



การลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยอย่างยั่งยืน: ว่าด้วยการประกอบสร้างนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สันหฤษณ์ บุญช่วย

Reduction of Inequality in Thai Society in a Sustainable Manner: Building Policies on Strengthening Local Administrative Organizations

Sunhakrisana Boonchuay

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

เลขที่ 85 ถนนมาลัยแมน อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม 73000

Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University

No. 85 Malaiman Road, Muang, Nakhon Pathom 73000, Thailand

Corresponding author. E-Mail address: thodsaponboonchuay@hotmail.com

Received: 4 May 2020; Revised: 4 June 2020; Accepted: 10 June 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการดำรงอยู่ของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ตลอดจนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การค้นหานโยบายสังคมเพื่อลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน จากการศึกษางานวิจัย งานวิชาการ และวิทยานิพนธ์ ของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงงานวิชาการขององค์กรระหว่างประเทศ พบว่า ความเหลื่อมล้ำอาจหมายถึงรวมถึงความไร้ยุติธรรม ไม่เท่าเทียมกัน หรือเต็มไปด้วยความบิดเบี้ยวในทุกๆ ภาคส่วนของสังคมและจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป สำหรับประเทศไทยปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานนี้ ปรากฏตัวในหลายรูปแบบซึ่งเป็นผลมาจากความเชื่อมโยงทั้งปัจจัย การพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่กระนั้นยังไม่สามารถหาทางในการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจน และยั่งยืนได้ นำมาซึ่งความต้องการในการสถาปนาชุดนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเรื่องงบประมาณ, บุคลากร และการสร้างการเป็นหุ้นส่วนระบบเครือข่าย หากสามารถผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติได้แล้วจะเป็นการลดทอน ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ นโยบาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This article aimed to study the existence of the inequality problem in the society including a situation of inequality in Thai society so as to seek a social policy guideline to reduce the inequality problem in Thai society in a sustainable manner. Based on studying research papers, academic work and theses of scholars in the country and abroad including academic work of international organizations, it is found that inequality possibly includes injustice, inequity or distortion in every sector of the society and it appears to exist further. In Thailand, inequality problem has been with Thai society for such a long time and appeared in many forms, resulting from connectivity of development factors by leaps and bounds, political, economic, and social factors. However, problem solution has not been found in a clear and sustainable manner, leading to a demand in establishing a set of policies on strengthening local administrative organizations with regard to budget, personnel, and building partnership network. If it can be driven to become a national agenda, it can minimize the inequality problem in Thailand in a sustainable manner.

Keywords: Inequality, Policy, Local Administrative Organization

บทนำ

ปรากฏการณ์ทางสังคมที่ได้สะท้อนภาพจริงที่เกิดขึ้นของการเข้าไม่ถึงหรือเมื่อเข้าถึงแล้วแต่กลับไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันนี้ ทำให้มีความพยายามของผู้รู้มากมายต่างพากันแสวงหาสาเหตุว่าอะไรคือต้นตอที่แท้จริงว่าอาจเกิดจากปรากฏการณ์ไปต่าง ๆ นานา ไม่ว่าจะเป็นการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ที่ดูเหมือนว่าทำให้โลกเรามีความอยู่ดีกินดีมากขึ้น แต่ได้สร้างปัญหาให้เกิดตามมาภายหลัง (Warwick-Booth, 2019, p. 12) หรือการที่เรามีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยึดโยงกับแนวเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) สุดโต่งมากเกินไป (Phongpaichit et al., 2009) หรือแม้กระทั่งการที่เรามีการเมืองที่ล่าถอยออกจากความเป็นประชาธิปไตยเกินไปแล้วนั้น (Tanchai, 2019) และนับวันปัญหาความเหลื่อมล้ำยิ่งจะสร้างความสั่นสะเทือนต่อการบริหารงานกิจการสาธารณะของภาครัฐไม่เพียงแต่ประเทศที่กำลังพัฒนาในแถบเอเชียและแอฟริกาเท่านั้น แต่ยังได้ขยายอาณาบริเวณกระทบให้ปัญหากระจายตัวออกไปสู่กว้าง

แม้กระทั่งบรรดาประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยกย่องว่าได้พัฒนาอย่างก้าวกระโดดและเลื่อนชั้นเศรษฐกิจไปสู่เศรษฐกิจที่มุ่งให้ความสำคัญกับภาคบริการ (Service Sector) และเศรษฐกิจในภาคการเงิน (Financial Sector) ก็ตาม ยังได้สร้างความท้าทายต่อการดำเนินงานของภาครัฐมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จึงทำให้พบงานวิชาการเป็นจำนวนมากที่ได้ศึกษาถึงประเด็นความเหลื่อมล้ำสำหรับประเทศที่มีความร่ำรวย (Wealthy Countries) อาทิ บทความวิชาการของ Giordono et al. (2019) ได้ศึกษาเรื่อง Social Policy Perspectives on Economic Inequality in Wealthy Countries ซึ่งเป็นการทบทวนวรรณกรรมเชิงนโยบายเกี่ยวกับความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจในประเทศที่ร่ำรวยโดยเป็นการรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี 2008 ถึง 2018 ในช่วงเวลานี้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการด้านนโยบายสังคมเติบโตขึ้นอย่างมากซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสนใจต่อประเด็นทั้งสองด้านระหว่างแนวโน้มความเหลื่อมล้ำ (Inequality Trends) กับนโยบายสังคมแบบกระจาย (Redistributive Social Policy) ผลการศึกษาของคณะผู้วิจัยดังกล่าว พบว่า วรรณกรรมส่วนใหญ่ให้ความสนใจทั้งความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายทางสังคมกับความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ กอปรกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางสังคมของการกระจายที่สำคัญที่ภาครัฐควรดำเนินการ (Giordono et al., 2019, pp. 97-98) กระนั้นงานวิชาการของ Giordono et al. (2019) ยังได้สะท้อนให้เห็นว่าบรรดาประเทศที่มีเศรษฐกิจที่มีความมั่งคั่งแต่กลับยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ ที่สูงอยู่มาก การที่จะอาศัยกรอบในมิติทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวคงไม่ใช่ทางเลือกเดียวอีกต่อไป สอดคล้องกับงานวิชาการของ Warwick-Booth (2019) ที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบตัวเลขทางเศรษฐศาสตร์จำนวน 3 มูลค่า ได้แก่ 1) ดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ 2) ดัชนีการพัฒนามนุษย์ และ 3) ดัชนีคาดการณ์จำนวนปีในโรงเรียนของประเทศต่าง ๆ พบว่าทั้งสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักรมีมูลค่าในการจัดอันดับที่สูงมาก แต่ตัวเลขมูลค่าดังกล่าวกลับไม่ได้ส่งผลทำให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมหมดไปแต่อย่างใด กลับฝังรากลึกอยู่ในประเทศอย่างเหนียวแน่น (Warwick-Booth, 2019, p. 2)

จึงไม่ใช่เรื่องที่น่าประหลาดใจหากจะมีงานวิชาการจากมิติต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากมิติในสาขาเศรษฐศาสตร์ที่เคยยึดพื้นที่เป็นเวลานานจะได้ถูกขยายขอบเขตการศึกษาไปสู่ศาสตร์สาขาอื่น ๆ อาทิ สังคมวิทยา รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือแม้แต่ด้านนโยบายศาสตร์ เป็นต้น เพราะปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมเป็นมากกว่าที่จะกล่าวเฉพาะเรื่องจำนวนความมั่งคั่งของปริมาณเงิน หรือตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์อีกต่อไปแล้ว แต่มีปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องนำมาศึกษาประกอบให้รอบด้านมากกว่านี้ อาทิ การมุ่งเน้นการเข้าถึงการบริการสาธารณสุข การศึกษา เทคโนโลยี กระบวนการยุติธรรม เพศ หรือแม้แต่ความเท่าเทียมกันทางด้านการเมือง เป็นต้น การศึกษาจากศาสตร์ต่าง ๆ จึงต่างพากันแสวงหาวิธีวิทยาต่าง ๆ ในการวัดระดับความเหลื่อมล้ำและหาวิธีการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาตามกรอบ และเครื่องมือที่ศาสตร์สาขาของตนมีความถนัดและมีประสิทธิภาพ

สำหรับในสังคมไทยได้เผชิญกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยของ Phongpaichit et al. (2009) ที่ได้ศึกษาวิจัยโครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า และได้วิจัยในประเด็นด้านความเหลื่อมล้ำมาอย่างยาวนาน บ่งชี้ว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมีสูงมากโดยเฉพาะในด้านรายได้ส่งผลต่อไปถึงความเหลื่อมล้ำด้านอื่น ๆ ทั้งทางด้านสังคมและด้านการเมือง (Phongpaichit et al., 2009) ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศ



