

สุขภาพทางการคลังของเทศบาล: กรอบแนวคิดและผลการวิจัยเชิงประจักษ์¹

วีระศักดิ์ เครือเทพ²

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอถึงสภาพทั่วไปของสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาล และสาเหตุหลักที่ส่งผลให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลเกิดความอ่อนแอ ข้อมูลจากการวิจัยในครั้งนี้ครอบคลุมถึงเทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 14 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในเขตปริมณฑลและในบริเวณภาคตะวันออก โดยใช้ข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ 2544 ถึง 2549 ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท มีความอ่อนแอทางการคลังมากกว่าเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่บริเวณรอบๆ หรือตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจหลักหรือพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังพบว่าการใช้นโยบายประชานิยมทางการคลัง (fiscal populism) และการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการต่างส่งผลให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลเกิดความอ่อนแอได้เช่นกัน

เกริ่นนำ

หากคนเรามีความเครียดจากปัญหาต่างๆ ที่เข้ามารุมเร้าได้ฉันใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมประสบปัญหาแรงตึงเครียดทางการคลังอันเกิดจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะและการบริหารงานคลังท้องถิ่นได้ฉันนั้น ความสำคัญของการศึกษาเรื่องสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local fiscal health) จึงอยู่ที่การประเมินว่าท้องถิ่นต่างๆ มีสุขภาพทางการคลังเป็นอย่างไรเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ และมุ่งศึกษาว่าปัจจัยใดส่งผลกระทบในทางลบต่อสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่น ข้อมูลจากการศึกษาในเรื่องดังกล่าวสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นต่อไป

¹ ผู้เขียนขอขอบคุณภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้สนับสนุนเงินทุนวิจัยในครั้งนี้ และขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งได้กรุณาอ่านรายงานการวิจัยฉบับนี้และได้ให้คำแนะนำอันมีค่าอย่างยิ่ง ขอเสนอแนะหรือความเห็นที่มีต่อบทความนี้สามารถส่งถึงผู้เขียนได้ที่ weerasak.k@chula.ac.th

² อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยทั่วไปนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งขาดแคลนทรัพยากรทางการคลังสำหรับการจัดบริการสาธารณะในระดับที่เพียงพอกับความคาดหวังของประชาชน ความขาดแคลนดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดทางการคลัง (fiscal stress) ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมา นอกจากนี้ ความตึงเครียดทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเกิดได้จากปัจจัยเชิงนโยบายและปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การกำหนดนโยบายการเงินการคลังที่ขาดความรัดกุม การกำหนดนโยบายจัดบริการสาธารณะที่นำไปสู่การใช้จ่ายอย่างเกินตัว หรือการแสดงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงในระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลัง ดังนั้นเป็นต้น หากปัญหาความตึงเครียดทางการคลังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะยาวแล้วนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะ และในที่สุดย่อมส่งผลให้การดำเนินงานเพื่อการบรรลุเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นมีข้อจำกัดตามไปด้วย

บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอถึงแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่น พร้อมกับการนำเสนอผลการวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นของไทย โดยใช้ข้อมูลจากเทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 14 แห่ง ซึ่งเป็นข้อมูลระหว่างปี พ.ศ.2544 - 2549 และพร้อมกันนี้ ผู้เขียนนำเสนอถึงบทวิเคราะห์ปัจจัยทางการเมืองและการบริหารที่ส่งผลทำให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลเกิดความอ่อนแอ เนื้อหาในตอนท้ายของบทความนำเสนอบทอภิปรายและข้อเสนอที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้ตามลำดับ

กรอบแนวคิด: สุขภาพทางการคลังท้องถิ่นคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไร?

คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นคือการมีขีดความสามารถทางทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆ ได้อย่างต่อเนื่อง หากมนุษย์เรามีขีดความสามารถในการหารายได้ที่เพียงพอสำหรับการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพสมตามฐานะได้อย่างยั่งยืน มีเงินเก็บออมไว้ใช้จ่ายตามสมควร และไม่มีภาระหนี้สินล้นพ้นตัวแล้ว ย่อมเป็นชีวิตที่มีความสุขตามหลักการดำเนินชีวิตแบบพอเพียง ฉะนั้นได้กันั้นนั้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการหารายได้ที่เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะเหมาะสมกับบริบทพื้นฐานของชุมชน และสอดคล้องกับทิศทางของการพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืน ย่อมถือเป็นสถานะของการปกครองท้องถิ่นที่พึงประสงค์ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในทางทฤษฎีการคลังท้องถิ่น การมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง (Local fiscal health) หมายถึงสถานะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการหารายได้ (*revenue-raising capacity: RRC*) ที่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ (*expenditure need: EN*)

ได้อย่างต่อเนื่องตามที่ชุมชนท้องถิ่นต้องการ³ โดยทั่วไปนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ มีความเจริญในทางสังคมและเศรษฐกิจ ย่อมมีความต้องการบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ในระดับที่สูง ในกรณีเช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีขีดความสามารถในการหารายได้ที่สูงขึ้นตามไปด้วย เพื่อให้เพียงพอกับความจำเป็นในการใช้จ่ายที่อยู่ในระดับสูงเช่นเดียวกัน มิเช่นนั้นแล้ว จะทำให้ท้องถิ่นดังกล่าวประสบปัญหาความตึงเครียดทางการคลัง (fiscal stress) ขึ้นตามมา และในทางกลับกัน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการใช้จ่ายอยู่ในระดับต่ำ ภาวะภาษีอากรในชุมชนดังกล่าวก็ควรจะลดต่ำลงเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ประชาชนแบกรับภาระภาษีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นนั่นเอง หากกล่าวโดยย่อแล้วนั้น สภาวะของความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นก็คือ **“หากมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายมาก ก็หาเงินให้มาก หากมีความจำเป็นต้องใช้น้อย ก็หาเงินให้น้อย”** นั่นเอง⁴

จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น การวัดสุขภาพทางการคลังท้องถิ่นมีคุณลักษณะที่สำคัญหลายประการที่ควรขยายความไว้ในที่นี้ ประการแรก สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นเป็นสภาวะของความสมดุลระหว่างขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่น (RRC) เมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการด้านรายจ่าย (EN) ความเข้มแข็งทางการคลังจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นนั้นๆ มีขีดความสามารถในการหารายได้มากเพียงพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะตามความต้องการของชุมชน การที่ท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ มีขีดความสามารถในการจัดหารายได้ในระดับสูงอาจมิได้หมายความว่าท้องถิ่นดังกล่าวมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเสมอไป โดยเฉพาะในกรณีที่ท้องถิ่นแห่งดังกล่าวมีความจำเป็นในการใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่มีอยู่ และในทางกลับกัน ท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถในการหารายได้ในระดับต่ำอาจมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งได้ถ้าหากว่าท้องถิ่นแห่งนั้นๆ มีความต้องการในการใช้ทรัพยากรในระดับที่ต่ำกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ที่เป็นอยู่

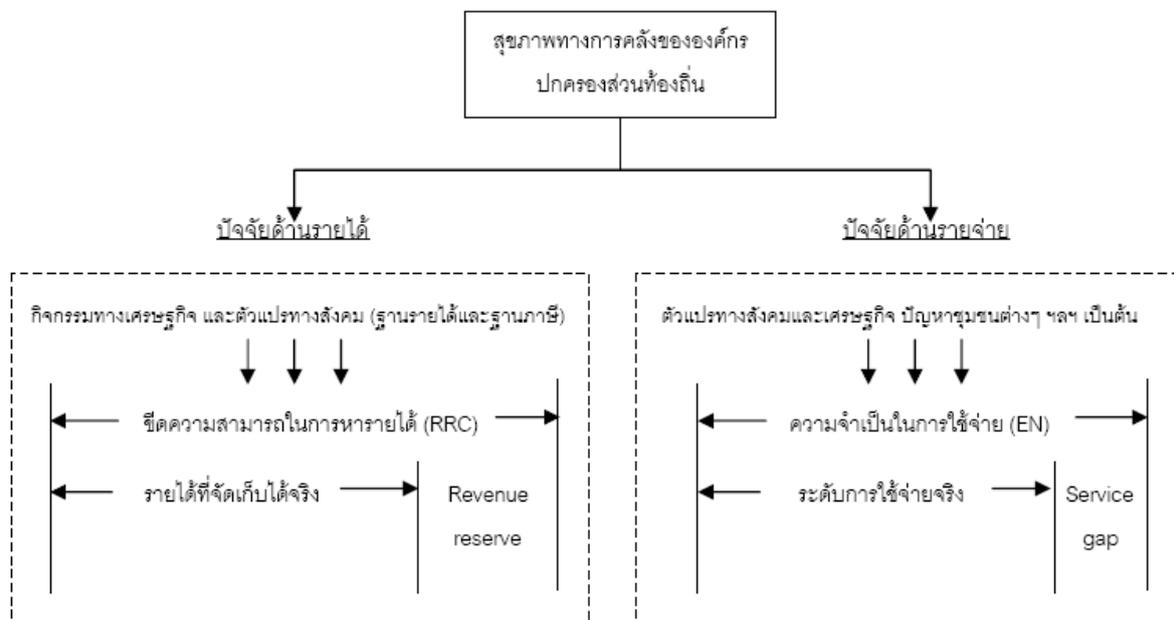
ประการต่อมา การวัดสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นประกอบไปด้วยการวิเคราะห์ในระบบสองขา ซึ่งได้แก่การวิเคราะห์ถึงระดับรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ (potential revenue) และระดับรายจ่ายที่จำเป็น (essential spending level) ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันไปจากรายได้จริงที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้ (actual revenue) และแตกต่างกันไปจากการใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้น (actual expenditure) ตามลำดับ โดยปกติ ขีดความสามารถในการจัดหารายได้หรือระดับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ยกตัวอย่างเช่น ชุมชนท้องถิ่นที่มีประชากรในวัยพึ่งพา (เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี และผู้มีอายุเกินกว่า 60 ปี) ในสัดส่วนที่สูง มักจะมีความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการจัด

³ คำนิยามข้างต้นประมวลจาก ACIR (1962, p.3); Ladd & Yinger (1989, p.8); Miller (2001, p.54); และ Yilmaz et al (2006, p.1-2)

⁴ ทั้งนี้พึงสังเกตว่า ผู้เขียนใช้คำว่า “หากจำเป็นต้องใช้จ่ายมาก ก็หาให้มาก หากจำเป็นต้องใช้น้อย ก็หาให้น้อย” ซึ่งมีความหมายแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับแนวคิดที่ว่า “มีมากใช้มาก มีน้อยใช้น้อย” ซึ่งเป็นแนวคิดการรักษาวินัยทางการคลังแบบดั้งเดิม ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดแบบดั้งเดิมมีข้อจำกัดหลายประการที่นำไปสู่การขาดความกระตือรือร้นทางการคลังและการบริหารจัดการ ขาดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และอยู่บนสมมติฐานที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการเมืองท้องถิ่น รายละเอียดเพิ่มเติมอ่านได้จากงานของผู้เขียนก่อนหน้านี้นี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2550ข)

สวัสดิการสังคมและการศึกษาของท้องถิ่นที่เพิ่มสูงขึ้น หรือในทางกลับกัน ท้องถิ่นที่มีสถานประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ย่อมหมายถึงการมีขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นที่สูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นเป็นต้น ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน ขีดความสามารถในการจัดหารายได้ (RRC) และระดับรายจ่ายที่จำเป็น (EN) ของท้องถิ่นแสดงดังแผนภาพที่ 1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: ปรับปรุงจาก Berne and Schramm (1986) และ Miller (2001)

จากแผนภาพดังกล่าว ความสมดุลระหว่างปัจจัยด้านรายได้และด้านรายจ่ายจะเป็นตัวบ่งชี้ถึงสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นโดยตรง กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่สมดุลกับหรือสูงกว่าระดับรายจ่ายที่จำเป็น ถือได้ว่าเป็นท้องถิ่นที่มีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง (fiscally healthy) แต่เมื่อใดก็ตามที่ระดับรายจ่ายที่จำเป็นสูงกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นแล้ว นั่น ถือได้ว่าท้องถิ่นแห่งนั้นประสบกับสภาวะแรงกดดันทางการคลัง (fiscal stress) หรือมีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอ (fiscally weak) นั่นเอง

พึงสังเกตว่า การใช้ข้อมูลขีดความสามารถในการหารายได้ (RRC) และระดับรายจ่ายที่จำเป็น (EN) ในการวิเคราะห์สุขภาพทางการคลัง แทนที่จะใช้ข้อมูลระดับรายได้จริง (AR) เปรียบเทียบกับระดับรายจ่ายจริง (AE) นั้น ก็เพื่อให้ผลการวิเคราะห์สามารถสะท้อนถึงปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นโดยตรง และปลอดภัยจากการบิดเบือนของผลการวิเคราะห์ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ การวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างน้อย 2

ประการ ประการแรก การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังที่รวมอิทธิพลของปัจจัยทางการเมืองและการบริหาร ย่อมมีอาจให้ข้อมูลสุขภาพทางการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่อย่างใด ยกตัวอย่างเช่น ท้องถิ่นอาจไม่จัดบริการสาธารณะให้เพียงพอกับความจำเป็นเพื่อให้สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นดูเสมือนหนึ่งว่ามีความเข้มแข็ง ในกรณีเช่นนี้ ตัวเลขระดับรายจ่ายจริง (AE) ย่อมต่ำกว่าระดับรายจ่ายที่จำเป็น (EN) นั่นเอง ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นโดยการประเมินจากขีดความสามารถในการหารายได้ (RRC) และระดับรายจ่ายที่จำเป็น (EN) จะให้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือสูงกว่า

ประการต่อมา การทำความเข้าใจถึงสุขภาพทางการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้นจะทำให้เรามองเห็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนนโยบายทางการเมืองและ/หรือการบริหาร (ซึ่งเป็นตัวแปรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของท้องถิ่น) เพื่อการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังได้ ฉะนั้น หากเรามีได้แยกปัจจัยทางการเมืองและ/หรือการบริหารออกจากการวิเคราะห์แล้ว จะทำให้เราไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่าสุขภาพทางการคลังที่เป็นอยู่นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่น หรือเกิดขึ้นเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมืองและการบริหารที่สามารถควบคุมได้ ความไม่ชัดเจนในการวิเคราะห์ดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องทำให้เราไม่สามารถกำหนดแนวทางในการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงได้แต่ประการใด

นอกจากนี้ การวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นมีความแตกต่างไปจากการวิเคราะห์ความสมดุลของงบประมาณ (budgetary balance) ในกรณีที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลได้นั้นเรียกได้ว่ามีความเข้มแข็งทางด้านงบประมาณ ส่วนในกรณีที่ท้องถิ่นประสบปัญหาที่ไม่สามารถจัดทำงบประมาณแบบสมดุลได้เรียกว่ามีแรงกดดันทางด้านงบประมาณ (budgetary stress)⁵ การที่ท้องถิ่นมีงบประมาณแบบสมดุลอาจมิได้หมายความว่าว่างงบประมาณที่จัดทำขึ้นนั้นจะสอดคล้องหรือเพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะของชุมชนเสมอไป การมีงบประมาณแบบสมดุลอาจเกิดได้จากการประมาณการรายได้ให้สูงเกินความเป็นจริง หรืออาจจากการปรับลด/ตัดทอนแผนการใช้จ่ายให้อยู่ภายใต้วงเงินประมาณการรายได้ ซึ่งถึงแม้ว่าแผนรายจ่ายเหล่านั้นจะเป็นที่ต้องการของประชาชนเป็นอย่างมากก็ตาม ฯลฯ ในท้ายที่สุด แผนรายจ่ายดังที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณจึงอาจมิใช่ระดับการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการของชุมชน แต่กลับเป็นแผนการใช้จ่ายที่ขึ้นอยู่กับระดับรายได้ที่มีอยู่หรือรายได้ที่จะจัดเก็บได้จริง การวิเคราะห์ที่อิงอยู่กับกรอบเงินงบประมาณแบบดั้งเดิมจึงมีลักษณะของการ “มีมากใช้มาก มีน้อยใช้น้อย” ซึ่งก่อให้เกิดสภาวะของการบริหารงานคลังท้องถิ่นตามยถากรรมนั่นเอง

⁵ นักวิชาการกลุ่มแรกๆ ที่แยกแยะความแตกต่างดังกล่าวได้แก่ Bradbury et al. (1984), Ladd and Yinger (1989) เป็นต้น

ทำไมการศึกษาเรื่องสุขภาพทางการคลังถึงมีความสำคัญ? จำเป็นต้องศึกษาหรือไม่? และหลังจากที่ได้วิเคราะห์สุขภาพทางการคลังไปแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ประโยชน์อะไรหรือข้อมูลผลการวิเคราะห์ต่างๆ จะนำไปใช้ประโยชน์เช่นใด? ผู้เขียนมีคำอธิบายโดยย่อดังต่อไปนี้

1. การวัดสุขภาพทางการคลังท้องถิ่นทำให้ประเมินได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด ดังที่ทราบกันทั่วไปว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง วัดอุปสงค์หลักประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นก็คือการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังในระดับที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน คำถามหลักในเรื่องนี้ก็คือเราจะทราบได้อย่างไรว่าความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนองอย่างเพียงพอ?

ในการนี้ การวัดสุขภาพทางการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยในการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่นแห่งต่างๆ (comparative measurement) ว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งมีระดับความต้องการบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด หลักการวิเคราะห์นี้อยู่บนสมมติฐานว่าสภาพบริบทพื้นฐานและปัญหาด้านต่างๆ ของแต่ละชุมชนนั้น ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความต้องการบริการสาธารณะจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การวัดสุขภาพทางการคลังคือการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบว่าปัจจัยต่างๆ ภายในชุมชนแต่ละแห่งที่ศึกษาเปรียบเทียบนั้นส่งผลต่อความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ เป็นเช่นใดนั่นเอง (ข้อมูลดังกล่าวก็คือระดับรายจ่ายที่จำเป็น หรือ Expenditure Need [EN])

2. การวัดสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นช่วยให้มีข้อมูลประกอบการกำหนดแผนการจัดบริการสาธารณะควบคู่ไปกับการวางแผนทางการเงินการคลัง โดยทั่วไปนั้น หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดข้อมูลที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่าแผนการดำเนินงานด้านต่างๆ จะสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงหรือไม่ หรือไม่ทราบว่า จะมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่นั้น แผนงานที่จัดทำขึ้นย่อมเป็นเพียง “แผนงานบนกระดาษที่อาจดูสวยหรู แต่กินไม่ได้” การวัดสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นย่อมช่วยให้มีข้อมูลเพิ่มเติมว่าท้องถิ่นแห่งนั้นๆ มีขีดความสามารถทางทรัพยากรมากเพียงใด (ซึ่งจะได้มากจากการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการหารายได้ หรือ Revenue-Raising Capacity [RRC]) และเป็นขีดความสามารถทางด้านรายได้ที่เพียงพอกับความจำเป็นด้านรายจ่ายขั้น (EN) ดังที่ได้วิเคราะห์ในขั้นต้นก่อนหน้านี้หรือไม่ ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวย่อมช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นประเมินได้ว่าจำเป็นต้องเพิ่มระดับความพยายามในการเก็บภาษี (tax effort) มากขึ้นหรือน้อยลงเพียงใดเพื่อให้เพียงพอกับระดับรายจ่ายที่จำเป็นของท้องถิ่น ดังนี้ เป็นต้น

3. การประเมินผลกระทบทางการคลังและการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นในช่วงของการกระจายอำนาจในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่งในขณะนี้ การกระจายอำนาจที่ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 ส่งผลให้ชุมชนท้องถิ่นต่างๆ มีภารกิจรับผิดชอบและมีทรัพยากรทางการคลังเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก หลายฝ่ายให้ความสนใจว่าชุมชนท้องถิ่นต่างๆ จะสามารถจัดบริการสาธารณะตามที่ได้รับ

มอบหมายได้มากนักน้อยเพียงใด การดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนชุมชนมีความเพียงพอและความยั่งยืนทางการเงินการคลังหรือไม่ และที่สำคัญ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีขีดความสามารถทางการเงินการคลังสำหรับการจัดบริการสาธารณะในระดับที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร การวัดสุขภาพทางการเงินการคลังย่อมช่วยตอบคำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และยังช่วยประเมินได้ว่าการกระจายอำนาจส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงด้านสุขภาพทางการเงินการคลังขององค์กรท้องถิ่นแต่ละแห่งไปเช่นใด ดังนี้ เป็นต้น

นอกจากนี้ การวัดสุขภาพทางการเงินการคลังของท้องถิ่นช่วยให้มีข้อมูลสำหรับใช้ในการพิจารณาหรือทบทวนว่าการจัดสรรรายได้และภารกิจระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นเหมาะสมมากน้อยเพียงใด การส่งเสริมขีดความสามารถทางการเงินการคลังของท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่านเป็นไปด้วยความเรียบร้อยหรือไม่เพียงใด และช่วยประเมินได้ว่าการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่ท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาเหมาะสมมากน้อยเพียงใด ข้อมูลต่างๆ ดังกล่าวสามารถนำไปสู่การออกแบบระบบเงินอุดหนุนหรือเงินโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ต่อไป

สุขภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลนครและเทศบาลเมือง (พ.ศ.2544 – 2549)

ผู้เขียนได้ดำเนินการวิจัยเรื่องการวัดสุขภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 - 2549 จากเทศบาลนครและเทศบาลเมืองในภูมิภาคตะวันออกเฉียงและบริเวณรอบกรุงเทพมหานคร จำนวน 14 แห่ง ซึ่งแสดง ดังตารางที่ 1 ข้างล่างนี้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระเบียบวิธีวิจัยและการเลือกกลุ่มตัวอย่างอ่านได้จากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ของผู้เขียนก่อนหน้านี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ 2551ก) ผลการวิเคราะห์จากข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นและข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและปฏิบัติงานของเทศบาลที่ได้ศึกษาสะท้อนให้เห็นถึงแนวปฏิบัติด้านการบริหารการเงินการคลังและสุขภาพทางการเงินการคลังของเทศบาลที่ศึกษาดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การจำแนกประเภทของเมืองที่ได้ศึกษา (ข้อมูลปี 2549)

| [1] ประเภทของเมือง | [2] เมืองที่จัดอยู่ใน กลุ่ม | [3] กิจกรรมหลักทาง เศรษฐกิจ | [4] จำนวน ประชากร เฉลี่ย (ความ หนาแน่น ต่อ ตร.กม.) | [5] รายได้จาก ภาษีท้องถิ่น เฉลี่ยต่อ ประชากร (บาท) | [6] เงิน อุดหนุน เฉลี่ยต่อ ประชากร (บาท) | [7] รายจ่าย ทั้งหมด/ต่อ ประชากร (รายจ่าย ดำเนินการ/ ประชากร) (บาท) |
|---|---|--|--|---|---|---|
| 1. Urban City: เป็นเมืองใหญ่ และมีความเป็น เมืองระดับสูง มี | นนทบุรี ปากเกร็ด และ นครปฐม (3 เมือง) | พาณิชย์กรรม (ค้า ส่ง, ค้าปลีก) ธุรกิจบริการ พื้นที่ ส่วนราชการ และ | 167,464 (5,256) | 3,417.1 | 2,158.6 | 4,090.4 (2,765.2) |
| 2. Suburban City: มีความเจริญและ มีความเป็นเมือง สูง มีที่ตั้งใกล้กับ พื้นที่อุตสาหกรรม ขนาดใหญ่/พื้นที่ เศรษฐกิจ | ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี ระยอง สมุทรสาคร และ สมุทรปราการ (5 เมือง) | พาณิชย์กรรม (ค้า ส่ง, ค้าปลีก) ธุรกิจบริการ อุตสาหกรรม ขนาดเล็ก-กลาง | 55,269 (4,436) | 3,827.2 | 3,076.7 | 6,219.8 (3,843.0) |
| 3. Semi-rural City: เมืองกึ่ง ชนบท เป็นพื้นที่ พำนักอาศัย | บางบัวทอง กระทุ่มแบน พนัสนิคม และ ปราจีนบุรี (4 เมือง) | พาณิชย์กรรม (ค้า ปลีก) เกษตรกรรม/ กิจการ อุตสาหกรรมที่ ต่อเนื่องกับ การเกษตร | 18,722 (4,482) | 3,620.1 | 5,397.3 | 7,148.1 (4,754.3) |
| 4. Industry- based City: เป็น พื้นที่เศรษฐกิจ หรืออุตสาหกรรม หลักขนาดใหญ่ | มาบตาพุด และ เมืองพัทยา (2 เมือง) | เมืองท่องเที่ยว อุตสาหกรรม ท่องเที่ยว การ บริการ พาณิชย กรรมขนาดใหญ่ อุตสาหกรรม ผลิตขนาดใหญ่ | 70,438 (364) | 10,798.5 | 9,075.5 | 16,334.4 (6,068.6) |

| [1] ประเภทของเมือง | [2] เมืองที่จัดอยู่ใน กลุ่ม | [3] กิจกรรมหลักทาง เศรษฐกิจ | [4] จำนวน ประชากร เฉลี่ย (ความ หนาแน่น ต่อ ตร.กม.) | [5] รายได้จาก ภาษีท้องถิ่น เฉลี่ยต่อ ประชากร (บาท) | [6] เงิน อุดหนุน เฉลี่ยต่อ ประชากร (บาท) | [7] รายจ่าย ทั้งหมด/ต่อ ประชากร (รายจ่าย ดำเนินการ/ ประชากร) (บาท) |
|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|---|---|---|
| | | (ปิโตรเคมี เหล็ก พลาสติก ฯลฯ) | | | | |

ที่มา: ข้อมูลจากเทศบาลแต่ละแห่งที่ศึกษา ตัวเลขรายได้และรายจ่ายคำนวณโดยผู้เขียน ขนาดประชากรเฉลี่ยเป็นค่ามัธยฐาน (median)

1. เทศบาลนิยมใช้ความหมายของสุขภาพทางการคลังท้องถิ่นแบบดั้งเดิม กล่าวคือผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่มองว่าการมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งคือการมีรายได้เหนือกว่ารายจ่ายในการจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปี ไม่มีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ไม่เน้นการก่อกั้นผูกพันในระยะยาว และควรมีเงินสะสมในระดับสูง แนวคิดต่างๆ ดังกล่าวสะท้อนถึงวิถีคิดในการรักษาวินัยทางการคลังตามความหมายแบบดั้งเดิม (conventional fiscal discipline) ที่เน้นการใช้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่ายแบบปีต่อปี ซึ่งอยู่บนฐานคิดแบบ “มีมากใช้มาก ถ้ามีน้อยก็ใช้น้อย” ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่ามีเทศบาลใดใช้แนวคิดที่ว่า “หากจำเป็นต้องใช้จ่ายมาก ก็หาเงินให้มาก และหากจำเป็นต้องใช้น้อย ก็หาเงินให้น้อย” ซึ่งเป็นความหมายของการมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งซึ่งต่างไปจากความหมายแบบดั้งเดิม วิถีคิดดั้งเดิมมักนำไปสู่สถานะของ (1) การขาดความกระตือรือร้นในการบริหารจัดการ ก่อให้เกิดสถานะของการบริหารงานท้องถิ่นตามแนวปฏิบัติเดิมๆ ที่ผ่านมา (incrementalism) (2) การจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจากกลไกภายในส่วนราชการ (organization captivity) โดยอาจมิได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือสภาพปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นมากนัก และ (3) การขาดความพยายามในการจัดเก็บภาษีและ/หรือการพัฒนารายได้ใหม่ๆ เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการด้านรายจ่าย

