

**การกระจายอำนาจทางการคลัง :
กลไกการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมที่ยังคงไม่สมดุล**

พระมหาสุเทพ สุปณฺธิโต*

บทคัดย่อ

บทบาทของรัฐในการบริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้าง *ความอยู่ดีมีสุข (well-being)* ให้แก่ประชาชนในชาติ นโยบายการคลังเป็นกลไกสำคัญเพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในการดำเนินการทางการคลังให้มีประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลัง ต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสมเพื่อการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมการกระจายอำนาจทางการคลังต้องมีแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างมีดุลยภาพการแก้ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่สมดุลต้องอาศัยการบูรณาการการพัฒนา “โครงสร้างอำนาจ” ทั้ง ๓ มิติ คือ ๑) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ๒) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และ ๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) อย่างสมดุล เพื่อสร้างนวัตกรรมและมาตรการในการสร้างโอกาสในการพัฒนา การศึกษา สาธารณสุข รายได้ ความเป็นธรรม ของประชาชนในระยะยาวภายใต้การพึ่งพาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจทางการคลัง,ความเป็นธรรมทางสังคม,สมดุล

Abstract

The administrative role of the state in national development is to create well-being for the people in the state. Fiscal policy is an important mechanism to drive the economy. In fiscal operations to ensure efficiency of operation, transparency and fiscal sustainability, mechanisms for fiscal responsibility must be created In order to create a fair society. Fiscal decentralization must have a strategic plan in action. With regard to the impact that will occur as economical, social and political impacts, well balanced solutions, decentralized fiscal unanswared balance are required to integrate all facets of development; the power structure in 3-D as 1) distribution. administrative authority (Administrative

* อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Decentralization) 2) the distribution of political power (Political Decentralization), and 3) fiscal decentralization (Fiscal Decentralization) These 3-D's must be balanced in order to create innovative and measurable tools to create opportunities for the development of education, health, income fairness under long-term self-sufficient and better sustainable quality of life.

Keywords : Fiscal decentralization, social justice, 3-D's balance.

บทนำ

บทบาทของรัฐบาลในการบริหารงานเพื่อการพัฒนาประเทศนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีเป้าหมายหลักอยู่ที่การสร้างความสุข (well-being) ให้แก่ประชาชนในชาติ โดยการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาผ่านหน่วยงานและกลไกของรัฐและพัฒนาไปสู่ความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในสังคมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเป็นผลมาจากพัฒนาการขององค์ความรู้ทางด้านการบริหารการจัดการและความสลับซับซ้อนของปัญหาสังคมอันเกิดจากการเปิดรับวัฒนธรรม นวัตกรรม องค์ความรู้จากสังคมอื่นในคลื่นความเปลี่ยนแปลงแห่งกระแสโลกาภิวัตน์

ในการสร้างสุขภาวะแก่ประชาชนนี้ รัฐบาลได้ใช้นโยบายการคลังเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการโดยมุ่งนโยบายคลังไปปฏิบัติเพื่อขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจเพื่อเป้าหมายสำคัญ โดยสรุป ๔ ประการ คือ ๑) การจัดสรรทรัพยากรภายในสังคม ดำเนินการโดยผ่านกระบวนการใช้จ่ายภาครัฐกำหนดโครงสร้างภาษีการคิดค่าบริการสาธารณะการบริหารหนี้สาธารณะและการพัฒนาสถาบันภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐาน ๒) การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจระดับมหภาคโดยการบริหารจัดการนโยบายการเงินการคลังของประเทศเพื่อขับเคลื่อนอุปสงค์มวลรวมของประชาชนในประเทศ ๓) การลดความแตกต่างของการกระจายรายได้โดยใช้นโยบายรายจ่ายและรายได้เพื่อการดูแลสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ และ ๔) การดูแลการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในภาวะสมดุล ที่สำคัญคือ ในการดำเนินการทางการคลังต้องมุ่งเน้นประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลัง โดยสร้างกลไกความรับผิดชอบทางการคลังที่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม จากประวัติพัฒนาการทางการเมืองการปกครองของทุกประเทศพบว่าการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้ง ๔ ประการนั้นมีข้อเท็จจริงที่กระทำให้บรรลุผลได้ในระยะเวลาอันสั้น และถึงแม้มีหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วจะเป็นที่ยอมรับในระดับหนึ่งว่าสามารถดำเนินการนโยบายทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากแต่ในท่ามกลางความสำเร็จนั้นก็พบว่าได้เกิดปัญหาอื่นๆแทรกซ้อนตามมา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความผาสุกแก่ประชาชนจนได้ ดังกรณีตัวอย่างการเกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกา วิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศกรีซที่ส่งผลกระทบทอดไปยังประเทศในกลุ่ม EU อื่นๆ มีพิกัดโยงกล่าวถึงการดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศต่างๆในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