เพื่อนบ้านในกลุ่มสมาชิกประชาคมอาเซียนล้วนมีการกระจายได้ดีกว่าประเทศไทยทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่มีลักษณะสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีความสอดคล้องกับไทยอยู่มาก อีกทั้งยุทธศาสตร์ของอาเซียนก็มีลักษณะเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่ประเทศไทยกลับมีการจัดอันดับความเหลื่อมล้ำอยู่ในลำดับแรกจากรายงานความมั่งคั่งของโลกในปี 2018 ของสถาบัน the Credit Suisse Research Institute แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้คะแนน 90.2 จากค่าสัมประสิทธิ์จีนิ ทำให้เป็นประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำทางรายได้มากที่สุดในกลุ่มประชาคมอาเซียนและเป็นหนึ่งในสี่ประเทศที่แย่ที่สุดในแผนภูมิโลกซึ่งรวมถึงยูเครน (95.5), คาซัคสถาน (95.2) และอียิปต์ (90.9)

ทั้งนี้เมื่อประเด็นความเหลื่อมล้ำทางสังคมกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ทั่วโลกต่างเห็นพ้องต้องกันถึงการดำรงอยู่และต่างก็ตระหนักในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันและไม่สามารถละเลยได้อีกในยุคร่วมสมัยนี้ส่งผลให้บรรดาองค์กรโลกบาลอย่างสหประชาชาติ (United Nations: UN) และธนาคารโลก (World Bank) จึงได้พยายามทำหน้าที่ของตนอย่างขะมักเขม้นในการกำหนดค่าจำกัดความ รวมไปถึงการค้นหาวิธีในการแก้ไขปัญหาในภาพกว้างเพื่อให้บรรดาประเทศรัฐสมาชิกได้ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งแน่นอนว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐสมาชิกองค์กรโลกบาลดังกล่าว และที่สำคัญมีสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในมิติ ต่าง ๆ สูงมากจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยนโยบายที่จะสามารถลดปัญหานี้ให้ได้ ที่นอกจากจะต้องใช้นโยบายทางด้านรายได้และสวัสดิการสังคมต่าง ๆ แล้วจะต้องสามารถกระจายไปสู่ทุกภาคส่วนที่เป็นธรรมมากขึ้นด้วยจึงจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำได้

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงการดำรงอยู่ของปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ตลอดจนสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย เพื่อนำไปสู่การค้นหานโยบายสังคมเพื่อลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างยั่งยืน

การดำรงอยู่ของความเหลื่อมล้ำในสังคม

ในสถานการณ์ร่วมสมัยนี้ เมื่อประชาคมโลกมีความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำทางสังคมหรือความไม่เท่าเทียมกันเป็นปรากฏการณ์ที่ดำรงอยู่ ซึ่งนับวันจะทวีความซับซ้อนมากขึ้น ที่สำคัญเป็นประเด็นที่ไม่สามารถถูกเพิกเฉยได้อีกต่อไปส่งผลถึงความกระตือรือร้นของบรรดาองค์กรโลกบาล อาทิ องค์การสหประชาชาติ (UN) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ออกมากำหนดกฎเกณฑ์ กติกา รวมไปถึงยุทธศาสตร์ในการจัดการกับปัญหาเหล่านี้ภายใต้เป้าหมายกลยุทธ์ที่มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน เพื่อเป็นเสมือนแผนที่นำทางให้รัฐสมาชิกได้ปฏิบัติตามกันต่อไป แต่กลยุทธ์เหล่านี้ยังอาจกระจุกอยู่เพียงไม่กี่มิติเท่านั้น ในความเป็นจริงประเด็นความเหลื่อมล้ำยังมีอีกหลายมิติให้พิจารณา อาทิ งานในด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เป็นต้น เพื่อหลอมรวมบูรณาการศาสตร์นำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมทั้งทิศทางในการพัฒนาชาติให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้อง

ในส่วนนี้จึงจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมจากผลงานวิชาการทั้งภายในและภายนอกประเทศ ถึงคำนิยามของปัญหาความเหลื่อมล้ำในมิติต่าง ๆ ยุทธศาสตร์ในการขจัดความเหลื่อมล้ำรวมถึงเหตุผลในตลอดจนการต่อยอดถึงการดำรงอยู่ของปัญหาความเหลื่อมล้ำ

นิยาม และกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมจากมิติต่าง ๆ

มุมมององค์กรโลกบาล

ในมุมมององค์กรระหว่างประเทศอย่าง องค์การสหประชาชาติ ภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ซึ่งรับรองโดยประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศในปี พ.ศ. 2558 จึงได้จัดทำพิมพ์เขียวร่วมกันเพื่อสันติภาพและความเจริญรุ่งเรืองให้กับประชาชนและโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต หัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน คือ 17 เป้าหมายการพัฒนา (SDGs) ซึ่งเป็นการเรียกร้องให้มีการดำเนินการโดยเร่งด่วนโดยทุกประเทศทั้งที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ได้กำหนดประเด็นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Reduced Inequality) ไว้ในลำดับเป้าหมายที่ 10 จากทั้งหมด 17 เป้าหมายของการพัฒนา ว่าด้วยการลดความไม่เสมอภาคภายในและระหว่างประเทศ (United Nations, n.d.)

สำหรับในมุมมององค์การระหว่างประเทศอย่าง ธนาคารโลก ภายใต้รายงานวิจัยเรื่อง Fair Progress? Economic Mobility across Generations Around the World (The World Bank, 2018) ในรายงานชิ้นนี้มีข้อค้นพบที่สำคัญสรุปได้ว่า ในประเทศกำลังพัฒนาหลายแห่งการเคลื่อนย้ายรายได้ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับการเคลื่อนไหวทางการศึกษา กอปรกับอัตราการตกงานดูเหมือนจะเป็นเหตุผลสำคัญว่าทำไมช่องว่างขนาดใหญ่ระหว่างการศึกษาระดับสูงและการเคลื่อนย้ายรายได้ต่ำในประเทศกำลังพัฒนา ในครอบครัวที่ยากจนโดยเฉพาะในส่วนของโลก มีความเป็นไปได้ที่จะย้ายขึ้นทางเศรษฐกิจในอนาคตของคนรุ่นต่อไปนั้นอยู่ในระดับต่ำ เพราะในประเทศที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางนั้นโอกาสในการลงทะเบียนเรียนในกลุ่มเด็กยังมีอัตราที่ต่ำเช่นกัน (The World Bank, 2018)

จากรายงานดังกล่าวนำมาสู่การสร้างกลยุทธ์เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ความไม่เท่าเทียม และส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน โดยความเจริญก้าวหน้าต้องมีลักษณะที่ยั่งยืนตลอดเวลา ทั้งนี้ในช่วงระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ความไม่เท่าเทียมนั้นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และประเทศต่าง ๆ สามารถตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างรอบคอบเพื่อต่อสู้กับความไม่เท่าเทียมและปรับปรุงชีวิตและโอกาสของคนยากจน ในหลายกรณีสิ่งนี้จะต้องมีการปฏิรูปด้านการคลัง สังคม และตลาดแรงงานซึ่งจะช่วยสร้างสังคมที่ครอบคลุมและมั่นคงมากขึ้น

กระนั้นธนาคารโลกตระหนักดีว่าไม่ได้มีเพียงวิธีเดียวที่จะลดความไม่เท่าเทียมกัน และส่งเสริมความเจริญรุ่งเรืองร่วมกัน มีบทเรียนบางอย่างจากประเทศที่ประสบความสำเร็จได้รับการพิสูจน์เพื่อช่วยเหลือบรรดาประเทศภายใต้สถานการณ์ที่แตกต่างกันอย่างกว้างขวางย่อมแสดงให้เห็นว่าการมีนโยบายที่ดี อันได้แก่ รากฐานทางเศรษฐกิจ มหภาคที่มั่นคงการเติบโตอย่างยั่งยืนและตลาดแรงงานที่แข็งแกร่ง และปัจจัยภายนอกที่เอื้ออำนวยมีส่วนทำให้ความก้าวหน้าในการลดความไม่เท่าเทียมกันประสบความสำเร็จ นโยบายนี้ได้แก่ นโยบายที่มีความเหมาะสมกับบริบทรวมถึงนโยบายการคลังสามารถช่วยเพิ่มความคล่องตัวในการหารายได้และลดโอกาสในการเกิดกับดักความยากจน การเข้าถึงตลาดแรงงานที่ผ่อนคลายสำหรับผู้ด้อยโอกาสและวัยรุ่นการปรับปรุงการแข่งขันระหว่างนายจ้างและการเพิ่มการคุ้มครองแรงงานจากการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและเพศสามารถช่วยสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันในตลาดแรงงาน การสร้างระบบภาษีที่ยุติธรรมและก้าวหน้าสามารถสร้างแหล่งเงินทุนเพื่อการลงทุนที่ก้าวหน้าและช่วยลดขอบเขตของความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และความมั่งคั่งซึ่งเป็นตัวขับเคลื่อนหลักของความคล่องตัวต่ำในสังคมส่วนใหญ่ ที่สำคัญนโยบายในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญเมื่อต้องคำนึงถึงโอกาสที่เท่าเทียมกัน

