

ก้าวข้ามกับดัก Hamilton Paradox: สู่อัจฉริยะจัดการตนเอง

จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: scharas@chula.ac.th

เมื่อร้อยกว่าปีที่ผ่านมามีประเทศไทยเราประสบผลสำเร็จในการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง สามารถสร้างรัฐชาติและพลเมืองให้เป็นปึกแผ่น เข้มแข็ง และรอดพ้นจากการถูกยึดครองโดยประเทศเจ้าลัทธิล่าอาณานิคมมาได้ นับเป็นเรื่องที่น่ายินดีเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป ระบบราชการและการเมืองไทยได้ยกระดับการรวมศูนย์ของรัฐไทยให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น จนกลายเป็นต้นเหตุแห่งปัญหาทางสังคมการเมืองในยุคปัจจุบัน

ระบบรัฐรวมศูนย์ฯ ล้มเหลวในการแก้ปัญหาความแตกต่าง หรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างจังหวัด ทั้งแนวตั้งและแนวนอน การเมืองระดับชาติ หรือรัฐรวมศูนย์ฯ แก้ปัญหาเฉพาะพื้นที่ไม่ได้ และเป็นเหตุให้เกิดโรค Hamilton Paradox ทำลายฐานภาษีในพื้นที่

การกระจายอำนาจคืนกลับไปสู่ท้องถิ่นและชุมชนในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมามีได้ก้าวรุดหน้าเร็วกว่ายุคหกสิบปีก่อนหน้านี้ แต่ยังคงน่ากลัวซ้ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับความรุนแรงของปัญหาทางสังคมการเมืองที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ นอกจากล่าช้าไม่ทันการณ์แล้ว รูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่ก็ใกล้ถึงทางตันเข้าทุกขณะ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถกระจายอำนาจได้มากขึ้น

รัฐรวมศูนย์ล้มเหลวในการแก้ปัญหาช่องว่างหรือความแตกต่างทางเศรษฐกิจสังคม แนวตั้งระหว่างพื้นที่จังหวัดต่างๆ

หลายคนอาจเคยคิดหรือเชื่อกันว่า รัฐรวมศูนย์จะสามารถทำหน้าที่ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างพื้นที่ที่เจริญหรือร่ำรวย กับพื้นที่ยากจนหรือด้อยพัฒนาได้ดี เพราะสามารถใช้อำนาจรัฐส่วนกลางดึงทรัพยากรจากพื้นที่ที่ร่ำรวย ไปเกลี้ยให้กับพื้นที่ที่ยากจนได้ ประเทศไทยเราเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างเข้มข้นมานาน อีกทั้งในช่วง 50 กว่าปีนี้ระบบเศรษฐกิจของเราเติบโตอย่างรวดเร็ว จัดอยู่ในลำดับแถวหน้าของโลก สังคมความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจใช้มากพอสมควร เมื่อประมาณ 20 ปีที่แล้ว รัฐบาลในยุคของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ริเริ่มนโยบายแก้ปัญหาความยากจนในเชิงพื้นที่อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก มีการกำหนดพื้นที่จังหวัด-อำเภอยากจน และมีมาตรการแก้ปัญหาความยากจนในเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเป็นครั้งแรก ด้วยปัจจัยเหล่านี้ ถ้ารัฐรวมศูนย์ของเราได้ทำหน้าที่ลดช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างพื้นที่จังหวัดต่างๆ อย่างต่อเนื่องจริงจัง ดังที่เราคิดหรือเชื่อกัน วันนี้ผู้คนในแต่ละจังหวัดก็ควรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวไม่แตกต่างกันมากนัก

แต่ข้อมูลในตารางที่ 1 ข้างล่างนี้บ่งชี้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นจริงๆ ในสังคมไทย กลับสวนทางกับความคิดและความเชื่อของเรา รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนใน 76 จังหวัด ณ ปี 2550 แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง สังเกตได้ว่า ค่าเฉลี่ยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนในจังหวัด (GPP per Capita) ทั่วประเทศ ในปี 2550 อยู่ที่ 115,488 บาท/คน/ปี แต่มีเพียง 17 จังหวัดเท่านั้น ที่รายได้ฯ สูงกว่าค่าเฉลี่ย ที่เหลืออีก 59 จังหวัดมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (STDV) ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวจังหวัดต่างๆ เท่ากับ 150,155 บาท ส่วนต่างของรายได้ฯ จังหวัดที่รวยที่สุดหรือสูงที่สุด (ระยอง) กับจังหวัดที่จนที่สุดหรือต่ำสุด (ศรีสะเกษ) เท่ากับ

35.5 เท่า บอกชัดเจนว่าแตกต่างกันมาก แสดงว่ารัฐรวมศูนย์ของไทยเราไม่ได้ทำหน้าที่ หรือจะเรียกว่าล้มเหลวในการทำหน้าที่กระจายรายได้หรือลดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่อย่างชัดเจนก็ได้

ตารางที่ 1 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนในจังหวัดต่างๆ ปี 2550

จังหวัด	GPP per cap	จังหวัด	GPP per cap	จังหวัด	GPP per cap
ระยอง	1,035,536	ลพบุรี	91,065	เลย	48,721
สมุทรสาคร	564,488	ระนอง	90,734	สุโขทัย	47,643
สมุทรปราการ	483,509	กาญจนบุรี	89,486	เชียงใหม่	45,467
พระนครศรีอยุธยา	443,879	ตราด	84,745	อุดรธานี	44,476
ชลบุรี	388,174	ยะลา	82,745	พะเยา	43,996
กรุงเทพมหานคร	324,039	อ่างทอง	76,229	น่าน	42,803
ฉะเชิงเทรา	301,798	เชียงใหม่	74,524	แพร่	42,558
ปทุมธานี	239,448	นครศรีธรรมราช	73,451	แม่ฮ่องสอน	41,390
สระบุรี	222,427	สมุทรสงคราม	73,330	กาฬสินธุ์	38,560
ภูเก็ต	214,099	จันทบุรี	72,561	มุกดาหาร	38,404
ปราจีนบุรี	158,605	ชัยนาท	72,243	อุบลราชธานี	36,681
ลำพูน	150,659	ขอนแก่น	68,103	ร้อยเอ็ด	35,654
นครปฐม	133,032	ตาก	67,457	ชัยภูมิ	35,578
ราชบุรี	124,657	นครนายก	65,714	หนองคาย	33,941
สุราษฎร์ธานี	123,958	สุพรรณบุรี	65,579	สกลนคร	33,784
นนทบุรี	116,681	พิษณุโลก	65,347	มหาสารคาม	33,426
กระบี่	115,500	นครสวรรค์	64,368	ยโสธร	32,038
สงขลา	114,981	นราธิวาส	61,487	สุรินทร์	31,759
พังงา	113,949	อุทัยธานี	60,630	บุรีรัมย์	31,444
ประจวบคีรีขันธ์	113,380	พัทลุง	60,089	อำนาจเจริญ	30,970
เพชรบุรี	112,263	เพชรบูรณ์	57,118	นครพนม	30,305
กำแพงเพชร	102,302	ปัตตานี	56,927	หนองบัวลำภู	29,224
สตูล	95,857	ลำปาง	55,976	ศรีสะเกษ	29,174
สิงห์บุรี	94,086	สระแก้ว	55,508	AVG	115,488

จังหวัด	GPP per cap	จังหวัด	GPP per cap	จังหวัด	GPP per cap
ตรัง	93,373	นครราชสีมา	54,362	STDV	150,155
ชุมพร	91,809	พิจิตร	51,496		

ที่มาของข้อมูล UNDP 2010

รัฐรวมศูนย์ไม่สามารถจัดการกับปัญหาความแตกต่างหรือช่องว่างแนวราบ ระหว่างจังหวัดต่างๆ ได้

