



**TIARA**  
THAMMASAT INSTITUTE OF AREA STUDIES

# Thammasat Institute of Area Studies

WORKING PAPER SERIES 2021

*30 ปีอินเดีย: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังแก้รัฐธรรมนูญ*

ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ

สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

มิถุนายน 2564

# WORKING PAPER NO. 02 / 2021

Thammasat Institute of Area Studies, Thammasat University  
Working Paper Series 2021

*30 ปีอินเดีย: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังแก้รัฐธรรมนูญ*

ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ  
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: กรณีศึกษาปัญจภูติในฐานะ  
การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากศูนย์อินเดียศึกษา สถาบันอาณานิคมศึกษา  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อความใด ๆ ของผู้วิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษา  
ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

This publication of Working Paper Series is part of Thammasat Institute of Area Studies (TIARA), Thammasat University. The view expressed herein are those of the authors and do not necessarily reflect the view of the Institute.

For more information, please contact, Thammasat Institute of Area Studies (TIARA), Pathumthani, Thailand

Telephone: +66 2 564 3129

Fax: + 66 2 564 2849

Email: [tiara.thammasat@gmail.com](mailto:tiara.thammasat@gmail.com)

TIARA Working papers are circulated for discussion and comment purposes.

Comments on this paper should be sent to the author of the paper,

Dr. Piyanat Soikham, Email: [piyanat.s@ubu.ac.th](mailto:piyanat.s@ubu.ac.th)

or Thammasat Institute of Area Studies, Thammasat University

## 30 ปีอินเดีย: การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหลังแก้รัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

อ.ดร.ปิยณัฐ สร้อยคำ  
สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับที่กว้างมากขึ้น โดยในประเทศไทยการกระจายอำนาจพบเห็นได้ในรูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยยังประสบปัญหาและขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงาน ดังนั้นการศึกษาแนวคิดและนโยบายทางการเมือง การจัดการปกครอง และการกระจายอำนาจ โดยใช้กรณีศึกษาจากรัฐอื่น จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำหลักการและประสบการณ์ดังกล่าวมาปรับปรุงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยให้มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้สาธารณรัฐอินเดีย เป็นอีกหนึ่งตัวอย่างสำคัญของรัฐที่มีหลักคิดในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นำมาสู่นโยบายที่มีผลในเชิงปฏิบัติ บทความนี้จึงชี้ชวนทำความเข้าใจการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของสาธารณรัฐอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยเฉพาะการกระจายอำนาจของอินเดียภายหลังการแก้รัฐธรรมนูญเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นในปี 1992

### 1. องค์ประกอบแห่งความสำเร็จของการกระจายอำนาจ

นักวิชาการจำนวนมากได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือเป็นการกระจายกระบวนการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าและการตัดสินใจในสังคมให้ใกล้กับประชาชนมากยิ่งขึ้น (shodhganga, 2020; Islam & Fujita, 2012; Sheikh, 2014; Kalirajan & Otsuka, 2010) การกระจายอำนาจยังเป็นกลไกที่ยกระดับการมีส่วนร่วมเพื่อเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนในการริเริ่มและกำหนดนโยบายด้วยตนเอง (shodhganga, 2020) และ การกระจายอำนาจยังเป็นแนวคิดที่ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวางและเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับความเป็นประชาธิปไตย การพัฒนา และหลักธรรมาภิบาล (Islam & Fujita, 2012, p. 1) จึงกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจช่วยในการระบุดึงความต้องการและความประสงค์

<sup>1</sup> บทความชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยการกระจายอำนาจในสาธารณรัฐอินเดีย: กรณีศึกษาปัญญาปฏิบัติในฐานะการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันอาณานิคมศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อความใด ๆ ของผู้วิจัย สถาบันอาณานิคมศึกษาไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป

ของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมทางตรงในกระบวนการวางแผนและการปฏิบัติ และที่สำคัญคือการสร้างโอกาสและเสริมพลังให้กับภาคส่วนที่อ่อนแอของสังคมและก้าวข้ามการครอบงำของชนชั้นนำ (Sheikh, 2014, p. 196)

การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจใน 3 ส่วนคือ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) โดยการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจที่มีความสำคัญที่สุด เนื่องจากการให้ประชาชนและผู้แทนของพวกเขา มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการนำอำนาจทางการเมืองและความรับผิดชอบจากระดับชาติไปสู่ระดับท้องถิ่น ซึ่งหมายรวมถึงการนำความรับผิดชอบ การตัดสินใจ ทรัพยากร และรายได้ไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Chhertri, 2013, p. 68) คำอธิบายดังกล่าวสอดคล้องกับคำอธิบายที่อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองคือการให้อำนาจการตัดสินใจที่มากขึ้นไปยังพลเมืองและผู้แทนของพวกเขาในระดับท้องถิ่น รวมไปถึงการสร้างเครื่องมือและสถาบันเพื่อรับผิดชอบพื้นที่ท้องถิ่นของตน (Gajwani, 2005, p. 1; Islam & Fujita, 2012, pp. 4, 21-22)

การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) คือการโอนย้ายการจัดการภาระหน้าที่และการตัดสินใจไปสู่องค์กรบริหารเพื่อที่จะทำให้เกิดการยกระดับนโยบายและบริการสาธารณะ หนึ่งคือการโอนย้ายความรับผิดชอบในการวางแผน การจัดการ และการเรียกและจัดแบ่งทรัพยากรจากส่วนกลางมาเป็นส่วนท้องถิ่น (Chhertri, 2013, p. 69) หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจด้านการวางแผนและบริหารจัดการ รวมไปถึงหน้าที่อื่น ๆ ให้กับหน่วยงานท้องถิ่นหรือหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่หรือองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐหรือองค์กรอาสาสมัคร หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง (Gajwani, 2005, p. 1) นอกจากนี้ยังเป็นการถ่ายโอนหน้าที่ความรับผิดชอบบางประการให้กับท้องถิ่น อาทิ การบริการสาธารณสุข การดำเนินการของสถานศึกษา การบริหารงานบุคคล การซ่อมบำรุงโครงสร้างขั้นพื้นฐานรวมถึงขยะมูลฝอย เป็นต้น (Islam & Fujita, 2012, p. 4) การกระจายอำนาจทางการบริหารยังหมายถึงการกระจายอำนาจเชิงหน้าที่ (Functions) เชิงพนักงาน (Functionaries) และเชิงเงินทุน (Funds) อีกด้วย (Kumar, 2012, pp. 63-64)

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) โดย Gajwani ได้กล่าวว่า “การกระจายอำนาจทางการเงินคือการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลางมีขีดความรับผิดชอบในการหารายได้ ตัดสินใจด้านการลงทุนใช้จ่าย รวมไปถึงความรับผิดชอบด้านการเงินอื่น ๆ” (Gajwani, 2005, p. 1) ซึ่งสอดคล้องกับการที่ถ่ายโอนอำนาจทั้งรายรับและรายจ่ายไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ (Islam & Fujita, 2012, p. 22)

เนื่องจากในระยะแรกการกระจายอำนาจให้ความสำคัญเพียงการกระจายอำนาจทางการบริหารและการเมือง แต่ไม่ได้พิจารณาการกระจายอำนาจด้านการคลัง จึงทำให้ยังไม่เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง อนึ่ง การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ ดังที่ Zhang และ Zhou ได้กล่าวว่า ระดับของการกระจายอำนาจจะมากเพียงใด ระดับดังกล่าวจะถูกตัดสินจากขีดความสามารถในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลในแต่ละระดับ (Zhang & Zhou, 2001) ทั้งนี้หน่วยงานท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถก่อให้เกิดการกระจายอำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องมั่งบประมาณเพียงพอ และในขณะเดียวกันต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเงินของตนเองด้วย (Chhertri, 2013, p. 69)

จากหลักคิดเรื่องการกระจายอำนาจดังกล่าว ส่วนถัดไปของบทความจะนำเสนอบริบทของสาธารณรัฐอินเดีย โดยกล่าวถึงข้อมูลทั่วไปของอินเดียและโครงสร้างการปกครองเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจถึงรูปแบบ ลักษณะ และระบบบริหารราชการแผ่นดินของอินเดียก่อนที่จะได้นำเสนอประเด็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินเดียในลำดับต่อไป

## 2. อินเดียและโครงสร้างการปกครอง

สาธารณรัฐอินเดียปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยคำนิยามรัฐของอินเดียนั้น ได้ถูกระบุไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 1 ซึ่งกล่าวว่าอินเดีย คือ สหภาพแห่งรัฐ (Union of States) ดังนั้นการเมืองการปกครองของสาธารณรัฐอินเดียจึงแบ่งรัฐบาลออกเป็น 3 ระดับ กล่าวคือ การปกครองส่วนกลาง การปกครองระดับรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลทั้ง 3 ระดับของอินเดียเป็นไปในรูปแบบของความร่วมมือ โดยบทบาทและหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละระดับได้รับการระบุไว้อย่างชัดเจน (Islam & Fujita, 2012, p. 1) แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของอินเดียยังคงมีลักษณะรัฐเดี่ยวที่มีลักษณะสหพันธรัฐ (Unitary State) ซึ่งมีรัฐบาลกลางที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระจายอำนาจบางส่วนให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อการตัดสินใจ แต่ทั้งนี้รัฐบาลกลางมีสิทธิ์ในการเรียกคืนอำนาจดังกล่าวหากเกิดกรณีฉุกเฉิน (Arora, 2010, p. 17.10)