ในมุมมองของบรรดานักวิชาการ

ในมุมมองของนักสังคมวิทยา งานวิชาการของ Warwick-Booth, 2019 ภายใต้ผลงานเรื่อง Social Inequality มองว่าความเหลื่อมล้ำเป็นคำที่อธิบายถึงความไร้อิทธิธรรม ไม่เท่าเทียมกัน เต็มไปด้วยความบิดเบี้ยว ใน ทุก ๆ ภาคส่วนของสังคมและยังคงดำรงอยู่ต่อไป แต่กระนั้นการดำรงอยู่ของความเหลื่อมล้ำนี้จะถูกปะทะจากการศึกษาทั้งในแง่การเมือง ผสมผสานแง่วิชาการ การที่จะให้คำนิยามนั้น Warwick-Booth (2019) เน้นไปว่า ควรถูกศึกษาตามกรอบของการบูรณาการในลักษณะ “สังคมเศรษฐศาสตร์” การอาศัยกรอบใดกรอบหนึ่งโดด ๆ คงไม่มีประโยชน์ในการศึกษาต่อไป เพราะความเหลื่อมล้ำทางสังคมไม่ได้เป็นเรื่องที่จะสามารถพิจารณาเฉพาะมูลค่าทางการเงินเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป Warwick-Booth (2019) จึงได้กำหนดระดับความแตกต่างในความเหลื่อมล้ำของสังคมและการเข้าไม่ถึงสิ่งต่าง ๆ ออกเป็น 5 มิติ ดังนี้ 1) ความแตกต่างด้านรายได้ ที่สามารถชี้วัดกันได้จากมูลค่าทางการเงิน 2) ความแตกต่างด้านทรัพยากร อาทิ การขาดแคลนและเข้าไม่ถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมไปถึงการเข้าไม่ถึงน้ำสะอาด เป็นต้น 3) ความแตกต่างด้านกำลัง เกิดจากการที่สังคมผลักดันในบางกลุ่มในสังคมออกไปกลายเป็นพลเมือง หรือกลุ่มชายขอบของสังคม 4) ความแตกต่างด้านสถานะ ได้แก่ สถานะทางสังคมที่ต่ำต้อย เมื่อเทียบกับกับรายได้ 5) ความแตกต่างด้านทุนทางสังคม คือ การเข้าถึงเครือข่ายทางสังคมที่มีความแตกต่างกัน ไม่เท่าเทียมกัน

ในท้ายที่สุดของผลงานชิ้นนี้ได้พยายามหาข้อสรุปถึงความเท่าเทียมที่มากขึ้นในสังคมโลก โดยแบ่งออกเป็น 2 คำตอบ ในส่วนแรกพบว่า การอาศัยพลังของเทคโนโลยีจะเป็นหนทางที่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เพราะเทคโนโลยีจะเป็นส่วนหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กร หรือคนจะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสิ่งเหล่านั้น และผู้คนก็จะสามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ ๆ ได้ กอปรกับอีกคำตอบที่สำคัญ ได้แก่ นโยบายสังคมจะเป็นเครื่องมือ



ที่สามารถต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่ไม่ใช่ว่า ทุก ๆ นโยบายจะสามารถแก้ไขจนประสบความสำเร็จได้หมด นโยบายจะต้องสามารถกระจายความเป็นธรรมไปสู่ทุก ๆ ภาคส่วน (Warwick-Booth, 2019, p. 245) สอดคล้องกับงานวิชาการของ Ferguson (2015) นักมานุษยวิทยาที่เสนอแนวทางลดความไม่เท่าเทียมกันโดยการกระจายที่เป็นธรรม ในผลงาน Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution โดยงานชิ้นนี้ Ferguson (2015) ได้ลงไปศึกษาในบริเวณตอนใต้ของทวีปแอฟริกา โดยมีความเชื่อมโยงกับประเด็นในเรื่องการเมืองกับการพัฒนา ความเป็นชนบทกับเมือง การเปลี่ยนมุมมองของความรวยกับความจน ทั้งนี้ได้อาศัยทฤษฎีในเชิงชาติพันธุ์วรรณา และสรุปขอบเขตของการเข้าไปแสวงหาความจริงว่าจะต้องสถาปนาชุดนโยบายที่สามารถสร้างความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมในสังคมแอฟริกา การกระจายความเป็นธรรมนี้เพื่อให้เกิดเป็นสังคมสวัสดิการให้สำเร็จให้ได้ด้วยวิธีการกระจายทรัพยากร (Ferguson, 2015, p. 55)

ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ งานวิจัยของ Phongpaichit et al. (2009) ภายใต้หัวข้อโครงการเรื่อง “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” มองว่าความเหลื่อมล้ำด้านเศรษฐกิจมักจะเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ เช่น ด้านการเมือง การกำหนดนโยบาย การเข้าถึงการศึกษาและสินค้าบริการสาธารณะอื่น ๆ การได้รับความนับถือ และการแบ่งช่วงชั้นทางสังคม โดยผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่า การกระจุกตัวของรายได้และทรัพย์สิน ในท้ายที่สุดจะนำไปสู่การกระจุกตัวของอำนาจการเมืองเป็นกลไกที่ค้ำจุนการกระจุกตัวของความมั่งคั่งอีกเป็นวงจร แต่หลายประเทศก็สามารถลดความความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ด้วยนโยบายภาษี และการใช้จ่ายภาครัฐด้วย สำหรับประเทศไทยความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ก็ได้อัตราลดลงหลังปี พ.ศ. 2544 บ้าง เพราะผลพวงของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นโยบายสุขภาพถ้วนหน้า นโยบายขยายสินเชื่อให้กับคนรายได้น้อย และนโยบายการศึกษาฟรี 12 ปี แต่การลดลงนี้ก็ไม่ได้มากมายอะไรนัก เพราะดัชนีความเหลื่อมล้ำของเรากียังสูง

ทั้งนี้ความคาดหวังเพื่อให้ครัวเรือนรายได้น้อย ได้ส่งลูกเข้าโรงเรียนคุณภาพดี และได้เรียนถึงอุดมศึกษา เพื่อให้เกษตรกรรายได้น้อยได้เข้าถึงสินเชื่อราคาพอสมพควรและปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตให้สูงกว่าเดิม และเพื่อให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลปิ่นเที่ยงได้เข้าถึงสินค้าและบริการสาธารณะต่าง ๆ เสมอเหมือนผู้อยู่ใกล้สินค้าและบริการสาธารณะของเรามีไม่เพียงพอและคุณภาพแย่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารัฐบาลมีงบประมาณจำกัด และงบประมาณจำกัดนี้ก็เพราะเก็บภาษีได้น้อย (ร้อยละ 17 ของ GDP) Phongpaichit et al. (2009) ได้เสนอว่าเพียงแค่ปรับปรุงการเก็บภาษีก็จะเพิ่มรายได้ได้อีกถึงมากกว่าหนึ่งในห้า และถ้าปฏิรูประบบภาษีเสียหน่อยก็จะเพิ่มได้อีกถึงหนึ่งในสามก็จะทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อมาใช้จ่ายสร้างสินค้าสาธารณะที่จำเป็นต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเพื่อลดทอนความเหลื่อมล้ำโดยไม่ต้องมีภาระหนี้สาธารณะเพิ่ม สิ่งนี้ที่ Phongpaichit et al. (2009) เสนอนี้ไม่ใช่การปฏิวัติ แต่เป็นเพียงทำตามอย่างประเทศอื่น ๆ ที่กำลังทำอยู่เช่นกันเท่านั้น ส่วนในด้านสังคมและการเมืองเป็นเรื่องที่ต้องช่วยกันหลายฝ่าย ทั้งนักเขียน นักวิชาการ และสื่อในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมที่ดูเหมือนจะส่งเสริมความเหลื่อมล้ำให้ดีขึ้น เช่น การยอมรับว่าผู้คนอาจจะมีความคิด ความพอใจทางการเมืองที่ต่างกันเป็นเรื่องปกติเป็นการเริ่มต้นที่ดี การกระจายอำนาจ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายทุกรูปแบบต้องเดินหน้าต่อไป การสร้างความตื่นรู้ให้กับสังคมถึงวิธีการอันแยบยลที่ผู้อยู่ในอำนาจพยายามส่งอิทธิพลต่อทิศทางของการเมืองและนโยบาย โดยผลของความพยายามดังกล่าว อาจจะปิดกั้นหรือเป็นผลเสียกับคนจำนวนมาก เป็นสิ่งที่ต้องทำ เพราะจะนำไปสู่การอภิปรายกันถึงแนวทางที่จะตัดตอนแนวโน้มดังกล่าว และสร้างความเสมอหน้า (Phongpaichit et al., 2009)

ในมุมมองของนักบริหารงานท้องถิ่น งานวิจัยของ Tanchai (2019) ภายใต้ผลงานวิชาการเรื่อง ก้าวข้ามความเหลื่อมล้ำ: ความท้าทายของสังคมไทย มองว่าจากสภาวะการณ์ของ “ความถดถอยประชาธิปไตย” ที่เกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยทั้งในซีกตะวันออกและตะวันตก ความถดถอยนี้เกิดจากการที่ประชาชนขาดความเชื่อมั่นต่อประชาธิปไตย ในระบบตัวแทน เหตุที่ตัวแทนนี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเรื่อง “ความเหลื่อมล้ำ” ได้ อย่างไรก็ตาม Tanchai (2019) มองว่าประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและความเหลื่อมล้ำมีความสัมพันธ์กันซึ่งหมายความว่าเมื่อเกิดความเหลื่อมล้ำสูงขึ้นจะส่งผลต่อคุณภาพของประชาธิปไตย เพราะกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ กลุ่มอำนาจทางการเมืองจะเข้าแทรกแซงและมีอำนาจในการตัดสินใจและทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่เอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง ในทาง

