

บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

The role of local government organization and management of inequality in Thai society

พระวิศิษฐกุล สิริปญโญ (สุदारักษ์) (Phra Wisitthakul Siripanyo (Sudarak))

คณิตดา กรณสูตร (Kanitda Karnasuta)

เกศี จันทราประภาวัฒน์ Kesee Chanthaprapawat

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

chai_sudaruk@hotmail.com



Haripunchai Review 28/07/2021

Haripunchai Review 04/09/2021

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย” ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นองค์กรที่รับรู้ปัญหาของประชาชนเป็นอย่างดี ที่สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการดูแลพี่น้องประชาชนตั้งแต่เกิดจนตายในหลายๆ มิติด้วยกัน ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการได้คล่องมากขึ้น การดำเนินการด้านการลดความเหลื่อมล้ำของคนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาโดยตลอดอยู่แล้ว โดยที่ท้องถิ่นเองไม่รู้ตัวแม้แต่การบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการลดความเหลื่อมล้ำทั้งนั้น แต่ที่สำคัญคือ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบริหารจัดการอย่างไรให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การจัดการ, ความเหลื่อมล้ำ

Abstracts

The article entitled "The role of local government organization and management of inequality in Thai society" The author aims at the role of the local government organization that is an organization that is close to the people and is an organization that knows the problems of the people well. Importantly, the local government organization has an important duty to take care of

the people from birth to death in many dimensions. Is a decentralized organization In order to give the power of the local government organization to be able to manage more fluently action to reduce the inequality of people in the local community it can be seen that the local government organization has always operated. The local self-awareness, even the public services that the local government operates today, such as roads, electricity, water, etc., all of these are to reduce the inequality but the key is the role of the local government organization, how to manage equality and equality in order to maximize the benefits so as to reduce inequality in Thai society.

Keywords: Local government organization, management, inequality

บทนำ

ความเหลื่อมล้ำเป็นบ่อเกิดหรือปัจจัยเสริมของอีกหลากหลายปัญหาในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งปัญหาการเมืองที่คุกรุ่นและปะทุเป็นระยะในรอบกว่าสิบปีหลังนี้ความเหลื่อมล้ำเป็นปัญหาที่เรื้อรังและหากไม่มีการแก้ไขอย่างจริงจังคาดว่าสังคมไทยจะยังคงมีปัญหานี้ต่อไปในอนาคตจากกระบวนการสะสมทุนกระจุกตัวและความถ่างมากขึ้นของผลตอบแทนจากเงินเดือนค่าจ้าง ประสบการณ์ต่างประเทศบ่งชี้ว่าการลดความเหลื่อมล้ำต้องการความมุ่งมั่นและความยินยอมของสังคมในการจัดระเบียบเศรษฐกิจผ่านนโยบายที่สามารถลดความเหลื่อมล้ำได้จริง ซึ่งแม้บริบททางการเมืองของไทยปัจจุบันกำลังเคลื่อนไปทิศทางนั้นแต่ก็ยังเป็นไปอย่างค่อนข้างช้า และยังคงตกอยู่ในกับดักนโยบายประชานิยมที่มีศักยภาพในการลดความเหลื่อมล้ำไม่มากหรือกระทั่งเพิ่มความเหลื่อมล้ำในบางนโยบาย และเมื่อผสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบางประการที่เพิ่มความเสี่ยงต่อความเหลื่อมล้ำ เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและคนจน จึงเป็นความท้าทายว่าไทยจะสามารถมีนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างทัน่วงทีจนไม่ตกอยู่ในกับดักความเหลื่อมล้ำหรือไม่ (สมชัย จิตสุธน, 2558)

การพัฒนาประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา หากประเมินจากการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวม (จีดีพี) ไทยนับตั้งแต่ปี 2540-2563 ค่าเฉลี่ยการเติบโตอยู่ประมาณ 3% แต่เมื่อเจอผลกระทบของปัจจัยเสี่ยงจากต่างประเทศเริ่มตั้งแต่สงครามการค้า (เทรดวอร์) ระหว่างสหรัฐและจีน การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีดิสรรับชั้น จนกระทั่งเกิดการแพร่ระบาดของโควิด-19 ทำให้ประเทศไทยชะลอการเติบโตทางเศรษฐกิจลง โดยสภาพัฒน์ประเมินจีดีพีไทยจะติดลบ 7.3% ถึงติดลบ 8% เนื่องจากประเทศไทยอาศัยรายได้จากต่างชาติเป็นตัวขับเคลื่อนประเทศ โดยเฉพาะภาคการส่งออกและภาคการท่องเที่ยว ด้านหนี้สินครัวเรือนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ตั้งแต่ปี 2550-2563 จะเห็นจำนวนสะสมของหนี้สินต่อจีดีพีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนปัจจุบันอยู่ที่ 80% ต่อจีดีพี แต่ข้อมูลตัวเลขหนี้ครัวเรือน จากพฤติกรรมของคนไทย พบว่ากว่า 20% เป็นการใช้นิสัยส่วนบุคคลในการทำธุรกิจ ส่วนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำใน

สังคมไทย พิจารณาในส่วนของผู้ที่มีรายได้มากที่สุดแตกต่างจากผู้ที่มีรายได้น้อยสุดกว่า 20 เท่า โดยมีกลุ่มคนชนชั้นกลางอยู่ประมาณ 35% สะท้อนถึงการกระจุกตัวของรายได้ในกลุ่มบน และการแบ่งปันผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ยังไม่ทั่วถึงไปสู่ชนกลุ่มล่าง รวมถึงการกระจายความเจริญไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ ในส่วนของสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษา คนรวยมีโอกาสดำเนินการเรียนต่อในระดับปริญญาตรี 65.6% สูงกว่าคนจนที่มีเพียง 3.8% และคนในเขตเมืองโดยเฉพาะพื้นที่กรุงเทพฯ มีการเข้าถึงระบบการศึกษาได้สูงกว่าในเขตชนบทหรือนอกกรุงเทพฯ ค่อนข้างมาก คิดเป็นช่องว่างที่ห่างกันกว่า 17.3 เท่า (มติชนออนไลน์, 2563) จะเห็นได้ว่า ความเหลื่อมล้ำมีประเด็นรายละเอียดที่สำคัญอยู่หลายเรื่องด้วยกัน และต้องเข้าใจความเปราะบางในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้อย่างถ่องแท้ด้วย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างมากสำหรับการอภิปรายอย่างตรงไปตรงมาเพื่อแก้ปัญหาและวางนโยบายได้ตรงประเด็นมากที่สุดเพื่อประเทศไทยจะได้ก้าวไปสู่การสร้างสรรค์สังคมที่มั่นคงและยั่งยืนในอนาคตได้

ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยไว้ 4 ด้านด้วยกันคือ (1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทย ปรับตัวดีขึ้นแต่เกิดจากการรับเงินโอนจากภาครัฐและคนในครัวเรือน มิใช่จากผลผลิตภาพของแรงงานที่มากขึ้น (2) ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งสูงที่สุดอันดับต้น ๆ ของโลกและยังคงเพิ่มขึ้นเร็ว (3) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จากตัวเลข ทางการอาจต่ำกว่าความเป็นจริงจากข้อจำกัดด้านข้อมูล (4) ในภาวะที่เศรษฐกิจไทยอัตราเติบโตลดลงเรื่อย ๆ พบว่า รายได้เติบโตเฉพาะในกลุ่มคนรวย และยังมีอีก 4 เรื่องสำคัญที่อธิบายถึงความเหลื่อมล้ำในอดีตและความท้าทายในอนาคตของไทย คือ (1) ประชากร 1 ใน 3 ทำงานในภาคเกษตรและเจอปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ (2) ประชาชนได้รับโอกาสอย่างไม่เท่าเทียมตั้งแต่การศึกษา การทำงาน การทำธุรกิจ และสวัสดิการพื้นฐาน (3) โควิด-19 จะยิ่งทำให้ความเหลื่อมล้ำแย่ลงเพราะกระทบกับกลุ่มคนเปราะบาง (4) ปัญหาสังคมสูงวัยจะมีความท้าทายเพิ่มขึ้นในครัวเรือนที่ยังมีสถานะทางการเงินไม่พร้อม ที่สำคัญจะเห็นได้ว่าสถาบันการเมืองไม่เชื่อมโยงกับความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่ได้รับการแก้ไข ส่งผลให้ประชาชนในประเทศมีอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมและนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจฉุดรั้งการเติบโตในระยะยาว(Techsauce Team,2564)

