

เอกสารอื่น

อานันท์ ปันยารชุน. “เต๋าของ Good Governance.” หนังสือพิมพ์เนชั่นรายวัน
วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541.

อานันท์ ปันยารชุน. “ธรรมรัฐ : อีกครั้งของสงครามความคิด”. “ไฮคลาส (Hi-Class)
ฉบับเดือนมิถุนายน 2541.

Kasian Tejapira, Good Governance or Thammarat, Paper prepared for the
concluding workshop on “Words in Motion” organized by the Social
Science Research Council at Raid Fes hotel, Fez, Morocco,
1-6 June 2004.

นโยบายการคลังและการกระจายอำนาจทางการคลัง
ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ : มุมมองเชิงสถาบัน



โดย



อ.ดร.พงษ์ธร วราศัย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์หลักของบทความชิ้นนี้มีอยู่ด้วยกันสองประการ: ประการแรก มุ่งที่จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลของโลกาภิวัตน์และบทบาทของนโยบายการคลังในการทำหน้าที่เพื่อสร้างเครือข่ายปกป้องทางสังคม (Social safety net) ในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ประการที่สอง เมื่อรัฐใช้การกระจายอำนาจทางการคลังเป็น “เครื่องมือ” ในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน บทความนี้ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีการมอบหมายงาน (Theory of delegation) เพื่อให้ตระหนักว่า การออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้

1.



โลกาภิวัตน์

ความหมายของโลกาภิวัตน์

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีความเป็นห่วงที่เติบโตและต่อเนื่องในเรื่องของบทบาทและผลกระทบของ “โลกาภิวัตน์” ต่อสวัสดิการของพลเมืองในประเทศต่างๆ เกิดการตั้งคำถามในหลากหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม มิติทางการเมือง มิติทางวัฒนธรรม มิติทางสิ่งแวดล้อม รวมถึงมิติทางเทคโนโลยี โลกาภิวัตน์มีความหมายถึงการเชื่อมโยงกันของประเทศต่างๆ ในโลก หรือโลกเป็นหนึ่งเดียว การเชื่อมโยงที่วันนี้ประกอบไปด้วยการเชื่อมโยงหลักๆ คือ ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี นั้นย่อมความหมายโดยธรรมชาติว่า เมื่อมีความเป็นไปอะไรก็ตามเกิดขึ้นในมุมต่างๆ ของโลก พลเมืองของประเทศหนึ่งๆ มีโอกาสจะได้รับผลกระทบทั้งเชิงบวกและลบ อันเกี่ยวเนื่องกับเหตุการณ์นั้นๆ นัยสำคัญอันหนึ่งของโลกาภิวัตน์ก็คือความเป็นอิสระของประเทศหนึ่งจากประเทศอื่นๆ ในโลก (Country's independence) มีแนวโน้มลดน้อยถอยลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเวลาผ่านไป ความเป็นอิสระที่ว่านี้รวมความถึง ความเป็นอิสระในการจัดทำชุดนโยบายบริหารประเทศในมิติต่างๆ (Independence in policy formation) และความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายที่จัดทำขึ้น (Independence in policy implementation)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ากระแสโลกาภิวัตน์ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ สิ่งที่จะทำได้ในฐานะประเทศก็คือ การเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับกระแสดังกล่าว ความพร้อมที่ว่านี้นำไปสู่ชุดคำถามหลักคือ ทำอย่างไรให้ผลประโยชน์เชิงบวกที่สามารถจะเกิดขึ้นจากการมีกระแสดังกล่าวตกกับพลเมืองและประเทศมากที่สุด และทำอย่างไรที่จะลดผลกระทบในเชิงลบของกระแสดังกล่าวที่สามารถเกิดขึ้นได้กับพลเมืองของประเทศให้น้อยที่สุด

ผลกระทบโดยทั่วไปของกระแสโลกาภิวัตน์

นักเศรษฐศาสตร์มีมุมมองและความเห็นที่แตกต่างในเรื่องโลกาภิวัตน์ กลุ่มที่มีการร่วมงานกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ธนาคารโลก (World Bank) หรือองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) มีแนวโน้มที่จะเห็นว่าการบูรณาการทางเศรษฐกิจจะสามารถเสริมสร้างสวัสดิการส่วนบุคคลและของสังคม และมีความเชื่อว่าระบบเศรษฐกิจใดๆ ที่มีการบูรณาการเข้ากับระบบโลกจะมื่อนาคตสดใสกว่าในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจ การประเมินดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานของเศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่ว่า การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าภายใต้โลกที่มีการบูรณาการเชื่อมโยงกัน (Globally integrated world)

ในมุมมองที่ต่างมุ่มกัน นักคิดอีกกลุ่มได้ตั้งคำถามที่น่าสนใจว่า กระบวนการโลกาภิวัตน์ในด้านการค้าและการเงินเป็นกลจักรของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจริงหรือ? พวกเขาอภิปรายว่ารากฐานหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ (อาทิเช่น การที่มีรัฐบาลที่ดี การก่อตัวของภาคประชาสังคม และการมีสถาบันที่เอื้ออำนวยต่อการสะสมทุนทางกายภาพและทุนมนุษย์) ล้วนสร้างขึ้นมาจากสภาวะแวดล้อมภายในประเทศ ฉะนั้นกลยุทธ์การพัฒนาที่ค่านึงแต่เฉพาะการส่งเสริมการค้าและการลงทุนอาจทำให้รัฐหันเหจากภารกิจที่สำคัญจริงๆ ที่เป็นรากฐานของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Rodrik, 2001) นอกจากนี้ นักวิชาการกลุ่มนี้ยังแสดงความเป็นห่วงในเรื่องของความสามารถของสังคมในการจัดการกับการเปลี่ยนแปลง

ทางเศรษฐกิจที่ตามมา แนวโน้มของการกระจายตัวของรายได้ ปรากฏการณ์ที่พวกเขาหยิบยกขึ้นมาเป็นอุทาหรณ์คือ ความผันผวนทางการเงินและการสั่นคลอนของระบบเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงทศวรรษ 1990 รวมทั้งปัญหาทางการเมืองที่เป็นผลสืบเนื่องตามมา

ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบที่มีการอ้างถึงโดยทั่วไปสามารถสรุปได้ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวกของโลกาภิวัตน์

- โลกาภิวัตน์นำไปสู่การขยายตัวของตลาดสินค้าและบริการ การเกิดตลาดใหม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาในมุมมอง ผลดังกล่าวช่วยในการขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนสำหรับประเทศหนึ่ง ๆ

- โลกาภิวัตน์ทำให้เกิดความง่ายในการซื้อปัจจัยทุนหรือวัตถุดิบในการผลิตสินค้าและบริการในราคาที่ต่ำที่สุด เนื่องจากขนาดของตลาดใหญ่ขึ้น และข่าวสารข้อมูลมีการไหลเวียนสมบูรณ์มากขึ้น อาจกล่าวได้ว่าความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการโลกาภิวัตน์มีอัตราเร่งที่เพิ่มสูงขึ้น

- โลกาภิวัตน์ทำให้การเข้าถึงนวัตกรรมใหม่ๆ และองค์ความรู้ในการบริหารจัดการสมัยใหม่เป็นไปได้โดยง่ายขึ้น

- โลกาภิวัตน์ทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากต่างประเทศเป็นไปได้โดยง่ายขึ้น โดยช่วยในการลดข้อจำกัดของการระดมทุน ข้อจำกัดที่เกิดจากช่องว่างของการออมและการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่การสะสมทุนพึ่งพาเงินออมจากภายในประเทศเป็นหลัก

ผลกระทบเชิงลบของโลกาภิวัตน์

หากกระแสของโลกาภิวัตน์ส่งผลแต่ในแง่ดีเพียงอย่างเดียว เราก็คงจะไม่ได้เห็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเวทีโลก เช่น การประท้วงต่อต้านองค์การค้าโลก (WTO) การประท้วงต่อต้านการเปิดการค้าเสรีทั้งในระดับพหุภาคีและทวิภาคี การที่ผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรมที่ต้องประสบกับภาวะว่างงาน ภาวะที่เกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ บริษัทที่ต้องปิดกิจการลง อันเนื่องมาจากไม่สามารถแข่งขันกับบริษัทข้ามชาติได้ ปรากฏการณ์เหล่านี้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่อาจ

กล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งเป็นผลพวงที่เกิดขึ้นมาจากกระแสโลกาภิวัตน์