ระบบบริหารราชการแผ่นดินและโครงสร้างการเมืองการปกครองนั้น สาธารณรัฐอินเดียแบ่งการปกครองออกเป็นระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของอินเดียได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละระดับและอำนาจหน้าที่ร่วมของทั้งสองหน่วยการเมืองในกรณีที่จำเป็นและต้องร่วมกันตัดสินใจ โดยปัจจุบันอินเดียแบ่งการปกครอง ออกเป็น 28 รัฐ และ 7 เขตการปกครองพิเศษ

ในด้านบริหาร ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรือประมุขแห่งรัฐ ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา ซึ่งจะใช้อำนาจดังกล่าวผ่านคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี กลไกดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งอำนาจในการบริหารโดยแท้จริงนั้นเป็นของนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารงานที่ตนเองรับผิดชอบและรายงานความคืบหน้าต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาเพื่อทราบ โดยรัฐบาลกลางนั้นมีขอบข่ายหน้าที่ดูแลในประเด็นที่สำคัญ อาทิ การคลัง การต่างประเทศ และการทหาร เช่นเดียวกับระดับรัฐบาลของรัฐ มีผู้ว่าการรัฐ (Governor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นประมุขของแต่ละรัฐ แต่ในแง่การบริหารงานจริงมีมุขมนตรี (Chief Minister) ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในรัฐนั้น ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจจริงในการบริหารจัดการในประเด็น อาทิ การสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนา ศิลปวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และประเด็นอื่น ๆ ในแต่ละรัฐ (Arora, 2010, p. 20.8)

ในด้านนิติบัญญัติ อินเดียใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านกลไกของรัฐสภา ในระดับรัฐบาลกลาง ประกอบไปด้วย 2 สภาคือ ราชยสภา ซึ่งเป็นสภาแห่งชาติหรือวุฒิสภา มีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 250 ที่นั่ง ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐและเขตการปกครองพิเศษ โดยในจำนวนนี้สมาชิก 12 คน มาจากการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ โดยประธานาธิบดี ส่วนสภาที่ 2 คือ โลกสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นสภากลางของอินเดียซึ่งมีที่มาจากกรเลือกตั้งของแต่ละเขตการเลือกตั้ง มีสมาชิกจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 550 คน ในขณะที่ระดับรัฐ จะมีสภานิติบัญญัติเพื่อจัดทำกฎหมายของรัฐเช่นเดียวกัน แต่รูปแบบและจำนวนจะต่างกันออกไปตามแต่ละรัฐ (Arora, 2010, p. 21.1-21.8) อนึ่งรัฐสภาของอินเดียเป็นพื้นที่สำคัญของกระบวนการประชาธิปไตยที่ช่วยนำข้อเรียกร้องของแต่ละภาคส่วนของสังคมมาเสนอและอภิปรายอย่างเปิดเผยในที่ประชุม ซึ่งทำให้ปัญหาหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในอินเดียได้รับการถกเถียงเพื่อหาแนวทางแก้ไขอย่างเหมาะสม รวมถึงเป็นพื้นที่ในการพิจารณางบประมาณหรือแนวนโยบายต่าง ๆ ของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพราะเชื่อว่าเงินทุก루ปีเป็นของประชาชน ดังนั้น รัฐสภาจึงควรทำหน้าที่ของตนอย่างดีที่สุดในการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

ในด้านตุลาการนั้น แม้อินเดียจะมีรัฐบาลทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลของรัฐ แต่รัฐธรรมนูญอินเดียได้ระบุถึงการมีระบบกฎหมายเพียงระบบเดียว ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกันไม่ว่าจะอยู่รัฐใดก็ตาม นอกจากนี้องค์กรด้านตุลาการยังเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอีกด้วย ระบบตุลาการของอินเดียเป็นอีกหนึ่งในสถาบันทางการเมืองที่มีส่วนในการแก้ไขความขัดแย้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่รัฐธรรมนูญอินเดีย ซึ่งแม้จะแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินของสถาบันนิติบัญญัติและบริหารออกเป็นระดับชาติและระดับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลาย แต่หลักการที่สำคัญในการสร้างความเท่าเทียมคือกำหนดให้สถาบันตุลาการของอินเดียมีเพียงระบบเดียวครอบคลุมทั้งในระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อบูรณาการเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม

### 3. การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี 1992 นั้น ก่อให้เกิดส่วนที่ 9 และส่วนที่ 9-A ในรัฐธรรมนูญซึ่งเน้นความคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินเดีย โดยดำเนินการใน 2 รูปแบบคือ ระบบปัญจยัติและเทศบาล โดยหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจที่ถูกแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย การเลือกตั้งทางตรงโดยประชาชน ในรูปแบบเดียวกับการเลือกตั้งในระดับชาติและระดับรัฐ การสำรองที่นั่งให้กับสตรี คณะกรรมการการเลือกตั้งมีบทบาทในการจัดการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการคลังมีบทบาทในการรับประกันความมั่นคงขององค์กรท้องถิ่นดังกล่าว (Basu, 2011, p. 282) การแก้ไขรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้นได้อำนวยความสะดวกและกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมในอำนาจการบริหารและอำนาจทางการคลังจากหน่วยงานระดับรัฐไปสู่หน่วยในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น (Sheikh, 2014, p. 200)

อนึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 73 นี้ถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญของพัฒนาการสถาบันประชาธิปไตยระดับรากหญ้า และกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิวัติเพื่อให้การกระจายอำนาจสำเร็จในระดับที่กว้างขึ้น (Sheikh, 2014, p. 196-197) โดยสาระสำคัญของการแก้ไขดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้ (Sheikh, 2014, pp. 200-2001)

- (1) รัฐบัญญัติระบุให้สภาหมู่บ้าน (Gram Sabha) เป็นหลักสำคัญของสถาบันปัญจยัติ
- (2) การกำหนดให้มี 3 ระดับของปัญจยัติ (หมู่บ้าน บล็อก และเขต)
- (3) การเลือกตั้งทางตรงทุก 5 ปีในทุกระดับ
- (4) การสำรองที่นั่ง 1 ใน 3 ให้กับผู้หญิงและชนชั้นล่างหลัง
- (5) คณะกรรมการเลือกตั้งระดับรัฐ มีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ให้คำแนะนำ การเลือกตั้งในทุกระดับของปัญจยัติ
- (6) คณะกรรมการการคลังมีหน้าที่พิจารณาและปรับแก้สถานะทางการคลังของปัญจยัติทุก 5 ปี และเสนอข้อแนะนำให้กับรัฐบาลของรัฐในการจัดสรรงบประมาณแก่ปัญจยัติ โดยผู้ว่าการของแต่ละรัฐจะเลือกคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ในทุก 5 ปี

ต่อมาในปี 1993 รัฐบาลอินเดียได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการเสริมแรงและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยผ่านระบบผู้แทนในท้องถิ่นของอินเดีย ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างการปกครองในระดับที่ 3 (Johnson, 2003, p. 1) เปิดโอกาสให้ปัญจยัติเป็นสถาบันของการปกครองท้องถิ่นที่เตรียมการเพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม (Ministry of Panchayati Raj, 2020, p. 3)



#### 4. 15 ปีแรกแห่งการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญของอินเดีย ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบปญญาติในเขตชนบท โดยแบ่งจากขนาดได้ 3 ระดับ (Basu, 2011, p. 283) กล่าวคือ

- (1) ในระดับหมู่บ้าน (Gram Panchayat) ปัจจุบันมีจำนวน 247,166 ปญญาติ
- (2) ในระดับบล็อก (Panchayat Samiti) ปัจจุบันมีจำนวน 6,283 ปญญาติ
- (3) ในระดับเขต Zilla Panchayat (District) ปัจจุบันมีจำนวน 595 ปญญาติ