จากสถานการณ์ดังกล่าวในเบื้องต้นนั้น ทำให้ผู้เขียนได้ตระหนักถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชน (ปิณณธร เจริญชัยพลฤกษ์, 2561 : 183) บทบาทในการจัดสรรทรัพยากรด้วยความเข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (ไททัศน์ มาลา, 2554 : 47) และที่สำคัญเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทของท้องถิ่นในการที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นได้อย่างไร ซึ่งผู้เขียนมองว่า ถ้าท้องถิ่นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในชุมชนท้องถิ่นได้ในทุก ๆ มิติ ก็จะเป็นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยทั้งระบบไม่มากก็น้อยอย่างแน่นอน

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำไทย

ที่ผ่านมาปัญหาความเหลื่อมล้ำของไทยแม้จะปรับดีขึ้นบ้าง แต่ยังถือว่าอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของโลก ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำที่สะสมมาเป็นเวลานานย่อมมีส่วนบั่นทอนการเติบโตของเศรษฐกิจในระยะยาว โดยคาดว่าหลังวิกฤตโควิด-19 สิ้นสุดลง ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากครัวเรือนกลุ่มรายได้น้อยเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดผ่านทั้งด้านรายได้และการศึกษาการลดความเหลื่อมล้ำนับเป็นนโยบายเชิงโครงสร้างอย่างหนึ่งซึ่งไม่สามารถประสบความสำเร็จได้โดยง่าย และต้องใช้เวลานานจึงจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมานโยบายการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนไปทีละสาเหตุ และไม่ได้ทำอย่างเป็นระบบ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนในระยะข้างหน้า นโยบายลดปัญหาความเหลื่อมล้ำจึงควรให้น้ำหนักกับนโยบายการเพิ่มโอกาสในการหารายได้ให้กับครัวเรือน และการปฏิรูปการใช้จ่ายด้านภาษีและเงินโอน ซึ่งหากทุกภาคส่วนตระหนักถึงผลกระทบของปัญหาดังกล่าว และร่วมมือกันแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง ก็จะทำให้เศรษฐกิจไทยกลับมาเติบโตได้อย่างเต็มศักยภาพเข้มแข็งทั่วถึงและยั่งยืนมากขึ้นในระยะยาว (พิรญาณ์ รณภาพ, 2564: 7) ซึ่งหากมองความเหลื่อมล้ำไทยโดยภาพรวมแล้วอยู่ในระดับค่อนข้างสูงในทั้งมิติของรายได้ และความมั่งคั่ง คำถามสำคัญคือ ประเทศไทยอยู่จุดไหนเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในโลก และพัฒนาการด้านความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นอย่างไรนั้น KKP Research (Techsauce Team, 2564) ได้วิเคราะห์ไว้ดังนี้

1) ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยปรับตัวขึ้นแต่เกิดจากจากเหตุผลที่ไม่ยั่งยืนในมุมมองระยะยาว ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของไทยมีการพัฒนาในทางที่ดีขึ้นโดยสัดส่วนรายได้ของชนกลุ่ม 20% บนลดลงต่อเนื่องและไม่ได้แย่มากเมื่อเทียบกับหลายประเทศในโลก

2) ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งมากที่สุดในโลก และมีแนวโน้มสูงขึ้นเร็ว แม้ว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้จะปรับตัวดีขึ้นบ้างแต่ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่ง หรือสินทรัพย์ที่คนแต่ละกลุ่มถือครอง (เช่น เงินฝากธนาคาร หุ้น ที่ดิน) เป็นปัญหาที่รุนแรงมากในไทย Credit Suisse¹ ประเมินว่า คนรวยที่สุด 10% ของไทยถือครองสินทรัพย์มากถึงกว่า 77% ของคนทั้งประเทศ และคนรวยที่สุด 1% ของประเทศถือครองสินทรัพย์เฉลี่ยคนละ 33 ล้านบาทต่างกันถึง 2500 เท่ากับค่าเฉลี่ยของคนกลุ่มที่จนสุด 20% แรกของประเทศ ในมิติเปรียบเทียบกับต่างประเทศ นอกจากเราจะเป็นประเทศที่สัดส่วนความมั่งคั่งของคน 1% สูงที่สุดในโลกแล้วตัวเลขดังกล่าวยังเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดในระหว่างปี 2008-2018 ซึ่งสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความมั่งคั่งมีความต่างมากกว่าความเหลื่อมล้ำทางรายได้ เป็นเพราะการเติบโตทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับต่ำกว่าการเติบโตของตลาดหุ้นไทยตั้งแต่หลังวิกฤติปี 1997 เป็นต้นมา

3) ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของไทยในความเป็นจริงอาจสูงกว่าตัวเลขทางการ ตัวเลขความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของไทย มักอ้างอิงจากข้อมูลแบบสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีความครบถ้วนที่สุด อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในแบบสำรวจมีแนวโน้มเป็นกลุ่มคนรายได้น้อยเมื่อพิจารณารายได้ต่อคนต่อเดือนในปี 2017 เมื่อเรียงข้อมูลตามรายได้จากน้อยไปมากครัวเรือนในตำแหน่งที่ 90 (จากทั้งหมด 100 ตำแหน่ง) มีรายได้อยู่ในระดับเพียง 21,133 บาท หมายความว่าคนไทยอีกกว่า 90% มีรายได้ต่อเดือนต่ำกว่าระดับนี้ซึ่งถือว่าต่ำมากเมื่อเทียบกับข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ สะท้อนภาพชัดเจนว่ามีคนบางกลุ่มที่มีรายได้ในระดับสูงกว่านี้แต่ไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในการสำรวจทำให้ตัวเลขรายได้ของกลุ่มคนรายได้สูงในแบบสำรวจมีแนวโน้มต่ำกว่าความเป็นจริงและตัวเลขความเหลื่อมล้ำมีแนวโน้มต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

4) เศรษฐกิจไทยในช่วงที่ผ่านมาโตแบบไม่ทั่วถึง รวยกระจุกจนกระจายในมิติการเติบโตของรายได้ข้อมูลสะท้อนภาพชัดเจนว่ากลุ่มคนรายได้สูงมีรายได้ที่เติบโตสูงขึ้นเร็วกว่าคนรายได้น้อย ในขณะที่การบริโภคของคนรายได้น้อยต้องมาจากการก่อหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะครัวเรือนมีรายได้ไม่เพียงพอจ่าย ทำให้ภาระการจ่ายหนี้ต่อรายได้ (Debt service ratio) ของกลุ่มครัวเรือนรายได้น้อยอยู่ในระดับสูงขึ้นอย่างน่ากังวลแม้ว่าข้อมูลนี้ส่วนหนึ่งอาจสะท้อนภาพว่าครัวเรือนระดับล่างของไทยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ดีขึ้นแต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหานี้ครัวเรือนที่เร่งขึ้นเร็วในคนรายได้น้อยสะท้อนภาพความเหลื่อมล้ำและความเปราะบางของครัวเรือนอย่างชัดเจน