โดยทั่วไป ประเทศที่สามารถดึงดูดวงประโยชน์จากการเปิดรับการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์นั้นจะมีคุณลักษณะที่บรรลุนเงื่อนไขที่จำเป็นหลัก (Core necessary conditions) ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

- 1) ปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of law)
- 2) มีความโปร่งใสในการบริหาร (Transparency) และผู้บริหารนโยบายมีความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ (Accountability)
- 3) มีนโยบายเศรษฐกิจที่ไม่ยึดติด ยืดหยุ่นต่อการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

ประเทศที่มีการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วยมาตรการการตั้งกำแพงภาษี ประเทศที่ตลาดการเงินและตลาดทุนยังมีการพัฒนาอยู่ในระดับต่ำ ประเทศที่การอพยพโยกย้ายแรงงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ประเทศที่มีคุณลักษณะเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเผชิญกับอุปสรรคและความยากลำบากในการปรับตัวถ้าต้องรับกับการเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่สามารถจะเกิดขึ้นได้ปรากฏในรูปของภาวะการว่างงานสำหรับอุตสาหกรรมบางอุตสาหกรรม การปิดกิจการของธุรกิจ ความเสี่ยงต่อตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคเช่น ความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน การไหลออกของเงินทุนอย่างฉับพลัน การสั่นคลอนในเสถียรภาพของตลาดเงินและตลาดทุน เป็นอาทิ

เมื่อเปิดรับกระแสโลกาภิวัตน์แล้ว ผลที่เกิดขึ้นตามมาประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายที่สำคัญ โลกาภิวัตน์ไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดโอกาสสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ๆ เพียงอย่างเดียว แต่ในขณะเดียวกันก็มีส่วนทำลายกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆที่ได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยนโยบายของรัฐ ในแง่นี้กระบวนการและผลที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับแนวคิดการทำลายในเชิงสร้างสรรค์ (Creative destruction) ที่อธิบายโดยโจเซฟ ชุมปีเตอร์ (Joseph Schumpeter, 1975) โดยมีสาระสำคัญคือ เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายนอกและทำให้เกิดโอกาสของการพัฒนาใหม่ๆ ขึ้น ผู้ประกอบการรายใหม่ๆ เข้าสู่ตลาด ก่อให้เกิดการจ้างงานใหม่ การผลิตสินค้าและบริการที่ใช้นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ การบริหารจัดการสมัยใหม่

นัยสำคัญต่อผู้ประกอบการเดิมที่อยู่ในตลาดก็คือ การผลิตแบบเดิมประสบกับความเสี่ยงที่จะไม่สามารถจะแข่งขันได้ไม่ว่าจะเกิดมาจากด้านต้นทุนการผลิตหรือต้นทุนการทำธุรกรรมที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ คุณภาพของสินค้าที่อาจจะด้อยกว่า สาเหตุเหล่านี้จึงนำไปสู่การปิดตัวลงของการประกอบการในที่สุด

กระบวนการทำลายในเชิงสร้างสรรค์ดังกล่าวมีทั้งประโยชน์ และต้นทุนหรือราคาที่ต้องจ่าย มีทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงบวก และผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงลบ สำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงลบ เช่น คนงานที่ต้องว่างงานลงและเริ่มหางานใหม่ ผู้ประกอบการที่ต้องปิดกิจการลงและต้องตัดสินใจ หาลู่ทางการประกอบธุรกิจใหม่

การศึกษาวิจัยเรื่อง บรรยากาศในการลงทุนที่ดีกว่าสำหรับทุกคน (A Better Investment Climate for Everyone) ตีพิมพ์ใน World Development Report 2005 โดย Bartelsman, Haltiwanger, and Scarpetta พบว่า มีความสัมพันธ์ในเชิงบวกที่มีนัยสำคัญระหว่างความยืดหยุ่นในบรรยากาศการลงทุนที่เอื้ออำนวยต่อการไหลเข้าออกของทุนกับการเจริญเติบโตของผลิตภาพ (Productivity Growth) และการสร้างงานสุทธิ (Net Job Creation)

ดังนั้นสิ่งที่ท้าทายสำหรับผู้ผลิตนโยบาย (Policy makers) อย่างน้อยในสองระดับคือ ประการแรก จะผลิตชุดของนโยบายและบริหารนโยบายที่จัดทำขึ้นอย่างไรเพื่อให้ประเทศและพลเมืองได้รับประโยชน์สูงสุดจากกระบวนการ Creative destruction ที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ประการที่สอง จะช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงลบ (Adverse effect) จากกระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้นในระยะเปลี่ยนผ่านอย่างไร

เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบของโลกาภิวัตน์ต่อการกระจายรายได้ (Income distribution) พบว่ากลุ่มของประชากรที่มีการศึกษา ผ่านการฝึกฝนอบรม และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน สามารถถักตวงประโยชน์จากสิ่งทีโลกาภิวัตน์นำเข้ามาได้ง่ายและก่อนประชากรส่วนที่เหลือของประเทศ ประชากรกลุ่มดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ในชั้นบนของตารางการจัดชั้นการกระจายรายได้ และส่วนหนึ่งของประชากรกลุ่มนี้จะมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ช่องว่างของการกระจายรายได้ถึบตัวกว้างมากขึ้นและสัมประสิทธิ์จีนี่

(Gini coefficient) เพิ่มขึ้น [Kanbur (1999) และ Tanzi (1998)]

Chua (2003) พบว่าในหลายๆ ประเทศ เมื่อผู้ได้รับประโยชน์มีความแตกต่างในด้านชาติพันธุ์กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ความไม่พอใจของกลุ่มผู้เสียประโยชน์อาจนำไปสู่การกลับลำของนโยบาย (Policy reversal) ดังนั้นแม้ว่าประเทศนั้นๆ จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น สะท้อนจากการเพิ่มขึ้นของอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP growth) กระแสตอบรับเชิงลบต่อโลกาภิวัตน์จะยังคงดำรงอยู่และทวีความรุนแรงขึ้นถ้าการกระจายของรายได้เพิ่มความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าประเทศที่ระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่สูงกว่าจะให้การตอบรับกระแสโลกาภิวัตน์มากกว่า ทั้งนี้อาจเนื่องมาสัดส่วนของประชากรอยู่ในฐานะที่จะได้รับประโยชน์ (Gains) จากโลกาภิวัตน์ ส่วนประเทศที่ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับที่ต่ำ ประชากรส่วนน้อยเท่านั้นที่พร้อมจะได้รับประโยชน์จากกระแสดังกล่าว

2.



การปฏิรูปเชิงนโยบาย กระแสโลกาภิวัตน์
และบทบาทของนโยบายการคลัง

การกำหนดนโยบายของรัฐมีบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะนำพาประเทศให้สามารถปรับตัวได้อย่างประสบความสำเร็จท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์และสิ่งที่กระแสดังกล่าวนำพามาสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ หลักการสำคัญอันดับแรกได้แก่ การออกแบบชุดของนโยบายที่สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชากรในทุกๆ กลุ่มเตรียมพร้อมรับมือและสามารถดักดวงประโยชน์จากโลกาภิวัตน์ให้ได้มากที่สุด พร้อมๆ กับลดผลกระทบในเชิงลบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประชากรที่ได้รับผลเสียให้สามารถเผชิญและจัดการกับการเปลี่ยนแปลง พร้อมทั้งสามารถปรับตัวต่อสภาวะแวดล้อมใหม่ให้ได้ นโยบายที่เหมาะสมจำเป็นที่จะต้องลดอุปสรรคและข้อจำกัดต่างๆ ทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจยากที่จะปรับตัวเข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปิดมากขึ้น กระบวนการในการที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความพร้อมที่สามารถจะเผชิญและแข่งขันได้ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปิดมากขึ้นและมีการแข่งขันกันมากขึ้นนั้นย่อมต้องอาศัยการบูรณาการในเชิงนโยบายในหลายมิติ

ด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค

รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคในเชิงคุณภาพและปริมาณให้สามารถลดต้นทุนอย่างมีนัยสำคัญในการดำเนินธุรกรรมทางเศรษฐกิจ ครอบคลุมทั้งการผลิต การแลกเปลี่ยน การจัดสรร บริการสาธารณะของภาครัฐเองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โครงสร้างสาธารณูปโภคที่ครอบคลุมระบบคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา เครือข่ายการสื่อสารโทรคมนาคม เพื่อรองรับการทำงานของระบบเศรษฐกิจ และเอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายทรัพยากร ปัจจัยการผลิต สินค้าและบริการ ด้วยต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs) ที่ต่ำลง อันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแข่งขันของระบบเศรษฐกิจโดยรวม