แต่ละจังหวัดมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน

นอกจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวแตกต่างกันอย่างมากแล้ว แต่ละจังหวัดยังมีโครงสร้างของปัญหาเศรษฐกิจสังคมแตกต่างกันอย่างมากอีกด้วย ตั้งแต่เรื่องการศึกษา สุขภาวะ การมีงานทำ ความยากจน ไปจนถึงปัญหาสังคม การล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน วัฒนธรรม สวัสดิการสังคม และความมั่นคงในชีวิตของประชาชน แต่ละจังหวัดมีปัญหาแต่ละด้านแตกต่างกันไป บ้างก็มีความรุนแรงทุกด้าน บ้างก็มีบางด้าน และบ้างก็ไม่รุนแรง ดังกรณีตัวอย่างบางจังหวัดดังต่อไปนี้ (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในตารางที่ x-2 ข้างล่างนี้)

- **สุรินทร์** มีปัญหารุนแรงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ทั้งประเทศ ทั้งปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นสูงสุด และปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ เศรษฐกิจ และสังคม ที่ค่อนข้างรุนแรง
- **เชียงราย** รุมเร้าด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงทุกด้าน แม้ว่าจะไม่มีปัญหาที่ใดที่ทะลุขั้นรุนแรงสูงสุดก็ตาม
- **เพชรบูรณ์** เผชิญกับปัญหาสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุด แถมด้วยปัญหาที่ค่อนข้างรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และเศรษฐกิจ

- **ศรัทธา และหนองคาย** ไม่น้อยไปกว่าเพชรบูรณ์ มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคมขั้นรุนแรงสูงสุด กับทั้งปัญหาที่ค่อนข้างไปทางรุนแรงอีก 3 ด้าน คือ ปัญหาด้านการศึกษา สุขภาวะ และสังคม

ข้อมูลในตารางที่ 2 ข้างล่างนี้แสดงให้เห็นว่า มีจังหวัดที่มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคมในระดับที่รุนแรงจำนวน 18 จังหวัดที่ และอีก 20 จังหวัดที่มีปัญหานี้ในระดับค่อนข้างรุนแรงเช่นเดียวกัน รวมแล้วประมาณครึ่งหนึ่งของจังหวัดทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ มี 23 จังหวัดที่มีปัญหาด้านสังคมค่อนข้างรุนแรง (มีครัวเรือนที่มีหญิงหม้ายเป็นหัวหน้าครัวเรือน ครัวเรือนที่มีผู้สูงอายุเป็นหัวหน้าครัวเรือน หรืออยู่คนเดียว ขาดที่พึ่ง มีครัวเรือนเด็กยากจนในสัดส่วนสูง) อีก 21 จังหวัดมีปัญหาด้านการศึกษาค่อนข้างรุนแรง ควบคู่ไปกับปัญหาด้านสุขภาพ ในระดับความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกันไป

ตารางที่ 2: ระดับความรุนแรงของปัญหาในจังหวัดต่างๆ

ระดับความรุนแรงของปัญหา	ต่ำที่สุด (ร้อยละ 0 – 24)	ต่ำ (ร้อยละ 25 – 49)	มาก (ร้อยละ 50 – 74)	มากที่สุด(ร้อยละ 75 – 100)	
	ปัญหาการศึกษา	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาสวัสดิการสังคม	
กระบี่	46	53	46	5	25
กรุงเทพมหานคร	17	13	40	50	0
กาญจนบุรี	24	53	38	50	25
กาฬสินธุ์	29	68	38	35	75
กำแพงเพชร	59	55	38	40	50
ขอนแก่น	38	38	46	50	25

	ปัญหาการศึกษา	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาสังคม	ปัญหา สวัสดิการสังคม
จันทบุรี	38	35	42	40	50
ฉะเชิงเทรา	13	33	29	30	0
ชลบุรี	13	13	31	40	0
ชัยนาท	42	40	52	40	50
ชัยภูมิ	59	55	43	50	75
ชุมพร	30	28	25	35	45
เชียงราย	55	50	57	55	50
เชียงใหม่	33	35	56	65	0
ตรัง	21	20	38	30	25
ตราด	43	25	34	10	25
ตาก	67	35	38	20	50
นครนายก	17	23	19	40	25
นครปฐม	18	25	25	35	0
นครพนม	46	55	42	45	75
นครราชสีมา	33	43	44	65	25
นครศรีธรรมราช	17	43	54	60	50
นครสวรรค์	50	43	40	50	25
นนทบุรี	17	18	27	40	0
นราธิวาส	63	63	38	35	75
น่าน	46	38	40	25	50
บุรีรัมย์	68	53	46	60	75
ปทุมธานี	21	13	21	35	0
ประจวบคีรีขันธ์	38	40	44	35	0

	ปัญหาการศึกษา	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาสังคม	ปัญหา สวัสดิการสังคม
ปราจีนบุรี	25	30	27	40	0
ปัตตานี	63	5	39	45	50
พระนครศรีอยุธยา	6	23	29	50	0
พะเยา	50	38	44	35	50
พังงา	42	17	35	5	25
พัทลุง	13	23	40	30	75
พิจิตร	50	30	43	45	50
พิษณุโลก	25	40	44	45	25
เพชรบุรี	13	20	19	40	0
เพชรบูรณ์	58	53	54	45	75
แพร่	33	33	36	25	50
ภูเก็ต	18	8	21	10	0
มหาสารคาม	35	55	35	35	50
มุกดาหาร	30	48	48	10	75
แม่ฮ่องสอน	71	50	29	0	75
ยโสธร	50	42	31	50	75
ยะลา	42	30	21	10	50
ร้อยเอ็ด	46	65	39	65	75
ระนอง	50	15	23	15	25
ระยอง	21	10	35	5	0
ราชบุรี	29	18	40	55	0
ลพบุรี	21	38	40	50	25

	ปัญหาการศึกษา	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาสังคม	ปัญหา สวัสดิการสังคม
ลำปาง	29	35	56	65	25
ลำพูน	33	35	29	35	0
เลย	29	35	56	65	25
ศรีสะเกษ	54	55	48	70	75
สกลนคร	46	53	48	35	75
สงขลา	13	18	44	45	0
สตูล	42	23	33	20	50
สมุทรปราการ	25	40	38	25	0
สมุทรสงคราม	25	15	17	25	25
สมุทรสาคร	33	20	15	20	0
สระแก้ว	59	48	61	40	75
สระบุรี	18	13	44	50	0
สิงห์บุรี	13	20	31	15	25
สุโขทัย	50	53	44	50	50
สุพรรณบุรี	46	30	23	50	28
สุราษฎร์ธานี	21	33	29	25	25
สุรินทร์	50	65	51	60	75
หนองคาย	54	50	33	55	75
หนองบัวลำภู	50	50	36	30	75
อ่างทอง	18	10	39	40	50
อำนาจเจริญ	63	60	33	20	75
อุดรธานี	38	40	36	45	50
อุตรดิตถ์	21	33	44	20	50

	ปัญหาการศึกษา	ปัญหาสุขภาพ	ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาสังคม	ปัญหาสวัสดิการสังคม
อุทัยธานี	46	38	29	45	50
อุบลราชธานี	54	58	33	40	50

ที่มาของข้อมูล: ฐานข้อมูลการเมืองไทย www.tpd.in.th

การเมืองและรัฐบาลระดับชาติเข้าไม่ถึงปัญหาของพื้นที่

การเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติไม่รับรู้ หรือไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเฉพาะพื้นที่ของจังหวัดต่างๆ บรรดาพรรคการเมืองต่างๆ จึงเสนอนโยบายของพรรคเพียงชุดเดียว ให้ประชาชนทุกจังหวัด ลงคะแนนเลือกพรรคและ ส.ส. เสมือนหนึ่งว่าทุกจังหวัดมีปัญหาเหมือนกัน ต้องการนโยบายแบบเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง พรรคการเมืองระดับชาติเชื่อว่านโยบายของพรรคฯ ชุดเดียวนี้ สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ทุกพื้นที่ ทุกจังหวัด ทั่วประเทศได้ ทั้งหมด