สาเหตุว่าทำไมประเทศไทยยังเกิดปัญหาการเหลื่อมล้ำในสังคมไทยสูงนั้น จากข้อมูลที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นนั้น จึงสรุปได้ว่า สาเหตุของการเหลื่อมล้ำมาจาก 2 ปัจจัยคือ ปัจจัยภายในที่เกิดจากนโยบายในประเทศ ได้แก่ โครงสร้างเศรษฐกิจนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายตลาดแรงงานและนโยบายภาษี และ ปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้ ได้แก่ โลกาภิวัตน์และการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี ซึ่ง KKP Research ประเมินว่า ความเหลื่อมล้ำของไทยเป็นผลลัพธ์จากทั้งปัจจัยภายในที่เกิดขึ้นทั่วโลกและปัจจัยเฉพาะเชิงนโยบายของไทยเองที่ไม่เอื้อต่อการเลื่อนสถานะทางสังคม คือ ความเหลื่อมล้ำลดลงแต่กลับเร่งขึ้นอีกจากราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ เกิดมาจนแต่สร้างตัวจนร่ำรวยเป็นไปไดจริงหรือไม่เพราะไทยยังขาดการเข้าถึงปัจจัยโอกาสด้านการศึกษาอย่างเท่าเทียม แรงงานไม่มีอำนาจต่อรองธุรกิจรายเล็กแข่งขันยาก และขาดระบบสวัสดิการและกลไกลดความเหลื่อมล้ำ ในปัจจุบันโควิด-19 ทำให้สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำแย่ลงมาก เช่น ผลพวงจากโควิด-19 กระทบรายได้ของกลุ่มฐานของปิรามิดรุนแรงกว่ากลุ่มบน กลุ่มแรงงานรายได้น้อยเพราะมีการลือคัดตัว แรงงานนอกระบบมีจำนวนมากขาดรัฐสวัสดิการที่เข้มแข็งพอ นอกจากนั้น ความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีที่ถูกเร่งจากโควิด-19 ยิ่งซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำทางรายได้และ

โอกาส โควิด-19 ทำให้โลกแห่งอนาคตมาถึงเร็วขึ้นความเสี่ยงจากโรคระบาดทำให้ธุรกิจเร่งปรับตัวไปใช้เครื่องจักรและ automation แทนแรงงาน ผู้ประกอบการบางส่วนก็ปรับตัวไปทำธุรกิจออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มต่างๆ มากขึ้น

KKP Research (Techsauce Team, 2564) ได้ประเมินว่า หัวใจหลักของการแก้ปัญหาที่อยู่ที่การแก้ไขกลไกในระบบเศรษฐกิจที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำโดยเฉพาะในด้านโอกาสซึ่งจากหลักฐานความเหลื่อมล้ำที่เพิ่มมากขึ้นและแนวโน้มที่กำลังแย่ลงจากเหตุการณ์โควิด-19 ชัดเจนว่ากลไกลดความเหลื่อมล้ำในระบบเศรษฐกิจไม่ทำงานจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่ต้องหันกลับมาทบทวนและออกแบบกลไกทางเศรษฐกิจและสังคมใหม่เพื่อแก้ไขกลไกที่ยังบกพร่องในแต่ละมิติกลไกลดความเหลื่อมล้ำที่สำคัญ สามารถแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม คือ

1) กลไกทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม สร้างเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกคนแข่งขันบนความเท่าเทียมปฏิรูปกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ที่เอื้อให้บางกลุ่มได้ประโยชน์จากระบบผูกขาดอันจะนำไปสู่การกระจุกตัวของทรัพยากรทางเศรษฐกิจ

2) กลไกทางภาษีในการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง โดยใช้ระบบภาษีรายได้ในอัตราก้าวหน้า และภาษีที่เก็บบนฐานของทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดิน รายได้จากทรัพย์สินและมรดก

3) กลไกสวัสดิการของรัฐ ที่ทำให้คนเข้าถึงการศึกษา บริการทางสาธารณสุข สินเชื่อที่มีความเท่าเทียมกันมากขึ้นรวมทั้งการมีโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม (social safety net) ที่เข้มแข็งเพื่อประกันคุณภาพชีวิตขั้นพื้นฐานที่ทุกคนพึงมีในทุกช่วงเวลาของชีวิต