การได้มาซึ่งผู้นำของหมู่บ้าน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ สภาหมู่บ้าน หรือ Gram Sabha คือผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนในหมู่บ้าน ทั้งนี้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะคล้ายคลึงกับผู้มีสิทธิออกเสียงสภาในระดับรัฐ ความต่างมีเพียงอายุของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่ปญญาติให้สิทธิตั้งแต่อายุ 21 ปี ซึ่งต่างจากการเลือกตั้งระดับรัฐซึ่งต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป (Basu, 2011, p. 284) โดยในแต่ละปญญาติจะประกอบไปด้วยกรรมการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตปญญาตินั้น ๆ ซึ่งมาจากประชากรจากหลายหมู่บ้าน จึงกล่าวได้ว่าปญญาติส่งเสริมประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระดับรากหญ้า (Grass roots) (Basu, 2011, p. 283) โดยการเลือกตั้งคณะกรรมการหมู่บ้านจะใช้รูปแบบการเลือกตั้งทางตรงโดยผู้มีสิทธิออกเสียงในทุก ๆ 5 ปี ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการเลือกตั้งซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยเสรีและยุติธรรมที่สุด (Basu, 2011, p. 285) ทั้งนี้จะต้องมีการจัดเลือกตั้งก่อนหมดวาระ 6 เดือน ทั้งนี้หากมีกรรมการท่านใดท่านหนึ่งพ้นจากตำแหน่งน้อยกว่า 6 เดือน อาจไม่ต้องเลือกตั้งซ่อมได้ (Basu, 2011, p. 284)

เพื่อให้คณะกรรมการที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารหมู่บ้านมาจากทุกกลุ่มโดยเสมอภาค จึงกำหนดให้มีที่นั่งและประธานซึ่งมาจากกลุ่มวรรณะล่าง กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มสตรีด้วย ด้วยเหตุนี้มาตรา 243D จึงได้มีการสำรองที่นั่งให้กลุ่มดังกล่าว ตามสัดส่วนจำนวนประชากร นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสตรีในสัดส่วน 1 ใน 3 ของที่นั่งที่กำหนดไว้อีกด้วย (Basu, 2011, p. 283) ด้วยเหตุนี้ปญญาติได้ทำให้ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะของกลุ่มที่ถูกกีดกันทางสังคมให้สามารถเข้ามามีบทบาท ดังเช่นกลุ่มสตรี กลุ่มวรรณะล่าง กลุ่มชนเผ่า และกลุ่มพลิต (Sahoo, 2020) การมีส่วนร่วมของสตรีในการเมืองทำให้เกิดผลลัพธ์เชิงบวกโดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งต่อบริการสาธารณสุขไปสู่กลุ่มที่เสียผลประโยชน์ทางสังคม (Sahoo, 2020) จึงกล่าวได้ว่าปญญาติได้ทำให้เกิดผู้แทนใหม่นับล้านที่เข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง (Sahoo, 2020) แต่อย่างไรก็ตามการที่รัฐไม่ส่งเสริมขีดความสามารถให้กับผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งมาจากหลายภาคส่วน ทำให้ความน่าเชื่อถือของสถาบันปญญาติไม่ได้รับการยอมรับในบทบาทการเป็นผู้นำการพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร (Sahoo, 2020)

ในด้านหน้าที่ของปัญญาตินั้น ได้มาจากการที่สถานิติบัญญัติของรัฐได้ให้อำนาจไว้ โดยอำนาจดังกล่าว เป็นไปเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ ทั้งนี้บทบาทหน้าที่ที่สำคัญของปัญญาติ ประกอบไปด้วย (Basu, 2011, p. 284)

- (1) จัดเตรียมแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม
- (2) ปฏิบัติการตามแผนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม
- (3) ดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายใน 29 ประเด็น ดังนี้ การพัฒนาที่ดิน การชลประทานขนาดเล็ก การอนุบาลสัตว์ การประมง การศึกษา การพัฒนาเด็กและสตรี เป็นต้น

ทั้งนี้ มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญคือการปกป้องและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมและอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม รวมไปถึงทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้การดำเนินงานของปัญญาติมีประสิทธิภาพ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้การดำเนินงานของปัญญาติมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในระดับรัฐด้วย (Human Development Resource Center, 2000, p. 7) อนึ่งประเด็นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการพัฒนาในแนวระนาบนั้น ปัญญาติได้ช่วยให้เกิดการแข่งขันระหว่างรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ทุน หน้าที่ และบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (Sahoo, 2020)

ในด้านแหล่งที่มาของรายได้ของปัญญาติ รัฐสามารถที่จะออกกฎหมายให้ปัญญาติสามารถเรียกเก็บภาษีได้ นอกจากนี้ยังมีงบประมาณช่วยเหลือบางส่วนที่รัฐบาลของแต่ละรัฐจะมอบให้ปัญญาติเพื่อบริหารจัดการ อนึ่งรัฐจะต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการการคลังปัญญาติเพื่อพิจารณาประเด็นทางการเงินของปัญญาติและจะต้องให้คำแนะนำปัญญาติในประเด็นเกี่ยวกับการจัดสรรภาษี การแบ่งสัดส่วนการเก็บภาษี และการให้ความช่วยเหลือทางการเงินอีกด้วย (Basu, 2011, pp. 284-5) อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการออกรัฐบัญญัติว่าด้วยปัญญาติของแต่ละรัฐแล้ว แต่ปัญหาที่พบคือรัฐส่วนใหญ่ไม่ได้ให้งบประมาณเท่าที่ควร โดยบางรัฐให้อำนาจในหลายประเด็น แต่บางรัฐกลับให้อำนาจเพียงเล็กน้อย ซึ่งยังคงเป็นจุดบอดแม้จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม (Sahoo, 2020) จึงกล่าวได้ว่าการขาดงบประมาณสนับสนุนที่เหมาะสมทำให้ปัญญาติและเทศบาลดำเนินงานอย่างจำกัด (Human Development Resource Center, 2000, p. 4)