ด้านโครงสร้างเชิงสถาบัน

การเผชิญและรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์นั้น รัฐจำเป็นต้องมีโครงสร้างเชิงสถาบันที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยสถาบันครอบคลุมถึงสถาบันที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเศรษฐกิจ สถาบันทางการเมืองที่เป็นที่มาของการคัดเลือกผู้ที่จะมาทำหน้าที่กำหนดนโยบายและผลิตนโยบาย และสถาบันยุติธรรมที่เป็นที่ตัดสินกรณีพิพาทและยุติความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ รวมทั้งข้อพิพาทในระดับปัจเจกบุคคล สถาบันต่างๆ เหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันอย่างแน่นหนาในกระบวนการกำหนดและดำเนินนโยบาย ความไม่มีประสิทธิภาพของสถาบันหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่ออีกอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อสถาบันที่เกี่ยวข้อง หรือที่นักเศรษฐศาสตร์สถาบันเรียกปรากฏการณ์ดังกล่าวว่า ผลกระทบภายนอกด้านลบเชิงสถาบัน (Negative institutional externalities) กรณีตัวอย่างเช่น ถ้าระบบศาลสถิตยุติธรรมไม่สามารถให้หลักประกันในการตัดสินคดีความได้อย่างเป็นธรรมหรือไม่สามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง ซึ่งอาจมีผลให้นโยบายทางเศรษฐกิจที่วางแผนไว้ไม่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างอีกอันหนึ่งให้เห็นได้ชัดก็คือ ถ้าสถาบันทางการศึกษาล้มเหลวในการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

ขาดการฝึกฝนอบรมอย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่เข้าไปมีส่วนบริหารจัดการสถาบันต่างๆ ข้างต้น และนำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพของสถาบันต่างๆ ในการบริหารจัดการนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์นั้น ความล้มเหลวด้านสถาบัน (Institutional failures) ดังกล่าวข้างต้นมีนัยสำคัญต่อความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องให้ความสำคัญในการวิเคราะห์โครงสร้างเชิงสถาบันของตนว่ามีความพร้อมมากน้อยเพียงใดต่อการรับมือกับกระแสโลกาภิวัตน์และสภาพแวดล้อมใหม่ของเวทีการแข่งขัน

ในการปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อให้สามารถรองรับและรับมือกับโลกาภิวัตน์นั้น รัฐมีความจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินและเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารจัดการให้เป็นแบบสมัยใหม่ที่เป็นที่ยอมรับสำหรับนานาประเทศ ในระบบเศรษฐกิจแบบปิด การใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่ไม่เป็นทางการเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ เป็นเรื่องที่ถูกมองว่าปกติสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เมื่อจำเป็นต้องเผชิญกับโลกาภิวัตน์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความเชื่อมั่นต่อนานาประเทศถึงการมีกฎ กติกา ระเบียบที่ชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และอาจรวมถึงการจัดตั้งองค์กรเชิงสถาบันใหม่ๆ ขึ้นมาเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาคเศรษฐกิจ และภาคการเมือง เช่น หน่วยงานอิสระที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

นโยบายการคลังและกระแสโลกาภิวัตน์

เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นของภาครัฐที่จะต้องช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในเชิงลบจากกระแสโลกาภิวัตน์ในระยะเปลี่ยนผ่าน การเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านโครงสร้างสาธารณูปโภค การปฏิรูปเชิงสถาบัน ตามที่ได้อ้างข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น พิจารณาในแง่ที่เราจะเริ่มเห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างกระแสโลกาภิวัตน์ และการเข้ามามีบทบาทของนโยบายการคลังซึ่งสามารถกล่าวได้ว่ากระแสโลกาภิวัตน์ที่มาพร้อมกับการเปิดเสรีในภาค

ส่วนต่างๆ มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อหน้าที่และบทบาทของนโยบายการคลัง ยิ่งกระแสโลกาภิวัตน์มีพลวัตมากเท่าใด ประชากรของประเทศนั้นๆ ย่อมมีความเสี่ยงสูงต่อผลกระทบเชิงลบ และจำต้องเรียกร้องให้ภาครัฐยื่นมือเข้ามาช่วยเหลืออย่างน้อยที่สุดในระยะเปลี่ยนผ่าน ด้วยเหตุผลดังที่ได้อภิปรายข้างต้น เป็นที่คาดการณ์อย่างมีเหตุผลได้ว่า ขนาดของการใช้จ่ายภาครัฐมีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นด้วย

จากการศึกษาของ Rodrik (1998) ได้อภิปรายว่า ยิ่งระดับของการเปิดประเทศสูงมากเพียงใด ความเสี่ยงของประชากรในประเทศนั้นต่อผลกระทบเชิงลบจากกระแสโลกาภิวัตน์จะยิ่งสูงขึ้นตามเมื่อพิจารณาในแง่แล้ว บทบาทของรัฐที่ควรจะเป็นก็คือ บรรเทาและลดผลกระทบดังกล่าวที่สามารถเกิดขึ้นได้กับกลุ่มของประชากรที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบเชิงลบในระยะเปลี่ยนผ่านการบรรลุถึงพันธกิจของรัฐดังกล่าวย่อมต้องอาศัยการใช้จ่ายภาครัฐเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า ยิ่งระดับของการเปิดประเทศมากเพียงใด ใช้จ่ายภาครัฐที่จำเป็นต้องใช้เพื่อปกป้องสวัสดิการสังคม (Social safety nets) ย่อมต้องสูงขึ้นตาม

มาตรการช่วยเหลือทางสังคมของรัฐในรูปแบบดั้งเดิมที่ใช้ในระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิมหรือแบบปิด อาทิเช่น การควบคุมราคาสินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน การให้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การประกันราคาพืชผลทางการเกษตร มาตรการราคาค่าแรงขั้นต่ำและอื่นนั้น Tanzi¹ (2004) มีความเห็นว่ามาตรการเหล่านี้ถูกใช้ในลักษณะลุ่มๆ ขาดประสิทธิภาพ และบ่อยครั้งสร้างความไม่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามเป็นมาตรการที่มีประโยชน์จริงสำหรับผู้ที่ได้รับ กระแสโลกาภิวัตน์อาจบังคับให้รัฐมีความจำเป็นต้องนำระบบปกป้องสวัสดิการสังคม (Social safety nets) ที่ทันสมัยและเป็นระบบมากขึ้นมาใช้แทน ชุดของมาตรการปกป้องทางสังคมดังกล่าวครอบคลุมถึงการอุดหนุนทางการศึกษา อาหารเสริมและนมแก่เด็ก ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน เบี้ยสวัสดิการสังคม เงินชดเชยการว่างงาน การฝึกอาชีพ การสร้างหลักประกันมาตรฐานของบริการสาธารณสุข การส่งเสริมให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชน (Community empowerment) รวมทั้งการสร้างเสริมศักยภาพของชุมชน (Capacity building) ด้วย

เมื่อการไหลเข้ามาของกระแสโลกาภิวัตน์มีราคาที่ต้องจ่ายโดยราคาดังกล่าวส่วนหนึ่งสะท้อนอยู่ในรูปของการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายภาครัฐ ดังข้างต้นแล้ว รัฐหรือผู้บริหารนโยบายจึงจำเป็นต้องหาวิธีที่ประหยัดในเชิงต้นทุน (Cost-effective) มากที่สุด สำหรับการจัดสรรบริการสาธารณะ และในขณะเดียวกันลดหรือตัดรายจ่ายในโครงการที่ไม่จำเป็นออก

นโยบายการคลังด้านรายรับ

โลกาภิวัตน์ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบภาษีอากรของประเทศ โดยทั่วไป กล่าวคือ

ประการแรก การเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนอันเป็นผลพวงที่ตามมาของกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้มาตรการการกีดกันทางการค้าในรูปแบบของการตั้งกำแพงภาษีต้องมีอันหมดไปในที่สุด ดังนั้นรายได้จากภาษีอากรในส่วนดังกล่าวจึงมีแนวโน้มลดน้อยถอยลงตามลำดับ กอปรกับรัฐไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีที่สูงสำหรับสินค้าฟุ่มเฟือยได้อย่างเช่นเคย เนื่องจากความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งและการทำธุรกรรมโดยใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยี อาทิ การพาณิชย์เชิงอิเล็กทรอนิกส์ (E-commerce) สามารถอำนวยความสะดวกให้ผู้บริโภคหาสินค้าได้จากแหล่งที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบได้