ความคิด ความเชื่อ หรือวัฒนธรรมการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองระดับชาติ ในลักษณะ “นโยบายชุดเดียว แก้ปัญหาได้ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ” ซึ่งเป็นมาช้านานจนถึงทุกวันนี้ สวนทางกับความเป็นจริงโดยสิ้นเชิง ข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 3 ข้างล่างนี้ แสดงผลการวิเคราะห์สาระสำคัญของนโยบายของพรรคการเมืองหลักๆ ที่กำลังจะลงสนามเลือกตั้งในครั้งต่อไป ว่าแต่ละพรรคให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาเรื่องใด หรือมุ่งพัฒนาด้านใด มีแนวทางการดำเนินงานชัดเจนมากน้อยเพียงใด ฯลฯ และเรื่องนั้นๆ สอดคล้องกับปัญหาเร่งด่วนในพื้นที่จังหวัดต่างๆ มากน้อยเพียงใด ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ไม่มีนโยบายของพรรคการเมืองใด ที่มีความชัดเจนและ

สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการในพื้นที่จังหวัดต่างๆ อย่างน่าพอใจ ดังกรณีตัวอย่างบางจังหวัดต่อไปนี้

ระยอง ไม่มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคม และไม่ปัญหาใดๆ รุนแรงเด่นชัด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ ที่ค่อนข้างชัดเจนแต่ไม่ถือว่ารุนแรง คือ ปัญหาด้านเศรษฐกิจ (ร้อยละ 35) ถ้าดูนโยบายพรรคการเมืองหลักๆ ทั้ง 5 พรรค จะเห็นว่าทุกพรรคมีนโยบายแบบทั่วไป ที่เน้นปัญหาเศรษฐกิจชัดเจนคือ ประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยก็เน้นนโยบายด้านอื่นๆ ซึ่งไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของระยอง

เพชรบุรี คล้ายกับระยอง คือไม่มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคม และไม่ปัญหาใดที่รุนแรงเป็นพิเศษ อาจมีปัญหาด้านสังคมที่ค่อนข้างชัดเจน แต่ยังต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ (ต่ำกว่าร้อยละ 50) เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งเป็น Package เดียวกันทั่วประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่านโยบายของพรรคชาติไทยพัฒนา น่าจะไปในทางเดียวกับระดับปัญหาของเพชรบุรีมากที่สุด ในขณะที่นโยบายของพรรคอื่นๆ นั้น มีทั้งขาดและเกินความต้องการในพื้นที่

บุรีรัมย์ มีปัญหาที่รุนแรงเกินค่าเฉลี่ยเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะปัญหาด้านสวัสดิการสังคม นโยบายของพรรคเพื่อไทยน่าจะใกล้เคียงกับโครงสร้างปัญหาของบุรีรัมย์มากที่สุด แต่ก็นโยบายด้านการศึกษาและสุขภาพของพรรคเพื่อไทยก็ไม่ชัดเจนเพียงพอ ในขณะที่จังหวัดบุรีรัมย์มีปัญหาทั้งสองด้านนี้ค่อนข้างรุนแรง จึงไม่ลงตัวเช่นเดียวกัน

นราธิวาส มีปัญหาด้านสวัสดิการสังคมเข้าขั้นรุนแรง พร้อมกับมีปัญหาด้าน การศึกษาและสุขภาพที่ชัดเจน (เกินค่าเฉลี่ยทั่วประเทศ) และมีปัญหาด้าน เศรษฐกิจและสังคมบ้างเล็กน้อย กล่าวได้ว่าไม่มีพรรคการเมืองใดเสนอนโยบายที่สอดคล้องกับโครงสร้างปัญหาของนราธิวาส

นโยบายของพรรคการเมืองแบบ “ชุดเดียว แก้ปัญหาได้ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ” นี้ มีผล ผูกพันไปถึงนโยบายของรัฐบาลที่เกิดขึ้นหลังการเลือกตั้ง ไม่ว่าพรรคใดได้เสียงส่วน ใหญ่และจัดตั้งรัฐบาล ก็จะกำหนด “นโยบายชุดเดียว” และบริหารประเทศโดย นโยบายชุดเดียว เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศเสมอ เพราะถือว่ารัฐบาลที่ กรุงเทพฯ เป็นรัฐบาลของคนทั่วประเทศ ก็ต้องดำเนินนโยบายเพื่อประชาชนทั้ง ประเทศ ไม่ใช่รัฐบาลของจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาเฉพาะของ แต่ละจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขจากการเมืองและรัฐบาลระดับชาติ

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบความรุนแรงของปัญหาในจังหวัด กับความชัดเจนของ นโยบายของพรรคการเมือง กรณีตัวอย่างบางจังหวัด

		การศึกษา	สุขภาพ	เศรษฐกิจ	สังคม	สวัสดิการสังคม	
ระยอง	%ความรุนแรงของปัญหา	21	10	35	5	0	
%ความชัดเจนของนโยบายพรรคต่อการแก้ปัญหา	เพื่อไทย	47	33	33	0	67	
	ประชาธิปัตย์	47	50	75	67	17	
	การเมืองใหม่	33	25	42	33	33	
	ภูมิใจไทย	33	42	33	0	0	
%ความรุนแรงของปัญหา	ชาติไทยพัฒนา	40	42	8	67	0	
	เพชรบุรี	%ความรุนแรงของปัญหา	13	20	19	40	0
	%ความชัดเจนของนโยบายพรรคต่อการแก้ปัญหา	เพื่อไทย	47	33	33	0	67
		ประชาธิปัตย์	47	50	75	67	17
การเมืองใหม่		33	25	42	33	33	
ภูมิใจไทย		33	42	33	0	0	

	ชาติไทยพัฒนา	40	42	8	67	0
บุรีรัมย์	%ความรุนแรงของปัญหา	63	53	46	60	75
%ความชัดเจนของนโยบายพรรคต่อการแก้ปัญหา	เพื่อไทย	47	33	33	0	67
	ประชาธิปัตย์	47	50	75	67	17
	การเมืองใหม่	33	25	42	33	33
	ภูมิใจไทย	33	42	33	0	0
	ชาติไทยพัฒนา	40	42	8	67	0
นราธิวาส	%ความรุนแรงของปัญหา	63	63	38	35	75
%ความชัดเจนของนโยบายพรรคต่อการแก้ปัญหา	เพื่อไทย	47	33	33	0	67
	ประชาธิปัตย์	47	50	75	67	17
	การเมืองใหม่	33	25	42	33	33
	ภูมิใจไทย	33	42	33	0	0
	ชาติไทยพัฒนา	40	42	8	67	0

ที่มา: ประมวลจากฐานข้อมูลการเมืองไทย www.tpd.in.th

รัฐรวมศูนย์เพาะเชื้อโรค Hamilton Paradox ซึ่งกำลังทำลายฐานภาษีในพื้นที่

ผลการจัดเก็บภาษีสรรพากรในจังหวัดต่างๆ ที่นำมาแสดงไว้ในตารางที่ 4 ข้างล่างนี้ชี้ให้เห็นว่า รายได้จากภาษีสรรพากรที่จัดเก็บได้ในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ประชาชนในจังหวัดต่างๆ อยู่ในระดับต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดของฐานเศรษฐกิจในจังหวัดนั้นๆ ถ้าไม่นับรวมการจัดเก็บในกรุงเทพมหานคร ค่าเฉลี่ยรายได้ภาษีสรรพากรในแต่ละจังหวัดในปี 2550 อยู่ที่ 6,245 บาท/คน/ปี ประมาณร้อยละ 3.5 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร หรือประมาณร้อยละ 0.338 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดเท่านั้น จังหวัดส่วนใหญ่ (มากกว่า 50 จังหวัด) มีรายได้จากภาษีสรรพากรต่ำกว่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ มีเพียง 20 จังหวัดเท่านั้น ที่จัดเก็บรายได้สูงกว่า

ค่าเฉลี่ย แสดงถึงความรุนแรงของปัญหาการด้อยพัฒนาของฐานภาษีในจังหวัดต่างๆ ในปัจจุบัน