กล่าวเฉพาะในประเทศไทย ทุกรัฐบาลได้พยายามเพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชาติผ่านแนวนโยบาย โครงการ กิจกรรมต่างมาโดยลำดับ แม้ว่าในภาพรวมจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นมาตามลำดับ หากแต่เมื่อพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในโลกจะพบว่ายังอยู่ในระดับที่ต้องพัฒนาอีกมาก ทั้งนี้ เพื่อให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนคนในชาติ ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องอาศัยอำนาจรัฐและกลไกการดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างสรรค์พัฒนาการทางเศรษฐกิจและทางสังคมต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิพากษ์การกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังของไทยกับเป้าหมายหลักของนโยบายการคลังโดยเฉพาะในประเด็นความเป็นธรรมในทางสังคม (social justice) โดยเฉพาะในประเด็นความเป็นธรรมในการได้รับจัดสรรทรัพยากรภายในสังคมและความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการที่รัฐไม่สามารถดำเนินการเพื่อลดความแตกต่างของการกระจายรายได้ลงได้ โดยจะได้อธิบายและวิพากษ์ในประเด็นเนื้อหาประกอบด้วย ๑) การกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังของไทย ๒) การกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังของไทยกับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรภายในสังคมไทย ๓) ข้อเสนอเพื่อการพัฒนา ๔) บทสรุป ดังมีเนื้อหาสาระต่อไปนี้

๑. การกระจายอำนาจทางการเมืองการคลังของไทย

คำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้กลายมาเป็นคำสำคัญที่รัฐบาลทุกสมัยและภาคส่วนต่างๆ ในสังคมไทยเห็นพ้องต้องกันว่ามีความสำคัญมากในกระบวนการสร้างความอยู่ดีมีสุขให้แก่ประชาชนในชาติ โดยปรากฏเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐^{๓๓} ในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ และหมวดที่ ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น และในมาตรา ๒๘๔ และยังคงปรากฏสืบเนื่องต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐^{๓๔} หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ มาตรา ๒๘๗ โดยได้แสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การจัดหาบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการตรวจสอบ กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ

ตลอดช่วงพัฒนาการของการกระจายอำนาจของไทย รัฐบาลแต่ละสมัยได้สนองตอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการบริหารประเทศในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่สำคัญหลายประการ กล่าวคือ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) การยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง

^{๓๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

^{๓๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

การตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒^{๓๕} และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ส่งผลให้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ การบริหารงานภายในท้องถิ่น และการจัดบริการสาธารณะแก่คนในชุมชนมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงในมิติของการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นนั้นมีความสำคัญต่อการบริหารภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเป็นการโอนอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรเงิน กำลังคน อำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะที่เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีนัยสำคัญที่สอดคล้องให้เห็นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศที่ได้เพิ่มมากขึ้นในฐานะผู้ให้บริการโดยตรงกับประชาชน ในท้องถิ่น มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับขีดความสามารถทางการคลังและการจัดบริการสาธารณะต่างๆให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง

ในเรื่องการกระจายอำนาจนี้ นครินทร์เมฆไตรรัตน์^{๓๖} ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ รูปแบบ คือ ๑) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจในช่วงที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้น ๒) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาเพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น และ ๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทั้ง ๓ รูปแบบนี้แสดงให้เห็นถึงมิติที่แตกต่างกันของอำนาจที่มีอยู่ในลักษณะและสาระสำคัญในการบริหารรัฐกิจ โดยเฉพาะในบริบทของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้ามามีส่วนในอำนาจในทุกมิติดังกล่าว

กล่าวเฉพาะในมิติของการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งนี้เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจด้านการคลังแล้ว ก็เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงดังนั้น การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสอดคล้องกับการจัดการปกครองตนเองอันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น โดยในประเทศไทยปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อมีการตรา

^{๓๕} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๔

^{๓๖} นครินทร์เมฆไตรรัตน์. (๒๕๔๓). การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในสารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. น.๑๗-๑๘.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙^{๓๗} นั้น มีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดอำนาจหน้าที่การจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายละ ๑๒ คน รวม ๓๖ คน มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกกถ.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยสรุป ดังนี้

๑. ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

๒. เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

๔. พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความจำเป็น

๕. ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙

๖. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากเจตนารมณ์ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังกล่าวจะเห็นถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจครบทั้ง ๓ มิติ คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ด้วยการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากการบริหารงานแบบรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ๒) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) ด้วยการตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเมืองระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง และ ๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง

^{๓๗} พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๙

(Fiscal Decentralization) ให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ อันได้แก่ภาษีบางประเภทและค่าธรรมเนียมการให้บริการต่างเพื่อใช้เป็นรายได้ของตนเอง อันจะนำไปสู่ความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ

๒. การกระจายอำนาจทางการคลังของไทยกับความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรภายในสังคมไทย

๒.๑ ค่านิยมการบริหารรัฐกิจกับผลกระทบของการกระจายอำนาจทางการคลัง

ค่านิยมในการบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบันตั้งอยู่บนฐานคิดสำคัญประการหนึ่งคือค่านิยมเรื่องความเป็นธรรมในสังคม(social equity) ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการบริหาร ทางการเมือง การปกครอง และทางการคลังตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้นนั้นจึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในอำนาจการบริหารประเทศในขอบเขตที่พึงรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานคิดเกี่ยวกับค่านิยมความเป็นธรรมทางสังคมด้วยเช่นกัน หากแต่ผลของการพัฒนาประเทศท่ามกลางการเปิดรับความเจริญทุกอย่างจากภายนอกมาเป็นเวลานาน ส่งผลให้สังคมไทยได้รับผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบ โดยเฉพาะภาพของการขาดสมดุลของการพัฒนาประเทศ เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมโดยทั่วไป ประชาชนจำนวนมากของประเทศไทยขาดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการสาธารณะที่เป็นสิทธิอันพึงมีพึงได้ อันเป็นผลพวงมาจากการพัฒนาประเทศอย่างไม่สมดุล หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า เกิดมาจากปัญหาการกระจายอำนาจที่ไม่สมดุลนั่นเอง ทั้งนี้เพราะอำนาจและการเข้าถึงอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมในประเทศไทยยังเพิงอยู่ในระยะเริ่มต้น ดังจะสังเกตได้จากพัฒนาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการของรัฐ และลักษณะของการดำเนินนโยบายสาธารณะต่างๆยังมีลักษณะของการดำเนินการโดยรัฐส่วนกลางเสียเป็นส่วนใหญ่