กลับกันจะเห็นว่าประชาธิปไตยไม่มีคุณภาพก็จะส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้น ทั้งความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม นโยบายสาธารณะ การจัดบริการแก่ประชาชน กระทั่งรวมไปถึงส่งผลให้เกิดความแตกแยกในทางการเมืองอันนำมาสู่ความขัดแย้งในสังคม

ข้อเสนอของ Tanchai (2019) ได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็นรากฐานของการปกครองแบบประชาธิปไตย เป็นโรงเรียนสำหรับฝึกฝนสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการปกครอง บริหาร และพัฒนาตนเอง ในฐานะ “เจ้าของ” เพราะโดย “แก่น” ของการปกครองท้องถิ่นแล้วถือเป็นการปกครองโดยประชาชน (ในท้องถิ่น) ของประชาชน (ในท้องถิ่น) และเพื่อประชาชน (ในท้องถิ่น) เพราะทั้งผู้บริหาร สมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งสิ้น “ผู้แทน” เหล่านี้ก็สามารถกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน (Tanchai, 2019, p. III)

สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และทางออกของปัญหา

จากอดีตที่ผ่านมาประชาชนที่เสียเปรียบ หรือด้อยโอกาสอาจเผชิญกับปัญหาและมองว่าการเข้าไม่ถึงทรัพยากรเกิดจากความเชื่อเรื่องบุญ กรรม หรือความเชื่อทางศาสนา แต่เมื่อโลกมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงไปเกิดเป็นปรากฏการณ์ครอบโลก ความเป็นสมัยใหม่จึงมาแทนที่กระบวนทัศน์เดิม ๆ จึงถูกท้าทาย กระทั่งเมื่อ การสื่อสารผ่านเครือข่ายสังคมออนไลน์มีมากขึ้น การตระหนักรู้ และการตื่นตัวทางการเมืองในเรื่องสิทธิของความเป็นพลเมืองจึงสูงตามไปด้วย ประชาชนที่เสียเปรียบ หรือเคยถูกกดทับจากสังคมเริ่มเกิดการตั้งคำถามต่อประเด็นความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียมไปต่าง ๆ นานา เหตุใดพวกเขาถึงไม่ได้รับโอกาสในการบริการสาธารณะ จึงนำไปสู่ความเพิ่มพูนความไม่พึงพอใจ เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของภาครัฐบาลถึงการแก้ไขปัญหา

นักวิชาการต่าง ๆ จึงได้พยายามแสวงหาต้นตอของปัญหาที่แท้จริง โดยอาศัยเครื่องมือทางวิธีวิทยาตามกรอบกระบวนทัศน์ของตนที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้ท้ายที่สุดพบว่ามีหลากหลายปรากฏการณ์ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ในสังคมไทย ในประเด็นแรกอาจเกิดจากเป็นเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalisation) ที่ดูเหมือนว่าทำให้โลกเรามีความอยู่ดีกินดีมากขึ้น แต่ได้สร้างปัญหาให้เกิดตามมาภายหลัง (Warwick-Booth, 2019, p. 12) สอดคล้องกับที่ประเวศ วะสี มองว่าการพัฒนาสมัยใหม่ที่ทำให้เกิดความทันสมัยมากขึ้น อาทิ สิ่งก่อสร้าง และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต ก็จริง แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าเป็นการพัฒนาตามกระแสหลัก หรืออารยธรรมตะวันตกได้ส่งผลต่อการ “เสียสมดุล” ที่ไม่ยั่งยืน และนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ซ้อนทับอยู่กับการเสียสมดุล (Wasi, 2019, p. 12) บางแนวคิดเชื่อว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำสูงเป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายตามแนวทาง ‘เสรีนิยมใหม่’ ที่แพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง กระจายไปทั้งภายในแต่ละประเทศและระหว่างประเทศ (Phongpaichit et al., 2009) การที่ประเทศไทยสมานนโยบายทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีมาเป็นระบบขับเคลื่อนภายในนี้ในระยะแรกอาจดูเหมือนทำให้เศรษฐกิจดี แต่เมื่อนานไประบบเศรษฐกิจที่ใช้การแข่งขันเป็นตัวชูโรงทำให้ประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ตามการแข่งขันในสนามนี้ไม่เท่าทัน จึงทำให้หลุดออกจากวงโคจรกลายเป็นคนชายขอบไปในที่สุด กอปรกับโครงสร้างทางการเมืองของไทยยังมีภาพความชัดเจนถึงการดำรงอยู่ของเป็นระบบปิด ในท้ายที่สุดหากประเทศไทยไม่พัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หรือที่วุฒิสภา ดันไชย เรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “การถดถอยของประชาธิปไตย” ปัญหาความเหลื่อมล้ำก็จะสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Phongpaichit et al. (2009) ได้ชี้ถึงมูลเหตุสำคัญก็เพราะการเมืองมีชนชั้นนำจำนวนน้อยครอบงำอยู่ ในระดับชาติผู้ที่กุมนโยบายสำคัญกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มข้าราชการ ผู้บริหารและเจ้าของบริษัท และนักการเมืองใหญ่เป็นระบบซึ่งไม่หยุดนิ่งตายตัว แต่ดูดดึงส่วนหัวของกลุ่มอำนาจใหม่ ๆ เข้าเป็นพันธมิตรผ่านเครือข่ายต่าง ๆ ร้อยรัดกันด้วยความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์และการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน ในระดับท้องถิ่นอำนาจกระจุกตัวอยู่กับครอบครัวนักธุรกิจที่ร่ำรวยจำนวนหยิบมือ โดยมีข้าราชการและนักการเมืองเป็นผู้หนุนช่วย ดังนั้นในทุกรัฐบาลจึงมักจะละเลยนโยบายลดความเหลื่อมล้ำอย่างสิ้นเชิง (Phongpaichit et al., 2009)



ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอถึงสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ซึ่งมีนักวิชาการที่ได้ดำเนินการศึกษา วิจัย ไว้ค่อนข้างมากผ่านมิติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ขยายอาณาบริเวณไปไกลกว่าเรื่องของความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ และทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว ในตอนท้ายจะเป็นการนำเสนอทางออกของปัญหาความเหลื่อมล้ำที่บรรดานักวิชาการมีความเชื่อมั่นว่าสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้

งานวิชาการของ Prachatai (2019) ได้ศึกษา วิจัย ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน Prachatai (2019) มองว่าประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมาค่อนข้างยาวนานแล้ว มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมานานหลายสิบปี ในระยะแรก ๆ จะเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยไม่ได้สนใจว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นมีการกระจายตัวอย่างไร จึงเป็นสิ่งที่สะสมมาจากอดีต พอพัฒนาไปกลายเป็นว่าประชาชนในระดับบนหรือคนที่มีความมั่งคั่งอยู่ก่อนแล้วก็มีความมั่งคั่งเพิ่มมากขึ้นทั้งด้านรายได้และทรัพย์สิน การกระจายไม่ได้ถูกกระจายลงมาในระดับล่างผลจึงเกิดความเหลื่อมล้ำที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ Prachatai (2019) จึงเลือกใช้เครื่องมือวัดค่าความเหลื่อมล้ำ กล่าวคือการอาศัยจากการดูค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (ถ้าเข้าใกล้ 1 ถือว่ามีความเหลื่อมล้ำสูง ถ้าเข้าใกล้ 0 ถือว่าไม่มีความเหลื่อมล้ำ) พบว่า 30 กว่าปีที่ผ่านมาค่าสัมประสิทธิ์ยังอยู่ในระดับ 0.45-0.5 โดยตลอด แม้การเติบโตทางเศรษฐกิจบางช่วงอาจโตถึงร้อยละ 10 บางช่วงติดลบ แต่การกระจายรายได้ในช่วงที่ผ่านมาไม่มีการปรับตัวดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ และนอกเหนือไปจากความเหลื่อมล้ำในมิติรายได้และรายจ่ายแล้ว การศึกษาของ Prachatai (2019) ได้ขยายอาณาบริเวณออกไปครอบคลุมถึงความเหลื่อมล้ำในมิติของการมีทรัพย์สิน ความเหลื่อมล้ำในด้านการศึกษา ความเหลื่อมล้ำด้านสาธารณสุข ความเหลื่อมล้ำด้านสังคมสวัสดิการ ความเหลื่อมล้ำด้านที่ทำงาน การเข้าถึงแหล่งทุน และโครงสร้างพื้นฐาน และความเหลื่อมล้ำด้านกระบวนการยุติธรรม สอดคล้องกับการศึกษาของดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ ที่พยายามสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำว่ามีตัวชี้วัดในทางเศรษฐศาสตร์อยู่หลายตัวชี้วัด ได้แก่ เรื่องรายได้ ทรัพย์สิน ค่าจ้างเงินเดือน หรือความด้อยโอกาสทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำทางพื้นที่ และด้านการคลังท้องถิ่น เป็นต้น (Patamasiriwat, 2016) สำหรับการดำเนินของรัฐบาลที่ออกนโยบายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น Prachatai (2019) มองว่าไม่ได้เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างแท้จริง นโยบายด้านภาษีหรือสวัสดิการต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ การใช้จ่ายด้านนโยบายสาธารณะก็ไม่มี การใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่ได้มุ่งเน้นให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม นอกจากนี้ นโยบายการจัดการทรัพยากรของรัฐที่ผ่านมาก็ยังซ้ำเติมปัญหาให้หนักขึ้นขึ้นไปอีก (Prachatai, 2019) สอดคล้องกับ TNN2 True Vision784 (2019) ที่มองว่าการดำเนินงานผ่านนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำมีออกมาค่อนข้างมาก อาทิ นโยบายการออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ นโยบายเบี้ยผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ เป็นต้น แต่ในทัศนะของนวน้อยฯ แล้วยังถือว่าไม่สามารถกระจายไปถึงทุกชนชั้นได้โดยเฉพาะยังไม่สามารถไปถึงคนที่จนจริง ๆ ได้น่ามาซึ่งข้อสรุปที่ว่ามาตรการในทางสวัสดิการสามารถช่วยแก้ปัญหาได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นแต่ในระยะยาวแล้วกลับไม่มีความยั่งยืน (TNN2 True Vision784, 2019)