4) กลไกบังคับใช้กฎหมายที่เข้มแข็ง ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันทั้งทางตรงและคอร์รัปชันเชิงนโยบายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นหนึ่งในรากฐานสำคัญของความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม

5) กลไกกระจายอำนาจทางการเมืองและการคลัง โดยมีการจัดสรรทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการคลังไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างเหมาะสมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความครอบคลุมของการกระจายรายได้สู่ทุกพื้นที่ในประเทศในทางเศรษฐศาสตร์เครื่องมือทางนโยบายในการสร้างกลไกลดความเหลื่อมล้ำที่ใช้กันอยู่ในต่างประเทศนั้นมีอยู่หลากหลายให้สามารถพิจารณานำมาใช้ตามความเหมาะสมในบริบทของแต่ละประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่สำคัญในการดูแลพี่น้องประชาชนตั้งแต่เกิดจนตายในหลายๆ มิติด้วยกัน ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากส่วนกลาง เพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการได้คล่องมากขึ้น หลักการกระจายอำนาจของท้องถิ่น ก็คือการนำเอาอำนาจการแก้ไขปัญหาไปไว้ใกล้กับปัญหา ในชุมชนท้องถิ่นทุกแห่งอยู่กับปัญหาอยู่แล้ว ดังนั้นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นซึ่งเป็นท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชน และมีความใกล้ชิดกับปัญหาความทุกข์ยากของพี่น้องประชาชน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้านลดความเหลื่อมล้ำของคนที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการมาโดยตลอด เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ มีโรงเรียนในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารจัดการโดยท้องถิ่น เราไม่มีแยกว่าใครจะสามารถเข้ามาเรียนแต่เราทุกคนในท้องถิ่นของเราเพื่อที่จะทำให้ทุกคนได้รับโอกาสที่ควรจะได้รับโดยชอบธรรม สิ่งเหล่านี้ก็แสดงให้เห็นแล้วว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่และมีบทบาทในการทำหน้าที่รองรับความเหลื่อมล้ำ โดยที่ท้องถิ่นเองไม่รู้ตัวแม้แต่การบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการลดความเหลื่อมล้ำทั้งสิ้น

ในเวที “พลังชุมชนท้องถิ่น สู่การอภิวัฒน์ประเทศไทย” ที่จัดโดย สมัชชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อการปฏิรูป โดยมีผู้แทน อปท. เพื่อรวบรวมข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยแบ่งเป็น 4 ส่วน (โพสท์ทูเดย์, 2554) คือ

1. ข้อเสนอด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ โดยเสนอให้มีประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มี “สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” เพื่อเป็นกลไกสร้างความเป็นเอกภาพให้กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยต้องมี “สำนักงานสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ” เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ และให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 4 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยต้องให้อำนาจหน้าที่ อปท. ทุกประเภทจัดบริการสาธารณะได้ตามสถานะการเงินการคลังของตนเองได้ ซึ่งรัฐบาล คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และกระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของ อปท. ให้หมด

2. ข้อเสนอด้านการถ่ายโอนภารกิจที่ต้องเน้นความสำคัญขององค์กรผู้จัดทำบริการที่เป็น “เจ้าของพื้นที่” หรือ อปท. ให้มีบทบาทนำและมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด โดยต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. และกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานราชการให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ภายในปี 2560 หากรัฐไม่ดำเนินการ อปท. ใช้กลไกต่างๆ ที่มีอยู่ผลักดัน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

3. ข้อเสนอด้านการเงินการคลังท้องถิ่น ต้องเพิ่มความเป็นอิสระทางการเงินการคลังของอปท. โดยต้องมีการปรับปรุงฐานภาษีที่มีอยู่เดิม เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และการขยายฐานรายได้ใหม่ๆ ที่จะต้องแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งการจัดสรรรายได้ต้องเป็นธรรม โดยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้นทุกปี