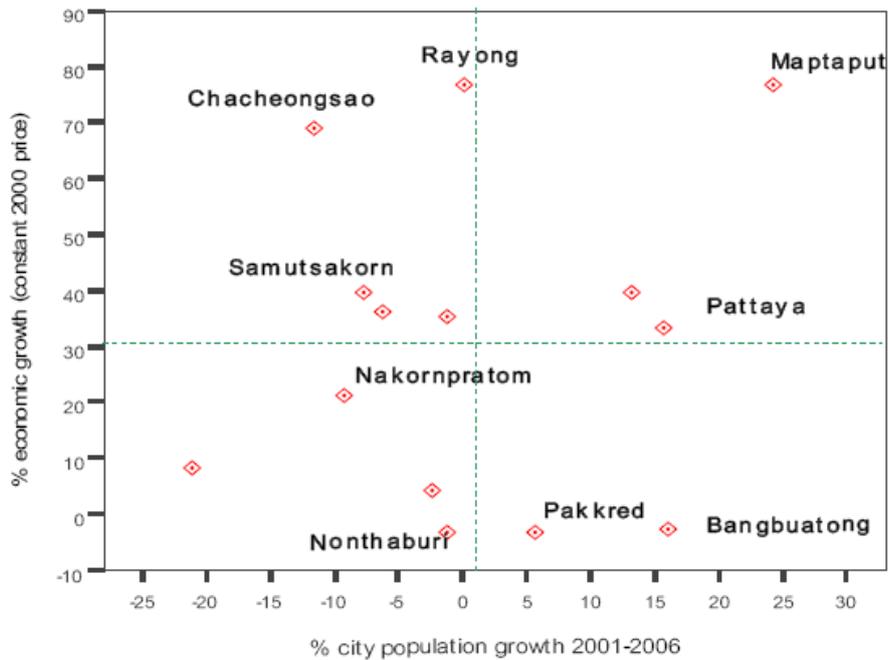
2. การบริหารงานคลังของเทศบาลยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างสภาพแวดล้อมภายนอกกับการวางแผนประมาณการรายได้และการจัดทำแผนรายจ่าย การวิจัยของผู้เขียนพบว่า มีเทศบาลจำนวนไม่มากนักที่นำปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และประชากรเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการจัดทำแผนการจัดเก็บรายได้

และแผนรายจ่าย อันส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถประเมินได้อย่างชัดเจนว่าขีดความสามารถในการหารายได้ท้องถิ่นที่แท้จริงและระดับรายจ่ายที่จำเป็นของเทศบาลควรเป็นเท่าใด กลไกระบบราชการในระดับท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะทำงานในระบบปิด (closed model) และขาดการปรับตัวที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของชุมชนท้องถิ่น

3. เทศบาลส่วนใหญ่ยังไม่สนใจการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลส่วนใหญ่ยังมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นมากนัก ซึ่งมีสาเหตุได้จากปัจจัยหลายประการ ในด้านหนึ่ง ความไม่ตั้งใจในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นเป็นผลมาจากนโยบายของฝ่ายการเมืองในระดับท้องถิ่นและเป็นผลมาจากการมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่ไม่ต้องการให้ภาระภาษีท้องถิ่นที่ตกอยู่กับประชาชนอยู่ในระดับที่สูงเกินไป นอกจากนี้ เทศบาลหลายแห่งไม่ส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการภาษีท้องถิ่น เช่น การไม่พัฒนาวิธีการประมาณการรายได้ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือแม้แต่การใช้อัตราภาษี (ค่าเช่ารายปี ราคาประเมิน ฯลฯ) ที่บังคับใช้มาเป็นเวลานาน ฯลฯ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการวิจัยพบว่าเทศบาลจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของเทศบาลที่ได้ศึกษายังคงใช้อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ.2543 ต่อเนื่องมาถึงปี พ.ศ.2549 และมีเทศบาลจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ได้ใช้อัตราภาษีฯ ที่ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ก่อนปี 2538

4. สภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลที่ศึกษามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน และส่งผลโดยตรงต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลต่างๆ แตกต่างกันอย่างออกไป แผนภาพที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าเทศบาลทั้ง 14 แห่งมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2544 ถึงปี 2549 ประมาณร้อยละ 30.8 (อัตราที่แท้จริง) ในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันเท่ากับร้อยละ 1.0 และเมื่อใช้ค่าเฉลี่ยอัตราการขยายตัวทั้งสองในการจัดกลุ่มของเมืองที่ศึกษาทั้ง 14 แห่ง เราสามารถจัดกลุ่มเมืองต่างๆ ออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ มุมล่างขวามือชี้ให้เห็นว่าเมืองดังกล่าวมีอัตราการขยายตัวของประชากรสูงกว่าค่าเฉลี่ย ในขณะที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลที่ศึกษา มุมบนด้านซ้ายมือหมายถึงเมืองดังกล่าวมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงกว่าค่าเฉลี่ยในขณะที่อัตราการขยายตัวของประชากรต่ำกว่าค่าเฉลี่ย และมีแนวโน้มที่อัตราการขยายตัวของประชากรติดลบ ดังนี้เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและประชากรของเทศบาล ระหว่างปี 2544 ถึง 2549



จากแผนภาพดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเมืองที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง ได้แก่เมืองปากเกร็ด (นนทบุรี) และเมืองบางบัวทอง (นนทบุรี) (มุมล่างด้านขวาในแผนภาพ) เมืองทั้งสองแห่งประสบกับสภาวะเศรษฐกิจซบเซาในช่วงระยะเวลาที่ศึกษา (อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจประมาณร้อยละ -3.2 และ -2.9 ตามลำดับ) ในขณะที่ประชากรของเมืองทั้งสองแห่งมีอัตราการขยายตัวในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 5.7 และ 16.0 ตามลำดับ (และยังเป็นอัตราที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยการเจริญเติบโตของประชากรของประเทศอีกด้วย) เมื่อพิจารณาจากลักษณะของเมืองทั้งสองแห่งดังกล่าวที่เป็นย่านที่พักอาศัยและตั้งอยู่รอบเขตกรุงเทพมหานคร ข้อมูลอัตราการขยายตัวของประชากรในสัดส่วนที่สูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงการอพยพเข้าของประชากรในกลุ่มที่อาจมิได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากเท่าใดนัก เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุ หรือประชากรกลุ่มยากจน เป็นต้น⁶ ลักษณะพื้นฐานของเมืองในทางเศรษฐกิจและประชากรดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางการคลังของเมืองทั้งสองแห่งนี้ได้ไม่มากนัก กล่าวคือการอพยพเข้าของประชากรในเมืองทั้งสองแห่งนี้ อาจส่งผลกระทบต่อแรงกดดันด้านรายจ่ายต่อเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ไม่สามารถสร้างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนที่จะช่วยให้เกิดการขยายตัวของฐานภาษีท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้

⁶ ทั้งนี้ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลเมืองบางบัวทองยืนยันถึงข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้น ปลัดเทศบาลเมืองบางบัวทองกล่าวว่าในกรณีของเมืองบางบัวทองนั้น มีสัดส่วนของประชากรในกลุ่มผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นมากในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมักเป็นบุคคลผู้ที่เกษียณอายุการทำงานจากพื้นที่กรุงเทพมหานครและได้อพยพมาใช้ชีวิตบั้นปลายในเมืองบางบัวทองนั่นเอง

ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและประชากรที่มีต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลจะได้รับการพิจารณาในลำดับต่อไป

ในทางกลับกัน เมืองระยองและเมืองฉะเชิงเทรา (มุมมองด้านซ้ายในแผนภาพ) ซึ่งเป็นเมืองที่อยู่ติดกับพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของประเทศ มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในสัดส่วนที่สูงมาก ในขณะที่อัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรในเมืองทั้งสองเพิ่มขึ้นไม่มากนัก (ร้อยละ 0.16 ในเมืองระยอง และร้อยละ -11.6 ในเมืองฉะเชิงเทรา) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมืองทั้งสองแห่งมีศักยภาพพื้นฐานด้านเศรษฐกิจในระดับที่ดีเมื่อเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร และในทำนองเดียวกัน แผนภาพที่ 2 ยังชี้ให้เห็นอีกว่าเมืองมาบตาพุด (ระยอง) และเมืองพัทยา (ชลบุรี) ซึ่งเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมหนัก และอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและบริการตามลำดับ มีศักยภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เข้มแข็งมากกว่าเมืองอื่นๆ ที่ได้ศึกษา ซึ่งสามารถส่งผลเกื้อกูลต่อศักยภาพทางการคลังของเทศบาลได้โดยตรง (ทั้งนี้ จะอภิปรายในลำดับต่อไป)

5. ดัชนีต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะ (Public Service Cost Index) ของเมืองในกลุ่มต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน โดยทั่วไปนั้น ระดับต้นทุนการผลิตสินค้าบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่แตกต่างกันออกไปเนื่องจากขนาดของการจัดบริการสาธารณะตามขนาดของชุมชนท้องถิ่น ระดับต้นทุนปัจจัยการผลิต และความยากง่ายในการดำเนินการมีความแตกต่างกันตามแต่ละสภาพพื้นฐานของชุมชน ดังนั้นเป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้ย่อมส่งผลให้ต้นทุนการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นสองแห่งที่แม้ว่าจะมีระดับความต้องการบริการสาธารณะที่ใกล้เคียงกัน อาจต้องการทรัพยากรสำหรับใช้ในการดำเนินการที่แตกต่างได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการมีต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะที่แตกต่างกันนั่นเอง ข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงดัชนีต้นทุนการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลกลุ่มต่างๆ ที่ได้ศึกษาในครั้งนี้ ค่าดัชนีดังกล่าวมีค่าฐานเท่ากับ 100.0 ซึ่งหมายถึงระดับต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะตามปกติ ส่วนค่าดัชนีที่สูงเกินกว่านั้นหมายถึงการมีส่วนร่วมต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะที่เพิ่มสูงขึ้นนั่นเอง