ประการที่สอง การเปิดเสรีตลาดทุนส่งผลให้รัฐไม่สามารถคาดหวังรายได้ภาษีจากการไหลเข้ามาของทรัพยากรทางการเงินจากต่างประเทศได้อย่างเดิม เนื่องจากแรงผลักดันให้มีการลดอัตราภาษีดังกล่าวลง

ประการที่สาม ในส่วนของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal income taxes) และภาษีเงินได้นิติบุคคล (Cooperate income taxes) นั้น การแข่งขันด้านภาษีในระดับนานาชาติส่งผลให้อัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal tax rates) ดังกล่าวลดลงอย่างมีนัยสำคัญ โดยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา อัตราภาษีสองประเภทข้างต้นลดลงประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ (Tanzi, 2004)

เพื่อที่จะชดเชยกับการสูญเสयरายได้ภาษีอากรดังกล่าว รัฐจำเป็นต้องแสวงหามาตรการและช่องทางในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมทั้งในรูปแบบของนวัตกรรมภาษีใหม่ๆ และการขยายฐานภาษีเดิม รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการจัดเก็บ และมาตรการในการจัดการการหลบเลี่ยงภาษีที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในทางทฤษฎีและหลักฐานเชิงประจักษ์ มาตรการทางภาษีสามารถก่อให้เกิดการบิดเบือน (Distortion) ทางเศรษฐกิจ กระทบต่อแรงจูงใจในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการตัดสินใจใช้ปัจจัยการผลิต ดังนั้นรัฐมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ในเชิงลึกสำหรับมาตรการทางภาษีที่จะประกาศใช้เพื่อเพิ่มรายได้ทางภาษีมาชดเชยกับส่วนที่ขาดหายไปดังกล่าว

3.



การกระจายอำนาจทางการคลังภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญอันใหม่ของการปฏิรูปเชิงนโยบายที่เป่าประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน การกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวประกอบด้วยการจัดสรรและถ่ายโอนทรัพยากรทางการคลัง (Fiscal revenue) และทรัพยากรมนุษย์ (Human resources) รวมถึงอำนาจในการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงบริหาร (Policy and administrative authority) บางส่วนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

การกระจายอำนาจทางการคลังในความหมายกว้างคือการจัดระบบความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ของอำนาจการบริหารทรัพยากร Rondinelli (1999) นิยามการกระจายอำนาจไว้ว่า คือการถ่ายโอนอำนาจและความรับผิดชอบด้านบริการสาธารณะจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นหรือองค์กรกึ่งอิสระของรัฐ การกระจายอำนาจประกอบด้วยหลายมิติด้วยกันคือ การกระจายอำนาจทางการปกครอง การกระจายอำนาจทางการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจทางการคลัง โดยแต่ละมิติมีความแตกต่างกันในด้านรูปแบบ นัยเชิงนโยบาย และเงื่อนไขที่นำไปสู่ความสำเร็จ ดังนั้นผู้บริหารนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบก่อนจะตัดสินใจว่าอำนาจ

หน้าที่ ความรับผิดชอบใดควรจะทำโอนให้ส่วนท้องถิ่นดูแล

เมื่อพิจารณาถึงที่มาและเหตุผลของการกระจายอำนาจทางการคลัง Kee (2003) ได้สรุปเหตุผลพื้นฐานไว้สามประการด้วยกัน:

1) รัฐบาลกลางเริ่มพบว่ามีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงที่จะไม่สามารถเผชิญหรือแบกรับกับความต้อ่งการที่มากขึ้นและมีความหลากหลายในท้องถิ่นที่กระจายตัวกันอยู่นอกกับมีความคิดริเริ่มที่จะสร้างศักยภาพของท้องถิ่น (Local capacity building) โดยการมอบหมายความรับผิดชอบลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) รัฐบาลกลางเริ่มที่จะมองหาความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะช่วยให้ข้อมูลและร่วมคิดค้นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยผู้บริหารเริ่มเรียกร้องให้มีการเพิ่มระดับความสามารถในการตัดสินใจหาระดับท้องถิ่นและต้องการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นได้เองเพื่อนำไปใช้จ่ายตามภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ

การกระจายอำนาจทางการคลังถูกมองในฐานะที่เป็น “วาระแห่งการปฏิรูป (Reform agenda)” ของหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเผชิญกับความท้าทายและกระแสการเปลี่ยนแปลงที่มีความเป็นพลวัตมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน

กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีของการกระจายอำนาจทางการคลัง

ในการออกแบบเชิงนโยบายในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคม โดยทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจประเด็นของประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเท่าเทียม (Equity) นโยบายการคลังจึงประกอบไปด้วยหน้าที่หลักๆ สามส่วนด้วยกันคือ

หน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพ (Stabilization functions) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารตัวแปรเศรษฐกิจมหภาคโดยรวมโดยการใช้เครื่องมือทางการคลังและนโยบายการเงิน เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่ารัฐบาล

กลางควรทำหน้าที่ในการดูแลสุขภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และ
ค่าใช้จ่ายในการทำหน้าที่ดังกล่าวควรมาจากฐานรายได้ทางภาษีที่กว้าง
(Broad-based tax)

หน้าที่ในการกระจาย (Distribution functions) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ
บทบาทของรัฐในการดูแลเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายตัวของรายได้
และความเท่าเทียมกันเรื่องของโอกาสในการสะสมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ
หน้าที่ดังกล่าวควรเป็นภาระของรัฐบาลกลางที่จะเข้ามาดูแลมากกว่าที่จะ
เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเหตุผลสองประการคือ
ประการแรก รัฐบาลกลางมีเครื่องมือทางภาษีที่จะใช้จัดการเรื่องความ
เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ประการที่สอง เนื่องจากผู้เสียภาษีสามารถ
ที่จะเปลี่ยนถิ่นฐานไปได้จากที่หนึ่งไปสู่อีกที่หนึ่งเพื่อให้ได้รับประโยชน์จาก
นโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิดผลเชิงบวกต่อพื้นที่นั้นๆ ผลดังกล่าวทำให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้นโยบายที่ว่า เก็บภาษีจากคนรวยไป
กระจายช่วยคนจนได้

หน้าที่ในการจัดสรร (Allocation functions) เกี่ยวข้องกับบทบาท
ของรัฐในการจัดสรรสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน แต่ละระดับของรัฐมี
ประสิทธิภาพที่ต่างกันในการจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ กล่าวคือ
รัฐบาลกลางมีประสิทธิภาพมากกว่าในการให้บริการป้องกันประเทศ องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่าในการให้บริการป้องกันอัคคีภัย
หรือบริการฉีดวัคซีนป้องกันไข้เลือดออก ในความพยายามที่จะจับคู่ (match)
รายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจในเรื่อง
ประสิทธิภาพ ความไม่สมดุลในแนวตั้ง (Vertical imbalance) หรือความไม่
สอดคล้องกันระหว่างรายได้กับรายจ่าย ความเป็นธรรมในแนวราบ (Horizontal
equity) หรือศักยภาพทางการคลังระหว่างพื้นที่ และผลกระทบภายนอก

กรอบแนวคิดในเรื่องหน้าที่ความรับผิดชอบทางการคลังข้างต้น
ช่วยให้เรามีภาพคร่าวๆ ในใจว่า รัฐบาลกลางหรือโดยท้องถิ่นควรเก็บภาษี
ประเภทใด อำนาจในการจัดเก็บภาษีแต่ละประเภทควรเป็นของใคร โดย
ทั่วไปหลักการของการคลังสาธารณะคือ ทรัพยากรทางการคลังกับภาระ
หน้าที่ต้องไปด้วยกัน (Finance should follow function) ถ้าท้องถิ่นถูกระบุ

ให้รับมอบหมายหน้าที่หนึ่งๆ หน้าที่นั้นต้องมีทรัพยากรทางการคลังติดตามให้ด้วย ถ้ารายได้ที่หามาได้ไม่พอกับค่าใช้จ่าย ท้องถิ่นต้องเพิ่มการจัดเก็บหรือไม่ก็ต้องพึ่งพเงินโอนหรือภาษีแบ่ง เพื่อที่จะมาช่วยอุดรายจ่าย

ข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งการกระจายอำนาจทางการคลัง

(For and against fiscal decentralization)

ฝั่งของด้านที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น มีข้อสนับสนุนหลัก คือ การกระจายอำนาจทางการคลังนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและส่งเสริมกับธรรมาภิบาล