ผลกระทบจากปัจจัยภายนอกที่สำคัญประการหนึ่งที่เร่งปฏิริยาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมคือการแข่งขันกันในทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งได้เปลี่ยนโฉมหน้าไปจากในอดีตซึ่งเป็นแต่เพียงการแข่งขันค้าขายกับประเทศเพื่อนบ้านภายในภูมิภาคมาเป็นการแข่งขันกับประเทศอื่นๆทั่วโลก รัฐบาลไทยในฐานะที่เป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างภายในประเทศในทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาจึงได้วางนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาอารยประเทศและได้ดำเนินการต่อเนื่องมาตามลำดับดังปรากฏให้เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๖) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๘)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลของการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวทำให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้ามาตามลำดับจะกระทั้งในปัจจุบันถือได้ว่าประเทศไทยมีระดับความสามารถทางการแข่งขันที่สูงประเทศหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆทั่วโลก ดังจะเห็นได้

จากผลการสำรวจของ World Economic Forum^{๓๘} ซึ่งพบว่าดัชนีชี้วัดระดับความสามารถทางการแข่งขันของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗ อยู่ที่อันดับ ๓๗ จาก ๑๔๘ ประเทศ เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ ๓๘ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดด้านปัจจัยพื้นฐานอื่นกลับพบว่า ปัจจัยด้านการสาธารณสุขและด้านการศึกษาของประเทศไทยยังอยู่ในระดับที่ต้องเร่งใส่ใจพัฒนา^{๓๙}

นอกจากนี้ ความที่ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยต้องก้าวเข้าสู่ความเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จึงยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องเตรียมความพร้อมและสร้างความเข้มแข็งภายในประเทศด้านโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) การพัฒนาระบบคมนาคมการขนส่ง (logistics) การพัฒนาความชำนาญทางด้านทักษะฝีมือแรงงานของประชาชนให้เป็นแรงงานที่มีทักษะขั้นสูง (high-skilled labor) เพื่อรองรับการพัฒนาทางด้านการเศรษฐกิจจากแต่ผลสำรวจของ Education First^{๔๐} กลับพบว่า ดัชนีชี้วัดความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ อยู่ในระดับต่ำมาก (very low proficiency) คืออยู่ลำดับที่ ๕๕ จากจำนวนประเทศที่สำรวจ ๖๐ ประเทศ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้หนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถทางการแข่งขันของคนไทยโดยเฉลี่ยที่ต่ำกว่าประเทศอื่นทั่วโลกอย่างมาก

ตารางที่ ๑ ดัชนีชี้วัดความสามารถทางการแข่งขันระดับโลกประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖-๒๕๕๗

The Global Competitiveness Index ๒๐๑๓-๒๐๑๔ rankings^{๔๑}

Country/Economy	GCI ๒๐๑๓-๒๐๑๔		GCI ๒๐๑๒-๒๐๑๓	Change
	Rank	Score	Rank	
Switzerland	๑	๕.๖๗	๑	๐
Singapore	๒	๕.๖๑	๒	๐
Finland	๓	๕.๕๔	๓	๐
Germany	๔	๕.๕๑	๖	๒
United States	๕	๕.๔๘	๗	๒

^{๓๘} <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>, retrieved 20 November 2013

^{๓๙} World Economic Forum. The Global Competitiveness Index 2013–2014: Country Profile Highlights. p.๙. from http://www.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Country_Highlights_2013-2014.pdf

^{๔๐} <http://www.ef.co.th/epi/>. และใน EF English Proficiency Index ๒๐๑๓. p.45. from <http://www.ef.co.th/epi/downloads/>

^{๔๑} World Economic Forum. The Global Competitiveness Index ๒๐๑๓-๒๐๑๔ rankings. From http://www.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf

Sweden	๖	๕.๔๘	๔	-๒
Hong Kong SAR	๗	๕.๔๗	๙	๒
Netherlands	๘	๕.๔๒	๕	-๓
Japan	๙	๕.๔๐	๑๐	๑
United Kingdom	๑๐	๕.๓๗	๘	-๒
.....				
Thailand	๓๗	๔.๕๔	๓๘	๑

ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสภาพความไม่สมดุลทางสังคมอันเกิดจากการขาดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรภายในสังคมไทยในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดสรรรายได้เพื่อใช้ในการพัฒนาและจัดบริการสาธารณะ การจัดสวัสดิการสังคม การจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหาร การเมืองการปกครอง หรือการกำหนดนโยบายเงินคลังซึ่งเป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการบริหารและการใช้อำนาจตามกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศคือกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจที่ยังขาดประสิทธิภาพอย่างชัดเจน

๒.๒ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่สมดุล

อัครณวัณศ์ปริดี^{๔๒} ได้ศึกษาปัญหาการคลังท้องถิ่นในมุมมองของผู้บริหารเทศบาลไทย พบว่าผู้บริหารเทศบาลที่ศึกษาเห็นว่าปัญหาการคลังท้องถิ่นคือ โดยสรุปคือ

๑. ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอกับการพัฒนาท้องถิ่นอันเนื่องมาจากนโยบายการกระจายอำนาจได้กระจายบทบาทภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ในขณะที่ท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการ

๒. ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ที่ทำให้ท้องถิ่นต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลักส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยเทศบาลก็ขาดรายได้ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของแต่ละท้องถิ่นเองการที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการจึงเป็นการสร้างภาระทางการคลังแก่ท้องถิ่นไปโดยปริยาย

๓. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลางซึ่งเกิดจากการถ่วงโอนภารกิจไม่สอดคล้องกับงบประมาณ เช่น ถนนการบริหารจัดการน้ำบาดาลซึ่งท้องถิ่นหลายแห่งสะท้อนว่าเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น

^{๔๒} ดู อัครณวัณศ์ปริดี. (๒๕๕๕). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. น. ๑๑-๑๒

๔. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น เช่น วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ไม่ให้เกินร้อยละ ๔๐ ทำให้ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคลปัญหาในวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเช่นระบบการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันได้ ทั้งหมดแต่กลับเพิ่มภาระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการจ่ายเพิ่มหรือมีค่าส่วนต่างจากการประมูลน้อยรายอีก

๕. ปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐานใช้บังคับได้อย่างทั่วถึง ข้าราชการท้องถิ่นมักจะเชื่อว่าความผิดในหลายๆครั้งที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะลงที่ฝ่ายข้าราชการประจำมากกว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น

จากการศึกษาของ ปณณอนันตภิบุตร^{๔๓} ซึ่งได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของระบบการคลังต่อการกระจายรายได้พบว่า องค์ความรู้ในการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ค่อนข้างมีความชัดเจนมากทั้งด้านรายได้และรายจ่าย หากแต่ผลกระทบของการกระจายรายได้ของไทยตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังมีความเหลื่อมล้ำของรายได้ในระบบเศรษฐกิจอยู่มากทั้งที่มีรูปแบบการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยใช้อัตราก้าวหน้า นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะใช้โครงสร้างการจัดเก็บภาษีบุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้า แต่ก็ยังไม่อาจช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เพราะยังมีค่าลดหย่อนสูง รวมถึงขาดการตรวจสอบการหลีกเลี่ยงและหลบหนีภาษี ซึ่งเป็นปัญหาทั้งเชิงโครงสร้างระบบภาษี และปัญหาจริยธรรมของประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีเอง

จะเห็นได้ว่าปัญหาการคลังท้องถิ่นดังกล่าวอาจสรุปเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ ๑) ปัญหาระดับนโยบาย ซึ่งต้องการหน่วยงานทางการบริหารระดับสูงเป็นกลไกในการแก้ปัญหา กับ ๒) ปัญหาระดับปฏิบัติการที่อาศัยความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติงานรวมทั้งอำนาจและกลไกทางกฎหมายในการช่วยแก้ปัญหา

