

ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด

สุพิชชา สุขพวง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ)

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

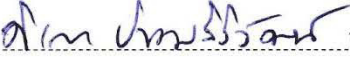
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2559

ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด

สุพิชชา สุขพวง

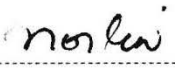
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ


ศาสตราจารย์  อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ)

รองศาสตราจารย์  ประธานกรรมการ  
(ดร.ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์)

ศาสตราจารย์  กรรมการ  
(ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์)

อาจารย์  กรรมการ  
(ดร.ทองใหญ่ อัยยะวารากุล)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์  คณบดี  
(ดร.นดา จันทร์สม)

เมษายน 2559

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด
ชื่อผู้เขียน	นางสาวสุพิชชา สุขพวง
ชื่อปริญญา	เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ)
ปีการศึกษา	2559

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดทั้งราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยใช้ตัวแปร 12 ตัวซึ่งได้มาจากข้อมูลทางราชการ นำมาสังเคราะห์เป็นดัชนีโดยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principle Component Analysis: PCA) และ 2) นำดัชนีบริการสาธารณะมาวิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดต่อประชากร เพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงต่อความเหลื่อมล้ำ โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยวิเคราะห์ ช่วงเวลาที่ศึกษา 2552-2556

ผลการศึกษา จากการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะ วัดโดยสัมประสิทธิ์จีนิ จากดัชนีบริการสาธารณะ คือ 0.4049, 0.4729 และ 0.4098 ในปี 2552, 2554 และ 2556 ตามลำดับ นั่นคือ ความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะระดับจังหวัดเพิ่มขึ้นระหว่างปี 2552-2554 หลังจากนั้นลดลงมาเพียงเล็กน้อย ซึ่งให้ภาพรวมว่าความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะไม่เปลี่ยนแปลง กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีบริการสาธารณะในระดับสูงยังเป็นกลุ่มจังหวัดเดิม คือ จังหวัดที่รวยหรือรายได้ต่อหัวในอัตราที่สูง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ภูเก็ต ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีบริการสาธารณะในระดับต่ำเป็นกลุ่มจังหวัดที่จนหรือรายได้ต่อหัวต่ำ เช่น แม่ฮ่องสอน ศรีสะเกษ กาฬสินธุ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด เป็นต้น ความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด จากการประมาณการสมการถดถอยด้วยวิธี Random Effect พบว่าปัจจัยด้านนโยบาย ซึ่งได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ ไม่ได้มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งสะท้อนถึงการได้รับบริการสาธารณะในระดับจังหวัด แต่กลับเป็นผลมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจหรือรายได้ต่อหัวประชากร

## ABSTRACT

<b>Title of Thesis</b>	The Relationship between Public Services and Provincial Budget
<b>Author</b>	Miss Supitcha Sukpuang
<b>Degree</b>	Master Of Economics (Development Economics)
<b>Year</b>	2016

---

This study is set for two goals: First, to empirically measure the level of provincial public services based on 12 indicators compiled by the government agencies and summarized into the score based on principal component analysis (PCA). Second, to compare the level of public service by province and to infer about inequality of public services with province as unit of analysis over the period BE2552 and BE2556.

Findings: Inequality in public services as measured by the Gini coefficient stood at 0.4049 for BE2552, 0.4729 for BE2554 and 0.4098 for BE2556. These indicate a rise in inequality between BE2552-BE2554 and later on a decline of the coefficient; overall there seems to be no change in public service inequality. Those provinces with ranked on top of the list tend to be the same provinces; these include Nonthaburi, Phuket, Pathumthani, Samutprakarn, Samutsakorn, etc. And those provinces on low ranking include Maehongson, Srisaket, Kalasin, Yasothon and Roiet, etc. This study estimates the relationship between the score of public services, as dependent variable, and the set of explanatory variables using the random-effect regression method. Of note are that: the level of provincial public services tend to be positively and significantly with GDP per capita and negatively correlated with the provincial budget allocation.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัด สำเร็จ  
ลุล่วงได้ เนื่องจากความช่วยเหลือและกำลังใจที่ดีจากบุคคลหลายท่าน

ขอขอบคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลักในการจัดทำ  
วิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่างๆ ตลอดจนข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อ  
การจัดทำวิทยานิพนธ์ในทุกๆ ขั้นตอนและขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท โกสลากร  
เพิ่มพูนวิวัฒน์ และอาจารย์ ดร.ทองใหญ่ อัยยะวรากุล ที่กรุณาให้คำแนะนำ รวมทั้งพิจารณา  
ตรวจสอบวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณอาจารย์คณะพัฒนาการเศรษฐกิจทุกท่านที่อบรมให้ความรู้ จนทำให้ชีวิตของ  
ผู้เขียนเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นมาก และขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะพัฒนาการเศรษฐกิจทุกท่าน  
ที่ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดีมาโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคน ที่ให้กำลังใจที่ดีกับ  
ผู้เขียน

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณครอบครัว ที่สนับสนุน และให้กำลังใจที่ดีมาโดยตลอดจน  
วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จ

สุพิชชา สุขพวง

ตุลาคม 2559

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(10)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
1.4 สมมติฐานการวิจัย	5
1.5 ขอบเขตการศึกษา	5
<b>บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม</b>	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังสาธารณะ	7
2.2 การจัดสรรงบประมาณของไทย	8
2.3 ทฤษฎีและแนวคิดการบริการสาธารณะ	12
2.4 กรอบความคิด ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่	15
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	17
<b>บทที่ 3 วิธีการศึกษา</b>	19
3.1 ดัชนีบริการสาธารณะในระดับจังหวัด	19
3.2 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา	22
3.3 การศึกษาความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด	24

<b>บทที่ 4 ผลการศึกษา</b>	25
4.1 การวิเคราะห์เชิงสถิติพรรณนา	25
4.2 ดัชนีบริการสาธารณะ	47
4.3 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของดัชนีบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด	53
<b>บทที่ 5 สรุปและอภิปรายผล</b>	56
<b>บรรณานุกรม</b>	58
<b>ภาคผนวก</b>	63
ภาคผนวก ก ดัชนีบริการสาธารณะ (PCA Factor score)	64
ภาคผนวก ข งบประมาณจังหวัด	72
ภาคผนวก ค งบประมาณจังหวัดและบริการสาธารณะ	74
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	77

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า	
3.1	ตัวชี้วัดและนิยาม	21
4.1	สถิติพื้นฐานของงบประมาณจังหวัด	26
4.2	สถิติการกระจายงบประมาณต่อหัวเป็นรายจังหวัด	26
4.3	10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงที่สุดในแต่ละปี (บาท)	27
4.4	10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำที่สุดในแต่ละปี (บาท)	28
4.5	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนในหมู่บ้านใช้งานได้ดีตลอดทั้งปี	29
4.6	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนใช้งานได้ดีตลอดทั้งปีมากที่สุด	29
4.7	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนใช้งานได้ดีตลอดทั้งปีน้อยที่สุด	30
4.8	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้าน	31
4.9	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านมากที่สุด	31
4.10	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านน้อยที่สุด	32
4.11	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษา	32
4.12	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษามากที่สุด	32
4.13	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาน้อยที่สุด	33
4.14	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนที่ถือบัตรประกันสุขภาพ	34
4.15	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนที่ถือบัตรประกันสุขภาพมากที่สุด	34
4.16	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนที่ถือบัตรประกันสุขภาพน้อยที่สุด	34
4.17	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนที่มีสุขภาพจิตดี	35
4.18	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีสุขภาพจิตดีมากที่สุด	36
4.19	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีสุขภาพจิตดีน้อยที่สุด	36
4.20	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำ	37
4.21	10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำมากที่สุด	37
4.22	10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำน้อยที่สุด	38
4.23	ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงาน	38

4.24	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงานมากที่สุด	39
4.25	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงานน้อยที่สุด	39
4.26		ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจน	40
4.27	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจนมากที่สุด	40
4.28	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจนน้อยที่สุด	41
4.29		ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแล	41
4.30	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแลมากที่สุด	41
4.31	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแลน้อยที่สุด	42
4.32		ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้	43
4.33	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้มากที่สุด	43
4.34	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้น้อยที่สุด	43
4.35		ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะ	44
4.36	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะมากที่สุด	45
4.37	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขายน้อยที่สุด	45
4.38		ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดี	46
4.39	10	จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีมากที่สุด	46
4.40	10	จังหวัดที่มีสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีน้อยที่สุด	47
4.41		แสดงการจัดอันดับ PCA score	49
4.42		ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ งบประมาณจังหวัดและรายได้ต่อหัว	53
4.43		ผลการประมาณการความสัมพันธ์ของดัชนีบริการสาธารณะและงบประมาณต่อหัวและผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว ใช้ข้อมูลระดับจังหวัดในปี 2552 2554 และ 2556	55

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 แนวโน้มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางรายได้	2
1.2 แนวโน้มความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาคของประเทศไทย	2
2.1 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงาน	9
2.2 ความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ	16
4.1 การกระจายตัวของดัชนีบริการสาธารณะ (PCA score)	48
4.2 แสดงระดับ PCA score ปี 2556	52

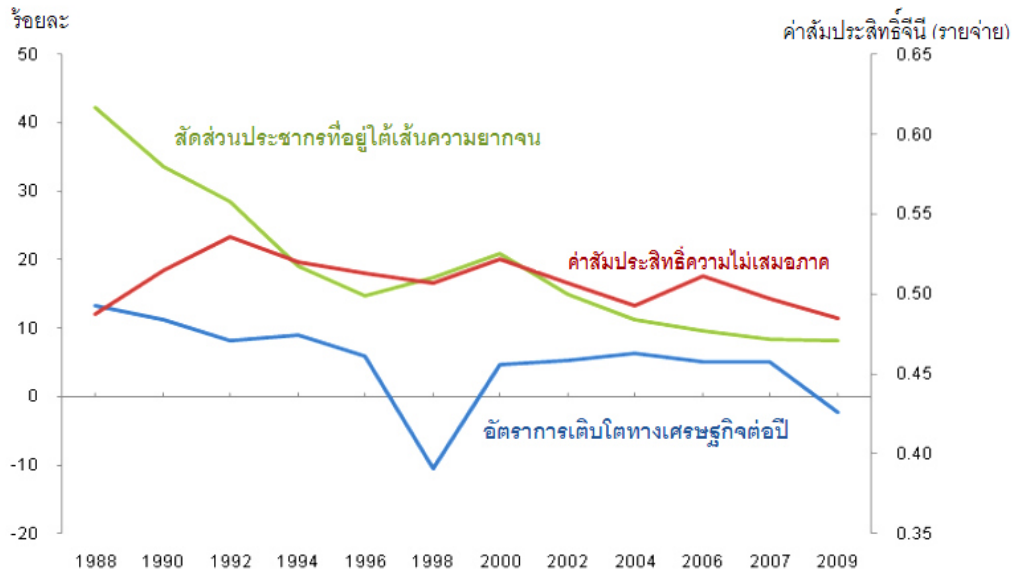
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

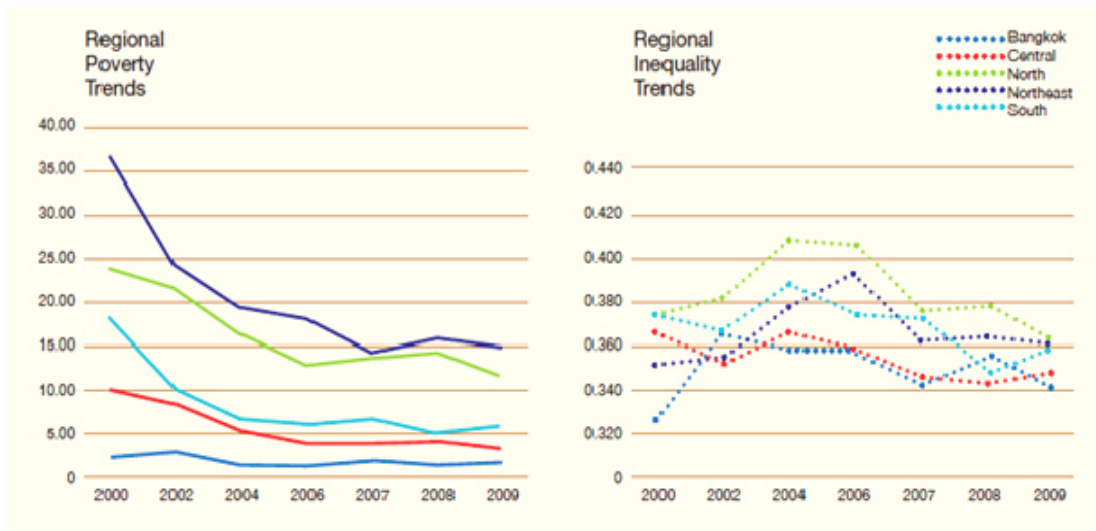
ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของตั้งแต่อดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งด้าน เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ได้มีการจัดบริการสาธารณะหลายด้าน หลายมิติ ดำเนินการภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีภาครัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในด้านการพัฒนาที่ต้องอาศัยเครื่องมือและทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณแผ่นดิน ข้าราชการ กองทุน หมุนเวียน กฎหมาย โดยผ่านการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ทรัพยากรส่วนใหญ่ กำหนดโดยกรมหรือกระทรวง ซึ่งเป็นลักษณะรวมศูนย์กลาง อย่างไรก็ตามได้มีการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการกระจายอำนาจและลดการกระจุกตัว ซึ่งทำให้หน่วยงานระดับพื้นที่ จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรการคลังและงบประมาณ ความสามารถตัดสินใจใช้จ่ายมากขึ้น (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการจัดสรรงบประมาณจังหวัด ที่เรียกชื่อว่า “งบประมาณ ซีอีโอ” ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546)

การกำหนดทิศทางของแผนพัฒนานั้น เกิดจากผลความต่อเนื่องของการพัฒนาประเทศในแผนพัฒนาในอดีต (ฉบับที่ 1-10: พ.ศ.2504-2554) ซึ่งกว่า 5 ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ความยากจนของประเทศลดลง แต่ความเหลื่อมล้ำในระดับประเทศไม่ลดลงแต่อย่างใด (ธนาคารโลก , 2555) จากภาพที่ 1.1 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยรายปีในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ระดับร้อยละ 5.1 ซึ่งในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ อัตราความยากจนได้ปรับตัวลงจากร้อยละ 40 ในปี 2535 มาอยู่ที่ระดับต่ำกว่าร้อยละ 10 ในปี 2552 ทั้งนี้ อัตราความเหลื่อมล้ำซึ่งวัดโดยค่า GINI Index มีค่าที่อยู่ในระดับคงที่ คือ 0.49 ในปี 2535 และ 0.48 ในปี 2552 แนวโน้มความยากจนและความเหลื่อมล้ำ ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ แม้ว่าอัตราความยากจนจะปรับตัวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคนั้นยังคงมีอยู่ ดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.1 แนวโน้มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยากจน และความเหลื่อมล้ำทางรายได้

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.



Source : National Economic and Social Development Board (2011)

ภาพที่ 1.2 แนวโน้มความยากจนและความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาคของประเทศไทย

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

ประเทศไทยมีกรอบนโยบายลดความเหลื่อมล้ำมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) จนถึงปัจจุบัน จากการติดตามประเมินผลการพัฒนาประเทศในระบอบพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 พบว่าบรรลุความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศไทยเข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกัน สามารถรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจการเงิน โลกและวิกฤตการเมืองภายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เศรษฐกิจเริ่มเติบโตอย่างมีคุณภาพ การขยายตัวเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 7.8 ในปี 2553 หลังจากชะลอตัวอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 5.1 ในปี 2549 และหดตัวลงร้อยละ 2.3 ในปี 2552 สอดคล้องกับผลผลิตภาพการผลิตรวมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.1 ในปี 2553 หลังจาก ชะลอตัวลงจากร้อยละ 2.4 ในปี 2549 และหดตัวลงร้อยละ 4.3 ในปี 2552 อย่างไรก็ตาม ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจเริ่มลดลง สัดส่วนการออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก ร้อยละ 32.8 ในปี 2550 เป็นร้อยละ 29.6 ในปี 2552 สะท้อนว่าการออมในประเทศอาจมีไม่เพียงพอ ต่อความต้องการลงทุนในประเทศในอนาคต นอกจากนี้ประเทศไทยยังคงพึ่งพิงตลาดระหว่างประเทศ สัดส่วน อุปสงค์ในประเทศต่อภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศลดลงเป็นร้อยละ 67.5 ในปี 2553 จากร้อยละ 74.8 ในปี 2552 รวมทั้งปัญหาหนี้สาธารณะที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอาจเป็นตัวบั่นทอนเสถียรภาพของเศรษฐกิจในอนาคต ในด้านคุณภาพชีวิตของคนไทยดีขึ้น สัดส่วนความยากจนได้ลดลงจากร้อยละ 9.6 ในปี 2549 เหลือ ร้อยละ 7.8 ในปี 2553 และความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น คนไทยมีงานทำ ระดับการจ้างงานอยู่ในระดับค่อนข้างเต็มที่และสูงกว่าเป้าหมาย คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัย ทำให้คนไทยร้อยละ 99.4 มีหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งคนส่วนใหญ่ได้รับบริการ โครงสร้างพื้นฐานและบริการของสังคมมากขึ้น มีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่หลากหลาย สำหรับศักยภาพคนไทยโดยรวมถึงแม้ว่าจะดีขึ้นแต่ยังต่ำกว่าเป้าหมายหลาย ด้าน จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ย 8.2 ปี ขณะที่เป้าหมายกำหนด 10 ปี ขณะที่การป้องกัน และแก้ไขปัญหาเสพติดมีการดำเนินงานอย่างจริงจัง แต่ความรุนแรงของปัญหาก็ยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะมีกลุ่มเยาวชนอายุต่ำกว่า 10 ปี เข้ามาเกี่ยวข้องกับประเด็นการครอบครองเพื่อจำหน่าย ปัญหาที่ยังต้องให้ความสำคัญต่อเนื่อง ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพคนและสังคม การลดความเหลื่อมล้ำของประชาชน การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว และการบริหารจัดการภาครัฐในเรื่องความโปร่งใส

ความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติ และหนึ่งในมิติที่สำคัญ คือ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Spatial Inequality) ซึ่งเป็นความเหลื่อมล้ำที่มีความเกี่ยวข้องกับภาครัฐ กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ เป็นเป็นความแตกต่างระหว่างพื้นที่หรือบุคคลในพื้นที่ที่เป็นผลโดยตรงจากนโยบายการพัฒนาประเทศของภาครัฐ ระดับการพัฒนารายจังหวัดที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน เป็นผลมาจากการกำหนดและ

ดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศในช่วงที่ผ่านมา ก่อให้เกิดความแตกต่างในการกระจายและจัดสรรงบประมาณไปยังพื้นที่ต่างๆ ซึ่งบางพื้นที่มีระดับการพัฒนาในระดับที่สูงหรือมีความเจริญมาก อาทิ เช่น ชลบุรี ระยอง และฉะเชิงเทรา เกิดจากการดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก (Eastern Seaboard Development Program) ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันคำนึงถึงมิติพื้นที่ ทำให้การบริหารงานในระดับจังหวัดสามารถมุ่งพัฒนาจังหวัดและนำนโยบายหรือภารกิจของรัฐบาลมาปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในจังหวัด ซึ่งในอดีต งบประมาณจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งในวงเงินงบประมาณของกระทรวงต่างๆ โดยทุกกระทรวงหรือบางกระทรวงจะตั้งงบประมาณให้แก่จังหวัดหนึ่งๆ เพื่อใช้จ่าย ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในระดับจังหวัดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด ต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่จะดำเนินการ และค่าใช้จ่ายต่อหน่วยเช่นเดียวกับการพิจารณาในระดับชาติ ระดับกระทรวงและระดับกรม

ดังนั้นจึงเกิดเป็นคำถามงานวิจัยว่า การจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดของประเทศไทยนั้น มีความแตกต่างกันอย่างไร และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์กับทรัพยากร นั้นคือ งบประมาณจังหวัด และบุคลากรจะมีผลไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดทั้งราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยการสังเคราะห์เป็นดัชนีโดยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principle Component Analysis: PCA) ครอบคลุมด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

1.2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบงบประมาณจังหวัดต่อประชากร เพื่อสังเกตการเปลี่ยนแปลงต่อความเหลื่อมล้ำ

1.2.3 เสนอแนะแนวทางลดความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณพื้นที่

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการจัดทำดัชนีการให้บริการสาธารณะและศึกษาความสัมพันธ์กับงบประมาณในระดับจังหวัด นำไปสู่การวางแผนโครงสร้างจัดสรรงบประมาณ และจัดทำบริการสาธารณะในเชิงพื้นที่ให้มีความทั่วถึงและเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น

### 1.4 สมมติฐานการวิจัย

1.4.1 ดัชนีบริการสาธารณะในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกัน

1.4.2 บริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัดมีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการจัดสรรงบประมาณระดับจังหวัดดำเนินการตามหลักทฤษฎี (ความเสมอภาค) หมายถึง รายจ่ายต่อหัวในจังหวัดที่ขาดแคลนสูงกว่าจังหวัดที่มีบริการคืออยู่แล้ว เพื่อลดช่องว่างหรือความแตกต่างด้านบริการสาธารณะ