แม้ว่าบทบาทที่สำคัญของสถาบันปัญญาติคือการสร้างโอกาสที่จะทำให้เกิดความร่วมมือของผู้คนในระดับรากหญ้าในการสร้างผลประโยชน์ให้เกิดกับกลุ่มที่ด้อยโอกาสในสังคม (Human Development Resource Center, 2000) แต่การดำเนินงานในปัจจุบันขาดความสามารถในการบริการ การสร้างการมีส่วนร่วม และการตรวจสอบ ทำให้การเปลี่ยนจากหลักคิดไปสู่การปฏิบัติยังไม่เห็นผลเท่าที่ควร (Human Development Resource Center, 2000, p. 3) อีกทั้งยังขาดกลไกและเครื่องมือที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และทำให้องค์กรดังกล่าวตกอยู่ภายใต้กลไกของระบบราชการ (Human Development Resource Center, 2000, p. 3)

## 5. 30 ปีอินเดีย การกระจายอำนาจหลังแก้รัฐธรรมนูญ

ปัญหาของส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณ รวมถึงความยากในการสร้างหลักธรรมาภิบาลจึงเป็นโอกาสอันดีที่ทำให้อินเดียได้เปลี่ยนจากโครงสร้างที่เน้นอำนาจสู่ส่วนกลางมาสู่การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะหลังการเกิดขึ้นของสถาบันปंचायตراج (Panchayat Raj Institution) (Gajwani, 2005, p. 6)

เพื่อสร้างความเข้มแข็งและสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น อินเดียได้ตั้งกระทรวงการปกครองหมู่บ้าน (Ministry of Panchayati Raj) ขึ้นในปี 2004 จากเดิมที่เป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงการพัฒนาชนบท โดยหน้าที่ที่สำคัญของกระทรวงนี้คือการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญให้มีปฏิจญัตติ พื้นที่จัดสรร และคณะกรรมการวางแผนระดับรัฐ โดยเน้นไปที่การวางกฎหมายในรัฐบาลของแต่ละรัฐ สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสนับสนุน รวมไปถึงการให้งบประมาณในการดำเนินงานของปฏิจญัตติ โดยจุดมุ่งหมายของกระทรวงนี้คือการทำให้การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นผ่านการพัฒนาสถาบันการปกครองระดับหมู่บ้าน นอกจากนี้ยังรวมถึง การเสริมแรง การกระตุ้นการปฏิบัติ และการสร้างความรับผิดชอบของสถาบันดังกล่าวสามารถนำมาซึ่งการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีทั้งความยุติธรรมทางสังคมและกลไกการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินงานของกระทรวง มีโครงการที่สำคัญดังต่อไปนี้ ประกอบไปด้วยการจัดตั้งสถาบันการปกครองท้องถิ่น Panchayati Raj Institutions (PRIs) การนำระบบดิจิทัลมาใช้ในกระบวนการงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นปฏิบัติการ การบริหารงบประมาณ งานวางแผน การติดตามตรวจสอบ และการส่งมอบบริการสาธารณะ รวมถึงการจัดทำซอฟต์แวร์แอปพลิเคชันนอกจากนี้ยังมีการให้ทุนในการพัฒนาพื้นที่ล้าหลัง (Backward Region Grant Fund) และการสร้างขีดความสามารถของกำลังคนผ่านสถาบัน Rajiv Gandhi Panchayat Sashaktikaran Abhiyan อีกทั้งยังมีการมอบรางวัลองค์กรการปกครองท้องถิ่นดีเด่น (Panchayat Awards)