ตารางที่ 2 ดัชนีต้นทุนการจัดบริการสาธารณะและระดับรายจ่ายที่จำเป็นของเทศบาล

| กลุ่มของเมืองที่ศึกษา | ดัชนีต้นทุนการจัดบริการสาธารณะ ปี 2549 | | | | | |
|------------------------------|--|----------|-----------|-----------------|----------------|--------------|
| | ความปลอดภัยในชุมชน | การศึกษา | สาธารณสุข | การเคหะและชุมชน | สวัสดิการสังคม | บริหารทั่วไป |
| 1. ชุมชนเมืองใหญ่ | 208.1 | 109.9 | 160.4 | 193.5 | 161.2 | 184.9 |
| 2. ชุมชนรอบพื้นที่อุตสาหกรรม | 68.5 | 71.5 | 78.9 | 49.6 | 86.3 | 60.1 |
| 3. ชุมชนกึ่งชนบท | 86.5 | 88.8 | 71.7 | 67.7 | 81.4 | 61.6 |
| 4. ชุมชนอุตสาหกรรม | 106.6 | 149.8 | 127.4 | 131.1 | 129.5 | 134.6 |
| ค่าเฉลี่ย (mean) | 110.7 | 96.4 | 103.5 | 99.5 | 109.1 | 100.7 |
| ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน | 70.9 | 36.3 | 49.8 | 74.1 | 43.5 | 67.5 |
| ค่าต่ำสุด (Min) | 27.2 | 41.5 | 54.2 | 12.4 | 60.9 | 22.2 |
| ค่าสูงสุด (Max) | 304.2 | 197.6 | 240.5 | 288.7 | 207.0 | 248.5 |

หมายเหตุ ค่าดัชนีมีฐานเท่ากับ 100.0 ซึ่งสะท้อนถึงระดับต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะในระดับปกติ

ข้อมูลตารางที่ 2 ช่างต้นสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของเมือง (พิจารณาจากจำนวนประชากร) และดัชนีต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะในเชิงเปรียบเทียบ กล่าวคือ เมืองขนาดใหญ่ (กลุ่มที่ 1) มีระดับต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ที่สูงกว่าเมืองอื่นๆ โดยทั่วไป (ยกเว้นด้านการศึกษา)⁷ ในทำนองเดียวกัน เมืองอุตสาหกรรมในกลุ่มที่ 4 มีต้นทุนการจัดบริการสาธารณะโดยเฉลี่ยในระดับสูงเช่นกัน สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะเมืองต่างๆ เหล่านี้มีขนาดและความซับซ้อนของการจัดบริการสาธารณะที่มากกว่าเมืองอื่นๆ โดยทั่วไป หรืออาจเป็นเพราะความหนาแน่นของประชากรซึ่งส่งผลให้มีความยากลำบากหรือความซับซ้อนของการจัดบริการสาธารณะเพิ่มสูงขึ้น จึงทำให้ดัชนีต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะสูงกว่าเมืองอื่นๆ โดยเฉลี่ยนั่นเอง ในทางกลับกัน เมืองกลุ่มที่ 2 และ 4 มีระดับต้นทุนเฉลี่ยในการจัดบริการสาธารณะต่ำกว่าโดยเปรียบเทียบ แนนอนว่าระดับต้นทุนการผลิตบริการสาธารณะเหล่านี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อระดับความจำเป็นด้านรายจ่ายของเทศบาล (expenditure need) และย่อมส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ทั้งนี้ ผู้เขียนจะนำเสนอในลำดับถัดไป

6. สุขภาพทางการคลังของเทศบาลในกลุ่มต่างๆ มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ เทศบาลขนาดใหญ่ (กลุ่มที่ 1) และเทศบาลในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท (กลุ่มที่ 3) มีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอกว่าเทศบาลอื่นๆ เทศบาลในพื้นที่เศรษฐกิจ/อุตสาหกรรม (กลุ่มที่ 4) มีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งกว่า

⁷ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะในเมืองเหล่านี้มีโรงเรียนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก เมืองใหญ่เหล่านี้จึงอาจมิได้มีภาระในการจัดบริการด้านการศึกษาเท่าใดนักก็เป็นได้

เทศบาลอื่นๆ ข้อมูลในตารางที่ 3 แสดงถึงระดับศักยภาพด้านรายได้ ระดับความจำเป็นด้านรายจ่าย และระดับสุขภาพทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษาทั้ง 4 กลุ่ม ทั้งนี้ ค่าดัชนีสุขภาพทางการคลัง หรือ Fiscal Health Index (FHI) คำนวณได้จาก $[(RRC - EN) / RRC * 100]$ ค่าดัชนี FHI มีฐานเท่ากับศูนย์ ค่าดัชนีที่เป็นบวกหมายถึงการมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง ส่วนค่าดัชนีที่เป็นลบหมายถึงการมีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอ (ที่มาของข้อมูลในตารางที่ 3 อ่านได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ 2551ก)

ตารางที่ 3 สุขภาพทางการคลังของเทศบาล พ.ศ. 2544 และ พ.ศ.2549

| เมืองที่ศึกษา | RRC (บาท/ประชากร) | | EN (บาท/ประชากร) | | FHI | |
|------------------------------|-------------------|---------|------------------|---------|--------|--------|
| | 2549 | 2544 | 2549 | 2544 | 2549 | 2544 |
| 1. ชุมชนเมืองใหญ่ | 3,457.5 | 1,322.4 | 4,734.8 | 2,807.0 | -39.8 | -182.3 |
| 2. ชุมชนรอบพื้นที่อุตสาหกรรม | 3,589.6 | 1,291.8 | 3,104.0 | 1,073.0 | 14.7 | 17.1 |
| 3. ชุมชนกึ่งชนบท | 3,028.0 | 1,234.4 | 3,866.0 | 1,172.4 | -29.5 | -5.8 |
| 4. ชุมชนอุตสาหกรรม | 8,601.1 | 5,991.7 | 6,642.3 | 3,986.6 | 24.3 | 36.0 |
| ค่าเฉลี่ย (mean) | 4,200.5 | 2,008.7 | 4,200.5 | 2,008.7 | -6.6 | -33.4 |
| ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) | 2,032.1 | 1,824.2 | 1,761.8 | 1,660.7 | 40.9 | 126.3 |
| ค่าต่ำสุด (Min) | 2,578.9 | 613.1 | 1,704.6 | 463.9 | -102.6 | -301.6 |
| ค่าสูงสุด (Max) | 9,435.3 | 6,566.2 | 8,602.1 | 5,947.6 | 39.7 | 62.6 |

หมายเหตุ RRC หมายถึงขีดความสามารถในการหารายได้ของเทศบาล ส่วน EN หมายถึงระดับรายจ่ายที่จำเป็นของเทศบาล FHI คือดัชนีวัดสุขภาพทางการคลังของเทศบาล ซึ่งคำนวณได้จาก $[(RRC - EN) / RRC * 100]$ ทั้งนี้ค่าดัชนี FHI มีฐานเท่ากับศูนย์ ค่าดัชนีที่เป็นบวกหมายถึงการมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง ส่วนค่าดัชนีที่เป็นลบหมายถึงการมีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอ

ข้อมูลตารางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ (กลุ่มที่ 1) และเทศบาลในชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท (กลุ่มที่ 3) มีสุขภาพทางการคลังที่ค่อนข้างอ่อนแอเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย ในปี 2549 เทศบาลทั้งสองกลุ่มนี้ขาดแคลนขีดความสามารถทางด้านทรัพยากรถึงร้อยละ 30 - 40 ของระดับรายจ่ายที่จำเป็นในการจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนคาดหวัง ในทางกลับกัน เทศบาลในเมืองอุตสาหกรรม (กลุ่มที่ 4) มีทรัพยากรสูงกว่าความต้องการในการจัดบริการสาธารณะ และจัดได้ว่ามีสุขภาพทางการคลังที่มีความเข้มแข็งในบรรดาเทศบาลทั้ง 4 กลุ่มที่ได้ศึกษาในครั้งนี้ ในทำนองเดียวกัน เทศบาลที่ตั้งอยู่บริเวณรอบพื้นที่เศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรม (กลุ่มที่ 2) ก็จัดได้ว่ามีสุขภาพทางการคลังที่แข็งแรงพอสมควร

ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงทางการคลังท้องถิ่นประการหนึ่งว่า เทศบาลขนาดใหญ่ไม่จำเป็นต้องมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งกว่าเทศบาลอื่นๆ เสมอไป (organizational size does not matter) หากจะต้องพิจารณาเปรียบเทียบความสมดุลระหว่างขนาดของการจัดบริการสาธารณะและขีดความสามารถทางทรัพยากรทางการคลังเป็นหลัก แน่แน่นอนว่าข้อค้นพบดังกล่าวย่อมแตกต่างไปจากความเชื่อของผู้บริหารเทศบาลหลายท่านที่ผู้เขียนได้มีโอกาสได้สัมภาษณ์ในการวิจัยครั้งนี้ โดยเฉพาะผู้บริหารของเทศบาลขนาดรองๆ ลงมา การเป็นเทศบาลขนาดใหญ่อาจทำให้เกิดความยุ่งยากและภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการและในการบริการสาธารณะเพิ่มมากขึ้น ข้อค้นพบดังกล่าวอาจมีส่วนช่วยปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อเทศบาลขนาดใหญ่เหล่านี้ และอาจนำไปสู่การกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือเป็นการเฉพาะแก่ท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังที่ผู้เขียนจะอภิปรายไว้ในตอนท้ายของบทความ

7. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาล ข้อมูลจากแผนภาพที่ 1 และข้อมูลดังตารางที่ 3 ข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพเศรษฐกิจสังคมและสุขภาพทางการคลังของเทศบาลได้อย่างชัดเจน ชุมชนที่ประสบปัญหาสภาวะเศรษฐกิจถดถอยย่อมส่งผลให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลมีความอ่อนแอ (สังเกตได้จากเทศบาลในกลุ่มที่ 1 และ 3) ในทางกลับกัน ชุมชนเมืองที่มีสภาวะเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่องย่อมส่งผลเกื้อหนุนต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลตามไปด้วย (เทศบาลกลุ่มที่ 2 และ 4) ข้อค้นพบเช่นนี้น่าจะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการนำปัจจัยสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ในการจัดทำแผนการจัดบริการสาธารณะและแผนการเงินการคลังของท้องถิ่นอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้น ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ของผู้เขียนในงานวิจัยครั้งนี้และจากงานวิจัยในอดีต ของศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา เรื่องศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ศ.2541) พบว่าในอดีตที่ผ่านมา นั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังมิได้ให้ความสำคัญกับการนำปัจจัยแวดล้อมต่างๆ มากำหนดทิศทางในการบริหารงานของท้องถิ่นมากเท่าใดนัก

8. ข้อมูลในตารางที่ 3 ยังสะท้อนให้เห็นอีกด้วยว่าการกระจายอำนาจส่งผลให้สุขภาพของเทศบาลในกลุ่มต่างๆ เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านขนาด (magnitude) และทิศทาง (direction) ของการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันออกไป ในกรณีของเทศบาลกลุ่มที่ 1 นั้น พบว่าสุขภาพทางการคลังเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นระหว่างปี 2544 ถึง 2549 ถึงแม้ว่าสุขภาพทางการคลังของเทศบาลในกลุ่มนี้จะยังคงอ่อนแอกว่าเทศบาลในกลุ่มอื่นๆ อยู่มากก็ตาม ในทางกลับกัน เทศบาลในกลุ่มที่ 3 มีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด และนอกจากนี้ เทศบาลกลุ่มอื่นๆ ที่เหลือก็มีสุขภาพทางการคลังที่อ่อนแอลงเล็กน้อยเช่นกัน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีคำอธิบายบางประการ ประการแรก ขีดความสามารถทางการบริหารขององค์การอาจมีส่วนเกื้อหนุนให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น

กล่าวคือ โดยทั่วไปนั้น เทศบาลขนาดใหญ่มักมีศักยภาพทางการบริหารจัดการในระดับสูง^๘ การกระจายอำนาจจึงเปิดโอกาสให้เทศบาลขนาดใหญ่เหล่านี้ปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ และอาจมีส่วนเกื้อหนุนให้เทศบาลขนาดใหญ่มีความกระตือรือร้นเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้ การจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ซึ่งในที่สุด จึงส่งผลเกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังของเทศบาลเหล่านี้ก็เป็นได้

ในทางกลับกัน การปรับตัวของเทศบาลต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะและในการเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังหลังจากการกระจายอำนาจอาจยังไม่อยู่ในสภาวะที่สมดุล กล่าวคือเทศบาลต่างๆ ได้รับการถ่ายโอนภารกิจและการมอบหมายหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากหลังจากการกระจายอำนาจ ในขณะที่การเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมิได้เพิ่มสูงขึ้นไปในสัดส่วนเดียวกัน ความไม่สมดุลดังกล่าวจึงอาจส่งผลให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษาส่วนใหญ่เกิดความอ่อนแอลง ในประการต่อมา อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันว่าการกระจายอำนาจนำไปสู่การขาดความสมดุลระหว่างการกระจายภารกิจและการกระจายทรัพยากรทางการคลัง โดยเฉพาะในกรณีของเทศบาลขนาดกลางและขนาดเล็ก ในกรณีเช่นนี้ การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และรวมถึงการจัดแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลและเทศบาล (และรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ) อาจต้องได้รับการทบทวน ทั้งนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางบางประการเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต่อไปตามลำดับ

ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารกับสุขภาพทางการคลังของเทศบาล

นอกจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นแล้วนั้น ปัจจัยด้านการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นสามารถก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบหรือเกื้อหนุนต่อสุขภาพทางการคลังได้เช่นกัน เนื้อหาในส่วนนี้จึงนำเสนอบทวิเคราะห์ถึงปัจจัยการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นที่ส่งผลต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลที่ศึกษาในครั้งนี้ โดยให้ความสำคัญกับบทบาทและทัศนคติทางการคลังของผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนท้องถิ่น และการจัดองค์กรการบริหารงาน ตามลำดับ

^๘ ตัวอย่างเช่น งานวิจัยของผู้เขียนเรื่องการบริหารงานแบบเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้อย่างชัดเจน รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550ก)

ก. ผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมืองกับสุขภาพการคลังท้องถิ่น

ผู้นำฝ่ายการเมือง (นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล) เป็นตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายการคลังของเทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนดแนวทางการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ของท้องถิ่น หากผู้นำฝ่ายการเมืองมีทัศนคติที่ต้องการเพิ่มการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ ชนิดเจ้าบุญทุ่ม แต่ทว่าไม่ต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้ท้องถิ่นให้สมดุลกันแล้ว ทัศนคติเช่นนี้ย่อมเป็นการบั่นทอนสุขภาพการคลังของเทศบาลโดยตรง

จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ พบว่าทัศนคติของผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่มีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ *ทัศนคติทางการคลังแบบประชานิยมยุคใหม่ (New Fiscal Populist)*⁹ และ *ทัศนคติทางการคลังแบบก้าวหน้า (Fiscal Reform-Minded)* โดยพบว่าในเทศบาลที่มีสุขภาพการคลังที่อ่อนแอ นั้น ฝ่ายการเมืองมักดำเนินนโยบายการคลังแบบประชานิยมเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เทศบาลที่มีสุขภาพการคลังที่เข้มแข็งนั้น มักมีผู้นำฝ่ายการเมืองที่มีทัศนคติแบบก้าวหน้า

ทัศนคติทางการคลังแบบประชานิยมยุคใหม่ (New fiscal populist attitude) สะท้อนถึงแนวคิดของผู้นำที่ต้องการสร้างความนิยมชมชอบทางการเมืองในระยะสั้นผ่านการใช้มาตรการทางการคลังท้องถิ่น ทัศนคติดังกล่าวมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการคือ ประการแรก เน้นการลดภาษีให้กับประชาชนตามแนวคิดทางการคลังแบบอนุรักษ์นิยม (fiscally conservative) เน้นการใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมซึ่งมักเป็นที่ต้องการของคนระดับล่างของชุมชน และเน้นการดำเนินแผนงานที่ได้ผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างรวดเร็ว ตามแนวทางนี้ ผู้นำจะพยายามหาวิธีการในการช่วยแบ่งเบาภาระภาษีให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการด้วยวิธีการอย่างชัดแจ้ง (explicit measures) เช่น การประกาศลดอัตราภาษีหรือการยกเว้นการเก็บภาษี/ค่าบริการ/ค่าธรรมเนียม หรือใช้วิธีการดำเนินการอย่างไม่ชัดแจ้ง (implicit measures) ก็เป็นได้ ยกตัวอย่างเช่น การไม่ปรับปรุงอัตราภาษีท้องถิ่นให้เป็นปัจจุบัน แต่ใช้อัตราที่กำหนดขึ้นในอดีตมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ภาระภาษีมิได้อยู่บนพื้นฐานของสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน หรือการไม่จัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย การไม่สนใจปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดเก็บภาษี การไม่ติดตามหรือเร่งรัดติดตามผลสำเร็จของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น หรือแม้แต่การยอมควักเงินจ่ายภาษีแทนประชาชน ดังนี้ เป็นต้น

เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นมีทัศนคติทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น มักมีแนวโน้มที่จะกำหนดนโยบายลดภาษี (หรือไม่เก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย) และเพิ่มการใช้จ่ายโดยเฉพาะในด้านที่ก่อให้เกิดประโยชน์

⁹ นักวิชาการกลุ่มแรกๆ ที่ใช้คำนิยามดังกล่าวได้แก่ Clark and Ferguson (1979, 1983) เป็นต้น

ตกถึงมีประชาชนอย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม ซึ่งในที่สุดย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันต่อสุขภาพทางการเมืองของเทศบาลตามมา ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ยืนยันถึงการมีอยู่ของทัศนคติทางการเมืองดังกล่าว ตัวอย่างเช่น ปลัดเทศบาลของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือกล่าวว่า

“ฝ่ายการเมืองที่นี่ไม่ต้องการเพิ่มภาษีท้องถิ่น แต่ฝ่ายประจำต้องการเพิ่มภาษีโดยการขยายฐานภาษีให้เต็ม ประชาชนก็จะวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมือง และมักจะเข้าถึงได้อย่างรวดเร็วมาก ฝ่ายการเมืองก็ไม่ต้องการเสียคะแนนเสียงจากการพยายามจัดเก็บภาษีของเทศบาล ในบางกรณี ฝ่ายการเมืองถึงกับยอมควักเงินจ่ายภาษีแทนประชาชน ... เพราะไม่ต้องการให้เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ ไม่ต้องการให้มีคดีความ”

ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่งานจัดเก็บรายได้อาวุโสของเทศบาลขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือกล่าวว่า

“ลองคิดว่าทำไมประชาชนถึงกลัวกรมสรรพากรมากกว่ากลัวท้องถิ่น? ก็เห็นๆ อยู่ว่าเป็นเพราะอะไร การเมืองใช้หรือไม่ คนไม่ค่อยยอมจ่ายภาษีท้องถิ่น คนไม่ค่อยกลัวท้องถิ่น อาจเป็นเพราะกรมสรรพากรไม่มีเลือกตั้ง ไม่มีนักการเมือง แต่ (ที่นี่) มีการเลือกตั้ง จึงอาจเป็นผลทำให้การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทำได้ไม่เต็มที่ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นกลัวเสียคะแนนนิยม”¹⁰

งานวิจัยในทางวิชาการและข้อมูลเชิงประจักษ์มีความสอดคล้องกันในประเด็นที่ว่านักการเมืองท้องถิ่นมักจะมองว่าการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้เสียคะแนนนิยมทางการเมือง¹¹ โดยเฉพาะในกรณีนี้ที่ผู้นำฝ่ายการเมืองขาดฐานเสียงที่มั่นคง คู่แข่งทางการเมืองอาจใช้ประเด็นเรื่องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น (หรือการเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย) มาเป็นข้อโจมตีทางการเมืองในการเลือกตั้งได้ ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายการเมืองจึงอาจใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้การทำหน้าที่ของฝ่ายประจำส่งผลกระทบต่อฐานเสียงของฝ่ายการเมือง ดังที่ปลัดเทศบาลของเทศบาลนครแห่งหนึ่งในจังหวัดปริมณฑลกล่าวว่า

“การเมืองท้องถิ่นของเทศบาลนั้นมีฐานเสียงที่แน่น แต่ว่าเป็นเสียงที่แน่นตามอำนาจเงิน มิได้เป็นเสียงที่แน่นเพราะบารมีของผู้นำ.....การเมืองที่นี่จึงคงต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อรักษาฐานเสียงให้แน่น... ฝ่ายการเมืองจึงไม่ค่อยสนใจที่จะทำงานพัฒนาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากนัก ถ้าพูดให้ถูก ต้องบอกว่าไม่

¹⁰ อนึ่ง คำพูดดังกล่าวน่าจะถูกต้องเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น กรมสรรพากรไม่อยู่ภายใต้การเมืองระดับท้องถิ่น แต่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองในระดับชาติได้ คดีความเรื่องผู้บริหารของกรมสรรพากรถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) เรื่องการวินิจฉัยภาระภาษีที่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลในครอบครัวของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร น่าจะสะท้อนถึงความจริงนี้ได้เป็นอย่างดี

¹¹ ตัวอย่างเช่นงานเขียนของ Downs (1957); Buchanan (1977) เป็นต้น

“ค่อยสนใจในการพัฒนาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเลย ทั้งนี้เข้าใจว่าหากมีการปรับปรุงการเก็บภาษี อาจทำให้ฐานเสียงทางการเมืองได้รับผลกระทบ”

นอกจากนี้ ผู้นำท้องถิ่นอาจเลือกที่จะไม่ปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น หรือไม่มีนโยบายเร่งรัดการจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยก็เป็นได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเทศบาลมีได้ดำเนินมาตรการใดๆ จนนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของภาวะภาษีอากร ซึ่งถือเป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่ส่งผลให้สุขภาพทางการคลังของเทศบาลเสื่อมถอยลงได้เช่นกัน ในประเด็นนี้เอง ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงานของเทศบาลนครแห่งหนึ่งในจังหวัดปริมณฑลให้ความเห็นว่า

“นโยบายการจัดเก็บรายได้ที่เน้นถูกกำหนดตามแนวปฏิบัติของฝ่ายประจำเป็นหลัก มิได้มีการเปลี่ยนแปลง หรือมิได้มีการผลักดันจากฝ่ายการเมืองในการเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บหรือการพัฒนารายได้ประเภทใหม่ๆ มากเท่าใดนัก การประมาณการรายได้มิได้กระทำตามหลักการที่ดีเท่าใด มิได้พิจารณาถึงปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมต่างๆ”

ด้วยเหตุนี้ ทักษะคติทางการเมืองแบบประชานิยมในยุคใหม่ของผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเกิดจากความตั้งใจที่จะลดขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นไปพร้อมๆ กับการเพิ่มระดับการใช้จ่าย หรืออาจเกิดจากความตั้งใจที่ไม่ต้องการปรับปรุงหรือผลักดันการดำเนินมาตรการที่ช่วยเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังท้องถิ่น ย่อมนำไปสู่ความยากลำบากในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของเทศบาลให้เกิดขึ้นได้

ทัศนคติทางการคลังแบบก้าวหน้า (Fiscal reform-minded attitude) ในทางตรงกันข้ามกับทัศนคติทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในกลุ่มแรกนั้น ทัศนคติทางการคลังแบบก้าวหน้ามีส่วนเกื้อหนุนต่อการดำเนินมาตรการต่างๆ ที่ช่วยเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังได้โดยตรง ผู้นำฝ่ายการเมืองในกลุ่มนี้มักมีทัศนคติที่เกื้อหนุนต่อการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังของเทศบาลอย่างน้อย 5 ประการ (1) เน้นการพึ่งตนเองทางการคลัง (fiscal autonomy) (2) เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบบริหารจัดการเก็บภาษี (tax administration efficacy) (3) ต้องการสร้างความเป็นธรรมของระบบภาษีท้องถิ่น (local tax equity) (4) ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่าย (spending efficiency) และ (5) ต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการทำงานโดยรวมของเทศบาล (performance orientation)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นสะท้อนถึงทัศนคติทางการเมืองแบบก้าวหน้าในด้านต่างๆ ได้อย่างน่าสนใจ ดังตัวอย่างบทสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นฝ่ายการเมืองจำนวน 2 ท่านดังต่อไปนี้

“ผมทำธุรกิจส่วนตัวมาก่อน พอมาเล่นการเมืองท้องถิ่น ก็ลองถามพนักงานถึงระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น พอถามไปถามมาก็เริ่มมองเห็นว่าการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นยังทำได้ไม่ค่อยดี ฟังๆ ดูแล้วก็ยอมรับไม่ค่อยได้ เผลอๆ ระบบเก็บเงินที่ร้านผมยังดีกว่าระบบการเก็บภาษีท้องถิ่น พอคิดได้ ก็เลยต้องรีบปรับปรุง ประสิทธิภาพของระบบการเก็บภาษีท้องถิ่นเป็นการด่วน” (บทสัมภาษณ์นายก อบต. ท่านหนึ่งในจังหวัด ชลบุรี)

“เรามองเห็นว่าหากไม่มีการปรับปรุงระบบภาษีโดยการจัดเก็บให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ระบบภาษีท้องถิ่นก็จะไม่เป็นธรรม เราต้องทำให้ผู้เข้าขายเสียภาษีทุกรายเข้ามาอยู่ในระบบ (ภาษีท้องถิ่น) อย่างไรก็ตาม เรามีการให้การลดหย่อนกับผู้เสียภาษีรายเล็กๆ เช่น ร้านค้าพาณิชย์หรือผู้ประกอบการรายย่อย ส่วนกิจการขนาดใหญ่เราเก็บภาษีเต็มอัตรา เพื่อไม่ให้คนทั่วไปมองการเก็บภาษีของเทศบาลว่า ‘คนอยู่บ้านใหญ่ไม่เสียภาษี แต่คนประกอบกิจการเล็กๆ แฉงลอยต้องเสียภาษี’ เราต้องทำให้ประชาชนรู้สึกที่เราปฏิบัติกับพวกเขาอย่างเป็นธรรม” (บทสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร)¹²

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องถิ่นในกลุ่มหลังนี้มีความน่าสนใจยิ่งในประเด็นที่ว่าทัศนคติทางการคลังแบบก้าวหน้ามักนำไปสู่การดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังให้กับองค์กร โดยที่มิได้เกรงกลัวว่าจะส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงทางการเมืองอย่างไร ผู้บริหารในกลุ่มนี้มักมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืนหยัดได้ด้วยศักยภาพทางการคลังของตนเอง แม้ว่าแนวนโยบายต่างๆ อาจส่งผลกระทบต่อฐานเสียงในระยะสั้น แต่ในระยะยาวนั้น หากท้องถิ่นสามารถพิสูจน์ให้ประชาชนเห็นได้ว่าแนวนโยบายต่างๆ สามารถก่อให้เกิดประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชนได้อย่างยั่งยืนแล้ว การดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังย่อมเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ ดังที่ผู้อำนวยการกองคลังของเทศบาลนครแห่งหนึ่งกล่าวว่า