### 1.5 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมสุขภาพจิต ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลจำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) และฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคมครัวเรือน (SES) ปี พ.ศ. 2552 2554 และ 2556 เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน คือ การสร้างตัวชี้วัดการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัด และการนำตัวชี้วัดการให้บริการสาธารณะมาศึกษาความสัมพันธ์กับงบประมาณจังหวัด ในการศึกษาครั้งนี้พบว่ามีขอบเขตและข้อจำกัด ดังนี้

1.5.1 เพื่อให้ครอบคลุมถึงการให้บริการสาธารณะทั้งจังหวัด งบประมาณจังหวัดที่นำมาวิเคราะห์ ประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัดและรายได้ของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด 75 จังหวัดในปี 2552-2556 ไม่รวมกรุงเทพมหานครและบึงกาฬ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีเกณฑ์เดียวกับการจัดสรรงบประมาณจังหวัดอื่นและจังหวัดบึงกาฬจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2554

1.5.2 ข้อมูลการบริการสาธารณะที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ซึ่งได้รวบรวมจากหลากหลายแหล่งข้อมูล ตัวชี้วัดที่ใช้ในการวิเคราะห์ยังไม่ครอบคลุมบริการสาธารณะทั้งหมดเนื่องจากข้อจำกัดในการจัดเก็บและการวัดออกมาเป็นเชิงปริมาณ

## บทที่ 2

### บททวนวรรณกรรม

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังสาธารณะ

การคลังสาธารณะ (Fiscal Policy) คือ การกำหนดนโยบายทางการคลังเพื่อดำเนินงานการคลังด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนควบคุมประเภทการใช้จ่ายของรัฐบาล หรือการก่อกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมาย ซึ่งนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้กล่าวถึงการคลังสาธารณะ อาทิ

Musgrave and Musgrave (1989: 3-14) ได้อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการคลังสาธารณะว่าเป็นการเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในด้านต่างๆ รวม 4 ด้าน คือ การจัดสรรทรัพยากร (The Allocation Function) การกระจายรายได้ (The Distribution Function) การรักษาเสถียรภาพและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (The Stabilization Function) และการประสานงบประมาณ (Coordination of Budget Function)

Rosen (1999: 4) ได้ให้ความหมายการคลังสาธารณะในทางเศรษฐศาสตร์ คือมีหน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์หลักของรัฐบาล คือ การจัดสรรทรัพยากรและการกระจายรายได้ และหน้าที่ทางเศรษฐศาสตร์รองของรัฐบาล คือ การจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายและการใช้นโยบายการเงินที่มีผลกระทบต่อภาพรวมของการว่างงานและระดับราคา

Eckstein (1964: 1) กล่าวว่า การคลังสาธารณะ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรทางการเงินของรัฐบาล ซึ่งสนใจในการหารายได้และการใช้จ่ายของภาครัฐ การอธิบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การเก็บภาษี รายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะ โดยจะศึกษาผลกระทบของงบประมาณต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผลกระทบต่อเป้าหมายสำคัญทางเศรษฐกิจในด้าน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Growth) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stability) ความเท่าเทียมกัน (Equity) และประสิทธิภาพ (Efficiency)

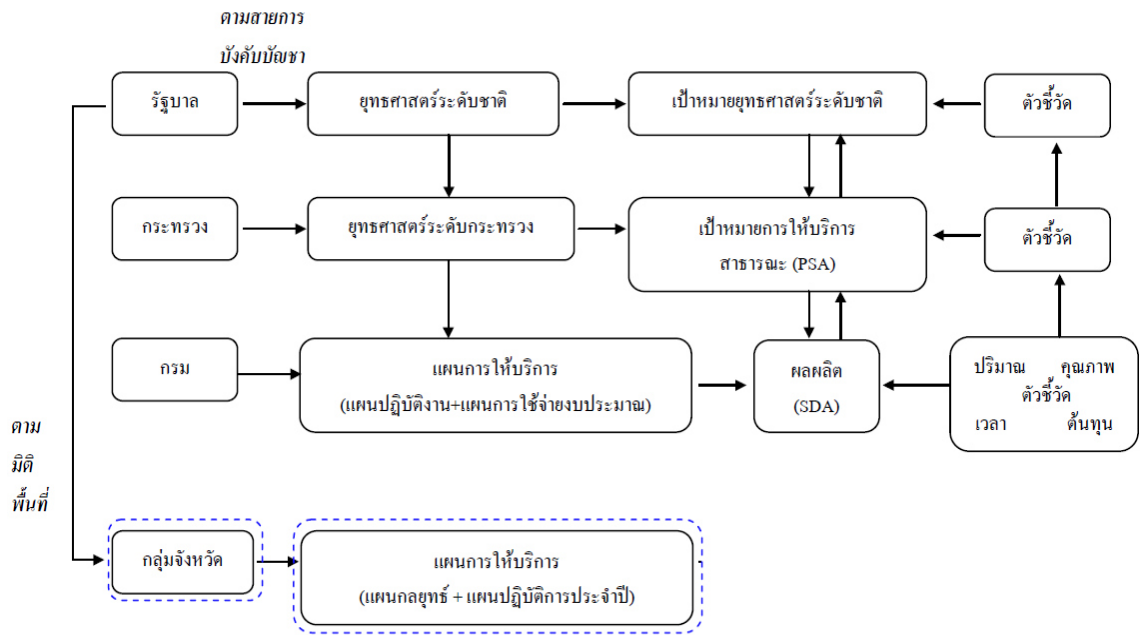
พนม ทินกร ณ อยุธยา (2532: 6-7) ได้กล่าวถึงวิธีการศึกษาการคลังภาครัฐ หรือการคลังสาธารณะว่ามี 2 วิธี ดังต่อไปนี้

**วิธีที่ 1** การศึกษาตามแนวความจริงที่เกิดขึ้น (Positive Approach/ Predictive Approach) เป็นวิธีการศึกษาและวิเคราะห์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน เช่น พฤติกรรมของผู้ผลิต ผู้บริโภค และหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากความรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์เพื่อคาดคะเนหรือพยากรณ์พฤติกรรมทางเศรษฐกิจของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต การศึกษาในแนวนี้นี้เป็นการศึกษาที่สามารถหาข้อมูลและหลักฐาน อันเป็นข้อเท็จจริงมาพิสูจน์ความถูกต้องของทฤษฎี และสามารถหาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ในเชิงปริมาณได้ มักสร้างเป็นแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ แล้วพิสูจน์หาความสัมพันธ์ของแบบจำลองนั้น โดยวิธีทางเศรษฐมิติ

**วิธีที่ 2** การศึกษาแบบตามแนวทางที่ควรจะเป็น (Normative Approach/ Optimal Theory) จะศึกษาโดยวิธีทฤษฎีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Theory) เป็นการศึกษาโดยการตั้งทฤษฎีขึ้นมาเพื่อพิจารณาถึงกฎเกณฑ์การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดของระบบการคลัง หรือของระบบเศรษฐกิจ ว่าควรจะเป็นอย่างไรจากนั้นจึงศึกษาดูการปฏิบัติการที่เป็นจริงของระบบเศรษฐกิจนั้นว่า เป็นเช่นไร และรัฐบาลควรจะใช้นโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจอย่างไร จึงจะช่วยให้การทำงานของระบบเศรษฐกิจไปสู่จุดที่มีประสิทธิภาพสูงสุดได้

## 2.2 การจัดสรรงบประมาณของไทย

การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของไทย (พรบ.วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.2502) ในกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นงานประจำ เช่น โครงการลงทุนที่ดำเนินการเสร็จแล้ว หรือเป็นโครงการที่ดำเนินการตามปกติ เช่น การให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานงบประมาณต่างๆ จะต้องมีการพัฒนาดัชนีชี้วัดในการประเมินผลงานในระดับกระทรวงและกรม ทั้งนี้ ตัวชี้วัดผลงาน และเป้าหมายผลงานที่กำหนดขึ้น จะต้องมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันในเชิงบูรณาการ ดังรูปที่ 2.1 นั่นคือ ผลงานในระดับกรมจะต้องส่งเสริมผลงานในระดับกระทรวง และผลงานระดับกระทรวงจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ในระดับชาติ สำหรับแนวทางการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพในเชิงบูรณาการตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์จากในภาพรวมระดับประเทศลงสู่ในระดับกระทรวง กรม และกลุ่มจังหวัด มีรายละเอียดแยกตามระดับการดำเนินงาน ได้ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ความเชื่อมโยงยุทธศาสตร์ระดับหน่วยงาน

แหล่งที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2547: 2-4.

### 1) ระดับประเทศ

ตามหลักที่ควรจะเป็น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีประสิทธิภาพ คือ การจัดสรรงบประมาณที่นำไปสู่ผลประโยชน์ต่อสังคมสูงสุด (Maximize Social Welfare) แต่เนื่องจากของงบประมาณที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรให้ทุกโครงการหรือทุกกิจกรรม ดังนั้นจึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ โดยการกำหนดน้ำหนักให้กับแต่ละยุทธศาสตร์ ซึ่งจะมากหรือน้อยเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของรัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ตามสภาพความเป็นจริงการจัดสรรงบประมาณเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ปัจจัยทางการเมือง ที่ผู้นำประเทศหรือพรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจขณะนั้นกำหนด

### 2) ระดับกระทรวง

ปัจจัยที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณในระดับกระทรวงนำไปสู่ผลประโยชน์สูงสุด คือ ดัชนีวัดผลงานของกระทรวงด้านต่างๆหรือเป้าหมายการให้บริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) โดยที่ PSA ของแต่ละกระทรวงจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และกระทรวงต่างๆ จะต้องเชื่อมโยงเป้าหมายการดำเนินงานกับกิจกรรมด้านต่างๆ ที่จะใช้งบประมาณทางด้านต่างๆ ให้ครบทุกเป้าหมาย และสามารถสรุปออกมาเป็นภาพรวมการใช้จ่ายงบประมาณของ

กระทรวง ซึ่งการใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมรวมของกระทรวงจะต้องไม่เกินงบประมาณของกระทรวงที่ได้รับการจัดสรร

การจัดสรรงบประมาณในระดับกระทรวงจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับความเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมายที่กำหนดโดยยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป้าหมายการให้บริการสาธารณะของกระทรวง และเป้าหมายในระดับหน่วยงานภายในกระทรวงหรือกรมด้วย ดังนั้นจะต้องคำนึงถึงความเชื่อมโยงเชิงเหตุและผล (causal relationship) นั่นคือ จะต้องคาดประมาณได้ว่าการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการกิจกรรมใดๆ จะก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์อย่างไร งบประมาณที่จัดสรรไปนั้นก่อให้เกิดผลผลิตในระดับหน่วยงานอย่างไร ส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะอย่างไร และ บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในระดับกระทรวง เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจจัดสรรงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ อย่างคุ้มค่าที่สุดในกรณีที่มีข้อมูลเพียงพอ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายระดับประเทศระดับกระทรวง และระดับกรมดังกล่าวอาจทำได้โดยอาศัยแบบจำลองเศรษฐมิติ (Econometric Model) โดยนำข้อมูลเดิมเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณมาเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการจัดสรรงบประมาณที่ส่งผลเชื่อมโยงถึงผลผลิต ผลลัพธ์ และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ในท้ายที่สุด ดังนั้น เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ กำหนดการตั้งกฎกติกาให้ชัดเจนเพื่อความโปร่งใสให้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป

นอกจากนี้ แต่ละกระทรวงจะต้องมีบทบาทในการทบทวนงบประมาณระดับกระทรวงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง โดยปรับยุทธศาสตร์ เป้าหมายการให้บริการ ตลอดจนค่าใช้จ่ายให้สอดคล้องกับเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในกรณีที่ผลการดำเนินงานของกระทรวงไม่สามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เดิม จะต้องปรับแผนการให้บริการ และผลผลิต ให้สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ซึ่งอาจมีการโอนงบประมาณภายในกระทรวงเพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง อนึ่ง ควรนำผลการประเมินผลสัมฤทธิ์การใช้จ่ายงบประมาณไปปรับแผนการบริหารจัดการงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณในปีถัดไปมีความคุ้มค่ายิ่งขึ้น และควรผูกโยงเรื่องผลการประเมินตามเป้าหมายการให้บริการสาธารณะเข้ากับระบบแรงจูงใจเพื่อกระตุ้นให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

### 3) ระดับกรม

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้แต่ละกรมใช้จ่ายงบประมาณไปอย่างมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ คือ เป้าหมายระดับหน่วยงานภายในกระทรวง (Service Delivery Agreement: SDA) โดยที่ SDA ของแต่ละกรมจะสะท้อนความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งจะคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับกิจกรรมและค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมนั้นๆ เพื่อให้บรรลุผลผลิตเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ อาจมีการโอนงบประมาณระหว่างกรมภายในกระทรวงเดียวกันได้ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

การจัดการงบประมาณในระดับกรมหรือหน่วยปฏิบัติก็จะเชื่อมโยงกับเป้าหมายในระดับกระทรวง และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายระดับประเทศในท้ายที่สุด ดังนั้นการบริหารจัดการงบประมาณในระดับกรม ก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าระดับชาติ และระดับกระทรวง เพราะหากพื้นฐานการดำเนินงานในระดับกรมและหน่วยปฏิบัติไม่ดีแล้ว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อผลงานในระดับบน ซึ่งแม้ผลงานในระดับบนโดยรวมอาจจะเห็นว่าดี แต่ความจริงอาจจะเกิดจากบางหน่วยงานทำงานได้ดีมากขณะที่บางหน่วยงานกลับไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นการให้ความสำคัญกับการพิจารณาผลงานเพียงระดับกระทรวง อาจจะเป็นภาพลวงตา ที่ทำให้รัฐบาลละเลยปัญหาที่เกิดขึ้นกับบางหน่วยงาน ในท้ายที่สุด ผลดังกล่าวก็จะกระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ฉะนั้น การวัดผลงานในระดับกรมและหน่วยปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะเครื่องมือที่ใช้วัดผลงาน ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาและต้นทุนสูงในช่วงแรก แต่เมื่อมีระบบที่จัดการเรียบร้อยแล้ว ผลประโยชน์ที่ได้รับตอบแทนกลับมาถือว่าคุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนไป

### 4) ระดับกลุ่มจังหวัด

นอกเหนือจากการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกระทรวง ทบวง กรม การจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันยังคำนึงถึงมิติพื้นที่ (area) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer: CEO) เป็นผู้จัดสรรงบประมาณจังหวัดตัวเอง ในอดีตงบประมาณจังหวัดจะเป็นส่วนหนึ่งในวงเงินงบประมาณของกระทรวงต่างๆ ซึ่งจะเป็นผู้จัดสรรให้แก่จังหวัดหนึ่งๆ เพื่อใช้จ่าย นอกจากนี้ ในปัจจุบันสำนักงบประมาณได้จัดเตรียมงบประมาณไว้รองรับการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการไว้ในงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โครงการตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด/จังหวัด

งบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ที่ปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ที่มุ่งเน้นการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2551 โดยการจัดทำงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดจะทำแผนปฏิบัติการราชการประจำปีและแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามผลผลิตและโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

## 2.3 ทฤษฎีและแนวคิดการบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เป็นหน้าที่ของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐ และนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยบทกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายไทย ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาลตลอดจนวัดในพระพุทธศาสนา ดังนั้น บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องของภารกิจหรือกิจกรรมที่ฝ่ายปกครอง ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยอยู่ใต้การควบคุมหรือกำกับของฝ่ายปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2528: 79-98)

### 2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544: 29)

มอง ริเวโร ได้ให้ความหมายของ บริการสาธารณะ คือ การตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคม ในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่สามารถตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะในด้านการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ ฯลฯ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548: 79)

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544) ได้ให้คำอธิบายแนวความคิดและหลักกฎหมายว่าด้วยบริการสาธารณะของฝรั่งเศสเกี่ยวกับความหมายของบริการสาธารณะไว้ ว่าบริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไข 2 ประการ คือ

1) กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้ออกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

2) กิจกรรมดังกล่าวมาแล้วในข้อ 1) จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือจัดทำโดยผู้ใด ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

**หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality)** หลักนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคน ย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

**หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle of Continuity)** เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

**หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Mutability)** บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายความว่า การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอ เพื่อ

ให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน

### 2.3.2 การจัดทำบริการสาธารณะโดยหน่วยงานของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 37) การจัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่น ก่อให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะท้องถิ่น โดยมีผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า บริการสาธารณะท้องถิ่น ดังนี้

ฌอง ริเว โร อธิบายคำว่า บริการสาธารณะท้องถิ่น โดยยอมรับว่ามีกิจกรรมของท้องถิ่นที่แตกต่างหากจากกิจกรรมของรัฐ และเป็นเงื่อนไขประการแรกที่สำคัญของการกระจายอำนาจ ดังนั้น บริการสาธารณะท้องถิ่น จึงหมายถึง ภารกิจที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ที่แยกจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของท้องถิ่น (สิริพร มณีภักดิ์, 2538: 6)

Jacques Baquenard ให้ความหมาย บริการสาธารณะท้องถิ่น คือ กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะท้องถิ่นที่แยกจากกิจกรรมของรัฐ เป็นภารกิจที่มีวัตถุประสงค์และลักษณะในการให้บริการ โดยอยู่ในความอำนวยการหรือความควบคุมของท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548: 452)

การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการบางท่านเสนอว่าควรอาศัยหลักการ 2 ประการร่วมกัน คือ หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency) ซึ่งหลัก “ผลประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนในท้องถิ่นอื่นๆ ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม หรือเป็นกิจกรรมที่กระทบต่อผลประโยชน์ผู้คนหลายพื้นที่ (หลายท้องถิ่น) ก็ให้ถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐบาลระดับชาติ ส่วน “หลักประสิทธิภาพ” หมายถึง การจัดทำกิจกรรมใดๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินใช้น้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนได้จำนวนมากที่สุดก็นับว่าเป็นการดี บริการสาธารณะที่มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนผันแปรต่อหน่วยการให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนผันแปรเลย) ควรให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ส่วนการจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่จะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมากๆ เป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะ

ประหยัคต้นทุน ความให้มีหน่วยงานในระดับชาติทำการผลิตและให้บริการแก่ชุมชน (จรัส สุวรรณมาลา, 2537)

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล (2541) ในส่วนของหลักการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการ โดยเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายของรัฐนั้น มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ

1) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ หลักการนี้เชื่อว่าท้องถิ่นเป็นองค์กรในทางพื้นที่ ย่อมสามารถรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาลกลาง ปัญหาของท้องถิ่นซึ่งส่วนมากจะเป็นปัญหาทางเทคนิคหรือเรื่องเฉพาะ ดังนั้นจึงเชื่อว่า หากท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองแล้วย่อมมีประสิทธิภาพและเป็นผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า ส่วนกิจหน้าที่ที่ท้องถิ่นไม่มีกำลังความสามารถในการดำเนินการ รัฐจะเป็นผู้จัดทำตามปกติ

2) หลักการรับผิดชอบในการปกครองตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยมากก็เพื่อให้เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะให้ท้องถิ่นนั้นๆ รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องที่เป็นประโยชน์ได้เสียของตนเอง โดยไม่เป็นภาระในงบประมาณที่มีจากภาษีของประชาชนทั้งประเทศ ดังนั้น ท้องถิ่นจำเป็นต้องมีรายได้เป็นของตนเองแยกต่างหากจากงบประมาณส่วนกลาง และนำมาจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐมีหน้าที่จ่ายเงินช่วยเหลืออุดหนุน