ส่วนในงานของ Wasi (2019) ก็มีมุมมองต่อความเหลื่อมล้ำว่านอกจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจหรือรายได้แล้ว ยังมีความเหลื่อมล้ำในมิติอื่น ๆ อีกหลายมิติ เช่น ความเหลื่อมล้ำเพราะชาติกำเนิด ความเหลื่อมล้ำทางชาติพันธุ์ ความเหลื่อมล้ำทางผิวสี ความเหลื่อมล้ำทางเพศสภาพ ความเหลื่อมล้ำในถิ่นที่อยู่อาศัย ความเหลื่อมล้ำเพราะอายุ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความเหลื่อมล้ำในสิทธิ ความเหลื่อมล้ำในโอกาสเข้าถึง เป็นต้น สำหรับความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย Wasi (2019) มองว่าดำรงอยู่ก่อนการพัฒนาให้ทันสมัยแล้ว เปรียบเสมือนเมล็ดพันธุ์แห่งความเหลื่อมล้ำที่รอคอยอยู่เมื่อได้รับการรดน้ำใส่ปุ๋ย วันหนึ่งก็งอกงามเป็นความเหลื่อมล้ำขนาดใหญ่ กระนั้นก็อุปสรรคกับการที่สังคมไทยต้องการการพัฒนาสมัยใหม่เพื่อให้เท่าทันตะวันตก ประกอบไปด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การขยายบริการภาครัฐ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรม ปัจจัยเหล่านี้เป็นตัวเร่งรัดให้เกิดความเสียสมดุลอันจะกลายมาเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำ ในหลากหลายมิติได้แก่ 1) ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ 2) ความเหลื่อมล้ำในศักดิ์ศรีความเป็นคน 3) ความเหลื่อมล้ำในทางสังคม 4) ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา 5) ความเหลื่อมล้ำทางสุขภาพ 6) ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมที่เป็นทางการ และ 7) ความเหลื่อมล้ำระหว่างหญิงชาย (Wasi, 2019, pp. 12-14)

กระนั้นแล้วเมื่อนักวิชาการได้ทำความเข้าใจว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำที่อยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานนี้ ปรากฏตัวในหลายรูปแบบ ทั้งนี้เป็นผลมาจากความเชื่อมโยงทั้งปัจจัยการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด ปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งพอสรุปความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยออกเป็นมิติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) ด้านการเมืองรวมไปถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ยังคงกระจุกและยึดโยงกับชนชั้นนำในสังคม 2) ด้านเศรษฐกิจที่เกิดจากช่องว่างที่ห่างมากเกินไประหว่างคนที่ร่ำรวยกับคนที่ยากจน รวมไปถึงเรื่องรายได้ที่แตกต่างกัน และการสะสมทุน การถือครองทรัพย์สิน และ 3) ด้านสังคมที่หมายรวมถึงสิทธิพิเศษในการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการศึกษา สุขภาพ เพศ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม นั้นแต่ยังไม่สามารถหาทางในการแก้ไขปัญหาให้มีความชัดเจนได้ ต้องยอมรับว่าที่ผ่านมา มีความพยายามจากหลายภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาที่เรื้อรังมานานนี้แต่ก็ยังไม่สามารถขจัดไปได้ แน่หนว่าปัญหาสังคมไม่ใช่การจะตอบปัญหาแบบวิทยาศาสตร์ที่จะมีคำตอบสำเร็จรูปตายตัว บรรดานักวิชาการสังคมศาสตร์ที่ศึกษาประเด็นความเหลื่อมล้ำจึงได้พยายามสร้างผลงานวิจัยที่มีความเข้มแข็งด้วยวิธีวิทยาที่แตกต่างกันออกไป ถึงแม้จะไม่ได้เป็นเสมือนยารักษาโรคที่ทำให้อาการนั้นหยุดไปได้ทันทีทันใด แต่อย่างน้อยก็ได้พยายามหาแนวทางรักษาให้สามารถแก้ปัญหาให้เกิดขึ้นได้ระยะยาวต่อไป และย้ำชัดว่า “นโยบายสังคม” ที่ถูกคิดค้นโดยนักวิชาการ กับ “ปัญหาความเหลื่อมล้ำ” ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น (Giordono et al., 2019) นโยบายสังคม คือ ทางออกของปัญหาที่ผลักดันให้รัฐบาลนำไปสู่การเป็นวาระแห่งชาติต่อไป

เมื่อทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการในข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในงานวิจัย หรืองานวิชาการต่าง ๆ ที่มีความคาดหวังว่าจะเกิดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันการผ่อนคลายสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้จริง โดยสามารถจัดกลุ่มแนวคิดได้เป็น 3 กลุ่มนโยบายใหญ่ ๆ ดังนี้ 1) *นโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางการคลัง* ได้แก่ นโยบายภาษี ทั้งภาษีที่ดิน ภาษีมรดก จะต้องมีการปฏิรูปการจัดเก็บภาษีให้มีความรัดกุมและการใช้จ่ายภาครัฐให้มีความชัดเจนมากขึ้น (Phongpaichit et al., 2009) 2) *นโยบายที่ส่งเสริมสวัสดิการ หรือมุ่งการเป็นรัฐสวัสดิการ* และ 3) *นโยบายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง และการปรับบทบาทโครงสร้างการทำงานให้กระจายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

กระนั้นเมื่อได้ทราบถึงจุดยืนในฐานะนักวิชาการที่กำลังพยายามประกอบสร้างนโยบายเพื่อคาดหวังว่าจะพัฒนาไปสู่การเป็น “นโยบายระดับชาติ” หรือ “วาระของชาติ” ให้ได้นั้น กรอบของกระบวนการทัศน์ของผู้เขียนยังคงมองว่าประเด็นความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยนั้นมียุทธศาสตร์และมักจะขยายขอบข่ายให้ช่องว่างห่างไกลออกไปมากขึ้นในการเข้าถึงของการบริการสาธารณะ และช่องว่างในการหารายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้เขียนมีความสนใจในการกิจและพื้นที่ทางวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ทำให้ทราบปัญหาอยู่บ้างพอสมควร กอปรกับเมื่อได้มีโอกาสลงไปในพื้นที่จริงได้สัมผัสกับชาวบ้านทั้งในขณะที่เป็นนักเรียน นักศึกษา ไปจนกระทั่งมาเป็นนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา สถาบันต้นสังกัดก็ยังคงให้การสนับสนุนในการลงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง จึงมองว่าที่ผ่านมาปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมโดยเฉพาะในชนบทจากเดิมที่เคยมีสถานการณ์การเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่สูงมากกลับมีอัตราที่ลดลงอย่างแท้จริงเนื่องจาก *เมื่อประเทศไทยมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง* โดยประเทศไทยเริ่มเอาจริงเอาจังมาตั้งแต่หลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ กระทั่งนักวิชาการมองว่า ถือเป็นการก่อรูปของจิตสำนึกทางการเมืองในบรรดาประชาชนระดับรากหญ้าที่ไม่ใช่ชนชั้นกลางเมืองแต่เดิม ในฐานะเป็นขบวนการทางการเมืองที่จะส่งแรงกดดันต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องได้ (Phongpaichit et al., 2009) และถึงแม้ว่าต่อมาสถานการณ์การเมืองของประเทศไทยจะพัฒนาขึ้น ๆ ลง ๆ บ้าง แต่การดำเนินงานตามภารกิจของท้องถิ่นก็ยังปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมิได้สะดุดหยุดลงไปด้วย กระนั้นแล้วนโยบายที่ควรส่งเสริมและผลักดันให้มีความยั่งยืนต่อไปนั้น จะกล่าวแต่เพียง “การกระจายอำนาจ” คงไม่เพียงพอแล้วยังต้องขยายอาณาบริเวณไปสู่ *การปรับบทบาทโครงสร้างการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง* เพราะเจตนารมณ์ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการสร้างความอยู่ดีมีสุขแก่ประชาชนคนในท้องถิ่น ยอมรับรู้ปัญหาที่แท้จริงของประชาชน หากว่าองค์กรมีพลังกำลังมากเพียงพอจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ถูกจุดและยั่งยืนได้ในที่สุด



นโยบายสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษแล้วที่ประเทศไทยอยู่กับวาทกรรมที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และแน่นอนว่าปรากฏการณ์ที่สร้างความสะเทือนไปทั่วประเทศ คือ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไทยทั้งระบบเริ่มมีการปฏิรูปองค์กรกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งสู่การปฏิรูปทางการเมืองทั้งระบบ หัวใจสำคัญ คือ การลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจสู่ประชาชน สอดคล้องกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์อย่างตระกูล มีชัย (as cited in Boonchuay, 2018, p. 2) ที่มองว่ากลไกอย่างหนึ่ง คือต้องเพิ่มบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในช่วงระยะนั้นสิ่งที่เป็รูปรธรรมคือการออกกฎหมายใหม่หลายฉบับเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการบริหารบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ในช่วงก่อนทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นโดยตรงมีใช้น้อย อาทิ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนของนครรวมทั้งผู้บริหารสูงสุดได้โดยตรง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสารและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นโดยตรง มีการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณ ผลที่เกิดขึ้นจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งริเริ่มนวัตกรรมการบริหารและมีผลงานที่สนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนตนเอง จึงถือได้ว่าช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาเป็นยุคแห่งความรุ่งโรจน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่แท้จริงก็ว่าได้

กระนั้น เมื่อดูเหมือนว่าสถานการณ์จะได้สะท้อนภาพการเปลี่ยนแปลงระหว่างชนบทไปสู่ความเป็นเมือง กล่าวคือชนบทมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่เจริญขึ้นอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนโยบายการคลังได้ถูกจัดสรรลงไปในทุกพื้นที่เพื่อพัฒนาโครงสร้างสาธารณะ ทำให้พื้นที่ห่างไกลกลับมีความเจริญเติบโตกว่าที่เคยเป็นมา แต่ก็ยังพบปัญหาข้อติดขัดบางประการที่ทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นต้องสะดุดบ้าง อาทิ การกระจายทรัพยากรในแต่ละพื้นที่แต่ละท้องถิ่นกลับไม่เท่าเทียมกัน ทรัพยากรถูกจัดสรรไปในพื้นที่ที่มีความเจริญกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกลับได้รับการจัดสรรน้อย หรือแม้กระทั่งข้อติดขัดในเรื่องกฎระเบียบราชการต่างๆ เป็นต้น

ในส่วนนี้จึงเป็นการพิจารณาจากจุดแข็งที่เสมือนเป็นภาระและหน้าที่ความรับผิดชอบที่มาพร้อมความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากความไว้วางใจของราชการส่วนกลางในการกระจายอำนาจกระจายภารกิจมาเพื่อลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม นำไปสู่การประกอบสร้างนโยบายที่จะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรเพื่อที่จะดำรงสถานะไว้อย่างยั่งยืน (Boonchuay, 2018, p. 2)

โจทย์ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในกระแสความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ที่บรรดานักวิชาการทั้งในและต่างประเทศพยายามสร้างกรอบและนิยามขึ้นมากลายเป็นความท้าทายใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจโดยพยายามเพิ่มสมรรถภาพในการแข่งขันเพื่อให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถเผชิญกับสิ่งท้าทายกับบริบทที่มีพลวัตอยู่เสมอ การกระจายอำนาจจึงไม่ได้สนใจเพียงเฉพาะเรื่องเขตแดนพื้นที่ ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างทางการเมือง รวมไปถึงกรอบภาระหน้าที่ที่ตายตัวอีกต่อไป หากแต่จะต้องทำทุกวิถีทางที่ต้องจัดให้เป็นรูปแบบการปกครองที่มีการจัดระบบให้ประชาชนเกิดความอยู่ดีกินดี และกระจายไปอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม ดังคำกล่าวที่เคยเป็นที่นิยมอยู่ช่วงหนึ่งในสังคมไทยว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดีมีงานทำ” (Boonchuay, 2018, p. 3) จนกระทั่งเมื่อ อปท. ได้รับการถ่ายโอนภารกิจเพื่อตอบรับกับแผนการกระจายอำนาจในระยะแรกของรัฐบาลซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 2 แผนปฏิบัติการรวมทั้งสิ้น 262 ภารกิจ นั้นพบว่าส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลมุ่งเน้นไปที่การถ่ายโอนในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเกือบทั้งสิ้น ส่งผลให้องค์กรต้องมีการปรับตัวขนานใหญ่ตามไปด้วย

กระนั้นแล้วเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโจทย์ใหญ่ในความท้าทายนี้มาย่อมแสดงว่าภาระย่อมมาพร้อมกับความรับผิดชอบ ดังที่วุฒิสาร ตันไชย (2562) ได้แบ่ง “ความรับผิดชอบ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยนี้

เป็น 3 ความรับผิดชอบ คือ 1) ความรับผิดชอบตามกฎหมาย 2) ความรับผิดชอบทางสังคม และ 3) ความรับผิดชอบทางการเมือง (Tanchai, 2019, p. 230) เมื่อความรับผิดชอบ ผสมผสานกับความไว้วางใจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อท้องถิ่นมีสูง จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและที่สำคัญคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นก็ต้องมีคุณภาพที่ดี สามารถลดความเหลื่อมล้ำ และหวังให้สร้างการกระจายทรัพยากรไปให้ทั่วถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องใช้ความพยายามอย่างถึงที่สุดในการพัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ของตนเองหรือมีความสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม” (Tanchai, 2019, p. 241) ทำให้มีหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนานวัตกรรมต่าง ๆ จนประสบความสำเร็จได้รับรางวัลเป็นเครื่องยืนยันมากมาย

นวัตกรรม และความสำเร็จจากความไว้วางใจของราชการส่วนกลางในการกระจายอำนาจกระจายภารกิจมาเพื่อลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้กรอบแนวคิดหลักในการกระจายอำนาจ กล่าวคือ เน้นการมีความเป็นอิสระในการคิดและตัดสินใจในประเด็นการจัดสรรรายได้ เงินอุดหนุน รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ การคิดค้นและพัฒนาประสิทธิภาพ และคุณภาพการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการคิดค้นวิธีการในการบริหารจัดการในท้องถิ่นแบบใหม่ ๆ อยู่เสมอจึงมีความสำคัญอย่างมาก แนวคิดของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน Tiebout & Oates (as cited in Charoenmuang, 2007) สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนมากเมื่อนำแนวคิดการเมืองท้องถิ่นกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีหลักสำคัญอยู่ที่ความคุ้มค่าของการเลือกทรัพยากรนั้นมาผสมผสานกัน Tiebout มีมุมมองว่าประชาชนในท้องถิ่นเองก็มีสิทธิที่จะเลือกโดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกใหม่ ๆ ให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม ประชาชนจึงถือว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักจะจัดสรรบริการสาธารณะใหม่ ๆ และเป็นธรรมได้อย่างเต็มที่ (Charoenmuang, 2007) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถึงแม้ว่าความสนใจของบรรดานักวิชาการที่เข้าไปศึกษาอาณาบริเวณของการจัดการท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน และที่สำคัญโครงสร้างภายในองค์กรที่มีพลังที่เข้มแข็งกว่าสมัยก่อนเป็นอย่างมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการการฝึกฝนพัฒนาทางด้านทักษะในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะเพื่อให้เกิดศักยภาพต่อการดำเนินการให้มากขึ้น (Boonchuay, 2018, p. 18)