กล่าวเฉพาะปัญหาในมิติของการกระจายอำนาจด้านการคลัง การจัดสรรรายได้ของรัฐที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมการให้บริการต่างๆจากประชาชนนั้นมักประสบกับปัญหาทั้งในด้านการจัดเก็บและการใช้จ่ายที่ทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบในสังคมอยู่เสมอ ปัญหาความได้เปรียบเสียเปรียบในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคมเหล่านี้ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางสังคมในระยะยาวที่ยากจะแก้ปัญหาอย่างไรก็ตาม ผลจากการสำรวจรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ารายได้

^{๔๓} ดู ดร.ปณณอนันตภิบุตร. นโยบายและมาตรการทางการคลังกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้: บทสำรวจความรู้. Retrieved from www.ghbank.co.th/img_download/๖๑-๖๒๓๔.doc

ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนน้อยมาก อีกทั้งยังขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว แม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะได้ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อพัฒนาฐานข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่างๆของประชาชนที่อยู่ภายในเขตปกครองให้สามารถแยกทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายเสียภาษี เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ผลการดำเนินการก็ยังเป็นไปตามที่คาดหวัง

นอกเหนือจากปัญหาความเป็นอิสระทางการคลังดังกล่าวแล้ว ความเหลื่อมล้ำระหว่างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่สามารถจัดเก็บได้เองและที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรให้นี้ก็เป็นที่มาของความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำทางสังคมในพื้นที่ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะในมิติของการกระจายอำนาจการบริหารตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ได้โอนภารกิจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก รายได้ที่เกิดที่ท้องถิ่นและที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลางส่วนใหญ่จึงเป็นไปเพื่อใช้จ่ายเป็นรายจ่ายงบประมาณพื้นฐาน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย สาธารณูปโภค และอีกจำนวนหนึ่งต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองนโยบายที่มีลักษณะแข็งตัว (rigid) ที่ในหลายพื้นที่พบว่าไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการ จึงเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์ในพื้นที่ ไม่ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการพัฒนาในพื้นที่อย่างแท้จริง สภาพดังกล่าวทำให้ไม่มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาโครงการ งาน กิจกรรมต่างๆที่เป็นไปเพื่อพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้สูงก็ยังพบปัญหาในการบริหารจัดการงบประมาณเพื่อการพัฒนาอยู่นั่นเอง ช่องว่างระหว่างรายได้ดังกล่าวนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศในอดีตที่ทำให้เกิดการกระจุกตัวของความเจริญในบางพื้นที่และการขาดการพัฒนาในบางพื้นที่ ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยเหตุผลความจำเป็นของรัฐประการใดก็ตาม แต่ผลกระทบตกทอดจากอดีตมาถึงปัจจุบันได้ตกสู่ประชาชนในพื้นที่ ทำให้ขาดโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาและสาธารณสุขดังกล่าวแล้วข้างต้น

๓. ข้อเสนอเพื่อการพัฒนา

จากการศึกษาสภาพปัญหาในภาพรวมของการกระจายอำนาจทางการคลังของไทย ดังกล่าวข้างต้นการแก้ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่สมดุลอันส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในสังคมและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของประชาชนนั้น มีอาจทำได้แต่เพียงการแก้ปัญหาเฉพาะในมิติของการพัฒนาหรือสร้างกลไกการบริหารจัดการด้านการคลังไม่ว่าจะในระดับส่วนกลางหรือระดับท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่สภาพปัญหาดังกล่าว มีศูนย์กลางปัญหาอยู่ที่ “โครงสร้างอำนาจ” ทั้ง ๓ มิติ กล่าวคือ ๑) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ๒) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และ ๓) การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ดังนั้น การจะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการพัฒนาการกระจาย

อำนาจทางการคลังเพื่อให้เป็นกลไกในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างยั่งยืนนั้น จึงต้องพิจารณาถึงการบูรณาการมิติการบริหารและการเมืองควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ

๑. มิติการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) นั้น การกระจายอำนาจในมิติของการบริหารนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การแบ่งภาระรับผิดชอบการบริหารบ้านเมืองโดยการโอนภารกิจจากส่วนกลางมายังท้องถิ่น การโอนภารกิจนี้จึงหนีไม่พ้นภาระผูกพันด้านการคลังที่รัฐต้องพิจารณาถึงแนวทางในการการโอนภารกิจตามศักยภาพของการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนและศักยภาพในการรับโอนภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย

๒. มิติการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) นั้น เป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๑ ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่^{๔๔} หัวใจของการกระจายอำนาจในมิตินี้คือการสร้างความเข้มแข็ง (empowerment) ในการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนเจ้าของพื้นที่ รัฐจึงมีหน้าที่ทรงส่งเสริม ให้การศึกษาทางการเมือง รวมทั้งอำนาจการในทุกด้านในอันที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งในการปกครองตนเอง (self-government) ตั้งแต่ประชาชนในพื้นที่

๓. มิติการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) หัวใจสำคัญอยู่ที่ ความเป็นอิสระของการคลังท้องถิ่น โดยพัฒนา

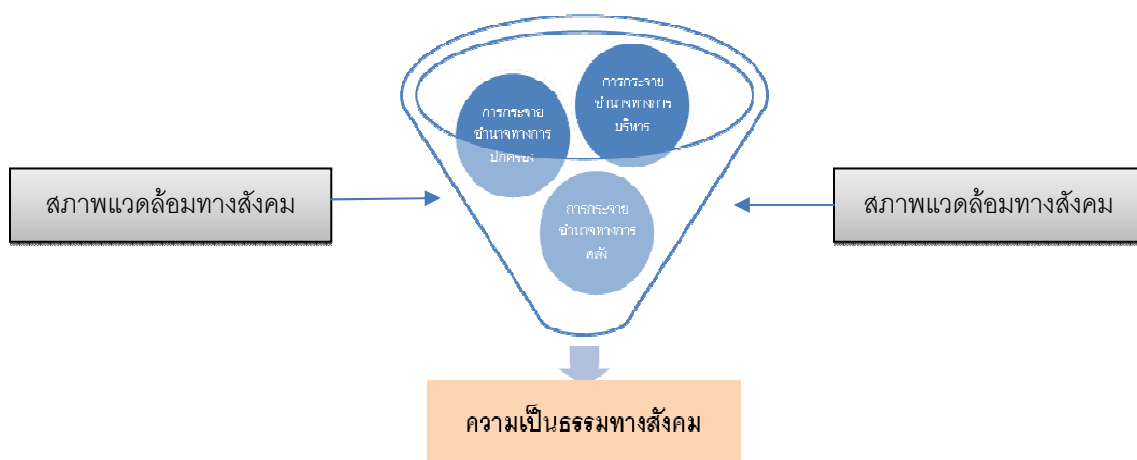
๓.๑ ด้านรายได้โดยการปรับปรุงการจัดหารายได้อันได้แก่ภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้ามากขึ้น ทั้งนี้เพราะภาษีเป็นเครื่องมือทางการคลังประการหนึ่งของรัฐในการช่วยแก้ปัญหาการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม โดยต้องขยายฐานภาษีทางตรงให้มากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ต้องลดสัดส่วนของภาษีทางอ้อมลง การปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้มีการขยายชั้นอัตราภาษีเพิ่มมากขึ้นและควรกำหนดอัตราภาษีสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้สูงในอัตราที่มากขึ้นเพื่อให้ผู้มีรายได้สูงรับภาระภาษีเพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ลง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงผลกระทบข้างเคียงที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างภาษิดังกล่าว เช่นผลกระทบต่อแรงจูงใจในการทำงาน การเกิดภาวะเคลื่อนย้ายแรงงานจากภายในประเทศไปยังต่างประเทศที่มีโครงสร้างภาษีต่ำกว่า หรือพฤติกรรมผิดกฎหมายอันเกิดจากการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐควรพิจารณานำภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกมาใช้ โดยเฉพาะภาษีเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ และเกิดการกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