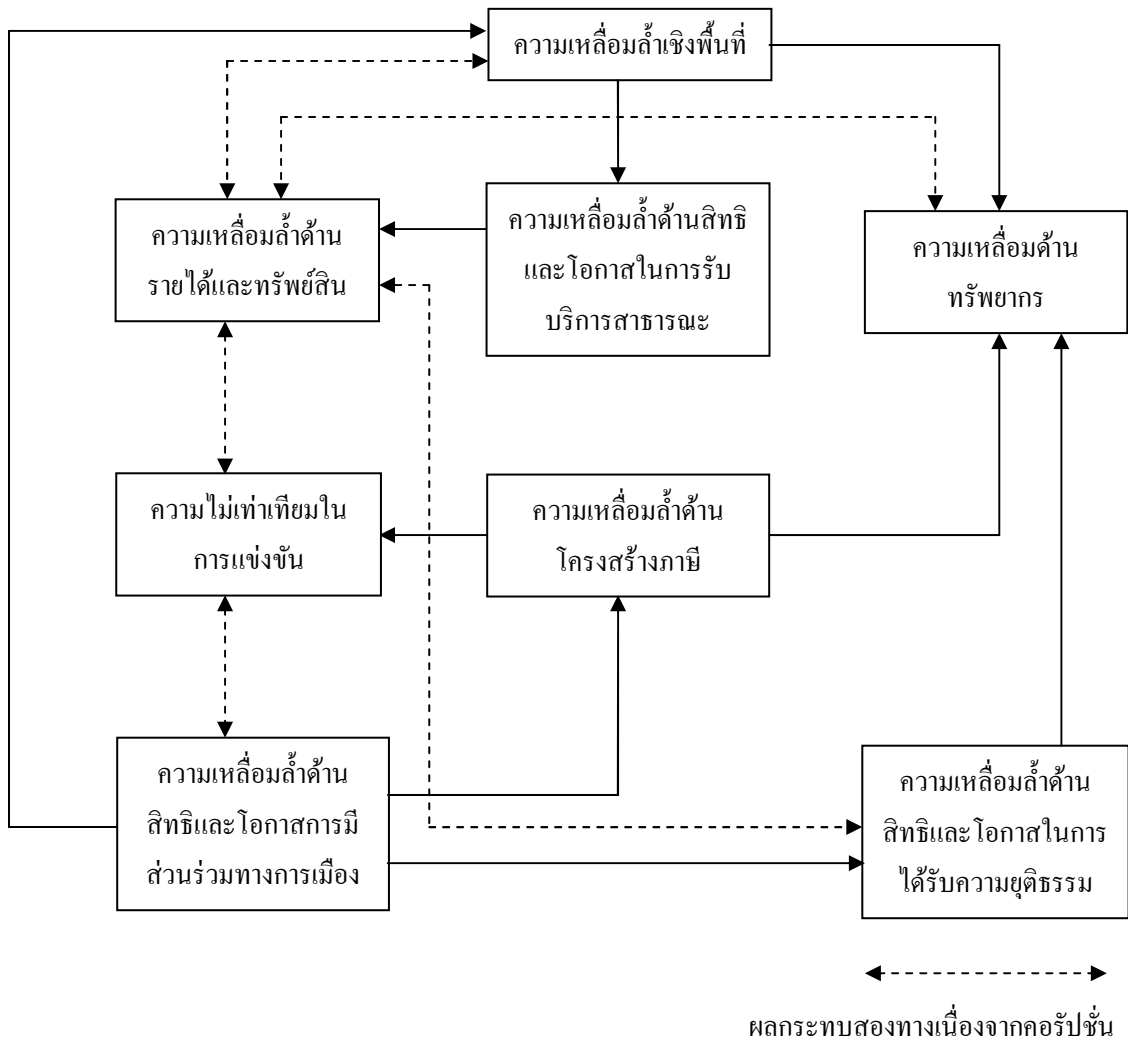
## 2.4 กรอบความคิด ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่

แนวคิดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Spatial Inequality) ตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับความเหลื่อมล้ำแนวราบ ซึ่งตามแนวคิดของ Stewart (2008) ซึ่งอธิบายว่า ความเหลื่อมล้ำแนวราบ คือความไม่เท่าเทียมกันในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง หรือสถานะทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่ถูกนิยามหรือแบ่งโดยลักษณะร่วมกันทางวัฒนธรรมเป็นสำคัญ

Kanbur and Venables (2005) อธิบายถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในฐานะความไม่เท่าเทียมกันในด้านต่างๆ ซึ่งมีความแตกต่างทางด้านพื้นที่เขตหรือภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความไม่เท่าเทียมกันของทรัพยากรหรือการได้รับบริการทางสังคม โดยมีพื้นที่หรือที่ตั้งเป็นเหตุผลสำคัญ อาทิ บริการทางการแพทย์ การศึกษาขั้นพื้นฐาน การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

สตูณี อาชวานันทกุล (2554) ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่เป็นการพิจารณาความแตกต่างหรือความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมระหว่างพื้นที่ต่างๆ หรือเรียกว่า “ช่องว่างแห่งความไม่เท่าเทียมกัน” (Lack of Equality) ทางด้านพื้นที่ เช่น ความแตกต่างในระดับภูมิภาค ระดับจังหวัด ระดับ

อำเภอ เป็นต้น จากภาพ 2.2 สะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำในมิติต่างๆ กลายเป็นผลลัพธ์และสาเหตุของความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ไปพร้อมกัน ซึ่งความเหลื่อมล้ำในมิติพื้นที่จะส่งผลกระทบต่อความเหลื่อมล้ำด้านสิทธิและโอกาสในการรับบริการสาธารณะ ดังแสดงในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 ความเชื่อมโยงระหว่างความเหลื่อมล้ำด้านต่างๆ  
แหล่งที่มา: สฤณี อาชวานันทกุล, 2554: 10.

## 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในประเทศกำลังพัฒนาจะมีงานวิจัยเชิงประจักษ์ค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังที่จะส่งผลกระทบต่อบริการของภาครัฐ ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่เน้นไปทางผลของการจัดสรรงบประมาณ หรือผลกระทบของการให้บริการสาธารณะ อาทิเช่น Bird, Ebel, and Wallich (1995) ได้ศึกษาการกระจายอำนาจการคลังในยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง พบว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลต่อบริการสาธารณะ (public services) อย่างน้อยก็ในระยะสั้น ในขณะที่ Matheson and Azfar (1999) ได้ศึกษาถึงผลทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขที่เกิดจากการกระจายอำนาจในฟิลิปปินส์ พบว่าการกระจายอำนาจเกิดผลกระทบเชิงบวกต่อผลลัพธ์ด้านสุขภาพและการศึกษา ในจังหวัดที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่หลังจาการกระจายอำนาจส่งผลให้ผลลัพธ์ทางด้านสาธารณสุขของจังหวัดดีขึ้น และ Gyourko and Tracy (1991) พบว่าขีดความสามารถทางการคลังของเมืองต่างๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกกับระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และ Mehmood and Sadiq (2010) ได้ศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจการคลังกับการพัฒนามนุษย์ในประเทศปากีสถาน พบว่าการกระจายอำนาจทางการคลังมีผลเชิงบวกกับดัชนีการพัฒนามนุษย์ (HDI)

ในบางการศึกษาแสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจทางการคลังอาจจะยิ่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะรับผิดชอบการจัดหาและส่งมอบงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น เช่น West and Wong (1995) พบว่าการกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศจีนทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการจัดหาบริการด้านสาธารณสุขและการศึกษา เช่นเดียวกับ Winkler and Rounds (1996) ที่พบว่าการกระจายอำนาจการคลังทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาในประเทศชิลี ในขณะที่เดียวกันจากการศึกษาผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของไทย เนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดบุคลากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดไม่ได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับจังหวัด ในทางกลับกันการจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจาย ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ (เจตน์ ดิษฐอุดม, 2557)

และในอีกแง่มุมหนึ่ง Schuknecht and Tanzi (2005) ได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของการปฏิรูปรายจ่ายสาธารณะในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมว่าสามารถ Trade off ได้หรือไม่ พบว่าการลดรายจ่ายสาธารณะไม่ได้ส่งผลกระทบทั้งในแง่เศรษฐกิจมหภาค หรือทำให้ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและ

สังคมลดลงแต่อย่างไร แต่ในทางตรงกันข้ามการปฏิรูปรายจ่ายสาธารณะกลับทำให้เกิดความพยายามที่ปรับปรุงด้านการคลัง เศรษฐกิจ การพัฒนามนุษย์และตัวชี้วัดด้านสถาบัน เกิดการพัฒนาในเชิงบวกเกี่ยวกับการปฏิรูปรายจ่ายสาธารณะ

วิโรจน์ ฌ ระนอง และ สุเมธ องกิตติกุล (2557) ศึกษาการกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายจากโครงการที่สำคัญของรัฐในสามด้าน ได้แก่ ด้านสาธารณสุข การศึกษาและจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่ง พบแนวโน้มว่า กลุ่มที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายในทั้งสามด้านมากกว่ากลุ่มอื่นๆ รวมทั้งกลุ่มคนจน ซึ่งมักจะได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ของรัฐน้อยกว่ากลุ่มคนรวม และกลุ่มกลางๆหรือค่าเฉลี่ย ในทั้งสามด้านเช่นกัน

เจตน์ ดิษฐอุดม (2557) การศึกษาผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐและการจัดการเชิงสถาบันมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัดของไทย เนื่องจากหลักเกณฑ์การจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ การกำหนดบุคลากร และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นในแต่ละจังหวัดไม่ได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับจังหวัด ในทางกลับกันการจัดตั้งหน่วยงานรัฐเพื่อจัดบริการสาธารณะมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจาย ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณ

## บทที่ 3

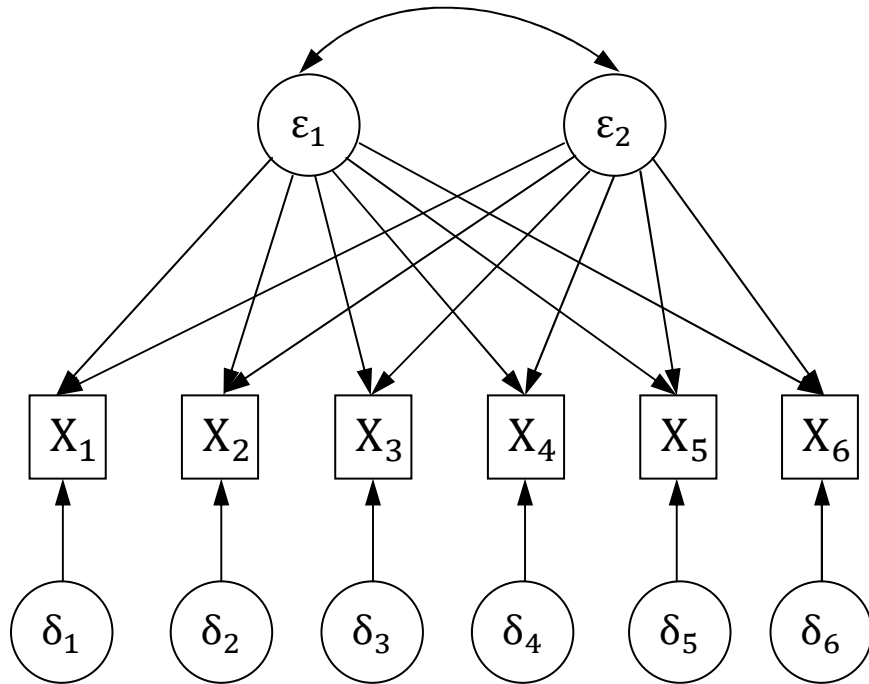
### วิธีการศึกษา

การศึกษาความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดของประเทศไทย และงบประมาณจังหวัด ในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการศึกษาดัชนีการให้บริการสาธารณะที่สามารถสะท้อนการให้บริการสาธารณะ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal Component Analysis: PCA) ส่วนที่สองจะเป็นการนำเอาดัชนีที่ได้ในส่วนแรกไปศึกษาความสัมพันธ์กับงบประมาณจังหวัดต่อไป

ในการศึกษาครั้งนี้ใช้หน่วยวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ในระดับจังหวัด (Provincial Level) จำนวน 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานครและบึงกาฬ ศึกษาปี 2552, 2554 และ 2556

#### 3.1 ดัชนีบริการสาธารณะในระดับจังหวัด

การบริหารและจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไปมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ หนึ่ง คือ การทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) และสอง คือ การทำให้บ้านเมืองมีความมั่นคงปลอดภัย (National Security) ซึ่งจะส่งผลให้คนในสังคมนั้นมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยการศึกษาภาพรวมของบริการสาธารณะในแต่ละจังหวัดว่าสามารถจัดได้ครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัดหรือไม่ โดยจะจัดทำเป็นดัชนี โดยใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Factor Analysis) หรือเรียกอีกอย่างว่า การวิเคราะห์ปัจจัย เป็นเทคนิคที่จะจับกลุ่มหรือรวมกลุ่มหรือรวมตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กันไว้ในกลุ่มหรือปัจจัยเดียวกัน โดยกระบวนการวิเคราะห์องค์ประกอบค้นพบโดย Spearman (1904) ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 โดยเป็นวิธีทางสถิติที่พยายามจัดกลุ่มที่มีความสัมพันธ์อยู่ในปัจจัยเดียวกัน ซึ่งตัวแปรกลุ่มเดียวกันจะมีความสัมพันธ์กันมาก ส่วนตัวแปรที่อยู่คนละปัจจัยจะไม่มีความสัมพันธ์กัน



ภาพที่ 3.1 Factor Analysis Model

ในการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principal Component Analysis: PCA) ซึ่ง PCA เป็นวิธีหนึ่งในการสร้างดัชนีหรือ score ที่แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรหลายๆ ตัวแปร ( $X_i$ ) ที่เกี่ยวข้องกัน โดยดัชนีที่สร้างขึ้นจะสะท้อนลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรตั้งต้นในองค์ประกอบต่างๆ และมีค่าถ่วงน้ำหนักของตัวแปรตั้งต้นแตกต่างกันออกไป โดยมีเงื่อนไขว่า ผลรวมของค่าถ่วงน้ำหนักยกกำลังสองมีค่าเท่ากับ 1 โดยดัชนีตัวแรก ( $PC_1$ ) จะสามารถอธิบายการกระจายข้อมูลของตัวแปรตั้งต้น ( $X_i$ ) ที่สัมพันธ์กันได้มากที่สุด

$$\begin{aligned}
 PC_1 &= a_{11}X_1 + a_{12}X_2 + \cdots + a_{1n}X_n \\
 PC_2 &= a_{21}X_1 + a_{22}X_2 + \cdots + a_{2n}X_n \\
 &\vdots \\
 PC_m &= a_{m1}X_1 + a_{m2}X_2 + \cdots + a_{mn}X_n
 \end{aligned}$$

ทั้งนี้ตัวชี้วัดที่นำมาพิจารณา ได้กำหนดจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและภาระหน้าที่การจัดสรรบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุม 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรม โดยใช้ข้อมูลทางทุติยภูมิ (Secondary Data) จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน (Social Economic Status: SES) สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมสุขภาพจิต และข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) โดยข้อมูลตัวชี้วัดทั้งหมดจะอยู่ในรูปสัดส่วน มีค่าระหว่าง 0-1

### ตารางที่ 3.1 ตัวชี้วัดและนิยาม

ตัวชี้วัด	นิยาม
1. ถนน	สัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนสายหลักภายในหมู่บ้านที่ใช้การได้ดีตลอดปี ถนนเส้นทางหลักของหมู่บ้าน หมายถึง ถนนสายที่อยู่เฉพาะภายในเขตพื้นที่ของหมู่บ้านที่ประชาชนส่วนใหญ่ของหมู่บ้านใช้เป็นเส้นทางคมนาคมเป็นประจำมากที่สุด (เส้นทางหลักเส้นเดียวเท่านั้น) ใช้การได้ดี หมายถึง ไม่เป็นหลุมเป็นบ่อ สัญจรไปมาได้สะดวก
2. ครัวเรือนที่เข้าถึงน้ำสะอาด	สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปาเข้าถึงตัวบ้าน คือ จำนวนครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในบ้าน และน้ำบ่อ/บาดาลภายในบ้านต่อครัวเรือนทั้งหมด
3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สัดส่วนประชาชนอายุ 6-16 ปี ที่อยู่ในระบบการศึกษา (การศึกษาภาคบังคับ)
4. ประกันสุขภาพ	สัดส่วนประชาชนที่มีบัตรประกันสุขภาพ (30 บาท, ประกันสังคม, ประกันชีวิต, ประกันจากนายจ้าง, ฯลฯ) ต่อประชากรทั้งหมด
5. สุขภาพจิต	สัดส่วนประชากรที่มีสุขภาพจิตดี (1-สัดส่วนผู้ป่วยทางสุขภาพจิต) จำนวนผู้ป่วยทางสุขภาพจิตของประเทศไทยกระจายตามเขตสาธารณสุขรายจังหวัดต่อประชากรทั้งหมด
6. การมีงานทำ	สัดส่วนประชาชนที่อายุ 15-60 ปีที่มีงานทำ
7. ความปลอดภัยในการทำงาน	สัดส่วนคนทำงานที่มีความปลอดภัยในการทำงาน (1- สัดส่วนผู้บาดเจ็บเนื่องจากการทำงาน และผู้เจ็บป่วยเนื่องจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช)

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ตัวชี้วัด	นิยาม
8. ความยากจน	สัดส่วนคนที่หลุดพ้นจากความยากจน คือ จำนวนคนที่มีรายได้น้อยเส้นความยากจนต่อประชากรทั้งหมด
9. ได้รับความคุ้มครองทางสังคม	สัดส่วนคนที่มีอายุมากกว่า 60 ปีเต็ม คนพิการและเด็กกำพร้า เด็กถูกทอดทิ้งในหมู่บ้านได้รับการดูแล
10. อัตราการปิดคดีอาญา	สัดส่วนคดีอาญาที่ปิดคดีได้ต่อคดีอาญาที่รับแจ้งทั้งหมด
11. การกำจัดขยะ	สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะจากภาครัฐ
12. คุณภาพของน้ำ	คุณภาพน้ำที่เหมาะสมดี หมายถึง ไม่มีกลิ่นและสีผิดปกติจากธรรมชาติ มีสัตว์น้ำอาศัยอยู่ได้ตามธรรมชาติ ไม่เป็นแหล่งรองรับของเสีย เช่น ขยะหรือน้ำทิ้งจากบ้านเรือน หรือสถานประกอบการใดๆ

### 3.2 ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษา

บริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public interest) โดยการจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นในการศึกษาคั้งนี้การได้รับบริการสาธารณะจะถูกสะท้อนโดยที่ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

$$PS = PS_1 + PS_2 + PS_3 + PS_4 \quad (1)$$

$$QL = QL_1 + QL_2 + QL_3 + QL_4 \quad (2)$$

สมการที่ 1 แสดงการได้รับบริการสาธารณะ (Public Services: PS) ซึ่งประกอบไปด้วยหลายด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อยและสุตท่าย ด้านการลงทุน ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม โดย การได้รับบริการสาธารณะจะถูกสะท้อนด้วยคุณภาพชีวิต (Quality of Life: QL) ที่ดีขึ้นของประชาชน ดังสมการที่ 2

$$QL = F(\text{Endowment}, \text{Earn Based}, \text{Policy}) \quad (3)$$

สมการที่ 3 แสดงถึงปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิต ซึ่งได้แก่ Endowment คือสภาวะหรือคุณลักษณะเริ่มต้น อาจจะเป็นทรัพย์สินหรือไม่ใช่ทรัพย์สิน หรืออาจจะเป็นความสามารถของบุคคลหรือพื้นที่ ฐานรายได้ (Earn Based) และนโยบายของรัฐบาล (Policy)

$$\text{Govt. Policy} = \{B, GE, R, \dots\} \quad (4)$$

B = Budget Allocation

GE = Government Efforts

R = Rules

สมการที่ 4 แสดงถึงส่วนของนโยบายของรัฐบาล (Government Policy) ซึ่งประกอบด้วย การจัดสรรงบประมาณ (Budget Allocation) และความพยายามของรัฐบาลที่จะกำหนดทิศทางของนโยบาย (Government Efforts) และกฎระเบียบข้อบังคับ (Rules) เช่น ข้อบัญญัติ รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเฉพาะ

$$QL = \text{Earn Based} + \text{Budget Alloc.} + \text{Govt. Effort} \quad (5)$$

$$PS = \text{GPP per Capita} + \text{Budget per Capita} + \text{staff} \quad (6)$$

ปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพชีวิตในงานศึกษานี้คือ ฐานรายได้และการจัดสรรงบประมาณ ดังสมการที่ 5 ซึ่งตัวแทนของฐานรายได้คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวรายจังหวัด (GPP per capita) ตัวแทนของการจัดสรรงบประมาณคือ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดต่อหัว (Budget per capita) และตัวแทนของการจัดการเชิงสถาบันคือ บุคลากร ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังสมการที่ 6

### 3.3 การศึกษาความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด

จากดัชนีบริการสาธารณะที่ได้จากข้างต้น จะนำมาศึกษาความสัมพันธ์กับงบประมาณ โดยวิธีทางเศรษฐมิติเพื่อทดสอบว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่

#### 3.3.1 แบบจำลองที่ใช้ในการศึกษา

แบบจำลองที่ใช้อธิบายความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด โดยมีสมการ ดังนี้

$$S = \alpha + \beta_1 B + \beta_2 G + \beta_3 M$$

โดยที่  $S$  คือ ดัชนีบริการสาธารณะ

$B$  คือ งบประมาณต่อหัว (บาท)

$G$  คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (บาท)

$M$  คือ บุคลากร (คน)

#### 3.3.2 ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การจัดบริการสาธารณะนั้นจะเป็นส่วนที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบผลประโยชน์โดยรวมทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นซึ่งไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ดังนั้นงบประมาณที่นำมาศึกษาในครั้งนี้จะเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัดจากสำนักงบประมาณ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวรายจังหวัด (GPP per capita) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และบุคลากร คือ จำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือนทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

บทนี้นำเสนอผลการศึกษาประกอบด้วย หนึ่ง สถิติพรรณนาของการจัดสรรงบประมาณรายจังหวัดและตัวชี้วัดของการได้รับบริการสาธารณสุข สอง การสร้างดัชนีบริการสาธารณสุข และสาม การศึกษาความสัมพันธ์ของบริการสาธารณสุขและงบประมาณจังหวัดโดยวิธีทางเศรษฐมิติ

#### 4.1 การวิเคราะห์เชิงสถิติพรรณนา

ในส่วนแรกจะทำการวิเคราะห์ภาพรวมด้านงบประมาณรายจังหวัดของประเทศไทย เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนของการจัดบริการสาธารณสุขในระดับท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อให้เกิดการครอบคลุมการให้บริการสาธารณสุขทั้งจังหวัด ข้อมูลด้านงบประมาณจังหวัดที่นำมาวิเคราะห์ในการศึกษาครั้งนี้ประกอบไปด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัดจากสำนักงานงบประมาณ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะแสดงถึงสภาพทั่วไปของการจัดสรรงบประมาณจังหวัดของไทย ในปีที่ทำการศึกษา คือ ปีงบประมาณ 2552 2554 และ 2556 โดยการวิเคราะห์ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและจังหวัดบึงกาฬ

จากสถิติการกระจายงบประมาณต่อหัวเป็นรายจังหวัด (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและบึงกาฬ) พบว่าค่อนข้างความแตกต่าง ในกลุ่มจังหวัดที่งบประมาณต่อหัวน้อยหรือจังหวัดที่จน (10<sup>th</sup> percentile) ได้รับงบประมาณต่อหัวเฉลี่ย 6,729.52 บาท และ 8,374.38 11,064.70 บาทในปี 2552 2554 และ 2556 ตามลำดับ ในทางตรงกันข้ามกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงหรือจังหวัดที่รวย (90<sup>th</sup> percentile) ได้รับงบประมาณต่อหัว 10,573.90 12,547.07 และ 16,562.03 บาทในปี 2552 2554 และ 2556 ตามลำดับ ซึ่งมีความแตกต่างกันประมาณ 0.6 เท่าในปี 2552 และมีความแตกต่าง 0.5 เท่าในปี 2554 และ 2556 หากพิจารณาไปในระดับภาค พบว่าในค่าเฉลี่ยงบประมาณต่อหัวจะมีค่ามากที่สุดใภาคใต้ รองลงมาคือภาคเหนือ ภาคกลางและภาคอีสานน้อยที่สุด ยกเว้นในปี 2556 ภาคกลางมีค่าเฉลี่ยงบประมาณต่อหัวน้อยที่สุด

ตารางที่ 4.1 สถิติพื้นฐานของงบประมาณจังหวัด

ปี	Mean	Std. Dev.	Min	Max
2552	8,397.21	1,524.85	3,552.28	12,309.24
2554	10,329.41	1,835.38	5,650.42	16,496.88
2556	13,530.89	2,588.03	7,658.49	26,286.59

แหล่งที่มา: สำนักงานประมาณ, 2552, 2554, 2556; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.2 สถิติการกระจายงบประมาณต่อหัวเป็นรายจังหวัด

ภาคปี	ค่าเฉลี่ย	p10	p25	p50	p75	p90
กลาง	8,360.12	6,591.15	7,147.10	8,389.48	9,304.51	10,573.90
เหนือ	8,563.18	7,071.14	7,771.09	8,184.00	9,540.77	10,083.89
อีสาน	7,587.51	6,587.32	6,771.18	7,468.95	8,609.96	9,218.42
ใต้	9,360.78	7,623.23	8,487.27	9,313.31	9,847.01	11,036.73
<b>2552</b>	<b>8,397.21</b>	<b>6,729.52</b>	<b>7,237.42</b>	<b>8,184.00</b>	<b>9,310.00</b>	<b>10,573.90</b>
กลาง	10,409.37	7,884.18	9,328.46	10,142.40	11,911.46	13,352.87
เหนือ	10,521.68	8,866.47	9,354.29	10,512.92	11,383.89	12,873.29
อีสาน	9,393.50	8,085.98	8,408.44	9,414.08	10,222.84	10,891.86
ใต้	11,223.30	9,714.72	10,372.12	11,065.14	11,532.85	12,546.47
<b>2554</b>	<b>10,329.41</b>	<b>8,374.38</b>	<b>9,214.17</b>	<b>10,178.23</b>	<b>11,446.72</b>	<b>12,547.07</b>
กลาง	12,918.12	10,406.93	11,823.29	12,301.50	15,022.92	16,229.25
เหนือ	14,188.95	11,964.67	12,599.44	13,886.90	15,203.66	16,966.64
อีสาน	12,944.65	11,670.63	11,724.94	12,292.37	13,660.79	15,198.00
ใต้	14,621.68	11,281.81	12,930.10	13,492.40	15,111.66	19,367.86
<b>2556</b>	<b>13,530.89</b>	<b>11,064.70</b>	<b>12,033.31</b>	<b>13,033.42</b>	<b>14,921.30</b>	<b>16,562.03</b>

แหล่งที่มา: สำนักงานประมาณ, 2552, 2554, 2556; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, 2554, 2556.

จากตารางที่ 4.3 และตารางที่ 4.4 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณจังหวัดต่อหัวที่ประชากรแต่ละจังหวัดได้ได้รับมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มที่ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงกับกลุ่มจังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่ำ เช่น ในปี 2556 งบประมาณต่อหัวที่ประชาชนจังหวัดยะลาได้รับมีความแตกต่างจากงบประมาณต่อหัวที่จังหวัดสมุทรสาครได้รับถึง 3 เท่า และเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยงบประมาณต่อหัวในปี 2556 คือ 13,530.89 บาท พบว่ามีเพียง 34 จังหวัดเท่านั้นที่ได้รับงบประมาณต่อหัวมากกว่างบประมาณต่อหัวเฉลี่ย

ตารางที่ 4.3 10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวสูงที่สุดในแต่ละปี (บาท)

2552		2554		2556	
จังหวัด	งบประมาณ/หัว	จังหวัด	งบประมาณ/หัว	จังหวัด	งบประมาณ/หัว
ยะลา	12,309	ยะลา	16,497	ยะลา	26,287
อ่างทอง	11,980	สิงห์บุรี	14,110	กระบี่	19,368
หนองคาย	11,272	อ่างทอง	14,039	เชียงใหม่	18,156
พังงา	11,037	สมุทรสงคราม	13,353	สิงห์บุรี	17,888
เพชรบุรี	10,877	นครพนม	13,174	นครพนม	17,339
สงขลา	10,710	แม่ฮ่องสอน	13,081	อุตรดิตถ์	16,967
แม่ฮ่องสอน	10,694	เชียงใหม่	12,873	แม่ฮ่องสอน	16,742
สิงห์บุรี	10,574	พระนครศรีอยุธยา	12,547	จันทบุรี	16,562
พระนครศรีอยุธยา	10,238	สงขลา	12,546	อ่างทอง	16,229
เชียงใหม่	10,084	อุตรดิตถ์	12,215	สงขลา	15,704

แหล่งที่มา: สำนักงานงบประมาณ, 2552, 2554, 2556; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.4 10 จังหวัดที่ได้รับงบประมาณต่อหัวต่ำที่สุดในแต่ละปี (บาท)

2552		2554		2556	
จังหวัด	งบประมาณ/หัว	จังหวัด	งบประมาณ/หัว	จังหวัด	งบประมาณ/หัว
หนองบัวลำภู	3,552	สมุทรสาคร	5,650	สมุทรสาคร	7,658
สมุทรสาคร	5,821	สมุทรปราการ	5,948	สมุทรปราการ	7,991
นนทบุรี	6,479	หนองบัวลำภู	6,898	นครศรีธรรมราช	10,388
กำแพงเพชร	6,575	กำแพงเพชร	7,725	สระแก้ว	10,407
ยโสธร	6,587	สระแก้ว	7,884	หนองบัวลำภู	10,708
สระแก้ว	6,591	สุรินทร์	8,086	ปราจีนบุรี	10,769
ชัยภูมิ	6,694	ร้อยเอ็ด	8,193	กำแพงเพชร	10,800
สมุทรปราการ	6,730	ระนอง	8,374	กาญจนบุรี	11,065
บุรีรัมย์	6,745	กาฬสินธุ์	8,401	ระนอง	11,282
สุรินทร์	6,771	บุรีรัมย์	8,408	กาฬสินธุ์	11,671

แหล่งที่มา: สำนักงบประมาณ, 2552, 2554, 2556; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2552, 2554, 2556.

ในส่วนที่สอง จะเป็นการวิเคราะห์ตัวชี้วัดที่จะนำมาสังกัดเป็นดัชนีบริการสาธารณะ โดยได้กำหนดจากยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณจังหวัดและภาระหน้าที่การจัดสรรบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย และสุดท้ายด้านการลงทุน ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม ซึ่งตัวชี้วัดที่นำมาศึกษาในครั้งนี้จะมีลักษณะที่สามารถวัดผลได้ในเชิงปริมาณ โดยที่มีการจัดทำเป็นสัดส่วนการได้รับบริการสาธารณะ สัดส่วนการเข้าถึงบริการสาธารณะหรือสัดส่วนที่เป็นผลกระทบต่อการได้รับบริการสาธารณะ โดยมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ซึ่งหมายความว่า ยังมีค่าเข้าใกล้ 1 ยิ่งดี โดยมีตัวชี้วัดทั้งหมด 12 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) ถนน คือ สัดส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนในหมู่บ้านใช้งานได้ดีตลอดทั้งปี ต่อหมู่บ้านทั้งหมดในจังหวัด พบว่าจากปี 2552-2556 มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในทุกภาค โดยภาคกลางมีสัดส่วนที่สูงที่สุด คือ ในปี 2556 มีถนนสายหลักในหมู่บ้านใช้งานได้ดีร้อยละ 67.05 รองลงมาคือ

ภาคใต้ ร้อยละ 63.81 ภาคเหนือ ร้อยละ 53.24 และภาคอีสาน ร้อยละ 51.74ตามลำดับ และในปี 2556 จังหวัดที่สัดส่วนหมู่บ้านที่ถนนที่ใช้งานได้ดีตลอดทั้งปีมากที่สุด คือ สมุทรสาคร ซึ่งสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 90.95 ในขณะที่จังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นจังหวัดที่มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนใช้การได้ดีเพียงร้อยละ 32.51

ตารางที่ 4.5 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของหมู่บ้านที่มีถนนในหมู่บ้านใช้งานได้ดีตลอดทั้งปี

ถนน (%หมู่บ้านที่มีถนนใช้ได้ตลอดปี)	2552	2554	2556
กลาง	0.6237	0.6512	0.6705
อีสาน	0.4601	0.4707	0.5174
เหนือ	0.5051	0.5077	0.5324
ใต้	0.6141	0.6206	0.6381

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.6 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนใช้งานได้ดีตลอดทั้งปีมากที่สุด

	2552		2554		2556
ภูเก็ต	0.9444	ภูเก็ต	0.9231	สมุทรสาคร	0.9095
สมุทรสาคร	0.8930	สมุทรสาคร	0.9012	นนทบุรี	0.8900
สิงห์บุรี	0.8598	สิงห์บุรี	0.8727	สิงห์บุรี	0.8727
นนทบุรี	0.8444	ปทุมธานี	0.8632	ภูเก็ต	0.8681
ตรัง	0.7723	นนทบุรี	0.8586	ตรัง	0.8212
นครปฐม	0.7548	อ่างทอง	0.8519	ปทุมธานี	0.8193
ปทุมธานี	0.7512	ตรัง	0.8156	อ่างทอง	0.8148
พังงา	0.7445	พังงา	0.7484	สมุทรปราการ	0.8050
อ่างทอง	0.7361	นครปฐม	0.7479	นครปฐม	0.7680
พระนครศรีอยุธยา	0.6960	พระนครศรีอยุธยา	0.7407	สมุทรสงคราม	0.7519

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.7 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนหมู่บ้านที่มีถนนใช้งานได้ดีตลอดทั้งปีน้อยที่สุด

2552		2554		2556	
แม่ฮ่องสอน	0.3075	กำแพงเพชร	0.3663	แม่ฮ่องสอน	0.3251
กำแพงเพชร	0.3356	มหาสารคาม	0.3758	ตาก	0.3789
สุรินทร์	0.3828	ศรีสะเกษ	0.3876	นครสวรรค์	0.3890
ศรีสะเกษ	0.3872	แม่ฮ่องสอน	0.3908	มหาสารคาม	0.3985
บุรีรัมย์	0.3934	นครสวรรค์	0.4042	กาฬสินธุ์	0.4092
ประจวบคีรีขันธ์	0.4000	กาฬสินธุ์	0.4107	ร้อยเอ็ด	0.4126
สระแก้ว	0.4049	อำนาจเจริญ	0.4112	ปราจีนบุรี	0.4236
ยโสธร	0.4104	กาญจนบุรี	0.4154	กำแพงเพชร	0.4313
นครสวรรค์	0.4112	นครราชสีมา	0.4181	นครราชสีมา	0.4467
เพชรบูรณ์	0.4133	เพชรบูรณ์	0.4199	เพชรบูรณ์	0.4530

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

2) น้ำสะอาด คือ สัดส่วนครัวเรือนที่มีน้ำประปา หรือน้ำจากบ่อ/บาดาล เข้าถึงภายในตัวบ้านต่อครัวเรือนทั้งหมด พบว่าจากปี 2552-2556 มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นในทุกภาค โดยภาคอีสานมีสัดส่วนที่สูงที่สุด คือ ในปี 2556 มีครัวเรือนที่น้ำประปาเข้าถึงตัวบ้านร้อยละ 78.73 รองลงมาคือ ภาคกลาง ร้อยละ 77.01 ภาคเหนือ ร้อยละ 71.54 และภาคภาคใต้ ร้อยละ 46.41 ตามลำดับ ซึ่งในภาคใต้มีสัดส่วนครัวเรือนที่เข้าถึงน้ำประปาเฉลี่ยน้อยที่สุดและน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศ โดยในปี 2556 จังหวัดสิงห์บุรีมีสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านมากที่สุด คือ ร้อยละ 96.09 และจังหวัดนราธิวาสมีสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านน้อยที่สุด ร้อยละ 23.29

ตารางที่ 4.8 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้าน

น้ำสะอาด (%ครัวเรือนที่มีน้ำประปาในตัวบ้าน)	2552	2554	2556
กลาง	0.6747	0.7271	0.7701
อีสาน	0.7314	0.7668	0.7873
เหนือ	0.6797	0.7056	0.7154
ใต้	0.4109	0.4451	0.4641

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.9 10 จังหวัดแรกที่สัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านมากที่สุด

2552		2554		2556	
สิงห์บุรี	0.9387	ลพบุรี	0.9573	สิงห์บุรี	0.9609
นนทบุรี	0.9080	สิงห์บุรี	0.9389	นนทบุรี	0.9603
ชัยนาท	0.8969	นนทบุรี	0.9377	นครราชสีมา	0.9568
นครราชสีมา	0.8720	ชัยนาท	0.9235	เลย	0.9286
ลพบุรี	0.8427	สมุทรปราการ	0.9068	สมุทรสาคร	0.9242
สมุทรปราการ	0.8410	อุดรดิตถ์	0.9050	ชัยนาท	0.9221
ยโสธร	0.8401	ชัยภูมิ	0.8951	หนองคาย	0.9205
ราชบุรี	0.8282	ยโสธร	0.8784	ลพบุรี	0.9203
พิจิตร	0.8152	พิจิตร	0.8783	ยโสธร	0.9174
อุบลราชธานี	0.8075	เลย	0.8672	ขอนแก่น	0.9162

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.10 10 จังหวัดที่สัดส่วนของครัวเรือนที่มีน้ำประปาภายในตัวบ้านน้อยที่สุด

	2552		2554		2556
กระบี่	0.2238	แม่ฮ่องสอน	0.2595	นราธิวาส	0.2329
ปัตตานี	0.2531	ระนอง	0.2884	แม่ฮ่องสอน	0.2562
นราธิวาส	0.2670	นราธิวาส	0.3007	ระนอง	0.3149
ระนอง	0.2697	กระบี่	0.3660	สตูล	0.4131
สระแก้ว	0.2730	ชุมพร	0.3707	มุกดาหาร	0.4331
ยะลา	0.3047	พังงา	0.3828	เชียงใหม่	0.4363
สตูล	0.3208	สตูล	0.3852	นครศรีธรรมราช	0.4366
แม่ฮ่องสอน	0.3575	ยะลา	0.3998	พังงา	0.4397
ฉะเชิงเทรา	0.4013	ปัตตานี	0.4367	สงขลา	0.4439
ตรัง	0.4098	นครศรีธรรมราช	0.4386	พัทลุง	0.4598

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

3) การศึกษาขั้นพื้นฐาน คือ สัดส่วนเด็กอายุ 6-16 ปีที่อยู่ในระบบการศึกษาต่อจำนวนเด็กในวัยเดียวกันทั้งหมด พบว่าในแต่ละภาคมีผลไม่แตกต่างกันมาก เด็กอายุ 6-16 ปีมากกว่าร้อยละ 95 ที่อยู่ในระบบการศึกษา ในปี 2556 ร้อยละของเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคอีสานร้อยละ 96.68 ภาคเหนือร้อยละ 96.62 ภาคกลางร้อยละ 95.54 และภาคใต้ร้อยละ 94.73 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.11 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษา

การศึกษาขั้นพื้นฐาน (%เด็กที่อยู่ในโรงเรียน)	2552	2554	2556
กลาง	0.9509	0.9459	0.9554
อีสาน	0.9695	0.9658	0.9688
เหนือ	0.9655	0.9650	0.9662
ใต้	0.9511	0.9488	0.9473

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.12 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษามากที่สุด

2552		2554		2556	
น่าน	0.9962	นครราชสีมา	0.9892	น่าน	0.9914
พิจิตร	0.9886	พะเยา	0.9880	พะเยา	0.9898
ศรีสะเกษ	0.9885	อุดรดิตถ์	0.9844	เชียงราย	0.9892
สกลนคร	0.9858	เชียงราย	0.9842	นครราชสีมา	0.9891
นครราชสีมา	0.9854	อำนาจเจริญ	0.9833	แพร่	0.9872
ลำปาง	0.9853	ยโสธร	0.9831	ยโสธร	0.9858
ขอนแก่น	0.9851	เชียงใหม่	0.9827	ร้อยเอ็ด	0.9848
สิงห์บุรี	0.9846	สกลนคร	0.9818	ขอนแก่น	0.9843
กาฬสินธุ์	0.9825	แพร่	0.9813	ฉะเชิงเทรา	0.9831
อุดรดิตถ์	0.9824	พิษณุโลก	0.9797	ปทุมธานี	0.9821

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.13 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนเด็กที่อยู่ในระบบการศึกษาน้อยที่สุด

2552		2554		2556	
สมุทรสาคร	0.8864	ประจวบคีรีขันธ์	0.9013	ระนอง	0.8566
แม่ฮ่องสอน	0.9095	ตาก	0.9025	สมุทรสาคร	0.8586
นราธิวาส	0.9241	สุพรรณบุรี	0.9052	ประจวบคีรีขันธ์	0.8909
ประจวบคีรีขันธ์	0.9252	สตูล	0.9121	ราชบุรี	0.9113
กาญจนบุรี	0.9288	ราชบุรี	0.9128	กระบี่	0.9346
พังงา	0.9309	ตราด	0.9160	กาญจนบุรี	0.9368
จันทบุรี	0.9315	สุราษฎร์ธานี	0.9213	เชียงใหม่	0.9378
ตราด	0.9333	กาญจนบุรี	0.9246	เลย	0.9380
ระนอง	0.9333	สมุทรสาคร	0.9291	นราธิวาส	0.9397
สุพรรณบุรี	0.9345	นครศรีธรรมราช	0.9301	ปัตตานี	0.9408

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

4) การประกันสุขภาพ คือ สัดส่วนประชากรที่มีบัตรประกันสุขภาพ ได้แก่ บัตร 30 บาท ประกันสังคม ประกันชีวิต ประกันจากนายจ้างและอื่นๆ ต่อประชากรทั้งหมด พบว่าคนไทยมีการเข้าถึงประกันสุขภาพในระดับสูง เฉลี่ยร้อยละ 98.5 คือคนไทยแทบทุกคนเข้าถึงประกันสุขภาพ

ตารางที่ 4.14 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชากรที่ถือบัตรประกันสุขภาพ

ประกันสุขภาพ (%ประชากรที่ถือบัตรประกันสุขภาพ)	2552	2554	2556
กลาง	0.9617	0.9612	0.9560
อีสาน	0.9850	0.9816	0.9828
เหนือ	0.9721	0.9774	0.9719
ใต้	0.9623	0.9618	0.9620

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.15 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชากรที่ถือบัตรประกันสุขภาพมากที่สุด

2552		2554		2556	
กาฬสินธุ์	1.0000	กาฬสินธุ์	1.0000	กาฬสินธุ์	1.0000
ศรีสะเกษ	1.0000	ศรีสะเกษ	0.9994	ศรีสะเกษ	1.0000
หนองคาย	1.0000	ลำปาง	0.9981	นครนายก	0.9991
อำนาจเจริญ	0.9988	สกลนคร	0.9980	สมุทรสงคราม	0.9991
อุดรดิตถ์	0.9981	อุดรดิตถ์	0.9974	นครพนม	0.9989
อุบลราชธานี	0.9981	เลย	0.9973	อำนาจเจริญ	0.9989
สระแก้ว	0.9978	สมุทรสงคราม	0.9967	ร้อยเอ็ด	0.9988
ยโสธร	0.9976	ร้อยเอ็ด	0.9966	ยโสธร	0.9983
นครนายก	0.9974	ยโสธร	0.9954	แม่ฮ่องสอน	0.9973
แม่ฮ่องสอน	0.9962	พิจิตร	0.9953	อุดรดิตถ์	0.9969

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.16 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชากรที่ถือบัตรประกันสุขภาพน้อยที่สุด

	2552		2554		2556
จันทบุรี	0.7925	จันทบุรี	0.8513	จันทบุรี	0.8339
อุทัยธานี	0.8406	ตราด	0.8610	ตราด	0.8607
ตราด	0.8953	นครราชสีมา	0.8628	นครราชสีมา	0.8628
นครราชสีมา	0.9168	อุทัยธานี	0.8844	ระยอง	0.8657
อ่างทอง	0.9180	ตรัง	0.8994	อุทัยธานี	0.8707
ระยอง	0.9243	ระยอง	0.9077	กาญจนบุรี	0.9101
สงขลา	0.9284	พิษณุโลก	0.9207	พิษณุโลก	0.9147
ตรัง	0.9323	กระบี่	0.9324	ปทุมธานี	0.9155
หนองบัวลำภู	0.9365	นครศรีธรรมราช	0.9340	สุราษฎร์ธานี	0.9223
กาญจนบุรี	0.9406	นนทบุรี	0.9367	กระบี่	0.9234