ในงานดัชนีพันธกิจของ Boonchuay (2018) ได้พยายามรวบรวมงานศึกษา วิจัยของนักวิชาการที่ได้ศึกษาในแวดวงการบริหารท้องถิ่น พบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มีมุมมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นย่อมต้องการให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ แก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างกรณี จรัส สุวรรณมาลา ได้ศึกษาวิจัยถึง *วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 งานวิจัยนี้ได้รวบรวมและนำเสนอโครงการต่าง ๆ ที่ขณะนั้น จรัส สุวรรณมาลาเสนอคำว่า “นวัตกรรม” ปรากฏสู่สาธารณะเป็นครั้งแรก โดยเสนอว่า *การกระจายอำนาจผสมผสานกับนวัตกรรม* จะมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ จำนวนของนวัตกรรมจึงเพิ่มขึ้นคู่ขนานกับการกระจายอำนาจ และที่สำคัญนวัตกรรมที่หลากหลายก็จะแสดงถึงผลสำเร็จของการกระจายอำนาจด้วยเช่นกัน โดยในบรรดานวัตกรรมหรือโครงการจำนวนมากนี้แบ่งด้านต่าง ๆ ออกเป็น 10 ด้านด้วยกัน (Boonchuay, 2018, p. 8) อาทิ นวัตกรรมสร้างสรรค์ด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการรักษาความปลอดภัย ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นั้นย่อมหมายความว่าโดยนัยว่าภารกิจทั้ง 10 ด้านนี้จะถูกกระจายความเท่าเทียม เสมอภาค และความเป็นธรรมลงไปในพื้นที่นั่นเอง สอดคล้องกับความเห็นของ Nelson et al. (2011) นักวิชาการรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัย นอร์ทเทิร์นอิลลินอยส์ ได้ศึกษาเรื่องการจัดกรณนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ของเทศบาลในเขตชานเมือง ในรัฐชิคาโก สหรัฐอเมริกาและนิยามความหมายของนวัตกรรมท้องถิ่นในงานวิจัยชิ้นนี้อีกอย่างกว้าง ๆ ว่า “นวัตกรรมในองค์กรท้องถิ่น” ไม่เพียงเป็นแค่การประดิษฐ์ หรือสิ่งประดิษฐ์เท่านั้น แต่ยังเป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นด้วยเช่นกันทั้งนโยบายและแผนงานที่ยึดหลัก “*แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด*” (Best Practice) ของเทศบาลโดยทั่วไปกลายเป็นเรื่องธรรมดาที่เทศบาลสามารถยึดนโยบายซึ่งกันและกันแต่ก็จะ



มีการปรับให้มีความแตกต่างกันไปตามบริบทของท้องถิ่น แนวนโยบายเหล่านั้นบ่อยครั้งที่นวัตกรรมของเทศบาลต้องการการจัดการที่ดี การปรับแต่งเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากภายในและภายนอกองค์กรเป็นสำคัญ (Nelson et al., 2011, p. 305)

ในการนี้ผู้เขียนขอยกกรณีศึกษาจากการลงพื้นที่ไปรวบรวมข้อมูลเพื่อพัฒนาที่สามารถริเริ่ม คิดค้นวิธีใหม่ ๆ หรือนวัตกรรมในการบริหารจัดการจนประสบผลสำเร็จใน *ด้านการป้องกันอาชญากรรม* ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย และการมีระเบียบในชุมชนและสังคม โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินการจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น เพราะสามารถแก้ไขปัญหายาภายในชุมชนได้จริง สามารถลดปัญหาอาชญากรรม จากการเข้าไม่ถึงของทรัพยากรอันได้แก่อุปกรณ์ เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการป้องกันอาชญากรรม

กรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงการในการป้องกันอาชญากรรม และความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน โครงการศูนย์ควบคุมสั่งการเทศบาลนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center) หรือศูนย์ RCC พบว่าโครงการได้พัฒนาและหาแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนให้ได้รับการแก้ไข เยียวยา ประชาชนสามารถเข้าถึงเทศบาลได้หลายช่องทาง สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว และทันสถานการณ์ เทศบาลนครรังสิตจึงได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์เพื่อรองรับบริบทของการพัฒนาเมือง การบริการประชาชน การอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ได้พัฒนาให้มีศูนย์ควบคุม สั่งการนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center) หรือ ศูนย์ RCC ตั้งอยู่ในภายในอาคารสำนักงานเทศบาลนครรังสิต ชั้น 8 ผลจากการดำเนินการที่ผ่านมา พบว่า จำนวนปัญหาความเดือดร้อนหรือความต้องการช่วยเหลือการแก้ไข ปัญหา การเยียวยาเบื้องต้นให้กับประชาชน ได้รับการดูแลแก้ไขได้ด้วยความรวดเร็วเท่าทันต่อสถานการณ์ ก่อให้เกิดความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมีมากขึ้นกว่าสมัยก่อนเป็นอย่างมาก (Boonchuay, 2019, p. 349) โครงการนี้จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนให้มีคุณภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำภายในสังคมได้ดียิ่ง และในอนาคตในการจัดการบริการในลักษณะนี้ก็จะต้องขยายอาณาเขตของโครงการให้มีความครอบคลุม และให้ลุ่มลึกมากขึ้นไปอีกโดยวัตถุประสงค์ก็เพื่อตอบสนองคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

นโยบายของท้องถิ่นในอนาคตที่เข้มแข็งเป็นไปโดยประชาชน ของประชาชนและเพื่อประชาชน

จากความสำเร็จในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้สามารถพัฒนา “นวัตกรรม” หรืออีกนัยหนึ่ง ย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการจัดสรรการกระจายทรัพยากรถือเป็นการแก้ไขปัญหาได้ถึงแก่นรากอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้ลดทอนปัญหาการเข้าไม่ถึงทรัพยากรได้เป็นอย่างดี และจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนถาวรรัฐบาลกลางจะต้องสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าที่เคยเป็นมา ประเทศไทยอยู่กับวาทกรรมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมาราว 20 ปีแล้ว ถึงเวลาที่จะขยายอาณาบริเวณให้กว้างไปกว่านี้เสียที

กระนั้น การส่งมอบอำนาจของรัฐบาลกลางหรือส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างมีอิสระ คือ หนทางออกที่สำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีนวัตกรรมที่ถูกสร้างสรรค์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่า 4,000 รายการที่ถูกส่งมายังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายได้จัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment: LPA) ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ผู้เขียนเห็นว่าถือเป็นเรื่องที่น่ายินดีและเป็นจุดเริ่มต้นที่ถูกทางของความพยายามในการกระจายความเป็นธรรมและความเท่าเทียม แต่กระนั้นก็ยังพบปัญหาบางประการที่ยังเป็นตัวฉุดรั้งการดำเนินงานและทำให้การทำงานของ อปท.ต้องหยุดชะงักลงไปบ้าง สิ่งรัฐบาลกลางจะต้องคำนึงคือ สมควรแก่เวลาในการ *ปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์* ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือหน่วยงานที่พร้อมจะทุจริตคอร์รัปชันได้ตลอดเวลา และต้องคอยสอดส่อง ให้การอุมุชเปรียบเสมือน “เด็กน้อยรอรับนมแจก” หรือ ราวกับพ่อแม่ดูแลบุตร รัฐบาลกลางได้สร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ท้องถิ่นมากกว่า 20 ปีแล้ว จน อปท. สามารถพิสูจน์ได้ว่าสามารถทำให้ท้องถิ่นเจริญเติบโตและพัฒนาไปได้ไกลแล้ว การเร่งสร้างความเข้มแข็งในระดับต่อไปจะสร้าง

ความยั่งยืนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการลดทอนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และกระจายทรัพยากรได้อย่างเป็นธรรม การสร้างความเข้มแข็งนี้อาจพิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ อาทิ

1. การสร้างความเข้มแข็งในเรื่องงบประมาณ กล่าวคือ ท้องถิ่นควรได้รับสิทธิหรืออำนาจในการจัดเก็บภาษีและบริหารจัดการด้านภาษีด้วยตนเองได้แล้ว หลังจากที่ต้องคอยพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางจัดสรรมาภายหลังซึ่งก็ไม่ได้จัดสรรถึงร้อยละที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือบางครั้งจัดสรรให้อย่างไม่เท่าเทียมกัน และที่สำคัญเมื่อได้รับเงินอุดหนุนมาแต่กลับนำเงินงบประมาณไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะไม่ได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่อาจไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้หรือกฎหมายในการตรวจสอบมีความเข้มงวดจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการดำเนินการอย่างมาก

2. การสร้างความเข้มแข็งในเรื่องบุคลากร ท้องถิ่นควรสามารถในการสอบคัดเลือกข้าราชการที่จะมาทำงานร่วมกับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนคนในท้องถิ่น ได้ด้วยตนเอง ไม่ใช่ต้องรอรับบุคลากรที่สอบคัดเลือกมาจากส่วนกลาง เพราะอาจจะได้บุคลากรที่มาจากท้องถิ่นอื่น และไม่สามารถเข้าใจบริบทของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

3. การสร้างความเข้มแข็งด้วยการสร้างความเป็นหุ้นส่วนของภาครัฐ-เอกชน หรือภาครัฐกับรัฐ โดยการเป็นหุ้นส่วนระบบเครือข่ายการกำกับดูแลเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการที่ดี หรือการมีหลัก ธรรมภิบาลภายในท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่สำคัญคือมุ่งเน้นกับการเปลี่ยนจากรัฐบาลกลางสู่ชุมชน กล่าวคือเมื่อรัฐบาลกลางซึ่งเป็นหน่วยงานต้นทางได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจมายังหน่วยงานปลายทาง (อปท.) แล้ว หน่วยงานปลายทางต้องแสดงศักยภาพให้เป็นที่ประจักษ์ด้วยการสร้างความเข้มแข็งว่าด้วยการสร้างเครือข่ายดังกล่าว มีดังนี้