ในแง่การกระจายอำนาจทางการบริหารพบว่า การบริหารจัดการชนบทของอินเดียได้รับการสนับสนุนและเสริมแรงจากการกระจายอำนาจ (Islam & Fujita, 2012, p. 1) โดยอิสลามและฟูจิตะได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า “ปัญญาที่ไม่ได้มีความหมายเพียงแค่การกระจายอำนาจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีส่วนสำคัญในการช่วยสนับสนุนการพัฒนาชนบทและการสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการวางแผนในระดับรากหญ้าอีกด้วย” (Islam & Fujita, 2012, p. 21) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจในอินเดียคือการออกแบบให้กลุ่มที่เคยถูกกีดกันทางสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Chhertri, 2013, p. 64) การกระจายอำนาจช่วยในการระบุถึงความต้องการและความประสงค์ของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมทางตรงในกระบวนการวางแผนและการปฏิบัติ และที่สำคัญคือการสร้างโอกาสและเสริมพลังให้กับภาคส่วนที่อ่อนแอของสังคมและก้าวข้ามการครอบงำของชนชั้นนำ (Sheikh, 2014, p. 196)

การประสบความสำเร็จของการกระจายอำนาจ จะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจใน 3 ประการ คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Sheikh, 2014, p. 198) โดยความสำเร็จประการหนึ่งของการกระจายอำนาจของอินเดียคือการกระจายอำนาจทางการคลัง เหตุผลประการสำคัญที่เร่งให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลัง คือการปฏิรูปเศรษฐกิจของอินเดีย ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1991 เป็นต้นมา ที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อกระตุ้นการพัฒนาในระดับภูมิภาคมากยิ่งขึ้น (Rao, 2020, p. 4) ที่มาของงบประมาณของปัญญัตินั้น มาจากองค์ประกอบที่หลากหลาย อาทิ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางและรัฐบาลแห่งรัฐ งบประมาณที่ได้จาก Zila Palishad เงินกู้ที่ได้จากรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ การเก็บภาษีอากรจากบริการต่าง ๆ รายรับที่ได้จากการบำรุงรักษาโรงพยาบาล และสถานที่ราชการภายใต้การดูแลอื่น ๆ ของก่านัล หรือค่าปรับต่าง ๆ ในอัตราที่ไม่เกินที่รัฐบาลกำหนด (Islam & Fujita, 2012, p. 13)

อนึ่ง มีข้อสังเกตที่ก่อให้เกิดอุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของอินเดียอยู่ทั้งสิ้น 3 ประการ โดยอิงจากหลักคิดของการกระจายอำนาจ ในด้านการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการที่จะกระจายอำนาจที่รัฐบาลแห่งรัฐมีไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญญัตติ เนื่องจากเป็นสิทธิของรัฐบาลแห่งรัฐในการจะกำหนดขอบข่ายการให้อำนาจในบางส่วนไปยังปัญญัตติ ซึ่งทำให้เกิดกรณีของการลำบากใจที่จะมอบอำนาจบางส่วนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน นอกจากนี้ในส่วนของงานปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก็มีความขัดแย้งกันเนื่องจากในบริบทการยอมรับของเจ้าหน้าที่ระดับรัฐสูงกว่าเจ้าหน้าที่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่า ลำดับชั้น (Hierarchy) มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ (Kumar, 2012, p. 64-65)

อย่างไรก็ตามยังพบว่า ปัจจัยที่มีบทบาทต่อการกระจายอำนาจทางการคลังคือการจัดตั้งรัฐบาลในระดับที่ 3 หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลมาจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งที่ 73 และ 74 ในปี 1992 แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวยังคงแตกต่างกันไปของแต่ละรัฐท้องถิ่นด้วย (Rao, 2020, p. 4) อีกทั้ง การกระจายอำนาจทางการคลังระหว่างรัฐบาลแห่งสหภาพและรัฐบาลของรัฐมีความโน้มเอียงเข้าสู่ส่วนกลาง (Centripetal Bias) ดังปรากฏจากให้อำนาจทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่อยู่ที่รัฐบาลแห่งสหภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรวมศูนย์ทางการคลังของสถาบันการธนาคารและการประกัน (Rao, 2020, p. 6)

อาจกล่าวโดยสรุปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ของอินเดียนั้น ประกอบไปด้วย สถาบันการปกครองตนเอง ทั้งในชนบทและในเขตเมืองนั้นเป็นการจัดการภายในของแต่ละรัฐ ดังนั้นรัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะกำหนดกฎหมายอื่นใดบังคับใช้ในพื้นที่ได้ โดยทำได้เพียงแต่วางกรอบให้แต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถดำเนินการได้ เมื่อวางกรอบเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะทำให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกผู้แทนมาบริหารภายในท้องถิ่นของตนเองได้ (Basu, 2011, p. 282) ด้วยเหตุนี้ ความสำคัญของระบบปัญญัตติคือเป็นองค์หลักโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาในชนบทที่ห่างไกล เพื่อให้เกิดการปกครองและการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน จากการดำเนินงานข้างต้น ธนาคารโลกก็ให้อินเดียเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองดีที่สุดในโลก โดยเฉพาะในประเด็นการบริหารจัดการสาธารณะ (Sheikh, 2014, p. 201)