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

5) สุขภาพจิต วัดจากจำนวนประชากรที่มีสุขภาพจิตดีต่อประชากรทั้งหมด (1-สัดส่วนผู้ป่วยที่มีปัญหาด้านสุขภาพจิต) พบว่าในแต่ละภาคมีผลไม่แตกต่างกันมาก โดยในปี 2556 สัดส่วนประชากรที่มีสุขภาพจิตดีในภาคอีสานร้อยละ 97.79 ภาคกลางร้อยละ 97.68 ภาคใต้ร้อยละ 97.65 และภาคเหนือร้อยละ 95.82 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.17 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชากรที่มีสุขภาพจิตดี

สุขภาพจิต (%ประชากรที่มีสุขภาพจิตดี)	2552	2554	2556
กลาง	0.9814	0.9762	0.9768
อีสาน	0.9799	0.9772	0.9779
เหนือ	0.9743	0.9728	0.9582
ใต้	0.9780	0.9769	0.9765

แหล่งที่มา: กรมสุขภาพจิต , 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.18 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีสุขภาพจิตดีมากที่สุด

2552		2554		2556	
มหาสารคาม	0.9957	ตาก	0.9945	อุดรธานี	0.9981
สุพรรณบุรี	0.9951	ร้อยเอ็ด	0.9941	ชัยภูมิ	0.9974
ร้อยเอ็ด	0.9941	หนองคาย	0.9923	ภูเก็ต	0.9934
ระยอง	0.9929	กาญจนบุรี	0.9921	กาฬสินธุ์	0.9918
พิจิตร	0.9928	ยะลา	0.9914	สมุทรสาคร	0.9901
หนองบัวลำภู	0.9920	สมุทรสาคร	0.9909	กระบี่	0.9899
ปัตตานี	0.9917	พิจิตร	0.9904	นราธิวาส	0.9884
สมุทรสาคร	0.9905	กระบี่	0.9903	ปัตตานี	0.9863
มุกดาหาร	0.9903	พิษณุโลก	0.9902	ปราจีนบุรี	0.9859
น่าน	0.9899	นราธิวาส	0.9899	สุรินทร์	0.9850

แหล่งที่มา: กรมสุขภาพจิต, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.19 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีสุขภาพจิตดีน้อยที่สุด

2552		2554		2556	
ลำพูน	0.9241	ลำพูน	0.9348	ตาก	0.8590
แพร่	0.9278	ชัยนาท	0.9379	พัทลุง	0.9272
หนองคาย	0.9503	สระแก้ว	0.9396	พิจิตร	0.9328
ชัยนาท	0.9517	พะเยา	0.9401	พะเยา	0.9331
พังงา	0.9522	เชียงใหม่	0.9424	เลย	0.9393
พะเยา	0.9546	สตูล	0.9465	เชียงใหม่	0.9467
ระนอง	0.9627	มุกดาหาร	0.9509	ชัยนาท	0.9550
สุรินทร์	0.9628	พระนครศรีอยุธยา	0.9530	เชียงใหม่	0.9554
เลย	0.9638	อ่างทอง	0.9533	แพร่	0.9574
อ่างทอง	0.9639	สุรินทร์	0.9533	สระบุรี	0.9619

แหล่งที่มา: กรมสุขภาพจิต, 2552, 2554, 2556.

6) การมีงานทำ วัดจากสัดส่วนประชากรวัยแรงงาน 15-60 ปี (ยกเว้น แม่บ้าน คนพิการ นักเรียน/นักศึกษา) ที่มีงานทำ พบว่าในแต่ละภาคมีผลไม่แตกต่างกันมาก โดยเฉลี่ย ทั้งประเทศมากกว่าร้อยละ 98 โดยในปี 2556 สัดส่วนประชากรที่มีงานทำในภาคเหนือร้อยละ 99.06 ภาคอีสานร้อยละ 98.96 ภาคกลางร้อยละ 98.34 และภาคใต้ร้อยละ 97.98 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.20 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำ

การมีงานทำ (%ประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำ)	2552	2554	2556
กลาง	0.9627	0.9799	0.9834
อีสาน	0.9704	0.9852	0.9896
เหนือ	0.9686	0.9863	0.9906
ใต้	0.9650	0.9740	0.9798

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.21 10 จังหวัดแรกที่สัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำมากที่สุด

	2552		2554		2556
หนองบัวลำภู	0.9886	พัทลุง	0.9963	มุกดาหาร	0.9981
กาฬสินธุ์	0.9865	อำนาจเจริญ	0.9959	เข็ญราย	0.9978
ตราด	0.9843	แพร่	0.9955	แพร่	0.9973
ตรัง	0.9827	เข็ญราย	0.9954	ยโสธร	0.9964
ศรีสะเกษ	0.9821	กำแพงเพชร	0.9952	น่าน	0.9964
ตาก	0.9820	ลำพูน	0.9945	อำนาจเจริญ	0.9962
ลำพูน	0.9819	ตาก	0.9936	ขอนแก่น	0.9961
อำนาจเจริญ	0.9789	น่าน	0.9929	หนองบัวลำภู	0.9956
กำแพงเพชร	0.9785	ศรีสะเกษ	0.9928	ตรัง	0.9955
เลย	0.9781	ยโสธร	0.9925	ลำพูน	0.9953

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.22 10 จังหวัดที่สัดส่วนประชาชนวัยแรงงานที่มีงานทำน้อยที่สุด

	2552		2554		2556
นนทบุรี	0.9237	เพชรบูรณ์	0.9347	นราธิวาส	0.9442
อุดรธานี	0.9444	ยะลา	0.9448	สตูล	0.9622
ปัตตานี	0.9448	ภูเก็ต	0.9493	พระนครศรีอยุธยา	0.9638
สุพรรณบุรี	0.9474	นราธิวาส	0.9569	ปัตตานี	0.9649
นราธิวาส	0.9490	พระนครศรีอยุธยา	0.9652	นนทบุรี	0.9688
นครนายก	0.9500	ปัตตานี	0.9662	ราชบุรี	0.9727
อุบลราชธานี	0.9512	ราชบุรี	0.9665	ระนอง	0.9728
ชุมพร	0.9514	นครปฐม	0.9698	ประจวบคีรีขันธ์	0.9741
นครปฐม	0.9531	สมุทรปราการ	0.9703	ยะลา	0.9745
พิจิตร	0.9532	สตูล	0.9704	สงขลา	0.9745

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

7) ความปลอดภัยในการทำงาน วัดจาก 1-สัดส่วนผู้บาดเจ็บเนื่องจากการทำงานและผู้เจ็บป่วยเนื่องจากการใช้สารเคมีกำจัดศัตรูพืช โดยในปี 2556 สัดส่วนประชากรที่มีความปลอดภัยในการทำงานในภาคกลางร้อยละ 95.36 ภาคใต้ร้อยละ 95.27 ภาคอีสานร้อยละ 95.02 และภาคเหนือร้อยละ 93.35ตามลำดับ

ตารางที่ 4.23 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงาน

ความปลอดภัยในการทำงาน	2552	2554	2556
กลาง	0.9301	0.9430	0.9536
อีสาน	0.9376	0.9485	0.9502
เหนือ	0.9107	0.9261	0.9335
ใต้	0.9376	0.9391	0.9527

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.24 10 จังหวัดแรกที่สัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงานมากที่สุด

2552		2554		2556	
สิงห์บุรี	0.9787	ตราด	0.9876	อ่างทอง	0.9884
พระนครศรีอยุธยา	0.9685	สิงห์บุรี	0.9848	เพชรบุรี	0.9846
ตราด	0.9671	นครพนม	0.9792	นนทบุรี	0.9741
มหาสารคาม	0.9618	ปทุมธานี	0.9788	ลำพูน	0.9740
ปราจีนบุรี	0.9612	ชุมพร	0.9747	ยโสธร	0.9729
ปัตตานี	0.9608	สระแก้ว	0.9746	สิงห์บุรี	0.9727
ลพบุรี	0.9604	ชลบุรี	0.9711	กาญจนบุรี	0.9703
ยโสธร	0.9594	ปัตตานี	0.9706	พระนครศรีอยุธยา	0.9702
อุทัยธานี	0.9593	สมุทรสงคราม	0.9667	ชุมพร	0.9691
ตรัง	0.9567	นราธิวาส	0.9658	ปัตตานี	0.9690

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.25 10 จังหวัดที่สัดส่วนแรงงานที่มีความปลอดภัยในการทำงานน้อยที่สุด

2552		2554		2556	
พิษณุโลก	0.8302	สมุทรปราการ	0.8082	สุโขทัย	0.8546
สมุทรปราการ	0.8428	สุโขทัย	0.8533	ระยอง	0.8835
สุโขทัย	0.8597	ภูเก็ต	0.8681	ภูเก็ต	0.8901
นครปฐม	0.8632	ยะลา	0.8786	ลำปาง	0.8999
ภูเก็ต	0.8778	สมุทรสาคร	0.8807	พิษณุโลก	0.9001
กำแพงเพชร	0.8930	พิษณุโลก	0.8811	สุพรรณบุรี	0.9069
เพชรบูรณ์	0.8953	แพร่	0.8997	เพชรบูรณ์	0.9117
แพร่	0.8954	ระยอง	0.9078	เชียงใหม่	0.9197
สมุทรสาคร	0.8971	สุพรรณบุรี	0.9079	ชัยภูมิ	0.9207
น่าน	0.8974	ระนอง	0.9110	พะเยา	0.9264

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

8) รายได้ วัดจากสัดส่วนคนที่หลุดพ้นจากความยากจน คือ จำนวนคนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจนต่อประชากรทั้งหมด พบว่าก่อนข้างมีความแตกต่างกัน โดยในปี 2556 สัดส่วนประชากรที่หลุดพ้นจากความยากจนในภาคกลางร้อยละ 92.77 ภาคใต้ร้อยละ 88.08 ภาคอีสานร้อยละ 81.35 และภาคเหนือร้อยละ 81.27ตามลำดับ

ตารางที่ 4.26 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจน

รายได้ (%ประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจน)	2552	2554	2556
กลาง	0.8655	0.8783	0.9277
อีสาน	0.7099	0.8096	0.8135
เหนือ	0.7382	0.8118	0.8127
ใต้	0.8200	0.8957	0.8808

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

ตารางที่ 4.27 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้เหนือเส้นความยากจนมากที่สุด

	2552		2554		2556
ภูเก็ต	1.0000	นนทบุรี	0.9880	ภูเก็ต	1.0000
ชลบุรี	0.9846	สมุทรปราการ	0.9814	ชลบุรี	0.9992
สมุทรสงคราม	0.9836	ชลบุรี	0.9757	ปทุมธานี	0.9989
นนทบุรี	0.9785	ชุมพร	0.9704	นครปฐม	0.9919
นครปฐม	0.9607	สงขลา	0.9683	นนทบุรี	0.9917
สมุทรปราการ	0.9581	สมุทรสาคร	0.9657	สมุทรปราการ	0.9896
ปทุมธานี	0.9528	ระยอง	0.9638	พิจิตร	0.9879
สุราษฎร์ธานี	0.9460	ปทุมธานี	0.9636	สุราษฎร์ธานี	0.9861
พังงา	0.9389	สุราษฎร์ธานี	0.9586	สงขลา	0.9851
ระยอง	0.9387	พังงา	0.9539	พระนครศรีอยุธยา	0.9840

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

ตารางที่ 4.28 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนประชาชนที่มีรายได้น้อยเส้นความยากจนน้อยที่สุด

	2552		2554		2556
แม่ฮ่องสอน	0.2561	แม่ฮ่องสอน	0.4115	แม่ฮ่องสอน	0.3484
ศรีสะเกษ	0.4127	ตาก	0.5650	ปัตตานี	0.6256
นราธิวาส	0.4506	ศรีสะเกษ	0.6411	นราธิวาส	0.6469
กาฬสินธุ์	0.4882	บุรีรัมย์	0.6633	ตาก	0.6600
ปัตตานี	0.5035	ปัตตานี	0.6661	นครพนม	0.6887
บุรีรัมย์	0.5282	ยโสธร	0.6755	กาฬสินธุ์	0.6897
สระแก้ว	0.5827	กาญจนบุรี	0.6781	มุกดาหาร	0.7074
ยะลา	0.6134	นครพนม	0.6789	หนองบัวลำภู	0.7262
ตาก	0.6239	ราชบุรี	0.6990	บุรีรัมย์	0.7465
นครพนม	0.6294	กาฬสินธุ์	0.7145	อุบลราชธานี	0.7575

แหล่งที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558.

9) การได้รับความคุ้มครองทางสังคม วัดจากสัดส่วนคนที่มีอายุมากกว่า 60 ปีเต็ม คนพิการและเด็กกำพร้าและเด็กถูกทอดทิ้งในหมู่บ้าน ได้รับการดูแล พบว่าในแต่ละภาคมีผลไม่แตกต่างกันมาก โดยในปี 2556 สัดส่วนคนที่มีอายุมากกว่า 60 ปีเต็ม คนพิการและเด็กกำพร้าและเด็กถูกทอดทิ้ง ได้รับความคุ้มครองทางสังคมในภาคใต้ร้อยละ 99.07 ภาคเหนือร้อยละ 98.28 ภาคอีสานร้อยละ 98.05 และภาคกลางร้อยละ 96.33 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.29 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแล

ได้รับความคุ้มครองทางสังคม (%คนแก่ พิการ เด็กกำพร้าได้รับการดูแล)	2552	2554	2556
กลาง	0.9499	0.9680	0.9633
อีสาน	0.9163	0.9295	0.9805
เหนือ	0.9297	0.9441	0.9828
ใต้	0.9568	0.9608	0.9907

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.30 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแลมากที่สุด

	2552		2554		2556
ตราด	0.9918	ตรัง	0.9944	ตราด	1.0000
ภูเก็ต	0.9889	สิงห์บุรี	0.9939	ภูเก็ต	1.0000
เพชรบุรี	0.9849	ภูเก็ต	0.9890	สมุทรสาคร	1.0000
สงขลา	0.9844	ชลบุรี	0.9856	ตรัง	0.9986
ตรัง	0.9791	พระนครศรีอยุธยา	0.9850	สิงห์บุรี	0.9970
พระนครศรีอยุธยา	0.9787	สุราษฎร์ธานี	0.9828	พังงา	0.9969
นครปฐม	0.9772	พิจิตร	0.9801	ชลบุรี	0.9963
กระบี่	0.9740	นครปฐม	0.9799	สตูล	0.9963
นครนายก	0.9728	จันทบุรี	0.9775	ลำพูน	0.9960
นนทบุรี	0.9728	นนทบุรี	0.9764	นครปฐม	0.9953

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.31 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนคนแก่ ผู้พิการและเด็กกำพร้าได้รับการดูแลน้อยที่สุด

	2552		2554		2556
ศรีสะเกษ	0.8776	ยะลา	0.8786	ฉะเชิงเทรา	0.3517
หนองคาย	0.8810	หนองบัวลำภู	0.8987	น่าน	0.9634
เขียงราย	0.8878	กาฬสินธุ์	0.9020	หนองคาย	0.9671
เพชรบูรณ์	0.8896	เพชรบูรณ์	0.9097	พัทลุง	0.9686
สมุทรสาคร	0.8930	อำนาจเจริญ	0.9120	มหาสารคาม	0.9695
บุรีรัมย์	0.8934	บุรีรัมย์	0.9136	ชัยภูมิ	0.9708
กาฬสินธุ์	0.8935	ร้อยเอ็ด	0.9144	สระแก้ว	0.9719
ตาก	0.8940	เขียงราย	0.9148	แม่ฮ่องสอน	0.9729
พะเยา	0.8944	มุกดาหาร	0.9163	ระยอง	0.9733
สระแก้ว	0.8947	อุดรธานี	0.9180	ศรีสะเกษ	0.9741

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

10) อัตราการปิดคดีอาญา วัดจากสัดส่วนคดีอาญาที่ปิดคดีได้ต่อคดีอาญาที่รับแจ้งทั้งหมด พบว่าในแต่ละภาคก่อนเข้ามีความแตกต่างกันแต่โดยรวมทุกภาคมีอัตราการปิดคดีอาญาเพิ่มมากขึ้นจากปี 2554 ไป 2556 โดยในปี 2556 มีอัตราการปิดคดีอาญาในภาคอีสานร้อยละ 61.70 ภาคกลางร้อยละ 51.98 ภาคเหนือร้อยละ 51.02 และภาคใต้ร้อยละ 45.26 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.32 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้

อัตราการปิดคดีอาญา (%คดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้)	2552	2554	2556
กลาง	0.4098	0.4359	0.5198
อีสาน	0.6565	0.5133	0.6170
เหนือ	0.5634	0.4738	0.5102
ใต้	0.3780	0.3870	0.4526

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.33 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้มากที่สุด

	2552		2554		2556
มหาสารคาม	0.8611	นครพนม	0.7670	อำนาจเจริญ	0.8770
ยโสธร	0.8610	ยโสธร	0.7279	อุดรดิตถ์	0.7816
นครราชสีมา	0.8306	เพชรบูรณ์	0.7257	สุรินทร์	0.7764
นครพนม	0.8088	ศรีสะเกษ	0.7163	สุโขทัย	0.7545
แม่ฮ่องสอน	0.7624	สุโขทัย	0.7054	ชัยภูมิ	0.7536
ชัยภูมิ	0.7486	เพชรบุรี	0.6718	อุดรธานี	0.7478
สุรินทร์	0.7468	ลำปาง	0.6662	ยโสธร	0.7397
กาฬสินธุ์	0.7387	นครราชสีมา	0.6544	เพชรบูรณ์	0.7075
ร้อยเอ็ด	0.7204	ชัยภูมิ	0.6445	กาญจนบุรี	0.6995
ลำปาง	0.6933	มหาสารคาม	0.6170	ตาก	0.6896

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.34 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนของคดีอาญาที่สามารถปิดคดีได้น้อยที่สุด

	2552		2554		2556
บุรีรัมย์	0.1168	บุรีรัมย์	0.0842	บุรีรัมย์	0.1521
ปัตตานี	0.1909	ปัตตานี	0.1517	ปัตตานี	0.2028
อ่างทอง	0.2301	นราธิวาส	0.1674	ยะลา	0.2101
นราธิวาส	0.2436	นนทบุรี	0.2060	แม่ฮ่องสอน	0.2103
นครนายก	0.2472	ยะลา	0.2129	นราธิวาส	0.2147
กระบี่	0.2621	อุดรธานี	0.2139	เชียงใหม่	0.2550
สงขลา	0.2625	เชียงใหม่	0.2261	สิงห์บุรี	0.2593
พัทลุง	0.2997	พิษณุโลก	0.2391	ลำพูน	0.3123
นนทบุรี	0.3039	สมุทรสงคราม	0.2709	น่าน	0.3167
ฉะเชิงเทรา	0.3067	สงขลา	0.2834	พิษณุโลก	0.3272

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

11) การกำจัดขยะ วัดจากสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะจากภาครัฐ พบว่าค่อนข้างมีความแตกต่างในระดับภาค โดยในปี 2556 สัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะจากภาครัฐ สูงที่สุดในภาคกลาง คือ ร้อยละ 62.25 รองลงมา คือ ภาคใต้ร้อยละ 54.74 ภาคอีสานร้อยละ 44.48 และภาคเหนือร้อยละ 43.69 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.35 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะ

การกำจัดขยะ (%ครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะ)	2552	2554	2556
กลาง	0.5478	0.5601	0.6225
อีสาน	0.5267	0.5322	0.4448
เหนือ	0.4636	0.4836	0.4369
ใต้	0.4802	0.5521	0.5474

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.36 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะมากที่สุด

2552		2554		2556	
นนทบุรี	0.9760	นนทบุรี	0.9777	ปทุมธานี	0.9841
ภูเก็ต	0.9096	สมุทรปราการ	0.9288	นนทบุรี	0.9736
แพร่	0.8715	ปทุมธานี	0.9016	สมุทรปราการ	0.9672
ปทุมธานี	0.8710	แพร่	0.8759	ภูเก็ต	0.9567
สมุทรปราการ	0.8483	ภูเก็ต	0.8551	ระยอง	0.9280
หนองคาย	0.7775	ชลบุรี	0.8233	สมุทรสาคร	0.8966
สมุทรสาคร	0.7388	หนองคาย	0.8070	ชลบุรี	0.8678
ระยอง	0.7213	สมุทรสงคราม	0.7973	แพร่	0.8571
ชลบุรี	0.7188	เลย	0.7776	หนองคาย	0.8480
สมุทรสงคราม	0.7156	พังงา	0.7215	สมุทรสงคราม	0.8215

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.37 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนครัวเรือนที่ได้รับบริการกำจัดขยะน้อยที่สุด

2552		2554		2556	
ลำพูน	0.2586	ประจวบคีรีขันธ์	0.2816	มุกดาหาร	0.1408
ประจวบคีรีขันธ์	0.2618	อุทัยธานี	0.3257	ลำพูน	0.1792
นครศรีธรรมราช	0.2683	ลพบุรี	0.3315	สุรินทร์	0.2352
สุพรรณบุรี	0.2754	ลำพูน	0.3321	ร้อยเอ็ด	0.2368
อุทัยธานี	0.3043	นครศรีธรรมราช	0.3537	ศรีสะเกษ	0.2787
อุบลราชธานี	0.3355	กาญจนบุรี	0.3564	พัทลุง	0.2796
กำแพงเพชร	0.3405	อ่างทอง	0.3595	อุทัยธานี	0.2803
นราธิวาส	0.3453	กำแพงเพชร	0.3690	สกลนคร	0.3034
ลพบุรี	0.3463	ศรีสะเกษ	0.3832	แม่ฮ่องสอน	0.3093
ระนอง	0.3556	น่าน	0.3925	บุรีรัมย์	0.3108

แหล่งที่มา: สำนักงานสถิติ, 2552, 2554, 2556.