3.1 ระหว่างภาครัฐ กับ เอกชน

การเร่งพัฒนาศักยภาพในด้านนี้เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐกิจเอกชน หรือแม้กระทั่งตัวแสดงที่มีรัฐได้เข้ามาร่วมแสดงความริเริ่ม ร่วมมือ หรือร่วมตัดสินใจนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ที่เมื่ออปท. พิจารณาแล้วเห็นว่าหากให้ภาคเอกชนดำเนินการแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าที่จะดำเนินการเองเพียงลำพัง เช่น โครงการที่ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีค่าใช้จ่ายมาก เป็นต้น

3.2 ระหว่างภาครัฐ กับ รัฐ

การเร่งพัฒนาศักยภาพในด้านนี้อาจเป็นการทำงานระหว่างหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในการที่ประชาชนในชุมชนเข้าไม่ถึงทรัพยากรต่าง ๆ ผ่านบรรดาโครงการนวัตกรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ ตามความต้องการของประชาชน อาทิ ความร่วมมือกับกระทรวงสาธารณสุขผ่านโครงการเครือข่ายบริการปฐมภูมิใกล้บ้านใกล้ใจของเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และโครงการก่อสร้างคลินิกชุมชนอบอุ่นของเทศบาลนครระยอง หรือความร่วมมือกับสำนักงานเกษตรจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอ่างทองในโครงการเกษตรปลอดภัย เป็นต้น

กระนั้นแล้วหากนโยบายสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกผลักดันจากรัฐบาลกลางหรือผู้กำหนดนโยบายจนสามารถถูกประกอบสร้างได้สำเร็จ เพื่อเป็นเครื่องมือของภาครัฐในการลดทอนความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ แล้วนั้น ผู้เขียนมองว่าย่อมจะสามารถแก้ไขปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนานได้อย่างแท้จริง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่ใกล้ชิดกับภาคประชาชนมากที่สุด ย่อมจะรับรู้ปัญหาและความต้องการในยุคปัจจุบันที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นของบรรดาประชาชนในพื้นที่ กอปรกับเมื่อที่มาของผู้บริหารในท้องถิ่นจะก้าวขึ้นมามีอำนาจในการตัดสินใจแทนประชาชนได้นี้ก็ต้องได้รับความไว้วางใจจากภาคประชาชน ผู้นำเหล่านี้ย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นผลให้เมื่อคิดที่จะดำเนินนโยบายประการใดเพื่อลดปัญหาต่าง ๆ ย่อมต้องฟังเสียงจากภาคประชาชนเป็นลำดับแรก ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม (ผ่านสมาชิกสภาฯ) ก็ตาม และเมื่อผู้นำแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น ตรงจุด ผู้นำก็จะได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นการตอบแทนที่ต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ด้วยกัน ฉะนั้นความยั่งยืนของชุดนโยบายเพื่อที่จะตอบสนองในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ก็จะสามารถดำรงต่อไป



บทส่งท้าย

เมื่อปัญหาความไม่เสมอภาค ความไม่เท่าเทียมกัน หรือความบิดเบี้ยวของโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่กลายเป็นวาระแห่งโลกไปแล้ว เพราะไม่เพียงแต่จะเกิดปัญหากับประเทศที่ยังต้องได้รับการพัฒนาอย่างเข้มข้นเท่านั้น ประเทศอุตสาหกรรมทั้งใหม่และเก่าต่างประสบกับปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น จนกระทั่งองค์กรโลกบาลอย่างสหประชาชาติ (UN) และธนาคารโลก (World Bank) ยังต้องกระตือรือร้นที่จะแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยกำหนดกรอบกติกาในลักษณะภาพกว้างให้บรรดารัฐสมาชิกยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ

แน่นอนว่าสถานการณ์ปัจจุบันย่ำซ้ำว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำยังคงดำรงอยู่กับสังคมไทย กระทั่งบรรดานักวิชาการพยายามหาสาเหตุกันไปต่าง ๆ นานาตามกระบวนการทัศน์ของตนและสรุปได้ว่าอาจเกิดจากแนวโน้มการกีดกันของโลกไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลไปถึงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแบบสุดโต่ง ซึ่งสวนทางกับระบบการเมืองที่พยายามใช้โครงสร้างแบบปิดจนนำไปสู่สถานการณ์ประชาธิปไตยถดถอย

กระนั้นเมื่อได้พิจารณาถึงปัญหาที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยยังมีความซับซ้อนและปรากฏตัวในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ ด้านความเท่าเทียมในศักดิ์ศรี เป็นอาทิ การพยายามแสวงหาแนวทางในการลดทอนความเหลื่อมล้ำด้วยการประกอบสร้าง *ชุดนโยบายทางสังคม* จึงเสมือนเครื่องมือสำคัญเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาที่ถูกจุด มีความละเอียดอ่อนได้ตรงประเด็นและถึงขั้นทะเยอทะยานว่าชุดนโยบายนี้จะกลายเป็น “*วาระของชาติ*” ต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อกรอบกระบวนการทัศน์ของผู้เขียนยังมีความเชื่อมั่น และศรัทธาในระบบการบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบของ *การกระจายอำนาจ* ซึ่งดำเนินการภายใต้องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เพราะระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมาแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการดำเนินการในการลดทอนความไม่เท่าเทียมกันในสังคมโดยเฉพาะในชนบทเป็นที่ประจักษ์ผ่านบรรดาวัตรกรรมมากมายตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจมาจากส่วนกลางและภูมิภาค แต่กระนั้นยังพบข้อปัญหาบางประการที่คอยเป็นอุปสรรคจุดรั้งการดำเนินงานอยู่มิใช่น้อย อาทิ กฎระเบียบในการตรวจสอบการดำเนินงานที่เข้มงวด เป็นต้น

นำมาสู่ความพยายามในทศวรรษใหม่นี้จะกล่าวเพียงเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นคงไม่เพียงพออีกต่อไป ดังนั้นการสถาปนาชุดนโยบายเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อาทิ ความมีอิสระในงานด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร หรือแม้กระทั่งการสร้างเครือข่ายระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐกับเอกชนจึงเป็นคำตอบของการมีพลังกำลังที่จะต่อสู้กับปัญหาความเหลื่อมล้ำที่นับวันจะมีความซับซ้อนได้อย่างยั่งยืน และที่สำคัญเหมาะสมกับบริบทของสังคมนั้น ๆ อย่างแท้จริง

References

- Boonchuay, S. (2018). *The Development of Innovative Models of Local Administrative Organization in Crime Prevention in the Central Region*. (Doctoral dissertation). Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand. Retrieved from <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/61411>
- Boonchuay, S. (2019). Crime Prevention and Community Security Building: Challenges of Thai Local Administrative Organizations. *Journal for Social Sciences Research*, 10(1), 338–353. Retrieved from <https://so02.tci-thaijo.org/index.php/ssr/article/view/211926>
- Charoenmuang, T. (2007). *100 Years of Local Government in Thailand, 1897–1997* (6th ed.). Bangkok: Kopfai.
- Ferguson, J. (2015). *Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution*. Durham, NC, USA: Duke University Press.



Giordono, L. S., Jones, M. D., & Rothwell, D. W. (2019). Social Policy Perspectives on Economic Inequality in Wealthy Countries. *Policy Studies Journal*, 47(S1), S96–S118. DOI: 10.1111/psj.12315

Nelson, K. L., Wood, C. H., & Gabris, G. T. (2011). Innovation Management in Local Government: An Empirical Analysis of Suburban Municipalities. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 14(3), 301–328. DOI: 10.1108/IJOTB-14-03-2011-B001

Patamasiriwat, D. (2016, July 1). *Inequality of Income Distribution by Direk Patamasiriwat*. Retrieved from https://www.matichon.co.th/columnists/news_195852

Phongpaichit, P., Praditsil, C., Sukhapanich, T., Archwanuntakul, S., Lekfiangfu, N., Wiwatanakantung, Y., Treeratana, N., & Chaiwatana, T. (2009). *Towards a More Equitable Thailand: A Study of Wealth, Power and Reform* (Research report). Bangkok: The Thailand Research Fund.

Prachatai. (2019). *Thailand Unsettled EP.5 / Duangmanee Laovakul: Root and Solutions from Inequality*. Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2019/03/81366>

Tanchai, W. (2019). Reducing Inequality in Thai Society by the Local Administrative Organizations. In *Overcoming Disparities: The Challenges of Thai Society*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. Retrieved from <http://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/922>

The World Bank. (2018, May 9). *Fair Progress? Economic Mobility Across Generations around the World*. Retrieved from <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/publication/fair-progress-economic-mobility-across-generations-around-the-world>

TNN2 True Vision784. (2019, October 28). *The Key EP. 37: Reduce Economic Inequality with Quality Democracy*. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=a8tRftBVF4Y>

United Nations. (n.d.). *Goal 10: Reduce Inequality within and among Countries*. Retrieved from <https://www.un.org/sustainabledevelopment/inequality/>

Warwick-Booth, L. (2019). *Social Inequality* (2nd ed.). London: Sage Publishing.

Wasi, P. (2019). Development Inequality. In *Overcoming Disparities: The Challenges of Thai Society*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute. Retrieved from <http://www.kpi.ac.th/knowledge/book/data/922>