ประสิทธิภาพ (Efficiency value): ในทางเศรษฐศาสตร์ ประสิทธิภาพถูกมองว่ามีความหมายคือ การบรรลุระดับสูงสุดของสวัสดิการสังคม (Maximization of social welfare) ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ โดยรัฐนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า คุณลักษณะพิเศษของการเป็นสินค้าสาธารณะ² ก่อให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า ติตัวฟรี (Free riding problem) กล่าวคือผู้ได้รับประโยชน์จากสินค้าสาธารณะไม่เปิดเผยความเต็มใจที่จะจ่ายจริงเพื่อให้ได้รับสินค้าดังกล่าว (Untruthful revelation of preferences) ทำให้เกิดความยากลำบากสำหรับรัฐในการจะตัดสินใจว่าจะผลิตสินค้าบริการสาธารณะหนึ่งๆ จำนวนเท่าไร ตรงกันข้ามกับการตัดสินใจในการผลิตสินค้าเอกชนที่สามารถใช้กลไกราคาเข้ามาช่วยในการตัดสินใจผนวกกับข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้บริโภคมีความต้องการที่หลากหลายต่อสินค้าและบริการสาธารณะ และความต้องการในแต่ละพื้นที่ก็แตกต่างกันออกไป การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะแบบเหมารวมในระดับประเทศจึงไม่อาจทำให้บรรลุสวัสดิการสูงสุดได้ ดังนั้นสิ่งที่พึงปรารถนาก็คือ การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะ เฉพาะเจาะจงมากขึ้นตามพื้นที่ระดับย่อยลงมา โดยพิจารณาตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ (Wolman, 1997)³

ธรรมาภิบาล (Governance): รวมถึงความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกระจายอำนาจยังผลให้มีการจัดสรรอำนาจในการตัดสินใจเข้าใกล้ประชาชนมากขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการด้านต่างๆ

และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นมากกว่าข้าราชการส่วนกลาง กอปรกับการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะทำให้มีโอกาสการนำประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นมาถกเถียงกันต่างจากการเลือกตั้งในระดับชาติที่มักจะได้ฟังเข้าไปที่เรื่องการจัดสรรทรัพยากรและบริการสาธารณะในส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นเองการเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ทั้งคัดสรร (select) และสร้างความรับผิดชอบของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อประชาชน (holding politicians accountable)

ในอีกฝากฝั่งของข้อโต้แย้งที่มีต่อการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น นักวิชาการจำนวนหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตไว้หลายประการถึงข้อที่ควรคำนึง (Hommes, 1996; Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995) Tanzi (1995) ได้หยิบยกข้อวิพากษ์วิจารณ์ไว้หลายประเด็นดังแสดงข้างล่างนี้สำหรับสถานการณ์ที่ต่างกรรมต่างวาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีสำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่การกระจายอำนาจทางการคลังอาจนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ต่ำกว่าที่ปรารถนา (Sub-optimal):

- 1) ประชาชนผู้เสียภาษีอาจมีข้อมูลไม่สมบูรณ์หรือไม่มีอำนาจในทางการเมืองที่จะกดดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจโดยยึดหลักประสิทธิภาพเรื่องทรัพยากร (Resource-efficient decisions)
- 2) นักการเมืองท้องถิ่นอาจมีแนวโน้มจะทุจริตได้มากกว่านักการเมืองระดับชาติ ถ้าการตรวจสอบควบคุมลงไปไม่ถึง
- 3) โดยทั่วไประบบราชการในส่วนกลางมีคุณภาพมากกว่าระบบราชการส่วนท้องถิ่น
- 4) หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมักจะขาดระบบการบริหารจัดการรายรับรายจ่ายที่ดีที่จะช่วยในการตัดสินใจในทางเลือกของการใช้เงินงบประมาณหรือเรื่องทางเลือกในการการจัดเก็บภาษี
- 5) การกระจายอำนาจทางการคลังอาจลดความสามารถของรัฐบาลกลางในการจัดการโครงสร้างทางการคลังที่ไม่สมดุล

Prud'homme (1995) ได้กล่าวเสริมในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพว่าถ้าจะให้ภาคท้องถิ่นมีความสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ภาพ ย่อมต้องให้ภาคท้องถิ่นมีฐานะทางการคลังที่เอื้อด้วย แต่เงื่อนไขที่จำเป็นดังกล่าวไม่เกิดกับประเทศกำลังพัฒนา ผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นคือ ความไม่เท่าเทียมทางการคลัง (Fiscal inequities) จะเกิดขึ้นพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจ

เขายังได้ตั้งข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ในหลายๆ เรื่องของการผลิตและจัดสรรบริการสาธารณะนั้น ปัญหาไม่ได้อยู่ที่ว่าบริการสาธารณะควรจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ แต่ปัญหาที่แท้จริงอยู่ที่ว่าจะจัดระบบการผลิตบริการสาธารณะร่วม (Joint production) อย่างไรระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ

ในประเด็นถัดมา ถ้ามองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะเสมือนฝ่ายปฏิบัติ (Agents) โดยรัฐบาลกลางอยู่ในฐานะเสมือนผู้บังคับบัญชา (Principal) ของฝ่ายปฏิบัติ เมื่อมีการมอบอำนาจแก่ท้องถิ่นแล้ว อาจทำให้เกิดข้อจำกัดแก่รัฐบาลกลางในการเข้าไปมีบทบาทเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่นได้

กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจทางการคลังโดยขาดทฤษฎีเป็นฐานรองรับจะทำให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากตามมา ไม่พบว่า มีนักวิชาการคนใดที่เสนอให้มีการกระจายอำนาจแบบเต็มรูปแบบ (Full decentralization) หากแต่สิ่งที่เสนอนั้นคือการกระจายอำนาจทางการคลังและภาระหน้าที่บางส่วนโดยพิจารณาศักยภาพของท้องถิ่นเป็นหลัก (Decentralization of some functions) รัฐบาลกลางยังคงต้องคงไว้ซึ่งรายได้ที่เพียงพอและอำนาจการตัดสินใจที่ต้องใช้ในการทำหน้าที่เรื่องการรักษาเสถียรภาพและเรื่องการกระจายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

4.



การกระจายอำนาจทางการคลังในฐานะเกมแห่งการมอบหมายงาน
(Decentralization as a delegation game)

เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นด้วยกรอบแนวคิดเชิงสถาบันผ่านทฤษฎีการมอบหมายงาน (Theory of delegation) ประเด็นคำถามหลักที่พึงพิจารณาคือ

- ภายใต้เงื่อนไขใดที่เป็นการดีกว่าถ้ารัฐบาลจะมอบหมายหรือถ่ายโอนงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าที่จะยึดกุมอำนาจและทรัพยากรในการตัดสินใจไว้เสียเอง

- เมื่อรัฐและอปท. มีปฏิสัมพันธ์กันในเชิงกลยุทธ์ (Strategic interaction)⁴ จะมีการจัดการโครงสร้างในเชิงสถาบันอย่างไรให้เกิดผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพ (Efficient outcome)

แบบจำลองอย่างง่ายที่จะนำเสนอต่อไปด้านล่างนี้ได้ใช้เครื่องมือคือทฤษฎีเกมแบบ non-cooperative มาอธิบาย⁵ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เข้าใจในเชิงทฤษฎีและแนวคิดก่อนว่า ทำไมการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้กับอปท. (Delegation)⁶ จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องอาศัยความเข้าใจถึงเป้าหมายของรัฐ เป้าประสงค์ของอปท. รูปแบบ เงื่อนไข หรือลักษณะการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐและอปท. รวมถึงแรงจูงใจ (Incentives) ในการปฏิบัติงานของอปท. และประเด็นที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

เกมการถ่ายโอนภารกิจ (Delegation game) ดังกล่าวประกอบด้วยผู้เล่น (Players) สองฝ่าย คือ รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยรัฐบาลอยู่ในฐานะที่อาจเรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชา (Principal) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในฐานะฝ่ายปฏิบัติงาน (Agent) โดยผู้เล่นทั้งสองฝ่ายต่างก็มุ่งแสวงหาผลตอบแทนสูงสุดหรือต้องการจะบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ของแต่ละฝ่าย