12) คุณภาพของน้ำ วัดจากสัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำที่เหมาะสมต่อแหล่งน้ำทั้งหมด คุณภาพน้ำที่เหมาะสมดี หมายถึง ไม่มีกลิ่นและสีผิดปกติจากธรรมชาติ มีสัตว์น้ำอาศัยอยู่ได้ตามธรรมชาติ ไม่เป็นแหล่งรองรับของเสีย เช่น ขยะหรือน้ำทิ้งจากบ้านเรือน หรือสถานประกอบการใดๆ พบว่าหลังจากปี 2552 ทุกภาคมีสัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีต่อแหล่งน้ำทั้งหมดลดลงในปี 2554 แต่ก็เพิ่มขึ้นในปี 2556 ยกเว้นภาคใต้ โดยในปี 2556 ภาคที่มีสัดส่วนแหล่งน้ำที่มีคุณภาพน้ำที่เหมาะสมดีมากที่สุด คือ ภาคกลางร้อยละ 51.47 รองลงมา คือ ภาคเหนือร้อยละ 47.52 ภาคอีสานร้อยละ 45 และภาคใต้ร้อยละ 43.13 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.38 ข้อมูลเบื้องต้นของสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดี

คุณภาพของน้ำ (%แหล่งน้ำที่มีคุณภาพดี)	2552	2554	2556
กลาง	0.6252	0.5000	0.5147
อีสาน	0.5796	0.4083	0.4500
เหนือ	0.5669	0.4373	0.4752
ใต้	0.5643	0.4579	0.4313

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.39 10 จังหวัดแรกที่มีสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดีมากที่สุด

	2552		2554		2556
ตราด	0.8961	อ่างทอง	0.8241	สิงห์บุรี	0.8303
ฉะเชิงเทรา	0.8427	สิงห์บุรี	0.8000	ลำปาง	0.6855
อ่างทอง	0.8183	นครปฐม	0.6592	ชัยนาท	0.6788
เลย	0.7989	นนทบุรี	0.6195	นครปฐม	0.6710
นนทบุรี	0.7773	ตราด	0.6116	สมุทรสงคราม	0.6704
ระยอง	0.7405	ปทุมธานี	0.6061	อ่างทอง	0.6505
พังงา	0.7306	ลำปาง	0.6042	อำนาจเจริญ	0.6395
ชุมพร	0.7230	ระยอง	0.5898	สกลนคร	0.6383

ตารางที่ 4.39 (ต่อ)

อันดับ	2552	2554	2556
สิงห์บุรี	0.7194	ชุมพร	0.6368
กาญจนบุรี	0.7090	พระนครศรีอยุธยา	0.6310

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

ตารางที่ 4.40 10 จังหวัดที่มีสัดส่วนของแหล่งน้ำที่มีคุณภาพดินน้อยที่สุด

2552	2554	2556			
สมุทรสาคร	0.3183	สมุทรสาคร	0.1975	ภูเก็ต	0.1319
ราชบุรี	0.4147	ภูเก็ต	0.2088	สมุทรปราการ	0.2704
สงขลา	0.4213	ชลบุรี	0.2329	กาฬสินธุ์	0.2983
แพร่	0.4338	ศรีสะเกษ	0.2872	พิษณุโลก	0.3249
เชียงราย	0.4539	กาฬสินธุ์	0.3287	ร้อยเอ็ด	0.3375
สมุทรปราการ	0.4568	ร้อยเอ็ด	0.3358	นครศรีธรรมราช	0.3463
สุราษฎร์ธานี	0.4625	บุรีรัมย์	0.3385	สุราษฎร์ธานี	0.3533
นครศรีธรรมราช	0.4631	เพชรบูรณ์	0.3387	ราชบุรี	0.3600
พะเยา	0.4714	อำนาจเจริญ	0.3401	ปัตตานี	0.3736
ภูเก็ต	0.4868	กระบี่	0.3429	กระบี่	0.3766

แหล่งที่มา: กรมพัฒนาชุมชน, 2552, 2554, 2556.

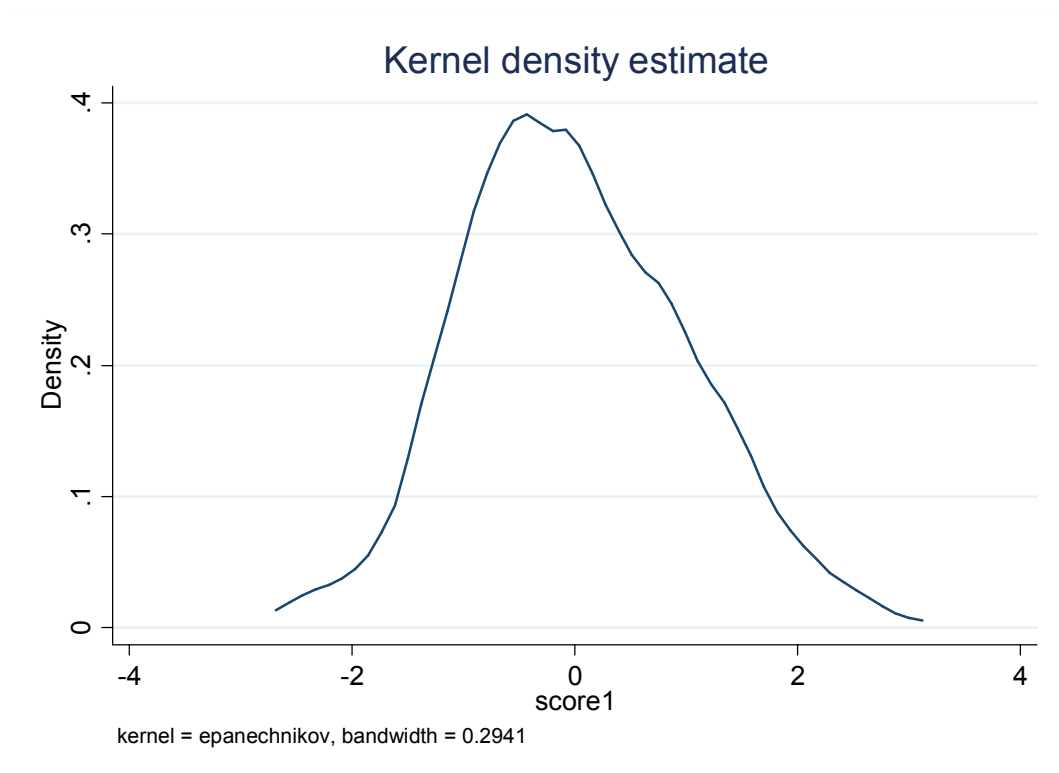
## 4.2 ดัชนีบริการสาธารณะ

การสร้างตัวแปรที่จะสะท้อนการได้รับบริการสาธารณะ ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก (Principle Component Analysis: PCA) โดยการใช้เทคนิคนี้มาลดจำนวนตัวแปร คือ การรวมตัวแปรหลายๆตัวให้อยู่ในปัจจัยเดียวกัน (ธีระดา ภิญญา, 2555) โดยปัจจัยที่ได้จะเป็นตัวแปรใหม่ที่สามารถหาค่าข้อมูลที่สร้างขึ้นได้ เรียกว่า Factor score ตัวแปรใหม่นี้จะเป็นตัวแทนของบริการสาธารณะ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแปรทั้งหมด 12 ตัวแปร ได้แก่ ถนน น้ำประปา การศึกษาชั้น

พื้นฐาน การประกันสุขภาพ สุขภาพจิต การมีงานทำ ความปลอดภัยในการทำงาน รายได้ การได้รับความคุ้มครองทางสังคม อัตราการปิดคดีอาญา การกำจัดขยะ และคุณภาพของน้ำ

จากการสร้างตัวแปรดัชนีบริการสาธารณะในแต่ละปี พบว่า 5 อันดับแรกจะเป็นภาคกลาง และภาคใต้ ส่วน 5 อันดับสุดท้ายจะเป็นภาคอีสานและภาคเหนือ โดยที่ 5 จังหวัดแรกที่มีบริการสาธารณะที่ดีที่สุดในปี 2556 คือ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการและสิงห์บุรี ส่วน 5 จังหวัดที่มีบริการสาธารณะแย่งที่สุด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก มุกดาหาร ร้อยเอ็ด และยโสธร ดังตารางที่

4.41



ภาพที่ 4.1 การกระจายตัวของดัชนีบริการสาธารณะ (PCA score)

ตารางที่ 4.41 แสดงการจัดอันดับ PCA score

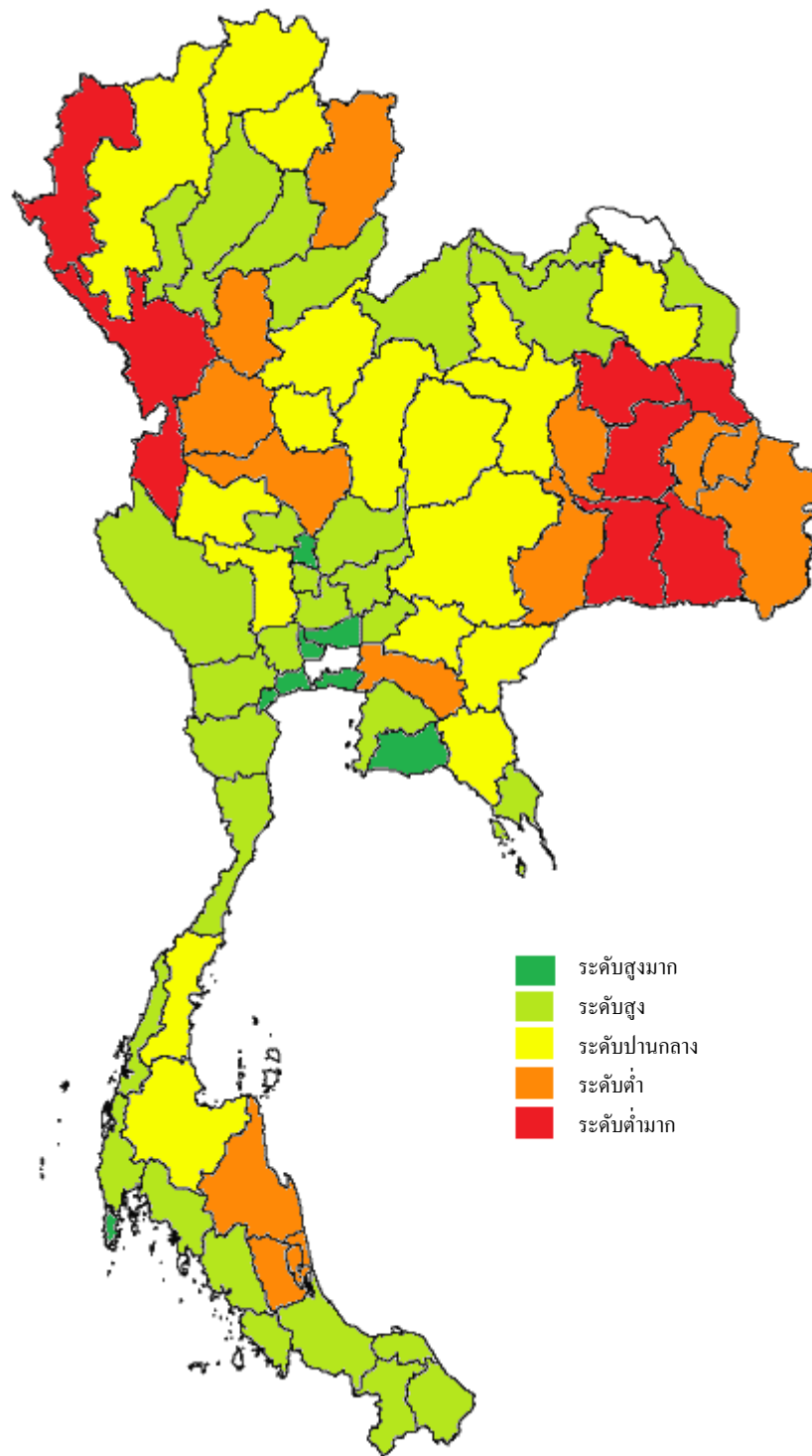
อันดับ	2552	2554	2556
1	นนทบุรี	นนทบุรี	สมุทรสาคร
2	ภูเก็ต	ภูเก็ต	นนทบุรี
3	นครปฐม	สมุทรปราการ	ปทุมธานี
4	ปทุมธานี	ปทุมธานี	สมุทรปราการ
5	จันทบุรี	นครปฐม	สิงห์บุรี
6	อ่างทอง	ตรัง	ภูเก็ต
7	สมุทรปราการ	สิงห์บุรี	พระนครศรีอยุธยา
8	ระยอง	พังงา	ระยอง
9	สงขลา	ชลบุรี	สงขลา
10	ชลบุรี	ระยอง	นครปฐม
11	ตราด	พระนครศรีอยุธยา	สมุทรสงคราม
12	สิงห์บุรี	สมุทรสาคร	อ่างทอง
13	ตรัง	อ่างทอง	ชลบุรี
14	พังงา	ระนอง	พังงา
15	พระนครศรีอยุธยา	สมุทรสงคราม	ยะลา
16	กระบี่	สงขลา	ปัตตานี
17	สมุทรสาคร	จันทบุรี	นราธิวาส
18	ชุมพร	กระบี่	สระบุรี
19	นครนายก	ตราด	สตูล
20	เพชรบุรี	สระบุรี	ตรัง
21	สระบุรี	พิษณุโลก	เพชรบุรี
22	สุราษฎร์ธานี	สุราษฎร์ธานี	นครนายก
23	ฉะเชิงเทรา	เพชรบุรี	ราชบุรี
24	อุทัยธานี	แพร่	ระนอง
25	เชียงใหม่	ลำปาง	เลย
26	พิษณุโลก	ฉะเชิงเทรา	กระบี่
27	สมุทรสงคราม	นครนายก	ประจวบคีรีขันธ์
28	สตูล	หนองคาย	แพร่
29	พัทลุง	ปัตตานี	หนองคาย

ตารางที่ 4.41 (ต่อ)

อันดับ	2552	2554	2556
30	ราชบุรี	สตูล	อุดรธานี
31	ปัตตานี	สุโขทัย	ขอนแก่น
32	สุโขทัย	เลย	ลำปาง
33	พิจิตร	ชัยนาท	กาญจนบุรี
34	กาญจนบุรี	ขอนแก่น	จันทบุรี
35	สุพรรณบุรี	พัทลุง	ตราด
36	แพร่	ชุมพร	ชัยนาท
37	นครศรีธรรมราช	เชียงใหม่	พิษณุโลก
38	นราธิวาส	สุพรรณบุรี	สุราษฎร์ธานี
39	อุดรธานี	พิจิตร	ลพบุรี
40	ชัยนาท	นครราชสีมา	ปราจีนบุรี
41	ระนอง	ราชบุรี	ฉะเชิงเทรา
42	ลำปาง	ยะลา	อุทัยธานี
43	นครสวรรค์	อุดรธานี	ลำพูน
44	มุกดาหาร	นครศรีธรรมราช	นครราชสีมา
45	น่าน	พะเยา	นครพนม
46	ปราจีนบุรี	นราธิวาส	ชัยภูมิ
47	ยะลา	ประจวบคีรีขันธ์	ชุมพร
48	นครพนม	นครพนม	สุพรรณบุรี
49	นครราชสีมา	ปราจีนบุรี	เพชรบูรณ์
50	ขอนแก่น	นครสวรรค์	เชียงใหม่
51	ประจวบคีรีขันธ์	อุบลราชธานี	พิจิตร
52	ลำพูน	อุดรดิตถ์	อุดรดิตถ์
53	เลย	อุทัยธานี	บุรีรัมย์
54	อุบลราชธานี	น่าน	นครสวรรค์
55	ลพบุรี	มุกดาหาร	สกลนคร
56	กำแพงเพชร	ลำพูน	อุบลราชธานี
57	หนองคาย	สุรินทร์	สระแก้ว
58	อุดรดิตถ์	หนองบัวลำภู	สุโขทัย

ตารางที่ 4.41 (ต่อ)

อันดับ	2552	2554	2556
59	พะเยา	กาญจนบุรี	นครศรีธรรมราช
60	ชัยภูมิ	ลพบุรี	กำแพงเพชร
61	บุรีรัมย์	กำแพงเพชร	น่าน
62	สกลนคร	ชัยภูมิ	หนองบัวลำภู
63	หนองบัวลำภู	เพชรบูรณ์	เชิงราช
64	ร้อยเอ็ด	ตาก	มหาสารคาม
65	สุรินทร์	มหาสารคาม	อำนาจเจริญ
66	อำนาจเจริญ	สกลนคร	พะเยา
67	ตาก	สระแก้ว	ศรีสะเกษ
68	สระแก้ว	เชิงราช	สุรินทร์
69	เพชรบูรณ์	ร้อยเอ็ด	พัทลุง
70	เชิงราช	ยโสธร	กาฬสินธุ์
71	มหาสารคาม	บุรีรัมย์	ยโสธร
72	ยโสธร	อำนาจเจริญ	ร้อยเอ็ด
73	แม่ฮ่องสอน	กาฬสินธุ์	มุกดาหาร
74	กาฬสินธุ์	ศรีสะเกษ	ตาก
75	ศรีสะเกษ	แม่ฮ่องสอน	แม่ฮ่องสอน



ภาพที่ 4.2 แสดงระดับ PCA score ปี 2556

### 4.3 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของดัชนีบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด

#### 4.3.1 ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ งบประมาณจังหวัดและรายได้ต่อหัว

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ งบประมาณจังหวัดและรายได้ต่อหัวโดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) แสดงในตารางที่ 4.30

ตารางที่ 4.42 ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ งบประมาณจังหวัดและรายได้ต่อหัว  
ปี 2552-2556

	PS score	capgpp	capbudg
2552			
Gini coefficient	0.4049	0.4223	0.1592
2554			
Gini coefficient	0.4729	0.3986	0.1531
2556			
Gini coefficient	0.4098	0.3846	0.0968

ตารางที่ 4.42 วิเคราะห์ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ งบประมาณจังหวัดและผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว PS score หมายถึง ดัชนีบริการสาธารณะที่สกัดออกมาโดยวิธี PCA capgpp หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว capbudg หมายถึง งบประมาณจังหวัดต่อหัว ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะ (PS score) ปี 2552 คือ 0.4049 เพิ่มขึ้นในปี 2554 คือ 0.4729 และลดลงในปี 2556 คือ 0.4098 ระหว่างปี 2552-2556 ความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.0049 คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.49 นั้นหมายความว่า การเข้าถึงบริการสาธารณะของคนไทยในระดับจังหวัดไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย งบประมาณจังหวัดต่อหัวค่อนข้างมีความแตกต่างกันน้อย แต่เมื่อสังเกตตัวเลข ระหว่างปี 2552-2556 ความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณจังหวัดต่อหัวลดลง 0.0624 หรือลดลง ร้อยละ 6.24 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวมีความแตกต่างกันน้อยลง จาก 0.4223 0.3986 และ 0.3846 ตามลำดับในปี 2552 2554 และ 2556 โดยในระหว่างปี 2552-2556 ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ลดลง 0.0377 หรือลดลงร้อยละ 3.77

### 4.3.2 ผลการประมาณการทางเศรษฐมิติ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะกับงบประมาณจังหวัดและรายได้ต่อหัว  
ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์ เขียนได้ดังสมการ

$$PS = \alpha + \beta_1 capbudg + \beta_2 capgpp + \beta_3 staff$$

โดย	$PS$	คือ ดัชนีบริการสาธารณะ
	$capbudg$	คือ งบประมาณจังหวัดต่อหัว (บาท)
	$capgpp$	คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (บาท)
	$staff$	คือ จำนวนบุคลากร (คน)

และ  $\alpha, \beta_1, \beta_2, \beta_3$  คือ สัมประสิทธิ์คงที่ สัมประสิทธิ์สัดส่วนงบประมาณจังหวัดต่อหัว  
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวและจำนวนบุคลากรบุคลากร

เนื่องจากข้อมูลมีลักษณะหลายหน่วยสำรวจ (Cross-section) ที่แต่ละหน่วยสำรวจมีข้อมูล  
เรียงตามเวลา (time series) หรือเรียกว่า Panel Data นั้นจำเป็นต้องใช้เทคนิคการวิเคราะห์ที่แตกต่าง  
จาก OLS ซึ่งได้ทำการประมาณการถดถอย 2 วิธี คือ

- 1) วิธี Fixed Effect Regression Model (FEM)
- 2) วิธี Random Effect Regression Model (REM)