นอกจากนั้น ข้อมูลในตารางที่ 4 ยังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนในแต่ละจังหวัดแบกรับภาระภาษีแตกต่างกันมาก เช่นจังหวัดนนทบุรี มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP per capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศ แต่เสียภาษี สูงถึงร้อยละ 18 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัว สูงกว่าค่าเฉลี่ยทั้งประเทศถึง 6 เท่าตัว เช่นเดียวกับจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม สงขลา เชียงใหม่ สมุทรสงคราม ลำปาง นครราชสีมา และมุกดาหาร ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร (GPP Per Capita) ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย แต่จ่ายภาษีให้แก่รัฐบาลสูงกว่าค่าเฉลี่ยหลายเท่าตัว ในทางตรงกันข้าม บางจังหวัดมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ย แต่กลับเสียภาษีต่ำกว่าค่าเฉลี่ย เช่น ลำพูน เป็นต้น แสดงถึงความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาคของระบบภาษีระหว่างพื้นที่จังหวัดต่างๆ

การด้อยพัฒนาพัฒนาของฐานภาษี และความไม่เสมอภาคของระบบภาษีในจังหวัดต่างๆ ดังกล่าวนี้นั้น สันนิษฐานได้ว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากระบบรัฐรวมศูนย์ในทางการคลังที่เข้มข้น และต่อเนื่องมานานเกินไปนั่นเอง ทั้งนี้เพราะในระบบการคลังจังหวัดแบบรวมศูนย์นั้น บรรดาข้าราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัด รวมทั้งหน่วยจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากรในพื้นที่ต่างๆ รับเงินเดือนและเงินงบประมาณจากรัฐบาลที่กรุงเทพฯ สำหรับใช้จ่ายในการบริหารจังหวัด เงินเดือนและงบประมาณที่จะได้รับแต่ละปีไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงินภาษีที่จัดเก็บได้ในจังหวัดนั้นๆ แต่ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติเป็นหลัก ดังนั้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สรรพากรในจังหวัดต่างๆ จึงไม่จำเป็นต้องกระตือรือร้นที่จะพัฒนาฐานเศรษฐกิจในจังหวัดที่รับผิดชอบ และไม่จำเป็นต้องใช้ความพยายามในการ

พัฒนาฐานภาษี หรือพยายามจัดเก็บภาษีจากฐานเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นใหม่ๆ ในจังหวัด แต่จะใช้ความพยายามดึงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติไปลงจังหวัดของตนเอง ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การวิ่งเต้นแย่งชิงงบประมาณจากรัฐบาลระดับชาติลงจังหวัด กลายเป็นเรื่องปกติของบรรดานักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่างๆ ใน ปัจจุบัน ปรากฏการณ์ลักษณะนี้ นักการคลังเรียกกันว่า “Hamilton paradox”

ยิ่งเมื่อดูตัวเลขเปรียบเทียบเงินภาษีที่จัดเก็บได้จากแต่ละจังหวัดกับเงินงบประมาณที่จัดสรรลงสู่จังหวัดแล้ว ก็ยิ่งทำให้เห็นปรากฏการณ์ “Hamilton paradox” ได้ชัดเจนมากขึ้น วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง (2554) ซึ่งให้เห็นว่าระบบการคลังของไทยเรามีระดับการรวมศูนย์ที่เข้มข้นมาก ตัวเลขในตารางที่ 4 ซึ่งให้เห็นว่า แต่ละจังหวัดเก็บภาษีได้เฉลี่ยปีละ 11,389.18 ล้านบาท (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) แต่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลเฉลี่ยปีละ 20,501.01 ล้านบาท มากกว่าภาษีที่เก็บได้ประมาณ 2 เท่าตัว ภาษีที่เก็บในกรุงเทพฯ มากกว่าจังหวัดอื่นๆ ประมาณ 80 เท่าตัว (ภาษีที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพฯ เฉลี่ยปีละ 913,572.49 ล้านบาท)

ตารางที่ 4 ภาษีที่จัดเก็บจากจังหวัด และงบประมาณที่จัดลงสู่จังหวัด

จังหวัด	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัด	งบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด
ค่าเฉลี่ยของ 76 จังหวัด (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	23,260.02 ล้านบาท (10,6915.37)	22,368.42 ล้านบาท (20,360.42)
ค่าเฉลี่ยของ 75 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) (ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน)	11,389.18 ล้านบาท (27,036.55)	20,501.01 ล้านบาท (12,309.99)

จังหวัด	ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัด	งบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด
กรุงเทพมหานคร	913,572.49 ล้านบาท	162,424.80 ล้านบาท

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง 2554

ตารางที่ 5 จังหวัดที่มีภาษีสูงสุดและต่ำสุด

กลุ่ม	จังหวัด	GPP Per Capita (บาท)	สัดส่วนภาระภาษีต่อ GPP (%)
จังหวัดที่มีสัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้สูงที่สุด 5 จังหวัด (ไม่นับรวม กรุงเทพมหานคร)	ชลบุรี	398,052.00	31.94
	นนทบุรี	117,466.00	24.72
	ปทุมธานี	313,483.00	23.49
	ระยอง	915,195.00	20.98
	ขอนแก่น	76,385.00	20.86
ค่าเฉลี่ยภาระภาษีต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมรายจังหวัด (gross provincial products: GPP)	ค่าเฉลี่ย (mean)	121,077.57	8.21
	ค่ากลาง (median)	74,781.50	5.75
	กรุงเทพมหานคร	340,412.00	47.07
จังหวัดที่มีสัดส่วนภาระภาษีต่อรายได้ต่ำที่สุด 5 จังหวัด	สตูล	90,103.00	2.65
	พังงา	125,944.00	3.00
	ยะลา	81,736.00	3.15
	กระบี่	125,595.00	3.39
	ระนอง	96,902.00	3.42

ที่มา: วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช่วยประคอง 2554

ข้อมูลในตารางที่ 5 ข้างต้นชี้ให้เห็นว่าแต่ละจังหวัดมีขีดความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังแตกต่างกันมาก ที่แตกต่างกันนี้ มาจากสาเหตุ 2 ประการคือ (1) แต่ละจังหวัดมีฐานเศรษฐกิจ-ฐานภาษีที่แตกต่างกัน ทั้งในเชิงโครงสร้างและระดับการพัฒนา และ (2) แต่ละจังหวัดใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีแตกต่างกันอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า บรรดาจังหวัดที่พึ่งตัวเองทางการคลังได้ (เก็บภาษีได้มากกว่างบประมาณที่ได้รับ) นอกจากจะมีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าแล้ว ยังมีอัตราส่วนภาษีต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดสูง ตั้งแต่ร้อยละ 20 ขึ้นไป จนถึงร้อยละ 31 ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่พึ่งตัวเองได้น้อยที่สุด (งบประมาณที่รับจัดสรรจากส่วนกลาง มากกว่า 12 เท่าตัวของภาษีจัดเก็บได้ในจังหวัด) นั้น นอกจากมีฐานเศรษฐกิจที่ด้อยพัฒนาแล้ว ยังมีอัตราส่วนภาษีต่อมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดต่ำอย่างไม่น่าเชื่อ ประมาณร้อยละ 2.65 ถึง 3.42 เท่านั้น จังหวัดส่วนใหญ่จัดอยู่ในกลุ่มที่พึ่งตัวเองทางการคลังไม่ได้ และติดอยู่กับดักการวิ่งเต้นแย่งชิงเงินภาษีแบบไม่ลืมหูลืมตา

ปรากฏการณ์ “Hamilton paradox” ที่ว่านั่นนับว่าเป็นอันตรายต่อระบบการคลังและระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง ถ้าปล่อยทิ้งไว้นานๆ ปรากฏการณ์นี้จะบ่อนทำลายฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ให้อ่อนแอและลดน้อยถอยลงไป และลากจูงให้จังหวัดต้องพึ่งพา ขึ้นต่อการคลังของรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้นเป็นลำดับ โอกาสที่จังหวัดและองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ในทางการคลังก็จะค่อยๆ หดไป และนานๆ ไป รัฐบาลระดับชาติก็อ่อนแอลงเช่นกัน เพราะเมื่อฐานภาษีในจังหวัดต่างๆ หดตัว หรือไม่สามารถขยายตัวได้ รัฐบาล

ระดับชาติก็มีรายได้จากพื้นที่ที่น้อยลง ในขณะที่ต้องจัดสรรงบประมาณไปเลี้ยงดูจังหวัดต่างๆ มากขึ้นเป็นลำดับ