ทางเลือกหรือกลยุทธ์ของผู้เล่นแต่ละฝ่ายคือ สำหรับรัฐบาลกลางมีทางเลือกของการกระทำ (Choice of Actions) อยู่สองทางเลือกคือ มอบหมายงาน (Delegate) หรือควบคุม (Control) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกของการกระทำ (Choice of Actions) อยู่สองทางเลือกเช่นกันคือ เลือกที่จะขยันขันแข็ง (Work) หรือเลือกที่จะบ่ายเบี่ยงงาน (Shirk)⁷ ในเกมดังกล่าวข้อสมมติอีกอันหนึ่งที่สำคัญคือผู้เล่นแต่ละฝ่ายมีข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับเกมที่กำลังเล่นอยู่ (กล่าวคือรู้ถึงทางเลือกที่ตนและฝ่ายตรงข้ามสามารถเลือกได้ และรู้ผลตอบแทนของเกม (Payoffs)), ผู้เล่นแต่ละคนรู้ว่าฝ่ายตรงข้ามก็รู้เช่นเดียวกัน (each knows the other know), และเรื่องไปไม่มีที่สิ้นสุด (ad infinitum)⁸

ผลลัพธ์ที่จะเป็นไปได้ทั้งหมดมีอยู่สี่กรณีด้วยกันดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ผลตอบแทนของผู้เล่นแต่ละฝ่าย (Payoff matrix)

	ขยัน (Work)	บ่ายเบี่ยงงาน (Shirk)
รัฐบาลกลาง มอบหมาย (Delegate)	a, w	b, x
ควบคุม (Control)	c, y	d, z

เกมดังกล่าวข้างต้นสังเกตได้ว่าไม่ได้ถูกกำหนดตัวเลขผลตอบแทนลงไป ดังนั้น การจัดลำดับความพอใจของแต่ละผู้เล่นจะนำมาซึ่งสถานการณ์ต่างๆ หลากหลายที่สามารถเกิดขึ้นได้ซึ่งเราไม่สามารถจะบรรยายได้ทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากมีจำนวนสถานการณ์เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับประเด็นที่เราสนใจในเกมการมอบหมายงาน⁹ ดังนั้นจึงกำหนดสมมติฐานเกี่ยวกับความพอใจของผู้เล่นสองข้อด้วยกันเพื่อให้ลดขนาดจำนวนของเกมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่เราสนใจ

สมมติฐานข้อที่หนึ่ง: การเลือกทำงานหนัก (work or put high effort) ของอปท. เป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางพึงปรารถนา

สาระสำคัญของสมมติฐานข้อนี้ก็คือ รัฐบาลกลางพึงปรารถนาให้อปท. ทำงานหนัก (work) มากกว่าที่จะบ่ายเบี่ยงงาน (shirk) กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐบาลกลางจะเลือกมอบหมายหรือควบคุมก็ตาม รัฐบาลกลางได้รับประโยชน์มากกว่า (better off) ถ้าอปท. เลือกที่จะทำงาน (work) นั่นคือ $a > b$ และ $c > d$.

สมมติฐานข้อที่สอง: ทั้งสองฝ่ายชอบ (prefer) ผลลัพธ์ (Delegate, Work) มากกว่า (Control, Shirk) กล่าวคือ $a > d$ และ $w > z$.

ด้วยสมมติฐานข้อที่หนึ่งและสอง ทำให้ผู้เล่นกล่าวคือ รัฐบาลกลางมีจำนวนรูปแบบการเรียงลำดับความพึงพอใจอยู่ 5 ลักษณะด้วยกัน ส่วนอปท. มี 12 ลักษณะของการจัดลำดับความพึงพอใจ ทำให้จำนวนเกมที่เป็นไปได้ลดขนาดลงเหลือ 60 เกมด้วยกัน Bendor, Glazer, และ Hammond (2001) ได้สรุปผลลัพธ์ที่เป็นไปได้ออกเป็นห้ากลุ่มด้วยกัน แต่ละกลุ่มมีลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมอบหมายงานแตกต่างกันออกไปตามข้อสมมติและสถานการณ์ สะท้อนระดับความยากง่ายของปัญหาในการมอบหมายงานที่แตกต่างกัน

กลุ่มแรก: ผลลัพธ์ของเกมคือ เกิดดุลยภาพแบบแนชที่เป็นหนึ่งเดียวและบรรลุ Pareto optimal

ในสถานการณ์ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางระดับกระทรวงมีเรื่องและวาระต้องพิจารณาเยอะ มีต้นทุนธุรกรรมในการสื่อสารเพื่ออธิบายรายละเอียดและลักษณะงานให้แก่อปท. ค่อนข้างสูง ดังนั้น กรณีนี้ทางเลือกเด่นทางเดียว (Dominant strategy) ของรัฐบาลกลางก็คือ มอบหมายภาระงานให้อปท. ไปทำเลย ($a > c$ และ $b > d$). ถ้าอปท. เลือกทางเลือก work ก็เป็นผลดีกับรัฐบาลกลาง ถ้าอปท. เลือกทางเลือก shirk รัฐบาลก็ต้องยอมรับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ต่อมาถ้าเราสมมติให้ฝ่ายอปท. ไม่มีทางเลือกเด่น (no dominant strategy) กล่าวคือ ทางเลือกที่ดีที่สุดที่อปท. ควรเลือก (best move) ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลกลางเลือกใช้กลยุทธ์อะไร ถ้ารัฐบาลเลือกทางเลือกควบคุม (control) อปท. เลือกบ่ายเบี่ยงงาน (shirk) และถ้ารัฐบาลเลือก มอบหมาย (delegate) อปท. เลือก ทำงาน (work)

เนื่องจากทางเลือกเด่นของรัฐบาลในกรณีนี้คือ มอบหมาย (Delegate) ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้ของเกมในสถานการณ์นี้คือ (Delegate, Work) ภายใต้ข้อสมมุติที่หนึ่งและสอง รวมทั้งข้อสมมุติที่ว่ารัฐบาลกลางมีภาระล้นมือ ที่ต้องดูแลซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาและมีประสิทธิภาพ (desirable and efficient) กรณีนี้ไม่น่าตื่นเต้นในเชิงทฤษฎี เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่มีปัญหาหรือความสลับซับซ้อน บทสรุปสำหรับสถานการณ์จำลองในกรณีนี้คือ เมื่อรัฐบาลมีภาระล้นมือ ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับตนคือ มอบหมายงานหรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไปทำ และยอมรับจากการตัดสินใจนั้น

กลุ่มที่สอง: ผลลัพธ์ของเกมคือ มีดุลยภาพเกิดขึ้นหลายดุลยภาพด้วยกัน (Multiple equilibria) แต่สามารถเรียงลำดับ (rank) ว่าดุลยภาพใดมีคุณลักษณะเป็นที่ปรารถนามากกว่ากันตามแนวคิดของพาเรโต (Pareto ranked)

ในกลุ่มแรก จะเห็นได้ว่า อย่างน้อยผู้หนึ่งฝ่ายมีทางเลือกเด่น (Dominant strategy) ในกลุ่มที่สองนี้จะพิจารณาถึงสถานการณ์จำลองที่

ผลลัพธ์ของเกมขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์กันในเกมกลยุทธระหว่างผู้เล่นทั้งสองฝ่าย ยกตัวอย่างเช่น สมมติให้มีการเจรจาตกลงกันระหว่างผู้เล่นคือ ถ้ารัฐบาลกลางเต็มใจที่จะถ่ายโอนอำนาจให้ อปท. จะขยันทำงาน (work or put high effort) และถ้ารัฐบาลกลางเลือกที่จะควบคุม อปท. เลือกจ่ายเบื่องานหรือขี้เกียจ (shirk or put low effort) และถ้าอปท. เลือกที่จะจ่ายเบื่องาน (shirk) รัฐบาลก็ต้องการทำทุกอย่างด้วยตัวเอง วนเวียนไปเช่นนี้ ในกรณีนี้ผลลัพธ์ของเกมจึงมีดุลยภาพแบบแนชเกิดขึ้นสองดุลยภาพโดยดุลยภาพที่ดีกว่า (the better equilibrium) มีคุณสมบัติเป็นทั้ง Pareto Superior และ Pareto Optimal ประเด็นที่ว่าดุลยภาพใดจะเกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับว่าผู้เล่นฝ่ายใดเป็นผู้เริ่มเล่นก่อน ยกตัวอย่างเช่นถ้ารัฐบาลเป็นผู้เริ่มเล่นก่อนโดยส่งสัญญาณ (Signaling)ว่าจะมอบหมายหรือถ่ายโอน (delegate) อปท. จะเลือกขยันทำงาน (Work) ถ้ารัฐบาลส่งสัญญาณว่าจะเลือกควบคุมการทำงาน (control) อปท. จะเลือกที่จะจ่ายเบื่องานหรือใส่ความพยายามในระดับต่ำในการทำหน้าที่ (shirk or put low effort) เมื่อคาดการณ์ได้ดังนี้ สิ่งที่ดีที่สุดสำหรับรัฐบาลคือเลือกที่จะถ่ายโอนงาน (delegate) เป็นต้น