พบว่าตัวแบบ Random Effect Model (REM) มีความเหมาะสมที่สุดสำหรับการประมาณ  
สมการถดถอย โดยการใช้การทดสอบ Pagan Lagrangian multiplier test ซึ่งจากผลประมาณการ พบว่า  
งบประมาณจังหวัดต่อหัวมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีบริการสาธารณะที่ระดับ  
นัยสำคัญที่ 0.05 ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับดัชนีบริการ  
สาธารณะ ที่ระดับนัยสำคัญ 0.01 และบุคลากรต่อประชากร 1,000 คนมีความสัมพันธ์ไปในทิศทาง  
ตรงกันข้ามกับดัชนีบริการสาธารณะอย่างไม่มีนัยสำคัญ ดังตารางที่ 4.31

**ตารางที่ 4.43** ผลการประมาณการความสัมพันธ์ของดัชนีบริการสาธารณะและงบประมาณต่อหัว และผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว ใช้ข้อมูลระดับจังหวัดในปี 2552, 2554 และ 2556

ตัวแปรตาม: ดัชนีบริการสาธารณะ	Fixed Effect	Random Effect
ค่าคงที่	4.2700 (2.9751)	-4.0519** (1.9266)
งบประมาณต่อหัว (Incapbudg)	0.1338 (0.1724)	-0.2968** (0.1220)
ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (Incapgpp)	-0.3259 (0.2661)	0.7434*** (0.1132)
บุคลากร (Instaff)	-0.0484 (0.1966)	-0.0478 (0.1812)
R-squared (overall)	0.2768	0.4106
Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects		
chibar2(01) = 100.91		
Prob > chibar2 = 0.0000		

หมายเหตุ \* มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ 0.10 \*\* มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ 0.05 \*\*\* มีนัยยะสำคัญทางสถิติที่ 0.01 และค่าในวงเล็บคือค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Error)

## บทที่ 5

### สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้เสนอผลการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัด โดยอาศัยตัวชี้วัดด้านการให้บริการสาธารณะที่สะท้อนออกมาจากการที่ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี (Well-being) บ้านเมืองมีความมั่นคงปลอดภัย (National Security) ซึ่งจะส่งผลให้คนในสังคมมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งการศึกษาได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือ การสกัดดัชนีบริการสาธารณะโดยวิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบหลัก และนำมาวิเคราะห์ความแตกต่างของดัชนีบริการสาธารณะโดยค่าสัมประสิทธิ์จินี (Gini coefficient) ในปี 2552 คือ 0.4049 เพิ่มขึ้นในปี 2554 คือ 0.4729 และลดลงในปี 2556 คือ 0.4098 ระหว่างปี 2552-2556 ความเหลื่อมล้ำของบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น 0.0049 คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.49 และเมื่อเปรียบเทียบกับความเหลื่อมล้ำของการจัดสรรงบประมาณจังหวัดซึ่งมีความแตกต่างกันน้อยแทบไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ คือ 0.1592 0.1531 และ 0.0968 ในปี 2552 2554 และ 2556 ตามลำดับ ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวมีความแตกต่างกันน้อยลง จาก 0.4223 0.3986 และ 0.3846 ตามลำดับในปี 2552 2554 และ 2556 โดยในระหว่างปี 2552-2556 ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ลดลง 0.0377 หรือลดลงร้อยละ 3.77 ซึ่งจากผลการวิเคราะห์นี้สะท้อนให้เห็นว่าดัชนีบริการสาธารณะในระดับจังหวัดยังมีความแตกต่างกันอยู่มากและในช่วงเวลา 2552-2556 ที่ผ่านมา การเข้าถึงบริการสาธารณะของคนไทยในระดับจังหวัดไม่ได้เพิ่มขึ้นเลย กลุ่มจังหวัดที่มีดัชนีบริการสาธารณะในระดับสูงยังเป็นกลุ่มจังหวัดเดิมและเป็นกลุ่มจังหวัดที่รวยหรือมีรายได้ต่อหัวในอัตราที่สูง ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ภูเก็ต ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร เป็นต้น

ส่วนที่สอง คือ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณจังหวัดจากการประมาณการสมการโดยใช้แบบจำลอง Random Effect พบว่า งบประมาณจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับบริการสาธารณะ และผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัวมีความสัมพันธ์ไปในทิศทางเดียวกันกับบริการสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ จากผลการศึกษาสะท้อนว่า ปัจจัยด้านนโยบาย ซึ่งได้แก่ การจัดสรรงบประมาณในระดับจังหวัด ไม่ได้ทำให้การเข้าถึงบริการสาธารณะของคนไทยในระดับจังหวัดดีขึ้น

ในภาพรวม ปัจจัยด้านนโยบาย ซึ่งได้แก่ การจัดสรรงบประมาณและการจัดการเชิงสถาบันในระดับจังหวัด ไม่ได้มีส่วนช่วยในการสนับสนุนให้ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นซึ่งสะท้อนถึงการได้รับบริการสาธารณะในระดับจังหวัด แต่กลับเป็นผลมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ คือ รายได้ ดังนั้นนอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะจังหวัดแล้ว การจัดการเชิงสถาบันก็ไม่อาจละเลยได้ เนื่องจากการออกแบบหรือจัดโครงสร้างสถาบันให้มีความเหมาะสม เช่น การกำหนดบทบาทของหน่วยงาน การกำหนดกฎและกติกายที่จำเป็น ฯลฯ จะสามารถนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดของงานวิจัยชิ้นนี้ ในส่วนของการสกัดดัชนีบริการสาธารณะได้ใช้ตัวชี้วัดจากหลายแหล่งที่มา และอาจจะยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนในแง่ของการได้รับบริการสาธารณะทั้งหมดในจังหวัดนั้นๆ โดยบางตัวชี้วัดไม่มีข้อมูลสำรวจหรือการจับเก็บในเชิงปริมาณ บางตัวชี้วัดผู้วิจัยได้พยายามแก้ไขโดยการใช้ตัวแทนที่จะสะท้อนถึงการได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือรายได้ อปท. ประจำปีงบประมาณ 2552. คั่นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก [http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary\\_52.pdf](http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_52.pdf).
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือรายได้ อปท. ประจำปีงบประมาณ 2554. คั่นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก [http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary\\_54.pdf](http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_54.pdf).
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือรายได้ อปท. ประจำปีงบประมาณ 2556. คั่นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก [http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary\\_56.pdf](http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_56.pdf).
- กรมสุขภาพจิต. จำนวนผู้ป่วยทางสุขภาพจิตของประเทศไทยกระจายตามเขตสาธารณสุขรายจังหวัด ปี 2552. คั่นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [www.dmh.go.th/report/patient/diag8-52.xls](http://www.dmh.go.th/report/patient/diag8-52.xls).
- กรมสุขภาพจิต. จำนวนผู้ป่วยทางสุขภาพจิตของประเทศไทยกระจายตามเขตสาธารณสุขรายจังหวัด ปี 2554. คั่นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [www.dmh.go.th/report/patient/diag8-54.xls](http://www.dmh.go.th/report/patient/diag8-54.xls).
- กรมสุขภาพจิต. จำนวนผู้ป่วยทางสุขภาพจิตของประเทศไทยกระจายตามเขตสาธารณสุขรายจังหวัด ปี 2556. คั่นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [www.dmh.go.th/report/patient/diag8-56.xls](http://www.dmh.go.th/report/patient/diag8-56.xls).
- โกวิท พวงงาม. 2550. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน. 2552. รายงานหมู่บ้านชนบทไทย จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2552. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน.
- คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน. 2554. รายงานหมู่บ้านชนบทไทย จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2554. กรุงเทพมหานคร: กรมการพัฒนาชุมชน.
- คณะกรรมการอำนวยการงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน. 2556. รายงานหมู่บ้านชนบทไทย จากข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ปี 2556. กรุงเทพมหานคร:

กรมการพัฒนาชุมชน.

- จรัส สุวรรณมาลา. 2537. การกระจายอำนาจทางการเมืองและการผู้ท้องถิ่นในทศวรรษหน้า: **กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ 179 การพิมพ์.
- เจดน์ คิชฐอุดม. 2557. **ผลลัพธ์ของการใช้จ่ายภาครัฐที่มีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับจังหวัด.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2548. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธนาคารโลก. สำนักงานประจำประเทศไทย. 2555. **การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ.** **ค้นวันที่ 13 มิถุนายน 2558 จาก <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/01/16261217/thailand-challenges-options-2012-beyond-improving-service-delivery-through-strengthening-central-local-government-relations-expenditure-policy>**
- ธีระดา ภิฑูโย. 2555. **เทคนิคการวิเคราะห์องค์ประกอบสำหรับงานวิจัย (Technique of factor analysis for research work).** กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2544. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. 2528. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. 2532. **การบริหารงานคลังรัฐบาล.** กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราพื้นฐาน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 6-7.
- วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. 2556. **ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่กับนโยบายการพัฒนาของประเทศไทย (พ.ศ. 2545-2554).** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัชรพล ว่องนิยมเกษตร. 2557. **การกำหนดนโยบายการพัฒนาเพื่อลด ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของประเทศไทย.** วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 12, 2 (พฤษภาคม – สิงหาคม): 31-51.
- วิโรจน์ ณ ระนอง และ สุเมธ องกิตติกุล. 2557. **การวิเคราะห์การกระจายผลประโยชน์ (Benefit Incidence Analysis) จากโครงการที่สำคัญของภาครัฐที่มีต่อประชาชนกลุ่มเศรษฐกิจต่างๆ ในการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 539-599.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **แนวทางการจัดสรรงบประมาณตามวิธีการงบประมาณใหม่.** **ค้นวันที่ 2 กรกฎาคม 2558 จาก [tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/budget/19\\_2545/chapter2\\_f.pdf](http://tdri.or.th/archives/download/reports/unpublished/budget/19_2545/chapter2_f.pdf)**

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2548. **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์  
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สตฤณี อาชวานันทกุล. 2554. **ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป.  
สำนักงานประมาณ. **แผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัด  
จำแนกเป็นรายจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552**. ค้นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก  
[http://www.bb.go.th/bb/07/province\\_bud52/chg-downl\\_menu.htm](http://www.bb.go.th/bb/07/province_bud52/chg-downl_menu.htm).
- สำนักงานประมาณ. **แผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัด  
จำแนกเป็นรายจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554**. ค้นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก  
[http://www.bb.go.th/bb/07/province\\_bud54/chg-downl\\_menu.htm](http://www.bb.go.th/bb/07/province_bud54/chg-downl_menu.htm).
- สำนักงานประมาณ. **แผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีการดำเนินการในจังหวัด  
จำแนกเป็นรายจังหวัดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556**. ค้นวันที่ 14 มีนาคม 2558 จาก  
[http://www.bb.go.th/bb/07/province\\_bud56/chg-downl\\_menu.htm](http://www.bb.go.th/bb/07/province_bud56/chg-downl_menu.htm).
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2558. **ความยากจน ความเหลื่อม  
ล้ำทางรายได้และความเหลื่อมล้ำในระดับภูมิภาคของประเทศไทยปี พ.ศ. 2543-2552  
รายปี**. ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [http://social.nesdb.go.th/SocialStat/  
StatSubDefault\\_Final.aspx?catid=13](http://social.nesdb.go.th/SocialStat/StatSubDefault_Final.aspx?catid=13).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2552 ทั่ว  
ราชอาณาจักร**. ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [http://service.nso.go.th/nso/  
nsopublish/service/socio/whole/Format%20Excel.rar](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/service/socio/whole/Format%20Excel.rar).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. **การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2554 ทั่ว  
ราชอาณาจักร**. ค้นวันที่ 15 พฤษภาคม 2558 จาก [http://service.nso.go.th/nso/  
nsopublish/themes/files/tabhhsocio\\_eco\\_wk.rar](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/tabhhsocio_eco_wk.rar).
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2556. **ฐานข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน  
(SES) ปี 2556**. (เอกสารไม่เผยแพร่).
- สิริพร มณีภักดิ์. 2538. **การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษาจากปัญหาที่  
เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. 2541. **ข้อสังเกตเชิงกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในปฏิรูป**

กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์มิสเตอร์ก๊อปปี้.

- Bird, Richard, Ebel, Robert and Wallich, Christine. 1995. **Decentralization of the Socialist State**. Washington DC: World Bank.
- Eckstein, Otto. 1967. **Public Finance**. 2<sup>nd</sup> ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Kanbur, Ravi and Venables, Anthony. 2005. **Spatial Inequality and Development Overview of UNU-WIDER Project**. Retrieved September 18, 2015 from <http://www.esocialsciences.org/Download/repecDownload.aspx?fname=Document11792005182.390689E-02.pdf&fcategory=Articles&AId=215&fref=repec>.
- Gyourko, Joseph and Tracy, Joseph 1991. The Structure of Local Public Finance and the Quality of Life. **Journal of Political Economy**. 1991,4 (August): 774-806.
- Matheson, Thornton and Omar, Azfar. 1999. **Decentralization and Social Welfare in the Minority Provinces of the Philippines**. Mimeo, University of Maryland.
- Mehmood, Rashid and Sadiq, Sara. 2010. Impact of Fiscal Decentralization on Human Development: A Case Study of Pakistan. **The Pakistan Development Review**. 49 Part II (Winter): 513–530.
- Musgrave, Richard and Musgrave, Peggy. 1989. **Public finance in theory and practice**. New York: the McGraw-Hill Companies.
- Rosen, Harvey, S. 1999. **Public Finance**. 5<sup>th</sup> ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Schuknecht, Ludger and Tanzi, Vito. 2005. **Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs**. Retrieved September 12, 2015 from <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp435.pdf?404078fb7d9d237953568dd9df0d63fd>.
- Stewart, Frances. 2008. **Global Aspects and Implications of Horizontal Inequalities : Inequalities experienced by Muslims worldwide**. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE).
- West, Loraine and Christine, Wong. 1995. Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. **Oxford Review of Economic Policy**. 11 (4): 70-84.

Winkler, Donald and Taryn, Rounds. 1996. Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice. **Economics of Education Review**. 15 (4) : 365-376.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ดัชนีบริการสาธารณะ (PCA Factor score)

ตารางที่ ก1 ดัชนีบริการสาธารณะ (PCA score) ในปี 2552 2554 และ 2556 รายจังหวัด

	จังหวัด	2552	2554	2556
1	กระบี่	0.4487096	0.3015866	0.542646
2	กาญจนบุรี	0.2740865	-1.337658	0.2077867
3	กาฬสินธุ์	-2.207704	-1.404955	-1.599685
4	กำแพงเพชร	-0.926592	-1.254051	-1.033756
5	ขอนแก่น	-0.537697	-0.00249	-0.204244
6	จันทบุรี	1.7252	0.3579844	-0.02083
7	ฉะเชิงเทรา	0.4182331	0.04639	0.1597643
8	ชลบุรี	1.063777	1.020962	1.156954
9	ชัยนาท	-0.12427	0.0295403	0.2445062
10	ชัยภูมิ	-1.017755	-0.770394	-0.459131
11	ชุมพร	0.7396413	-0.054383	-0.146182
12	เชียงราย	-0.780878	-0.790985	-0.699678
13	เชียงใหม่	0.6035396	0.1279844	-0.526222
14	ตรัง	0.3908685	1.19545	0.6345237
15	ตราด	0.9097514	0.5818635	0.0124557
16	ตาก	-0.838697	-1.206317	-1.594228
17	นครนายก	0.6783868	0.333706	0.7822571
18	นครปฐม	1.803891	1.64616	1.161621
19	นครพนม	-0.630676	-0.379988	-0.184703
20	นครราชสีมา	-0.335418	-0.017963	-0.176316
21	นครศรีธรรมราช	-0.500146	-0.635336	-0.881661
22	นครสวรรค์	-0.361194	-0.587796	-0.464976
23	นนทบุรี	3.188479	2.719215	2.33995
24	นราธิวาส	-0.794562	-0.565346	0.7130989
25	น่าน	-0.245152	-0.511114	-0.800559

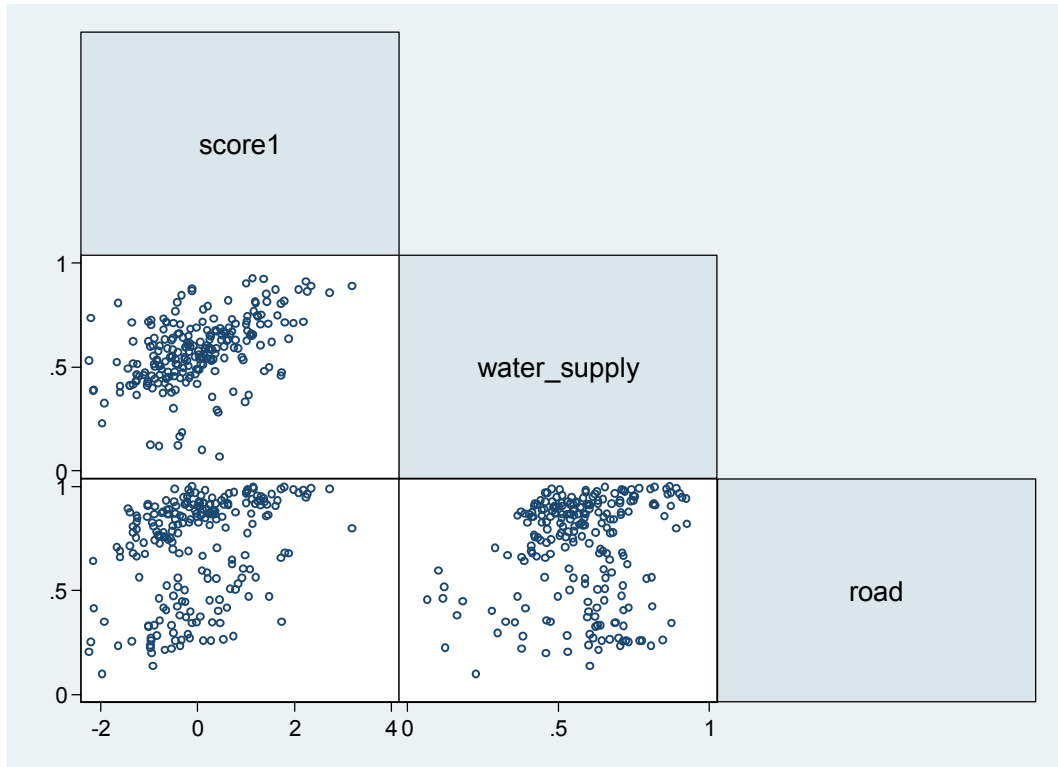
## ตารางที่ ก1 (ต่อ)

	จังหวัด	2552	2554	2556
26	บุรีรัมย์	-0.671157	-1.249009	-0.601819
27	ปทุมธานี	1.871988	2.256165	1.781679
28	ประจวบคีรีขันธ์	-0.537888	-0.735754	0.264227
29	ปราจีนบุรี	-0.195865	-0.306178	-0.238611
30	ปัตตานี	0.0964026	0.1002424	0.7144323
31	พระนครศรีอยุธยา	0.9415862	1.244365	1.988145
32	พะเยา	-0.269986	0.1908169	-1.33937
33	พังงา	0.975027	1.229775	1.022802
34	พัทลุง	-0.237241	-0.2659	-1.23495
35	พิจิตร	0.1136392	-0.652455	-0.474967
36	พิษณุโลก	0.4652061	0.2896202	-0.288487
37	เพชรบุรี	0.388695	0.3756235	1.001628
38	เพชรบูรณ์	-0.978291	-0.81757	-0.592384
39	แพร่	0.1992762	1.106918	0.3847044
40	ภูเก็ต	1.380341	1.366383	-0.1126
41	มหาสารคาม	-1.365263	-0.713779	-0.934128
42	มุกดาหาร	-0.141311	-0.17754	-1.65884
43	แม่ฮ่องสอน	-1.962486	-2.133844	-1.923604
44	ยโสธร	-1.637893	-1.08037	-1.250541
45	ยะลา	-0.366563	0.3216184	1.031957
46	ร้อยเอ็ด	-0.967325	-1.030001	-1.397975
47	ระนอง	-0.413977	1.301013	0.1636151
48	ระยอง	1.485308	1.539792	0.7529011
49	ราชบุรี	0.2150324	-0.514	0.504589
50	ลพบุรี	-0.418789	-0.843074	-0.092556