๓.๒ ด้านรายจ่ายการใช้จ่ายของรัฐต้องเน้นเอื้อประโยชน์กับกลุ่มคนยากจนและคนด้อยโอกาสในสังคม เป็นการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรทางสังคม สร้างความเท่าเทียมกันในด้านทรัพย์สินทางกายภาพ ซึ่งได้แก่ โครงสร้างพื้นฐานและระบบบริการสาธารณสุข

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

โดยการดำเนินนโยบายที่ช่วยให้ คนจนสามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้มากขึ้นจะยังมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้เท่าเทียมกันมากขึ้น สร้างความเท่าเทียมกันทางด้านทุนมนุษย์ ซึ่งได้แก่ การศึกษา และสาธารณสุข เป็นต้น

ภาพที่ ๑ การบูรณาการการกระจายอำนาจเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสังคม



๔. บทสรุป

การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมจำเป็นต้องมีแผนกลยุทธ์ในการดำเนินการโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อย่างมีดุลยภาพการแก้ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่ยังไม่สมดุลต้องอาศัยการบูรณาการการพัฒนา“โครงสร้างอำนาจ” ทั้ง ๓ มิติ กล่าวคือ ๑) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ๒) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และ ๓) การกระจายอำนาจทางการเงิน (Fiscal Decentralization) อย่างสมดุล ตามเจตนารมณ์การปกครองตนเองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันจะนำไปสู่การจะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการพัฒนาการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้เป็นกลไกในการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลของชาติด้านการศึกษาและการได้รับบริการด้านสาธารณสุขที่เท่าเทียมและมีคุณภาพ ทั้งนี้เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานของพัฒนาบุคลากรที่มีคุณภาพ อันจะส่งผลต่อพัฒนาการของสังคมส่วนรวมอย่างยั่งยืนต่อไป นอกจากนี้ ในมิติของการปฏิบัติการจะต้องมีการบูรณาการแผนงานโครงการต่างเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางสังคมในแต่ละด้าน ควบคู่ไปกับการประเมินผลการดำเนินการไปพร้อมกัน โดยรัฐต้องคำนึงถึงการสร้างโอกาสในการหารายได้ อย่างยั่งยืน และลดค่าใช้จ่ายในเชิงคุณภาพโดยผสมผสานค่านิยมการบริหารรัฐกิจกับทุนทาง

วัฒนธรรมและภูมิปัญญาที่มีอยู่เดิม เช่น หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างนวัตกรรมและ
มาตรการในการสร้างโอกาสในการสร้างรายได้ของประชาชนอย่างยั่งยืนในระยะยาวภายใต้การ
พึ่งพาตนเองและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นอย่างยั่งยืนต่อไป

บรรณานุกรม

- เกริกเกียรติพิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังเพื่อสังคม จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า. พิมพ์ครั้งที่ ๕.
กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด. ๒๕๕๓.
- นครินทร์เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในสารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย. นครินทร์เมฆไตรรัตน์และคณะ.นนทบุรี: สถาบัน
พระปกเกล้า. ๒๕๔๗.
- ปิ่นอนันนอภิบุตร. นโยบายและมาตรการทางการคลังกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการ
กระจายรายได้: บทสำรวจความรู้. Retrieved April, ๒๐, ๒๐๑๔,
- รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์. หน่วยที่ ๑ แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น ในเอกสารประกอบการ
ศึกษาชุดวิชา การบริหารท้องถิ่น. นนทบุรี : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๑.
- สถาบันพระปกเกล้า. ธรรมนูญและการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๕๕๒.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ
ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๕๒.
- อัครณัฐวงศ์ปรีดี. ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล.
วารสารการจัดการภาครัฐและเอกชน ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๕.