จนให้ได้สัดส่วนไม่น้อยกว่า 35% ภายใน 5 ปี (นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555) และต้องมีการประกันรายได้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 15 ล้านบาท สำหรับพื้นที่ที่มีความยากลำบาก งบประมาณที่จัดสรรต้องตรงไปให้ อบต. โดยตรงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

4. ข้อเสนอด้านการจัดความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนกับท้องถิ่น โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมคิดร่วมทำ ร่วมตรวจสอบและรับรองผลที่เกิดขึ้นมากที่สุด ในทุกระบวนการ ทุกขั้นตอน ของการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะในระดับพื้นที่ รวมทั้งการดำเนินการของท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมและยอมรับได้ทางสังคมวัฒนธรรมในพื้นที่ พร้อมทั้งจะวิวัฒน์ประชาชนสู่ความเป็นพลเมืองในที่สุด

บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องเป็นองค์กรหลักในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีจุดยืนเดียวกับภาคประชาชน มองปัญหาจากการสะท้อนของท้องถิ่นจริงๆ เพื่อให้เข้าใจปัญหาและแก้ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการ ทำงานแบบมีส่วนร่วมกับคนในท้องถิ่นช่วยกันคิดแก้ไขปัญหาด้วยกัน ต้องให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้พัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองไม่ใช่เป็นฝ่ายรับข้างเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องศึกษาชุมชนและเสาะแสวงหาข้อมูลต่างๆในชุมชนของตนเอง และพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อจะได้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนในทุกมิติที่แท้จริง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความรู้แก่ชุมชนถึงการวิเคราะห์ถึงปัญหาความต้องการของท้องถิ่นเองว่าสภาพที่เป็นจริงของท้องถิ่นเป็นอย่างไร ผลกระทบความรุนแรงมีอะไรบ้าง และมีอะไรบ้างที่ก่อความเสียหายต่อท้องถิ่น การกระตุ้นให้ประชาชนได้รู้เข้าใจและตระหนักในปัญหาของท้องถิ่น ดังนั้นการจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นความเหลื่อมล้ำมีหลักอยู่ 2 เรื่อง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับแนวคิดของ ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันชัย เลขาธิการพระปกเกล้า ที่ได้บรรยายในงานสัมมนารางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2564 คือ หลักการไม่ครบถ้วนและหลักการทุกคนที่เข้ามาแล้วแต่ขาดความเท่าเทียม ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค้นหาใน 2 เรื่องนี้รับรองได้ว่าชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดความเหลื่อมล้ำได้ไม่มากนักอย่างแน่นอน ยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันเกิดการแพร่เชื้อโรคโควิด - 19 ความเหลื่อมล้ำจะมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น การปิดโรงเรียนทำให้เด็กในบางพื้นที่ขาดโอกาสในการเรียนรู้เพราะไม่มีเทคโนโลยีที่ทันสมัย เด็กบางคนกับข้าวที่อร่อยที่สุดอยู่ที่โรงเรียน เด็กบางคนต้องนำอาหารจากที่โรงเรียนกับมาที่บ้านเพื่อนำมาให้น้อง ๆ ได้กิน เพราะที่บ้านยากจน ฉะนั้นแล้วปัญหาเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิธีการแก้ปัญหาที่ดี เพราะท้องถิ่นมีส่วนได้เปรียบจากส่วนราชการอื่นๆ อยู่แล้วคือท้องถิ่นสามารถมีวิธีการในการแก้ปัญหาในสิ่งที่แตกต่างได้โดยท้องถิ่น

เองได้ สามารถหาวิธีการที่จะตอบโจทย์บริบทของชุมชนท้องถิ่นได้ และที่สำคัญการลดความเหลื่อมล้ำต้องทำแล้วได้ ประโยชน์จริงและต้องทำในทุกมิติเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