ตารางที่ 6: รายได้จากภาษีสรรพากรในจังหวัดต่างๆ ปีงบประมาณ 2550

	ประชากร	ครัวเรือน	GPP-50	GPP per cap	ภาษีสรรพากร 50	%Tax/GPP	Tax/per cap GPP	%Per cap tax /Per cap GPP
กรุงเทพมหานคร	5,716,248	1,959,205	2,216,997	324,039	566,943.00	2.557	99,181	30.61
ระยอง	583,470	148,186	604,896	1,035,536	55,625.00	0.920	95,335	9.21
ชลบุรี	1,233,446	305,856	453,886	388,174	80,888.00	1.782	65,579	16.89
สมุทรปราการ	1,126,940	374,579	614,125	483,509	55,382.00	0.902	49,144	10.16
ปทุมธานี	896,843	217,874	192,948	239,448	26,968.00	1.398	30,070	12.56
พระนครศรีอยุธยา	760,712	187,270	337,826	443,879	19,838.00	0.587	26,078	5.88
นนทบุรี	1,024,191	348,635	111,116	116,681	22,262.00	2.003	21,736	18.63
ภูเก็ต	315,498	88,854	61,905	214,099	6,571.00	1.061	20,827	9.73
สมุทรสาคร	469,934	156,073	315,473	564,488	7,947.00	0.252	16,911	3.00
ฉะเชิงเทรา	658,966	183,353	210,530	301,798	7,992.00	0.380	12,128	4.02
สระบุรี	615,756	199,853	134,029	222,427	6,332.00	0.472	10,283	4.62
กาญจนบุรี	835,282	230,807	69,264	89,486	6,899.00	0.996	8,259	9.23
ประจวบคีรีขันธ์	494,588	128,665	53,785	113,380	3,579.00	0.665	7,236	6.38
นครปฐม	830,970	273,774	126,140	133,032	5,833.00	0.462	7,020	5.28
ปราจีนบุรี	454,988	114,907	70,292	158,605	2,992.00	0.426	6,576	4.15
สงขลา	1,324,915	371,588	162,072	114,981	8,060.00	0.497	6,083	5.29
ลำพูน	405,157	113,592	65,182	150,659	1,966.00	0.302	4,852	3.22
สุราษฎร์ธานี	970,424	276,556	120,749	123,958	3,841.00	0.318	3,958	3.19

	ประชากร	ครัวเรือน	GPP-50	GPP per cap	ภาษี สรรพากร 50	%Tax/GPP	Tax/per cap GPP	%Per cap tax /Per cap GPP
เชียงใหม่	1,664,399	501,008	118,020	74,524	5,782.00	0.490	3,474	4.66
สมุทรสงคราม	194,212	48,509	15,398	73,330	586.00	0.381	3,017	4.11
ราชบุรี	831,438	236,124	102,901	124,657	2,421.00	0.235	2,912	2.34
กำแพงเพชร	725,994	240,852	72,644	102,302	2,100.00	0.289	2,893	2.83
เพชรบุรี	456,061	120,619	51,028	112,263	1,219.00	0.239	2,673	2.38
ขอนแก่น	1,752,414	441,532	127,089	68,103	3,945.00	0.310	2,251	3.31
กระบี่	410,634	114,996	43,958	115,500	923.00	0.210	2,248	1.95
ลำปาง	770,613	234,063	45,615	55,976	1,728.00	0.379	2,242	4.01
สิงห์บุรี	215,653	71,162	22,140	94,086	479.00	0.216	2,221	2.36
พังงา	246,887	67,155	29,559	113,949	507.00	0.172	2,054	1.80
นครราชสีมา	2,552,894	713,016	150,763	54,362	5,185.00	0.344	2,031	3.74
พิษณุโลก	841,683	241,151	54,769	65,347	1,618.00	0.295	1,922	2.94
จันทบุรี	504,003	154,195	38,215	72,561	943.00	0.247	1,871	2.58
อ่างทอง	284,409	80,465	20,837	76,229	525.00	0.252	1,846	2.42
นครสวรรค์	1,073,683	297,196	73,533	64,368	1,971.00	0.268	1,836	2.85
ลพบุรี	749,821	216,197	70,235	91,065	1,350.00	0.192	1,800	1.98
ตรัง	610,332	172,361	61,924	93,373	1,091.00	0.176	1,788	1.91
ชุมพร	481,298	143,987	45,390	91,809	788.00	0.174	1,637	1.78
ระนอง	180,787	53,860	16,594	90,734	290.00	0.175	1,604	1.77
มุกดาหาร	336,107	103,873	12,970	38,404	535.00	0.412	1,592	4.14
ตราด	220,543	74,803	20,309	84,745	332.00	0.163	1,505	1.78
นครนายก	248,496	67,679	16,946	65,714	372.00	0.220	1,497	2.28
สุพรรณบุรี	842,584	230,628	57,997	65,579	1,227.00	0.212	1,456	2.22
นครศรีธรรมราช	1,506,997	432,298	122,764	73,451	1,954.00	0.159	1,297	1.77

	ประชากร	ครัวเรือน	GPP-50	GPP per cap	ภาษี สรรพากร 50	%Tax/GPP	Tax/per cap GPP	%Per cap tax /Per cap GPP
อุดรดิตต์	465,277	134,010	26,900	55,326	570.00	0.212	1,225	2.21
เชียงใหม่	1,225,013	387,378	54,306	45,467	1,458.00	0.268	1,190	2.62
ตาก	530,928	141,900	35,075	67,457	609.00	0.174	1,147	1.70
แพร่	465,876	140,384	21,884	42,558	525.00	0.240	1,127	2.65
พิจิตร	554,740	153,650	30,620	51,496	609.00	0.199	1,098	2.13
ยะลา	470,691	155,433	38,537	82,745	515.00	0.134	1,094	1.32
ชัยนาท	337,147	111,076	26,346	72,243	368.00	0.140	1,092	1.51
อุดรธานี	1,530,686	369,958	71,152	44,476	1,664.00	0.234	1,087	2.44
สระแก้ว	539,137	218,271	29,524	55,508	530.00	0.180	983	1.77
ปัตตานี	637,806	128,075	37,749	56,927	610.00	0.162	956	1.68
สุโขทัย	605,301	180,329	29,696	47,643	539.00	0.182	890	1.87
หนองคาย	902,618	269,310	32,505	33,941	788.00	0.242	873	2.57
อุบลราชธานี	1,785,709	441,854	67,389	36,681	1,501.00	0.223	841	2.29
สตูล	284,482	72,993	26,851	95,857	225.00	0.084	791	0.83
พัทลุง	502,563	149,665	32,937	60,089	382.00	0.116	760	1.26
เลย	615,538	169,092	31,807	48,721	456.00	0.143	741	1.52
นราธิวาส	711,517	191,335	45,623	61,487	525.00	0.115	738	1.20
อุทัยธานี	326,975	90,616	19,237	60,630	241.00	0.125	737	1.22
พะเยา	486,579	157,947	23,298	43,996	357.00	0.153	734	1.67
เพชรบูรณ์	997,531	293,391	58,443	57,118	676.00	0.116	678	1.19
บุรีรัมย์	1,536,070	417,384	51,007	31,444	1,000.00	0.196	651	2.07
น่าน	477,381	146,988	20,746	42,803	305.00	0.147	639	1.49
ร้อยเอ็ด	1,308,589	373,602	47,933	35,654	826.00	0.172	631	1.77
กาฬสินธุ์	977,508	256,898	38,368	38,560	617.00	0.161	631	1.64

	ประชากร	ครัวเรือน	GPP-50	GPP per cap	ภาษี สรรพากร 50	%Tax/GPP	Tax/per cap GPP	%Per cap tax /Per cap GPP
สกลนคร	1,113,064	292,454	38,293	33,784	689.00	0.180	619	1.83
ชัยภูมิ	1,119,597	309,642	42,079	35,578	683.00	0.162	610	1.71
มหาสารคาม	936,005	223,930	33,983	33,426	563.00	0.166	601	1.80
สุรินทร์	1,372,672	401,043	45,185	31,759	815.00	0.180	594	1.87
ยโสธร	539,542	143,157	19,508	32,038	299.00	0.153	554	1.73
นครพนม	697,105	151,157	22,371	30,305	367.00	0.164	526	1.74
อำนาจเจริญ	368,915	153,029	12,154	30,970	192.00	0.158	520	1.68
แม่ฮ่องสอน	254,804	71,417	9,431	41,390	125.00	0.133	491	1.19
หนองบัวลำภู	497,603	197,134	15,373	29,224	221.00	0.144	444	1.52
ศรีสะเกษ	1,443,011	386,392	44,191	29,174	531.00	0.120	368	1.26
AVERAGE						0.34	6,245.40	3.39