กลุ่มที่สาม: ผลลัพธ์ของเกมคือ มีดุลยภาพเกิดขึ้นหลายดุลยภาพด้วยกัน (Multiple equilibria) แต่ไม่สามารถจัดลำดับตามแนวคิดของพาเรโตได้ (not Pareto ranked)

ในจำนวนเกมที่เป็นไปได้ 60 รูปแบบนั้น มีดุลยภาพอยู่สองดุลยภาพด้วยกันที่มีปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างผู้เล่นเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือเมื่อพิจารณาตารางที่ 1 ประกอบ ถ้าให้เลือกระหว่างผลลัพธ์ช่อง (delegate, shirk) และช่อง (control, work) รัฐบาลปรารถนาจะให้ผลลัพธ์ตกในช่อง (control, work) มากกว่า อย่างไรก็ตามถ้าอปท. เลือก shirk รัฐบาลกลางก็ไม่อยากเข้าไปมีส่วนพัวพันกับผลที่อาจไม่พึงปรารถนา ($b > d$)¹⁰

อย่างไรก็ตาม ในทางตรงกันข้าม อปท. อาจจะให้ผลลัพธ์ตกในช่อง (delegate, shirk) มากกว่าที่จะเป็น (control, work) พุดอย่างไม่เป็นทางการก็คือ ถ้าจะต้องถูกควบคุมแล้วต้องขยัน เลือกได้รับโอนอำนาจแล้วขี้เกียจดีกว่า ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างดุลยภาพ

สองดุลยภาพที่เป็นไปได้ทั้งคู่ (conflict over equilibria) นัยที่ตามมาก็คือ ผู้เล่นที่มีโอกาสได้เล่นก่อนจะเกิดความได้เปรียบ (First-mover advantage) ถ้ารัฐเป็นผู้เล่นก่อนและเลือกที่จะถ่ายโอน (delegate) อปท. จะตกอยู่ในภาวะจำยอมต้องเลือกทำงานหนัก (work or put high effort) อย่างไรก็ดี ถ้าฝ่ายหลังสามารถส่งสัญญาณที่น่าเชื่อถือว่าตนจะเลือกที่จะ shirk รัฐบาลกลางก็อาจจำเป็นต้องเลือกมอบหมายงาน (delegate) เพื่อเอาตัวห่างออกจาก การความเสี่ยงที่จะถูกตำหนิในกรณีที่ผลของงานออกมาไม่เป็นที่น่าพึงปรารถนา (ของประชาชน)

กลุ่มที่สี่: ผลลัพธ์ของเกมคือ เกิดดุลยภาพแบบแนชที่เป็นหนึ่งเดียวแต่เป็น Pareto Inferior

ในบรรดาผลลัพธ์ที่สามารถจะเกิดขึ้นทั้งหมด (all possible outcomes) ดุลยภาพแนชที่มีคุณสมบัติต่อหรืออาจกล่าวได้อย่างง่ายว่า เป็นสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์จะให้เกิด ก็คือ (control, shirk) รัฐบาลกลางเลือกควบคุม, อปท. เลือกใส่ความพยายามในการปฏิบัติงานระดับต่ำ หรือ ขี้เกียจนั่นเอง สถานการณ์เช่นนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากกลยุทธ์เด่น (dominant strategy) ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือ ทั้งสองฝ่ายเป็นกลยุทธ์เด่นที่เลว (bad dominant strategy) และนำไปสู่ดุลยภาพแนชที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่ได้รับประโยชน์อันพึงจะได้รับ (sub-optimal) สถานการณ์เช่นนี้มีความละม้ายคล้ายคลึงกับเกมภาวะเขาควางของนักโทษ (Prisoners' Dilemma) ที่เป็นที่รู้จักกันดีในสำหรับผู้ที่เคยศึกษาทฤษฎีเกมมาบ้างแล้ว

กลุ่มที่ห้า: ผลลัพธ์ของเกมคือไม่เกิดดุลยภาพแบบแนช (No Pure Nash Equilibria)

สมมุติว่ารัฐบาลกลางและอปท. ประสบกับปัญหาว่าด้วยการจัดสรร แบ่งความดีความชอบกันอย่างไรในกรณีผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ ออกมาเป็นที่น่าพึงปรารถนา หรือใครจะเป็นผู้ถูกตำหนิมากกว่ากัน อย่างไรก็ตามในกรณีที่ผลลัพธ์ดังกล่าวไม่พึงปรารถนา รัฐบาลกลางสามารถที่จะรักษาระยะห่างและหลีกเลี่ยงการถูกตำหนิเมื่อเลือกที่จะมอบหมายงานให้

กับอปท. แต่ในขณะที่เดียวกันถ้าผลลัพธ์ของงานออกมาดี รัฐบาลกลางก็อยากจะได้รับการตระหนักหรือสรรเสริญจากสาธารณะว่าเป็นผลงานของรัฐบาลกลาง นั่นก็คือ ประสงค์จะเลือกทางเลือกควบคุม (control) สำหรับอปท. แน่แน่นอนว่าใส่ความพยายามทำงานหนักแต่ถูกรัฐบาลกลางยึดฉวยความดีความชอบ ย่อมเป็นสิ่งไม่พึงประสงค์ ดังนั้นอปท. เลือกที่จะใส่ความพยายามระดับต่ำ (shirk or low effort) ในขณะที่รัฐบาลกลางเลือกมอบหมายงาน (delegate) แต่เมื่อมีโอกาสได้รับความดีความชอบด้วยความน่าจะเป็นระดับหนึ่งอปท. ก็จะมีเลือกที่จะใส่ความพยายามระดับสูง (work or high effort) กระบวนการตัดสินใจกึ่งเวรียนอย่างนี้เรื่อยไป ดังนั้นคุณภาพที่จะเกิดขึ้นก็คือผู้เล่นทั้งสองฝ่ายต่างสุ่มเลือก (randomize) ทางเลือกที่ตนมีอยู่ ถ้าสถานการณ์เช่นนี้ดำรงอยู่ การจัดการเชิงสถาบัน (Institution arrangement) ไม่สามารถกำจัดพฤติกรรมที่ไม่อยู่กับร่องกับรอยของทั้งฝ่ายข้างต้นได้

มาถึงตอนนี้ จะเห็นได้ว่า ในการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสองฝ่ายมีประเด็นคำถามในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติที่ควรคำนึงถึงหลายประเด็น อาทิเช่น ภายใต้เงื่อนไขหรือสถานการณ์ใดที่ฝ่ายรัฐมีความเต็มใจในการถ่ายโอนงานให้กับท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขหรือสถานการณ์ใดที่ท้องถิ่นจะทำงานหนัก (Work or High Effort) มากกว่าที่จะทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม (Shirk or Low Effort) ความสามารถของฝ่ายรัฐบาลกลางในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น (Monitoring) การแบ่งสรรความดีความชอบระหว่างสองฝ่าย ประเด็นเรื่องข่าวสารข้อมูลที่ไม่สมมาตรเช่น รัฐไม่แน่ใจว่าท้องถิ่นมีศักยภาพในการทำงานที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ (Competency Problems) ไม่แน่ใจว่าท้องถิ่นมีจุดยืนทางนโยบายคล้ายหรือต่างจากของตน ประเด็นคำถามเหล่านี้ตอกย้ำความสำคัญ ของคำถามใหญ่คือ จะจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายอย่างไรให้ผลลัพธ์ออกมาเป็นประโยชน์ต่อสวัสดิการสังคมมากที่สุด

5.