สรุปและข้อเสนอแนะ

ความเหลื่อมล้ำมีหลากหลายมิติถ้าจะมองให้ชัดก็มีหลายแบบ ที่สำคัญของความเหลื่อมล้ำมันมีเป้าหมายที่จะลดความเหลื่อมล้ำมันอยู่ตรงไหน มันมีข้อจำกัดอะไรบ้างที่จะทำความเหลื่อมล้ำหมดจากสังคมไทยเราได้ ความเหลื่อมล้ำไม่ได้หมายความว่า ทำให้ทุกคนเท่าเทียมกัน การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำคือการทำให้ช่องว่างหรือความแตกต่างลดลงไม่มากนักน้อย เพราะในทุกชุมชนในแต่ละท้องถิ่น ถ้าจะมองความเหลื่อมล้ำในด้านของความยากจนเชื่อได้ว่าในทุกชุมชนท้องถิ่นมีคนยากจน แต่เราจะวัดความยากจนแบบไหน วัดจากรายได้หรือจะวัดจากการเปรียบเทียบโอกาสในท้องถิ่น เพราะความเหลื่อมล้ำมันมีหลากหลายมิติ ถ้าเรามองตั้งแต่เกิดจนเสียชีวิตความเหลื่อมล้ำเกิดขึ้น 2 ส่วน คือ (1) การสร้างโอกาสให้ทุกคนในท้องถิ่นได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน นั้นหมายความว่า เงื่อนไขต่าง ๆ การบริการต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการต้องไม่มีเงื่อนไขและข้อจำกัดที่เรียกว่ากีดกันใครหรือแบ่งแยกใครออกไป ทุกคนที่อยู่ในท้องถิ่นที่รับผิดชอบทุกคนจะต้องได้รับโอกาสอย่างเท่ากัน (2) การค้นหาหรือส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสแกนให้ลึก ว่าในท้องถิ่นมีส่วนไหนที่ยังบกพร่องต้องบริหารจัดการอย่างไร เช่น ด้านการศึกษา ในชุมชนท้องถิ่นเรามีเด็กในพื้นที่เยอะแต่จะมีเด็กอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นส่วนน้อยที่ขาดโอกาส เช่น เด็กพิการ เด็กมีความบกพร่องทางการเรียนรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการอย่างไรเพื่อให้เด็กได้รับโอกาสที่ดีขึ้น และที่สำคัญการลดความเหลื่อมล้ำต้องทำแล้วได้ประโยชน์จริงและต้องทำในทุกมิติเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

References

- ไททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์. ปีที่ 1. ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม-ธันวาคม) : 47.
- ปณณธร เขียรชัยพุกษ์. (2561). ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์. ปีที่ 3. ฉบับที่ 2. (พฤษภาคม – สิงหาคม) : 183.
- พิรญาณ ธณภาพ. 2564. ลดความเหลื่อมล้ำ นำไทยสู่การเติบโตอย่างยั่งยืน. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล : https://www.pier.or.th/wp-content/uploads/2021/03/aBRIDGEd_2021_006.pdf [1 พฤษภาคม 2564].

- โพสต์ทูเดย์. 2564. **สมัชชา อปท.ชง 4 ข้อ ปฏิรูปท้องถิ่นลดเหลื่อมล้ำ**. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล : <https://www.posttoday.com/politic/news/77430> [1 พฤษภาคม 2564].
- มติชนออนไลน์. 2563. **สภาพัฒน์ฯ เผยไทยเหลื่อมล้ำพุ่งรอบ 10 ปี รวยจนต่างกันสูงสุด 20 เท่า นี่ครั้วเรียดต่อ**
จีดีพีเพิ่มทะลุ 80 เปอร์เซนต์. [ออนไลน์]. แหล่งข้อมูล : https://www.matichon.co.th/economy/news_2359806 [5 พฤษภาคม 2564].
- สมชัย จิตสุธน. 2558. **ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบายและแนวทาง ขับเคลื่อนนโยบาย. รายงานการวิจัย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.**
- Techsauce Team. 2564. **KKP Research เจาะลึกความเหลื่อมล้ำไทย แก้ได้ไหม? แก้อย่างไร?**. [ออนไลน์].
แหล่งข้อมูล : <https://techsauce.co/saucy-thoughts/kkp-research-analyze-inequality-in-thailand> [3 พฤษภาคม 2564].