ที่มา

1. ประชากร ครัวเรือน มูลค่าผลิตภัณฑ์รายจังหวัด และรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร จาก UNDP 2010
2. สถิติการจัดเก็บภาษีสรรพากรรายจังหวัด ปี 2550 จาก สำนักงานสอบบัญชี พี แอนด์ อี <http://www.108acc.com/index.php?mo=3&art=213512>

ก้าวให้พ้นกับดักรัฐรวมศูนย์: กระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเอง

ทุกวันนี้มีเสียงเรียกร้องให้เร่งกระจายอำนาจ และขยายบริบทของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและชุมชนให้กว้างขวางมากขึ้น พร้อมทั้งลดระดับความเข้มข้นของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลระดับชาติลง แต่ในอีกด้านหนึ่ง การกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้างเดิม ก็เข้าใกล้ขีดจำกัดมากขึ้นทุกวัน ถ้ายังกระจายอำนาจลงไปภายใต้

โครงสร้างเดิม อีกไม่นานก็จะถึงทางตัน เหมือนแก้วน้ำใบเล็กๆ ที่เราเทน้ำลงไป จน น้ำเต็มปริ่มแก้ว จะเทน้ำลงไปอีกก็ล้นแก้ว ไม่ได้ประโยชน์อันใด

ขีดจำกัดของการกระจายอำนาจวันนี้

ปัจจุบันเรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก มี ฐานเศรษฐกิจขนาดเล็ก ไม่สามารถสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพียงพอ อีกทั้งมีข้อจำกัดในด้านการบริหารจัดการ ทั้งในด้านบุคลากรและ งบประมาณ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถรับการถ่ายโอน ภารกิจขนาดใหญ่ๆ ที่เกินเขตพื้นที่การปกครองได้ หรือแม้จะเป็นภารกิจขนาดเล็กๆ ถ้ามีเพียงไม่กี่เรื่องก็พอรับได้ แต่เมื่อรับถ่ายโอนภารกิจจำนวนมากขึ้น ก็อาจรับไหวไม่ หมดเช่นกัน

นักการเมือง ข้าราชการ และหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ต้องการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ก็ใช้ข้อจำกัดนี้เป็นเหตุผลในการระงับหรือชะลอการถ่ายโอน ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการในท้องถิ่นก็ลังเลใจ ไม่มั่นใจ และปฏิเสธที่จะรับการ ถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยราชการ ท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้ โครงสร้างเช่นนี้จึงทำได้เฉพาะกิจกรรมขนาดเล็กๆ จำนวนไม่กี่ประเภท ดังที่เป็นอยู่ ทุกวันนี้ ถ้าจะเดินหน้าต่อไปให้กว้างขวางกว่านี้ได้ ก็ต้องก้าวข้ามข้อจำกัดนี้ไปให้ได้ เสียก่อน

จังหวัดมีฐานเศรษฐกิจขนาดใหญ่ สามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาว

แม้วันนี้จังหวัดส่วนใหญ่มีรายได้จากภาษีสรรพากรไม่มาก และไม่เพียงพอกับ รายจ่ายภาครัฐในจังหวัด แต่ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะจังหวัดต่างๆ ยังไม่ได้พัฒนาฐาน ภาษีและความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างจริงจัง ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่

ถ้ารัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจ ให้จังหวัดจัดการตัวเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลัง ให้มีรายได้หลักจากภาษีสรรพากรในจังหวัด จังหวัดต่างๆ จะต้องเริ่มต้นพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตนเอง แทนที่จะพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ภายใต้สภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน จังหวัดจะมีโอกาสพึ่งตนเองทางการคลังได้มากน้อยเพียงใด? ตารางที่ 5 ข้างล่างนี้เป็นการประมาณการรายได้จากภาษีสรรพากรในจังหวัดต่างๆ ภายใต้สมมุติฐานว่า แต่ละจังหวัดจัดเก็บภาษีสรรพากร ณ อัตราภาษีเฉลี่ย ร้อยละ 13 ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร ซึ่งเป็นอัตราเฉลี่ยระดับประเทศในปัจจุบัน ณ อัตราภาษีร้อยละ 13 นี้ รายได้จากภาษีสรรพากรในจังหวัดต่างๆ (ยกเว้น กทม. นนทบุรี และชลบุรี) จะเพิ่มขึ้น จากเดิม 277,570 ล้านบาท เป็น 1,033,264.83 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 755,187.83 ล้านบาท หรือประมาณ 3.72 เท่าตัวของรายได้ในปัจจุบัน แต่ละจังหวัดเพิ่มขึ้นมากน้อยแตกต่างกัน เช่น มี 33 จังหวัด มีรายได้เพิ่มขึ้นมากกว่า 10 เท่าตัว เช่น สตูล (55.38 เท่า) แม่ฮ่องสอน (43 เท่า) ระยอง (40.6 เท่า) ตราด (33.18 เท่า) อุทัยธานี (32.7 เท่า) ฯลฯ เป็นต้น จังหวัดที่เหลืออีก 43 จังหวัดเพิ่มต่ำกว่า 10 เท่า (ค่าเฉลี่ยทุกจังหวัด เพิ่มขึ้นประมาณ 11.83 เท่า) และไม่มีจังหวัดใดมีรายได้ลดลง ดังแสดงในตารางที่ 7 ข้างล่างนี้

ตัวเลขประมาณรายได้ของจังหวัดเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก จังหวัดที่เคยจัดเก็บได้ประมาณ 100 ล้านบาทต่อปี ก็เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 1,000 ล้านบาทต่อปี เช่น แม่ฮ่องสอน จาก 125 ล้านบาทต่อปี เป็น 5,380.7 ล้านบาทต่อปี อำนาจเจริญ จาก 192 ล้านบาทต่อปี เป็น 4,026.1 ล้านบาทต่อปี จังหวัดที่มีเคยรายได้เกิน 1,000 ล้านบาทต่อปี จะมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็นหลายพันล้านบาท เช่น บุรีรัมย์ จาก 1,000 ล้านบาท

ต่อปี เป็น 4,087 ล้านบาทต่อปี เพชรบุรี จาก 1,219 ล้านบาทต่อปี เป็น 14,594.19 ล้านบาทต่อปี นครราชสีมา จาก 5,185 ล้านบาทต่อปี เป็น 7,067 ล้านบาทต่อปี เชียงใหม่ จาก 5,782 ล้านบาทต่อปี เป็น 9,688.12 ล้านบาท และ สระบุรี จาก 6,332 ล้านบาท เป็น 2,8915.51 ล้านบาทต่อปี เป็นต้น

รายได้ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละจังหวัดนี้ แสดงให้เห็นว่า ถ้าจังหวัดพัฒนาฐานรายได้และเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีขึ้นอย่างจริงจัง ก็สามารถพึ่งตัวเองในทางการคลังได้ มีรายได้เพียงพอสำหรับจัดการตัวเองได้ ค่าเฉลี่ยประมาณการรายได้ของทุกจังหวัดอยู่ที่ 10,345.04 ล้านบาทต่อปี (ไม่รวมจังหวัดที่มีรายได้สูงสามอันดับแรกของประเทศ) จังหวัดที่มีประมาณการรายได้สูงเกิน 10,000 ล้านบาทต่อปีมีจำนวน 27 จังหวัด สมมุติว่าแต่ละจังหวัดมีรายจ่ายขั้นพื้นฐานปีละ 5,000 ล้านบาท จะมีจังหวัดที่มีรายได้เกินรายจ่ายขั้นต่ำจำนวน 63 จังหวัด ที่เหลือ 13 จังหวัดไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ และต้องรับการสนับสนุนจากรัฐบาลในระดับต้น ประมาณการรายได้ขั้นต่ำสุดของจังหวัดคือ 3,792.62 ล้านบาทต่อปี (ศรีสะเกษ) และ 3,799.12 ล้านบาทต่อปี (หนองบัวลำพู) จังหวัดกลุ่มนี้อาจต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากเป็นพิเศษ

ถ้าจังหวัดจัดการตัวเองได้ (Self-governing province) จะดีกว่า “จังหวัด” ในปัจจุบันอย่างไร?

ถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตัวเองได้ จังหวัดต่างๆ จะสามารถทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจสังคมในพื้นที่ของตนเองได้แบบครบวงจรและเต็มความสามารถ โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือขึ้นต่อนโยบายการวางแผนของรัฐรวมศูนย์ในกรุงเทพฯ ฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีในจังหวัดจะเติบโตและพึ่งตนเองได้ดียิ่งขึ้น ห่วงโซ่การผลิต-รายได้-ตลาด ภายในจังหวัด และในกลุ่มจังหวัดต่างๆ จะขยายตัว

เติบโต หลากหลาย ระบบเศรษฐกิจโดยรวมก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถลด ต้นทุนการขนส่งข้ามภูมิภาค ลดการสิ้นเปลืองทรัพยากร ซึ่งเคยมีในระบบเศรษฐกิจ รวมศูนย์ได้เป็นจำนวนมาก

ปัญหา Hamilton Paradox ที่กำลังระบอบอยู่ในขณะนี้ก็สามารถแก้ไขได้ เมื่อรัฐบาล มีนโยบายที่ชัดเจนว่า แต่ละจังหวัดจะต้องพึ่งตัวเองในทางการคลัง ต้องทำหน้าที่ พัฒนาฐานเศรษฐกิจ สร้างฐานภาษีและฐานรายได้ของตนเอง ใช้เงินงบประมาณ ของตนเองในการพัฒนาพื้นที่เป็นหลัก จะหวังพึ่งพารัฐบาลไม่ได้ จังหวัดและท้องถิ่น ต่างๆ รัฐระดับชาติและจังหวัด รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างไป จะ สามารถทำหน้าที่ในขอบเขตของตนเอง ร่วมมือกันอย่างเท่าเทียมเสมอภาค และ กำกับซึ่งกันและกันในเวทีการเมืองระดับชาติ ปราบปรามการฉ้อโกงชิงทรัพยากรจากรัฐส่วนกลางที่เรียกว่า Hamilton paradox ก็จะมีหมดไป

หนึ่ง พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติก็ต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมทางการเมือง เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายแบบ “นโยบายชุดเดียว ใช้กับทุกจังหวัด” ที่ทำกันอยู่ทุกวันนี้ พรรคการเมืองและรัฐบาลระดับชาติต้องล้มเลิกความคิดที่จะทำ เอง แก้ปัญหาเองทุกอย่าง ต้องล้มเลิกความพยายามที่จะสร้าง “ความเสมอภาค” ระหว่างพื้นที่ ด้วยการมองข้ามปัญหาและความต้องการเฉพาะพื้นที่ในแต่ละจังหวัด ดังที่เคยเป็นมา รัฐบาลควรปรับเปลี่ยนนโยบายไปสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ให้ชัดเจนมากขึ้น ช่วยเหลือพื้นที่ๆ ที่ล้าหลัง ด้อยพัฒนา ให้ก้าวทันพื้นที่อื่นๆ และสามารถจัดการตัวเองได้ในระยะยาว สำหรับพื้นที่หรือจังหวัดที่สามารถพึ่งตัวเองได้ การเมืองและรัฐบาลระดับชาติควรปลดปล่อย ให้โอกาสจังหวัดในการจัดการตัวเอง

ช่วยตัวเองให้เต็มความสามารถ ไม่ไปครอบงำ ควบคุม หรือแสวงหาประโยชน์ในทาง

เศรษฐกิจการเมือง

ตารางที่ 7: ประมาณการรายได้ภาษีอากรในจังหวัด ณ อัตราภาษีเฉลี่ยปานกลาง 13% ของ GPP

	GPP 50	รายได้เฉลี่ยต่อหัว 2550	ภาษีสรรพากร ปี 50	%ภาษีต่อรายได้ต่อหัว	ประมาณการภาษี ณ อัตราเฉลี่ย 13% ของรายได้ต่อหัว	ส่วนต่างประมาณการภาษีกับรายได้จริง 50 (บาท)	ส่วนต่าง (เท่า)	% ภาษีประมาณการต่อ /GPP
กรุงเทพมหานคร	2,216,997.00	324,039.00	566,943.00	30.61	42,125.07	(524,817.93)	0.07	0.002
นนทบุรี	111,116.00	116,681.00	22,262.00	18.63	15,168.53	(7,093.47)	0.68	0.014
ชลบุรี	453,886.00	388,174.00	80,888.00	16.89	50,462.62	(30,425.38)	0.62	0.011
ปทุมธานี	192,948.00	239,448.00	26,968.00	12.56	31,128.24	4,160.24	1.15	0.016
ภูเก็ต	61,905.00	214,099.00	6,571.00	9.73	27,832.87	21,261.87	4.24	0.045
กาญจนบุรี	69,264.00	89,486.00	6,899.00	9.23	11,633.18	4,734.18	1.69	0.017
ระยอง	604,896.00	1,035,536.00	55,625.00	9.21	134,619.68	78,994.68	2.42	0.022
สมุทรปราการ	614,125.00	483,509.00	55,382.00	10.16	62,856.17	7,474.17	1.13	0.010
ประจวบคีรีขันธ์	53,785.00	113,380.00	3,579.00	6.38	14,739.40	11,160.40	4.12	0.027
พระนครศรีอยุธยา	337,826.00	443,879.00	19,838.00	5.88	57,704.27	37,866.27	2.91	0.017
สงขลา	162,072.00	114,981.00	8,060.00	5.29	14,947.53	6,887.53	1.85	0.009
เชียงใหม่	118,020.00	74,524.00	5,782.00	4.66	9,688.12	3,906.12	1.68	0.008
สระบุรี	134,029.00	222,427.00	6,332.00	4.62	28,915.51	22,583.51	4.57	0.022
นครปฐม	126,140.00	133,032.00	5,833.00	5.28	17,294.16	11,461.16	2.96	0.014
ปราจีนบุรี	70,292.00	158,605.00	2,992.00	4.15	20,618.65	17,626.65	6.89	0.029
มุกดาหาร	12,970.00	38,404.00	535.00	4.14	4,992.52	4,457.52	9.33	0.038