บทส่งท้าย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า กระแสโลกาภิวัตน์หรือโลกไร้พรมแดนนั้น ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากแต่ว่าจะเผชิญกับกระแสดังกล่าวอย่างไรจึงจะสามารถนำผลบวกที่กระแสดังกล่าวนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสวัสดิการของสังคม และลดทอนผลกระทบเชิงลบที่กระแสดังกล่าวนำมาอีก เช่นเดียวกันให้น้อยที่สุด ในการจะกระทำให้บรรลุตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการรับประโยชน์ที่สามารถจะเกิดขึ้นได้จากกระแสดังกล่าว และมีกลไกที่ทำหน้าที่จัดสรรและกระจายผลประโยชน์และโอกาสไปสู่ภาคส่วนต่างๆ ในขณะเดียวกันรัฐจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อลดทอนและช่วยเหลือประชาชนหรือภาคเศรษฐกิจที่อาจได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมจากกระแสโลกาภิวัตน์ นโยบายการคลังจึงมีบทบาทที่สำคัญในการเตรียมความพร้อมด้านสาธารณสุข ประสิทธิภาพการจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อเสริมสร้างเครือข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) การให้ข้อมูลข่าวสาร ความรู้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันด้านทานและเพิ่มศักยภาพท้องถิ่น (Local Capacity Building) ความเข้มแข็งของชุมชน (Community Empowerment) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย (People Participation in Decision Making Process)

การกระจายอำนาจทางการคลังได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระแห่งการปฏิรูป (Reform Agenda) ทางการคลังโดยมีความคาดหวังว่าจะนำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในการผลิต จัดสรร และกระจายบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น และในขณะเดียวกันจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากร (Income Disparities) อีกโสดหนึ่งด้วย ในแง่มุมนี้การกระจายอำนาจทางการคลังมิใช่ “เป้าหมาย (End)” หากแต่เป็น “เครื่องมือ (Means)” ที่รัฐนำมาใช้ในฐานะจักรกลเพื่อความเจริญเติบโตและการกระจายรายได้ (Engine for Growth and Income Distribution)

ในการใช้เครื่องมือดังกล่าว สุดท้ายของบทความได้สะท้อนผ่านมุมมองเชิงทฤษฎีให้ตระหนักถึงว่า ความสำคัญของการออกแบบโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อส่งผลให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาเป็นเรื่องสำคัญและละเอียดอ่อนที่ไม่อาจมองข้ามได้ ความท้าทายจึงอยู่ที่คำถามถัดไปว่า เมื่อผู้กำหนดนโยบายได้ตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะตั้งคำถามกับโครงสร้างเชิงสถาบันที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน และ/หรือจะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้การกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นที่กำลังดำเนินการอยู่เป็นเครื่องมือที่สามารถใช้ในการขับเคลื่อนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้อย่างที่พึงปรารถนา

เชิงอรรถ

¹ สำหรับเครื่องมือที่เป็นทางเลือกที่ใช้เพื่อการปกป้องทางสังคม (Social Protection) สามารถศึกษาได้จาก Tanzi (2002)

² สินค้าสาธารณะ (Public goods) มีคุณลักษณะพิเศษที่สำคัญสองประการคือ ประการแรก ไม่เป็นปรปักษ์ต่อการบริโภค (Non-rival in consumption) กล่าวคือ การบริโภคของบุคคลหนึ่งไม่ได้ทำให้การบริโภคของอีกคนหนึ่งถูกระทบกระเทือน หรือกล่าวได้ว่าต้นทุนส่วนเพิ่มของการบริโภคเป็นศูนย์ ประการที่สอง ไม่สามารถกีดกันการบริโภคได้ (Non-excludable) แม้ว่าผู้บริโภคคนนั้นจะจ่ายหรือไม่จ่ายก็ตาม ตัวอย่างคลาสสิกของสินค้าสาธารณะแท้ (Pure public goods) ก็คือ บริการป้องกันประเทศ ด้วยคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น จึงนำไปสู่ปัญหาที่ผู้บริโภคไม่ปรารถนาที่จะเปิดเผยความต้องการที่แท้จริงว่าเต็มใจจะจ่ายเท่าไรสำหรับปริมาณการบริโภคที่ตนต้องการ ด้วยเหตุนี้กลไกราคาจึงล้มเหลวในการจัดสรรสินค้าสาธารณะ

³ In Bennet, 1990.

⁴ เมื่อมองรัฐบาลกลางและอปท. เป็นเสมือนผู้เล่น (Players) ในเกมการมอบหมายงาน โดยแต่ละฝ่ายมีกลยุทธ์หรือทางเลือกที่สามารถใช้เพื่อให้ฝ่ายตนได้ประโยชน์มากที่สุด ปฏิสัมพันธ์กันในเชิงกลยุทธ์ (Strategic interaction) หมายความว่า เวลาที่ผู้เล่นแต่ละฝ่ายจะตัดสินใจเลือกใช้กลยุทธ์ที่ดีที่สุดสำหรับตนนั้น ได้ทำการคิดคำนึงหรือคาดการณ์ถึงกลยุทธ์ที่ฝ่ายตรงข้ามจะเลือกใช้

⁵ เรียบเรียงและดัดแปลงจาก Bendor, Glazer, and Hammond (2001)

⁶ เพื่อให้เข้ากับบริบทของการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อ่านอาจตีความคำว่า มอบหมายงาน (delegate) ว่ามีความหมายเท่ากับ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากที่เคยปฏิบัติโดยรัฐบาลกลาง ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ

⁷ ในการมองทางเลือกของการกระทำของรัฐบาลกลางสามารถมองได้ในรูปแบบอื่น เช่น ผู้อ่านสามารถมองว่า รัฐบาลกลางมีทางเลือกระหว่าง กระจาย (decentralize) หรือ รวมศูนย์ (centralize) เป็นต้น เช่นเดียวกันในการมองทางเลือกของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถมองได้ในรูปแบบอื่น เช่น ผู้อ่านก็สามารถตีความใน

ความหมายอื่นๆ ได้เช่นมองว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกระหว่าง ทำงานหนัก (work hard) กับอยู่เฉยๆ (remain uninformed) หรือเลือกระหว่าง ทุ่มเท (put high effort) กับทำแบบขอไปที (put low effort) เป็นต้น ทั้งนี้ทั้งนั้น หลักใหญ่ใจความก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ปฏิบัติสามารถเลือกระหว่างทำสิ่งที่รัฐบาลกลางคาดหวังให้ทำนั้นก็คือ ทุ่มเท (high effort) หรือทำสิ่งที่ไม่เป็นผลดีต่อรัฐบาลกลาง นั่นก็คือ เลือกที่จะทำงานแบบขอไปที (Low Effort)

⁸ สำหรับผู้อ่านที่สนใจแนวคิดเชิงทฤษฎีเรื่อง Common Knowledge สามารถศึกษาจากงานวิจัยเรื่อง Agreeing to Disagree โดย Robert J. Aumann ซึ่งตีพิมพ์ใน The Annals of Statistics ปี 1976.

⁹ เนื่องจากผู้เล่นแต่ละคนมีรูปแบบของการจัดลำดับความพอใจของผลลัพธ์ถึง 4! รูปแบบ ซึ่งผลดังกล่าวทำให้มีจำนวนเกมที่เป็นไปได้ทั้งหมดเท่ากับ $(4!)^2 = 576$ เกมด้วยกัน

¹⁰ ในสถานการณ์จำลองนี้ การที่ $b > d$ สะท้อนพฤติกรรมของรัฐบาลกลางที่ว่าเป็นผู้ไม่ชอบรับความเสี่ยง (Risk averse Principal)

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาอังกฤษ

- Bartelsman, Haltiwanger, and Scarpetta. A Better Investment Climate for Everyone, *World Development Report*, 2005.
- Bendor, J., Glazer A., and Hammond T. 2001. Theory of Delegation, *American Review of Political Science*. Vol. 4: 235-69.
- Bennet, R.J. *Decentralization: Local Governments and Markets*. Clarendon Press, London, 1990.
- Chua, Amy. *The World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, New York: Doubleday. 2003.
- Hommel, Rudolf. Conflicts and Dilemmas of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 295-316.
- Kanbur, Ravi. "Income Distribution Implications of Globalization and Liberalization in Africa." (mimeo). 1999.
- Kee, James. 2003. "Fiscal Decentralization: Theory as Reform." Occasional Paper. Prud'homme, Remy. Aug. 1995. "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer*. 10 (2): 201-220.
- Rodrik, Dani. "Why Do More Open Economies have Bigger Government?" *The Journal of Political Economy*, Vol. 106 No. 5. October, 1998.
- Schumpeter, Joseph. 1975. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton. 2002. _____ *Making Globalization Work: The Next Step to Global Justice*. Penguin Allen Lane. 2006.
- Tanzi, Vito. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects" *The World Bank Research Observer*. 295-316.
- Tanzi, Vito. "Macroeconomic Adjustment with Mayor Structural Reform: Implication for Employment and Income Distribution" in Vito Tanzi and Ke-Young

Chu (eds.), *Income Distribution and High Quality Growth*. The MIT Press.
1998.

_____ *Globalization and the Need for Fiscal Reform in Developing Countries*.
Occasional Paper - SITI-06, 2004.