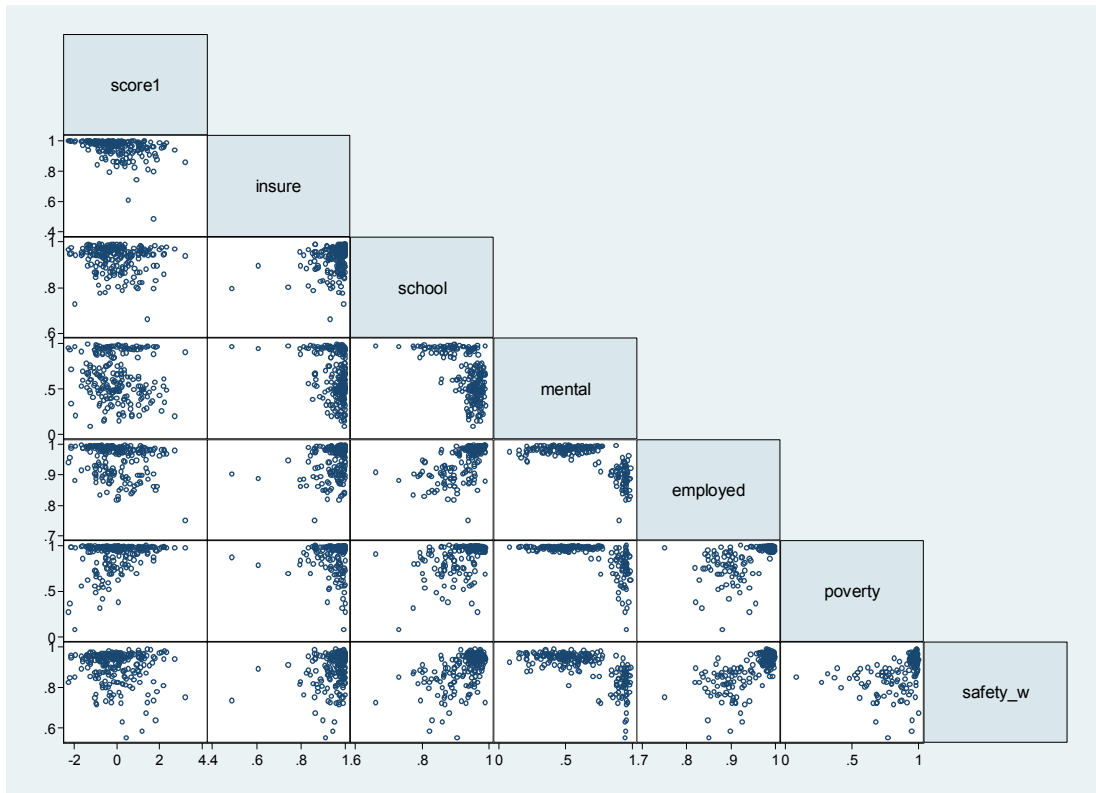
## ตารางที่ ก1 (ต่อ)

	จังหวัด	2552	2554	2556
51	ลำปาง	-0.40855	0.2517985	-0.146713
52	ลำพูน	-0.501257	-0.446525	-0.211439
53	เลย	-0.644338	0.0731953	0.4893468
54	ศรีสะเกษ	-2.248253	-2.154952	-1.332215
55	สกลนคร	-0.959416	-1.262831	-0.405024
56	สงขลา	0.8353309	0.6544287	1.036846
57	สตูล	-0.317525	-0.046418	0.5618675
58	สมุทรปราการ	1.197541	2.18202	1.716741
59	สมุทรสงคราม	1.083405	1.297874	1.310937
60	สมุทรสาคร	1.452257	1.00177	2.228559
61	สระแก้ว	-0.98269	-1.106733	-0.896986
62	สระบุรี	0.7864034	0.6322894	1.127059
63	สิงห์บุรี	1.139859	1.608139	2.087637
64	สุโขทัย	0.2552782	0.3601967	-1.257875
65	สุพรรณบุรี	0.0572687	-0.532698	-0.623533
66	สุราษฎร์ธานี	0.3081517	0.0630963	-0.188929
67	สุรินทร์	-0.954339	-0.884727	-1.433646
68	หนองคาย	-0.15623	0.1231431	0.2491337
69	หนองบัวลำภู	-0.89704	-0.357362	-0.779339
70	อ่างทอง	1.713829	1.415859	1.430594
71	อำนาจเจริญ	-1.018982	-1.045656	-0.912422
72	อุดรธานี	-0.023377	0.1009513	0.0236535
73	อุดรดิตถ์	-0.700953	-0.410264	-0.303398
74	อุทัยธานี	0.5313528	-0.674966	0.2538593
75	อุบลราชธานี	-0.460018	-0.486556	-0.657957

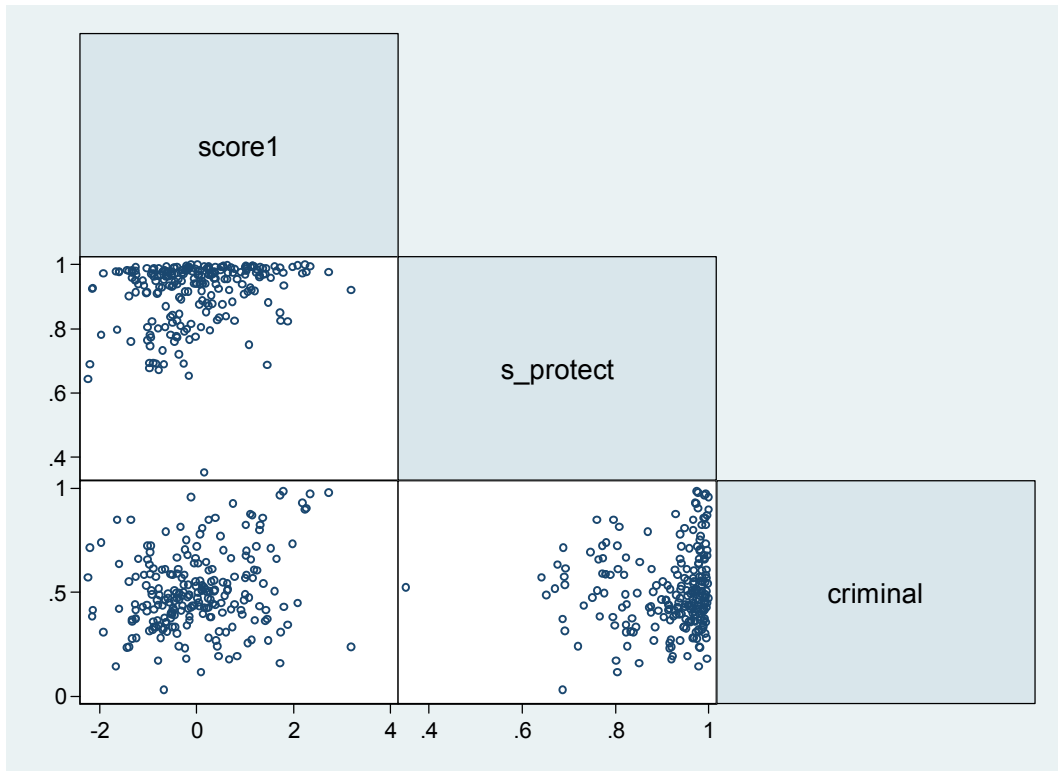
ความสัมพันธ์ของ PCA Factor score และตัวชี้วัดในรูปแบบ Graph Matrix



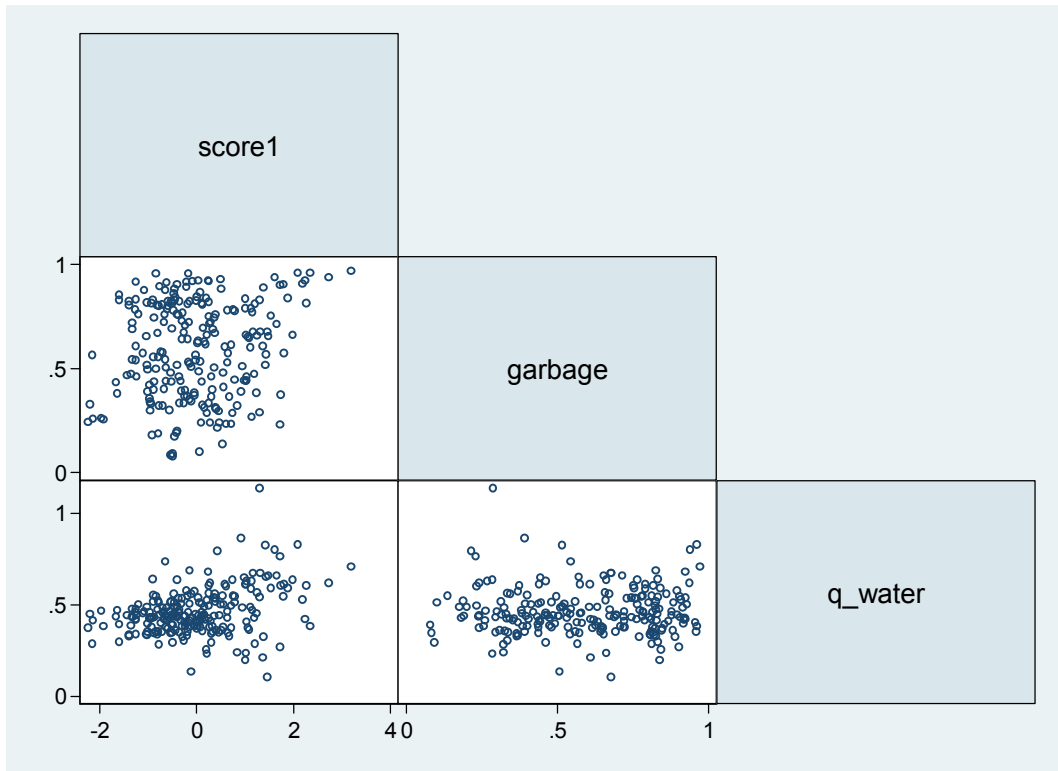
ภาพที่ ก1 Graph Matrix ระหว่าง PCA score และตัวชี้วัด การเข้าถึงระบบน้ำประปา (water\_supply) และถนน (road)



ภาพที่ ก2 Graph Matrix ระหว่าง PCA score และตัวชี้วัด ประกันสุขภาพ (insure) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (school) สุขภาพจิต (mental) การมีงานทำ (employed) ความยากจน (poverty) และความปลอดภัยในการทำงาน (safety\_w)



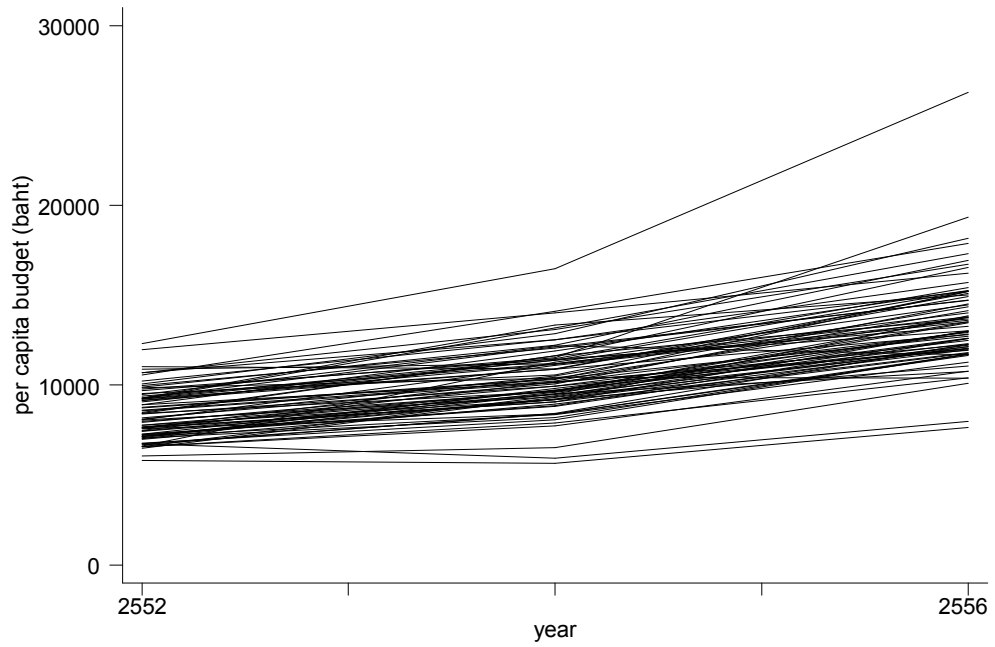
ภาพที่ 3 Graph Matrix ระหว่าง PCA score และตัวชี้วัด การคุ้มครองทางสังคม (s\_protect) อัตราการปิดคดีอาชญากรรม (criminal)



ภาพที่ ก4 Graph Matrix ระหว่าง PCA score และตัวชี้วัด การกำจัดขยะในครัวเรือน (garbage) และ คุณภาพแหล่งน้ำ (q\_water)

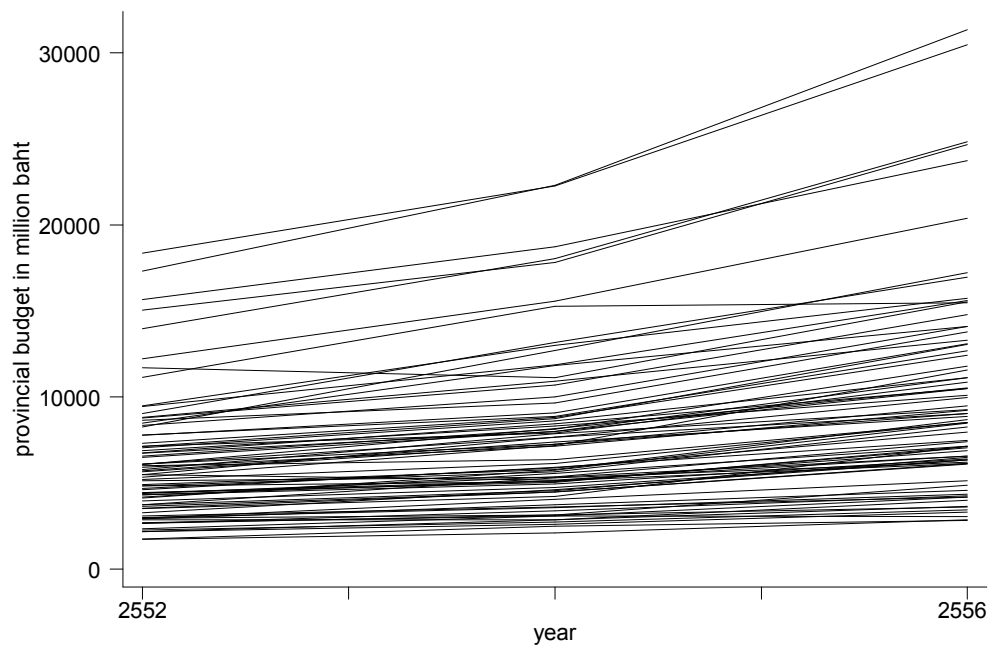
ภาคผนวก ข

งบประมาณจังหวัด



ภาพที่ ข1 งบประมาณต่อหัว รายจังหวัด ปี 2552-2556

หมายเหตุ: เส้นสูงสุด หมายถึง จังหวัด ชะลา

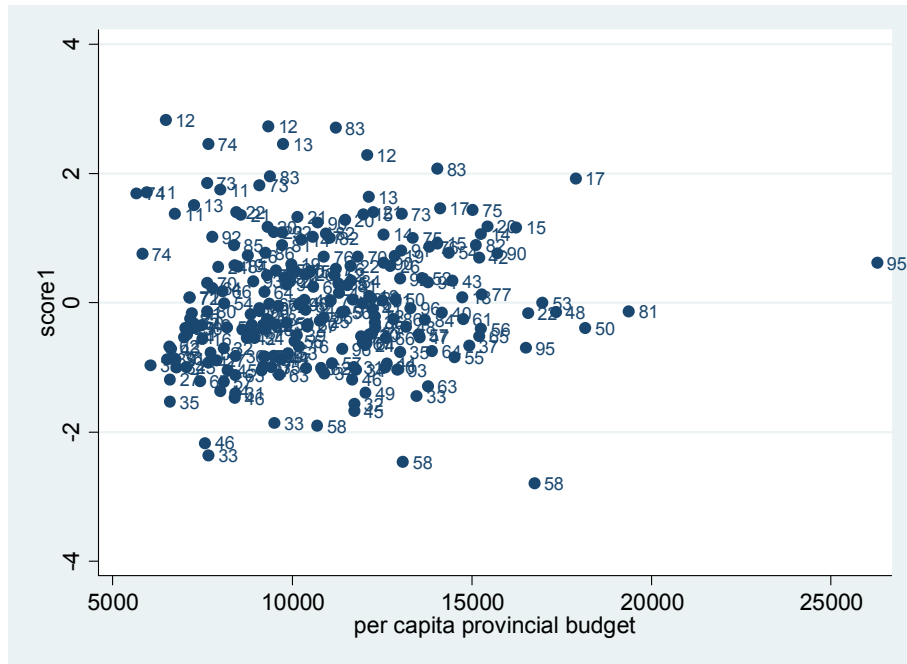


ภาพที่ ข2 งบประมาณจังหวัด ไม่รวม กทม. และบึงกาฬ ปี 2552-2556 (หน่วย ล้านบาท)

หมายเหตุ: เส้นสูงสุด หมายถึง เชียงใหม่ และรองลงมา คือ นครราชสีมา

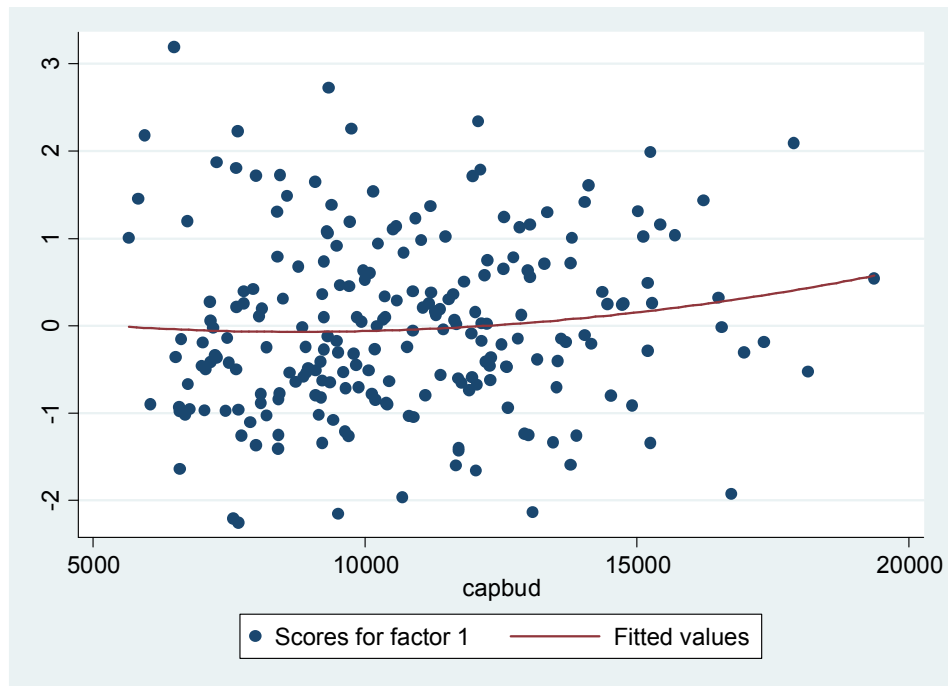
ภาคผนวก ก

บริการสาธารณะ



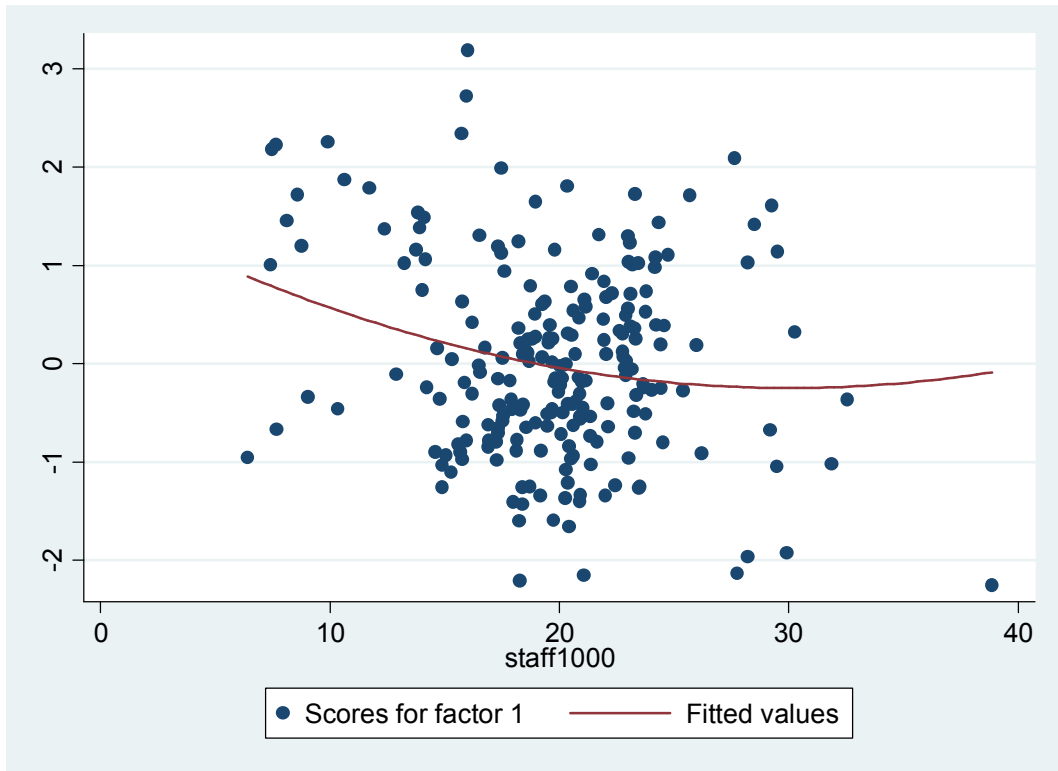
รูปภาพ ก1 แสดงความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณต่อหัว

หมายเหตุ: ตัวเลข คือ รหัสจังหวัด และ 95 คือ จังหวัดยะลา



ภาพที่ ก2 แสดงความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและงบประมาณต่อหัว

หมายเหตุ: ตัด outlier



ภาพที่ ค3 แสดงความสัมพันธ์ของบริการสาธารณะและบุคลากรต่อประชากร 1,000 คน  
หมายเหตุ: ตัด outlier

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

นางสาวสุพิชชา สุขพวง

ประวัติการศึกษา

เศรษฐศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยขอนแก่น  
ปีที่สำเร็จการศึกษา 2553