3. การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำแผนยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ควรเน้นให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. การทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในส่วนที่ให้น้ำหนักการจัดสรรเฉลี่ยเท่ากันทุกจังหวัด ซึ่งควรพิจารณาให้ผกผันตามขนาดผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด สัดส่วนคนจน ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และระดับความก้าวหน้าของคนในจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่เสมอภาคตามแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐบาลอย่างแท้จริง

5. ควรมีการเพิ่มประสิทธิภาพการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในพื้นที่จังหวัด รวมถึงเพื่อให้สามารถติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าต่อประชาชนในพื้นที่