	GPP 50	รายได้เฉลี่ย ต่อหัว 2550	ภาษี สรรพากร ปี 50	%ภาษี ต่อ รายได้ ต่อหัว	ประมาณการ ภาษี ณ อัตราเฉลี่ย 13% ของ รายได้ต่อหัว	ส่วนต่าง ประมาณการ ภาษี กับ รายได้จริง 50 (บาท)	ส่วนต่าง (เท่า)	% ภาษี ประมาณ การต่อ /GPP
สมุทรสงคราม	15,398.00	73,330.00	586.00	4.11	9,532.90	8,946.90	16.27	0.062
ฉะเชิงเทรา	210,530.00	301,798.00	7,992.00	4.02	39,233.74	31,241.74	4.91	0.019
ลำปาง	45,615.00	55,976.00	1,728.00	4.01	7,276.88	5,548.88	4.21	0.016
นครราชสีมา	150,763.00	54,362.00	5,185.00	3.74	7,067.06	1,882.06	1.36	0.005
สุราษฎร์ธานี	120,749.00	123,958.00	3,841.00	3.19	16,114.54	12,273.54	4.20	0.013
ขอนแก่น	127,089.00	68,103.00	3,945.00	3.31	8,853.39	4,908.39	2.24	0.007
ลำพูน	65,182.00	150,659.00	1,966.00	3.22	19,585.67	17,619.67	9.96	0.030
พิษณุโลก	54,769.00	65,347.00	1,618.00	2.94	8,495.11	6,877.11	5.25	0.016
กำแพงเพชร	72,644.00	102,302.00	2,100.00	2.83	13,299.26	11,199.26	6.33	0.018
เชียงใหม่	54,306.00	45,467.00	1,458.00	2.62	5,910.71	4,452.71	4.05	0.011
นครสวรรค์	73,533.00	64,368.00	1,971.00	2.85	8,367.84	6,396.84	4.25	0.011
อ่างทอง	20,837.00	76,229.00	525.00	2.42	9,909.77	9,384.77	18.88	0.048
สมุทรสาคร	315,473.00	564,488.00	7,947.00	3.00	73,383.44	65,436.44	9.23	0.023
จันทบุรี	38,215.00	72,561.00	943.00	2.58	9,432.93	8,489.93	10.00	0.025
หนองคาย	32,505.00	33,941.00	788.00	2.57	4,412.33	3,624.33	5.60	0.014
แพร่	21,884.00	42,558.00	525.00	2.65	5,532.54	5,007.54	10.54	0.025
เพชรบุรี	51,028.00	112,263.00	1,219.00	2.38	14,594.19	13,375.19	11.97	0.029
ราชบุรี	102,901.00	124,657.00	2,421.00	2.34	16,205.41	13,784.41	6.69	0.016
อุดรธานี	71,152.00	44,476.00	1,664.00	2.44	5,781.88	4,117.88	3.47	0.008
อุบลราชธานี	67,389.00	36,681.00	1,501.00	2.29	4,768.53	3,267.53	3.18	0.007
นครนายก	16,946.00	65,714.00	372.00	2.28	8,542.82	8,170.82	22.96	0.050

	GPP 50	รายได้เฉลี่ย ต่อหัว 2550	ภาษี สรรพากร ปี 50	%ภาษี ต่อ รายได้ ต่อหัว	ประมาณการ ภาษี ณ อัตราเฉลี่ย 13% ของ รายได้ต่อหัว	ส่วนต่าง ประมาณการ ภาษี กับ รายได้จริง 50 (บาท)	ส่วนต่าง (เท่า)	% ภาษี ประมาณ การต่อ /GPP
สิงห์บุรี	22,140.00	94,086.00	479.00	2.36	12,231.18	11,752.18	25.53	0.055
อุตรดิตถ์	26,900.00	55,326.00	570.00	2.21	7,192.38	6,622.38	12.62	0.027
สุพรรณบุรี	57,997.00	65,579.00	1,227.00	2.22	8,525.27	7,298.27	6.95	0.015
กระบี่	43,958.00	115,500.00	923.00	1.95	15,015.00	14,092.00	16.27	0.034
พิจิตร	30,620.00	51,496.00	609.00	2.13	6,694.48	6,085.48	10.99	0.022
บุรีรัมย์	51,007.00	31,444.00	1,000.00	2.07	4,087.72	3,087.72	4.09	0.008
ลพบุรี	70,235.00	91,065.00	1,350.00	1.98	11,838.45	10,488.45	8.77	0.017
สุโขทัย	29,696.00	47,643.00	539.00	1.87	6,193.59	5,654.59	11.49	0.021
สุรินทร์	45,185.00	31,759.00	815.00	1.87	4,128.67	3,313.67	5.07	0.009
สกลนคร	38,293.00	33,784.00	689.00	1.83	4,391.92	3,702.92	6.37	0.011
สระแก้ว	29,524.00	55,508.00	530.00	1.77	7,216.04	6,686.04	13.62	0.024
ตรัง	61,924.00	93,373.00	1,091.00	1.91	12,138.49	11,047.49	11.13	0.020
ระนอง	16,594.00	90,734.00	290.00	1.77	11,795.42	11,505.42	40.67	0.071
ตาก	35,075.00	67,457.00	609.00	1.70	8,769.41	8,160.41	14.40	0.025
ชุมพร	45,390.00	91,809.00	788.00	1.78	11,935.17	11,147.17	15.15	0.026
ร้อยเอ็ด	47,933.00	35,654.00	826.00	1.77	4,635.02	3,809.02	5.61	0.010
พังงา	29,559.00	113,949.00	507.00	1.80	14,813.37	14,306.37	29.22	0.050
มหาสารคาม	33,983.00	33,426.00	563.00	1.80	4,345.38	3,782.38	7.72	0.013
นครพนม	22,371.00	30,305.00	367.00	1.74	3,939.65	3,572.65	10.73	0.018
ตราด	20,309.00	84,745.00	332.00	1.78	11,016.85	10,684.85	33.18	0.054
ชัยภูมิ	42,079.00	35,578.00	683.00	1.71	4,625.14	3,942.14	6.77	0.011

	GPP 50	รายได้เฉลี่ย ต่อหัว 2550	ภาษี สรรพากร ปี 50	%ภาษี ต่อ รายได้ ต่อหัว	ประมาณการ ภาษี ณ อัตราเฉลี่ย 13% ของ รายได้ต่อหัว	ส่วนต่าง ประมาณการ ภาษี กับ รายได้จริง 50 (บาท)	ส่วนต่าง (เท่า)	% ภาษี ประมาณ การต่อ /GPP
ปัตตานี	37,749.00	56,927.00	610.00	1.68	7,400.51	6,790.51	12.13	0.020
กาฬสินธุ์	38,368.00	38,560.00	617.00	1.64	5,012.80	4,395.80	8.12	0.013
นครศรีธรรมราช	122,764.00	73,451.00	1,954.00	1.77	9,548.63	7,594.63	4.89	0.008
อำนาจเจริญ	12,154.00	30,970.00	192.00	1.68	4,026.10	3,834.10	20.97	0.033
ยโสธร	19,508.00	32,038.00	299.00	1.73	4,164.94	3,865.94	13.93	0.021
พะเยา	23,298.00	43,996.00	357.00	1.67	5,719.48	5,362.48	16.02	0.025
น่าน	20,746.00	42,803.00	305.00	1.49	5,564.39	5,259.39	18.24	0.027
หนองบัวลำภู	15,373.00	29,224.00	221.00	1.52	3,799.12	3,578.12	17.19	0.025
เลย	31,807.00	48,721.00	456.00	1.52	6,333.73	5,877.73	13.89	0.020
ชัยนาท	26,346.00	72,243.00	368.00	1.51	9,391.59	9,023.59	25.52	0.036
ยะลา	38,537.00	82,745.00	515.00	1.32	10,756.85	10,241.85	20.89	0.028
แม่ฮ่องสอน	9,431.00	41,390.00	125.00	1.19	5,380.70	5,255.70	43.05	0.057
อุทัยธานี	19,237.00	60,630.00	241.00	1.22	7,881.90	7,640.90	32.70	0.041
พัทลุง	32,937.00	60,089.00	382.00	1.26	7,811.57	7,429.57	20.45	0.024
ศรีสะเกษ	44,191.00	29,174.00	531.00	1.26	3,792.62	3,261.62	7.14	0.009
เพชรบูรณ์	58,443.00	57,118.00	676.00	1.19	7,425.34	6,749.34	10.98	0.013
นราธิวาส	45,623.00	61,487.00	525.00	1.20	7,993.31	7,468.31	15.23	0.018
สตูล	26,851.00	95,857.00	225.00	0.83	12,461.41	12,236.41	55.38	0.046
SUM /AVERAGE	8,493,314.00		948,170.00	3.39	1,141,021.05	192,851.05	11.83	0.024
SUM /AVERAGE NO BKK+NON +CHON			277,570.00		1,033,264.83	755,187.83		

เอกสารอ้างอิง

1. Rodden Jonathan A. 2006. *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge University Press New York.
2. United Nations Development Programme. 2010. *Human Security, Today and Tomorrow* Thailand Human Security Report 2009. Bangkok.
3. วีระศักดิ์ เครือเทพ และภาวิณี ช้วยประคอง 2554 *การจัดสรรงบประมาณ และการกระจายภาระภาษีระหว่างจังหวัด: ประเด็นสำคัญที่ถูกละเลยในการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2554* www.tpd.in.th
4. สำนักงานสอบบัญชี พี แอนด์ อี www.108acc.com/index.php?mo=3&art=213512
5. เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย *ดูให้ชัด พรรคที่ใช้* : www.tpd.in.th