## 6. จากอินเดีย บทเรียนสู่ประเทศไทย

อินเดียแบ่งระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนคือ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางมีบทบาทสำคัญในด้านการคลัง การต่างประเทศ และความมั่นคง ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นได้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ ให้สามารถดำเนินนโยบายในส่วนอื่น ๆ อาทิ การศึกษา การพัฒนา เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การชลประทาน รวมถึงการสาธารณสุข การกระจายอำนาจไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นเช่นนี้ย่อมทำให้คนในแต่ละรัฐได้สิทธิในการตัดสินใจและเลือกนโยบายที่มีความเหมาะสมกับรัฐของตน ดังนั้น การพัฒนาที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลและคนในท้องถิ่นย่อมช่วยลดความขัดแย้งจากนโยบายและการสั่งการโดยรัฐบาลกลาง และการที่อินเดียให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่รากหญ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาหมู่บ้านผ่านระบบปัญญัตติ (Panchayat) ซึ่งเสริมแรงให้พลเมืองในแต่ละชุมชนสามารถแสดงข้อคิดเห็นและเรียกร้องสิทธิ รวมถึงกำหนดแนวทางพัฒนาหมู่บ้านของตนได้โดยตรง ระบบดังกล่าวได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญและมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกำกับดูแลให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างแท้จริง

## **บรรณานุกรม**

- Arora, N. D. (2010). *Political Science for Civil Service Main Examination*. New Delhi: Tata McGraw-Hill.
- Basu, D. D. (2011). *Introduction to the Constitution of India*. Nagpur : Lexis Nexis, Butterworths Wadhwa.
- Cheema, G. S., & Rondinelli , D. A. (1983). *Decentralized and Development*. London: Sage.
- Chhertri, D. P. (2013). Democratic Decentralisation and Social Inclusion in India: Exploring the Linkages. *IOSR Journal Of Humanities And Social Science, Vol11 (1)*, 64-72.
- Gajwani, K. (2005). Decentralization and State-Level Gains: An Emprirical Analysis in India. *the NEUDC Conference* (p. 1). Rhode Island : Brown University.
- Human Development Resource Center. (2000). *Decentralisation in India: Challenges and Opportunities* . Nee Delhi : United Nations Development Programme .
- Islam, M. T., & Fujita, K. (2012). *Dimension of Decentralization Process and Rural Local Government in India: A Comparison with Bangladesh*. Kyoto: Kyoto Working Papers on Area Studies No 130.
- Johnson, C. (2003). *Decentralisation in India: Poverty, Politics and Panchayati Raj*. London : Overseas Development Institute.
- Kalirajan, K. & Otsuka, K. (2010). *Decentralization in India Outcome and Opportunities* . Canberra: ASARC Working Paper 2010/14.
- Khan, M. M. (2009 ). *Decentralization in Bangladesh: Myth or Reality?* A H Developing Publishing House: Dhaka.
- Kumar, V. A. (2012). Administrative Decenttralization and Development in A Complex Democracy. *Think India Quatery V.11 No 2*, 60-79.
- Ministry of Panchayati Raj. (2020). *Ministry of Panchayati Raj Annual Report 2019-2020*. New Delhi: Government of Indiu.
- Rao, M. G. (2020, July 19). *Fiscal Decentralization in Indian Federalism* . Retrieved from IMF: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rao.pdf>
- Sahoo, N. (2020, April 19). *Even after 20 years, Decentralisation still remains a challenge*. Retrieved from ORFOnline : <https://www.orfonline.org/research/even-after-20-years-decentralisation-still-remains-a-challenge/>

Sheikh, Y. A. (2014). Democratic Decentralisation in India: An Overview. *International Journal of Social Science & Interdisciplinary Research*, Vol 3(7), 196-203.

shodhganga. (2020, June 8). *Chapter 2 Decentralized Government in India: The Evolution* . Retrieved from shodhganga:

[http://shodhganga.inflibnet.ac.in/jspui/bitstream/10603/137497/10/10\\_chapter\\_02.pdf](http://shodhganga.inflibnet.ac.in/jspui/bitstream/10603/137497/10/10_chapter_02.pdf)

Zhang, T., & Zhou, H.-F. (2001). The Growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With applications to China and India. *China Economic Review Vol 12*, 58-81.