“เทศบาลของเราปรับปรุงระบบบริหารจัดการเก็บภาษีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2537 นำโดยท่านนายกเทศมนตรี ท่านมาดูระบบข้อมูลฐานภาษี ก็เห็นว่าข้อมูลยังไม่ค่อยเป็นปัจจุบัน จึงมีแนวนโยบายให้ปรับปรุงข้อมูล จ้างคนเพิ่มขึ้นเพื่อทำการสำรวจ ท่านไม่กลัวเสียคะแนนนิยม เห็นว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล เป็นสิ่งที่ต้องทำตามกฎหมาย ท่านนายกฯ มีนโยบายชัดเจนว่าถ้าไม่เก็บภาษีท้องถิ่นให้ดี มั่วแต่ไปรอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกหน่อยเทศบาลก็ตัดสินใจทำอะไรเองไม่ได้ ต้องรอจากส่วนกลางอยู่เรื่อยไป”

¹² ทั้งนี้พึงสังเกตว่าความเป็นธรรมของระบบภาษีท้องถิ่นในบริบทนี้มีความหมายสองประการ คือ (1) ความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (Benefit principle) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนที่รับบริการสาธารณะจากท้องถิ่นควรช่วยรับภาระค่าใช้จ่าย โดยการที่เทศบาลสำรวจฐานภาษีให้ครบถ้วนและนำเข้ามาอยู่ในระบบภาษีท้องถิ่น ไม่ควรปล่อยให้เกิดการเล็ดลอด มิเช่นนั้นแล้วผู้ที่อยู่ในระบบภาษีย่อมจะต้องรับภาระฝ่ายเดียว และ (2) ความเป็นธรรมตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (ability-to-pay principle) กล่าวคือผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีควรแบกรับภาระภาษีตามกำลังความสามารถทางเศรษฐกิจ

ความสำคัญในเรื่องนี้จึงอยู่ที่การพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในการใช้เครื่องมือทางการคลังเพื่อการสร้างฐานเสียงทางการเมืองในเชิงบวกที่เกื้อหนุนต่อการส่งเสริมสุขภาพทางการเมือง และต่อการจัดบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการได้อย่างยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาว มากกว่าการดำเนินการแบบมุ่งสร้างคะแนนนิยมในระยะสั้นโดยมิได้สนใจว่าจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพทางการเมืองของท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร แน่ใจว่าประเด็นเหล่านี้ควรได้รับการผลักดันต่อไปในอนาคต

ข. กลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน

การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์ ดังนั้นประชาชนกลุ่มใดที่เสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมก่อให้เกิดแรงผลักดันแก่กลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นในการพยายามโน้มน้าวหรือชักจูงให้ท้องถิ่นกำหนดนโยบายหรือมาตรการต่างๆ ไปในทิศทางที่พึงประสงค์ของพวกเขา กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้อาจเป็นสมาคมธุรกิจในพื้นที่ กลุ่มอนุรักษ์ต่างๆ หรือกลุ่ม/สมาคมวิชาชีพ ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยหลักที่ส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ขนาดและความเข้มแข็งของกลุ่มทั้งในด้านทรัพยากร ภาวะผู้นำ และความสามารถในการเข้าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในระดับชุมชนท้องถิ่นนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการคลังมักเป็นกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจรายใหญ่ที่มีการจ้างงานแรงงานจำนวนมาก เช่นกลุ่มผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม กลุ่มธุรกิจโรงแรมและที่พักอาศัย ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีแรงขับในรูปของการมุ่งแสวงหาผลกำไร ดังนั้น นโยบายการคลังของท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายแก่กลุ่มธุรกิจเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้น หรือเป็นนโยบายที่สนับสนุนต่อการดำเนินธุรกิจของกลุ่มหรือส่งผลให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นแล้ว (market capitalization) ย่อมกลายเป็นแรงขับที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือมีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายดังกล่าว¹³ ดังเช่นเจ้าหน้าที่งานจัดเก็บรายได้ของเทศบาลขนาดใหญ่แห่งหนึ่งในภาคตะวันออก กล่าวว่า

“การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เนื่องจากมีสมาคมโรงแรมซึ่งมีการรวมกลุ่มกันอย่างเข้มแข็งต่อต้านการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเต็มที่ พวกนี้ไม่ค่อยอยากเสียภาษีมากนัก เช่น หากห้องพักราคาห้องละ 1,000 บาท ก็จะเสียภาษีโรงเรือนราวๆ ปีละ 3,650 บาท ถ้าโรงแรมมี 100 ห้อง ก็เสียต่อปีปีละ 3 แสนกว่าบาท กลุ่มโรงแรมเลยไม่อยากเสียภาษีมากนัก พวกร้านค้าพาณิชย์ก็มักไม่ยินยอมเสียภาษีให้เต็มอัตรา มักจะบ่นว่าที่นี้ภาษีแพง พวกเขาก็จะพยายามวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองก็ต้องแบ่งรับแบ่งสู้ ปฏิเสธลำบาก เพราะกลัวเสียคะแนนนิยมทางการเมือง”

¹³ คำอธิบายในประเด็นนี้ให้ไว้โดย Friedland and Bielby (1981)

พึงสังเกตว่ากลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจต่อรองในระดับสูงนั้น มักเป็นกลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ มีมูลค่าการลงทุนสูง มีการจ้างงานจำนวนมาก กลุ่มหรือสมาคมรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และมักเป็นธุรกิจที่มีเจ้าของหรือผู้ประกอบการอยู่ในพื้นที่ (local ownership) ซึ่งจะแตกต่างไปจากธุรกิจบางประเภทที่แม้จะเป็นธุรกิจหรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็ตาม แต่ผู้บริหารสูงสุดหรือเจ้าของกิจการมิได้เป็นคนในพื้นที่ (absentee ownership) เจ้าของธุรกิจเหล่านั้นจึงอาจมิได้รับรู้ถึงผลกระทบหรือความเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมการเมือง การคลังของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ตั้งกิจการ จึงมิได้มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวในทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อมีอิทธิพลครอบงำในเชิงนโยบายมากนัก¹⁴ ในประเด็นนี้เอง ผู้เขียนได้สอบถามผู้บริหารของเทศบาลเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดทางภาคตะวันออกซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยผู้เขียนได้มุ่งไปในประเด็นที่ว่ามีการรวมกลุ่ม/สมาคมของผู้ประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อรวมตัวกันคัดค้านหรือเรียกร้องให้มีการปรับลดภาระภาษีท้องถิ่นบ้างหรือไม่? ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ปรากฏว่ากลุ่มอุตสาหกรรมดังกล่าวมิได้มีการรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีการลดภาระภาษีท้องถิ่นแต่อย่างใด มิหนำซ้ำยังเป็นผู้ประกอบการที่จ่ายภาษีท้องถิ่นอย่างครบถ้วน โดยที่กลุ่มอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ต้องการให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายใดๆ ทั้งนี้สาเหตุหนึ่งอาจเป็นเพราะอุตสาหกรรมเหล่านี้มีผู้บริหารสูงสุดที่ได้พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่ และผู้บริหารกิจการบางส่วนเป็นผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ฯลฯ กรณีเช่นนี้จึงสอดคล้องแนวคิดที่อธิบายโดย Friedland and Bielby (1981) ก่อนหน้านี้ก็เป็นได้

ความเข้าใจในเรื่องนี้มีประเด็นสำคัญอยู่ที่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มธุรกิจหลักในชุมชนท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นสามารถเข้าถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้โดยการผสานผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างผลประโยชน์ของกลุ่มกับความจำเป็นทางการเมืองคลังของท้องถิ่น สามารถอธิบายให้เกิดความเข้าใจและยอมรับในการแบกรับภาระภาษีท้องถิ่นและการวางแผนพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ร่วมกันได้แล้วนั้น ย่อมเป็นการเกื้อหนุนให้ภาคธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องไปได้อย่างเข้มแข็ง โดยที่ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการส่งเสริมให้การดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนทางการเงินและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริงเช่นกัน

ค. องค์กรและการบริหารงานของท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบทศวรรษที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากได้จ้างบุคลากรเพิ่มขึ้นเพื่อรองรับภารกิจใหม่ๆ ดังกล่าว บุคลากรเหล่านี้อาจขาดแคลนความรู้ความสามารถที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ผู้บริหาร

¹⁴ คำอธิบายในประเด็นนี้ให้ไว้โดย Friedland and Bielby (1981)

ท้องถิ่นหลายคนและผู้เขียนได้มีโอกาสสัมภาษณ์นั้นแสดงความกังวลในเรื่องของศักยภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในประเด็นนี้เอง องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ควรจะมีการเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรโดยใช้หน้าที่ภารกิจและความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนเป็นหลักในการกำหนดแนวทางการพัฒนาบุคลากร มากกว่าการมุ่งเน้นการฝึกอบรมความรู้ในด้านกฎหมายหรือกฎระเบียบในการปฏิบัติงานแต่เพียงประการเดียว

นอกจากนี้ ข้อมูลจากการวิจัยของผู้เขียนในบางส่วนสะท้อนให้เห็นว่าองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีคุณภาพทางการคลังอ่อนแอ นั้น มักจะมีจำนวนหน่วยของการจัดบริการสาธารณะมากกว่าระดับเฉลี่ย¹⁵ เช่น จำนวนโรงเรียน ศูนย์บริการสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลแห่งหนึ่งที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบทซึ่งมีประชากรราว 1.8 หมื่นคน และมีจำนวนโรงเรียนเทศบาล 6 แห่ง ในขณะที่เทศบาลแห่งหนึ่งซึ่งมีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง มีประชากรในพื้นที่ราว 9 หมื่นคน มีจำนวนโรงเรียนเท่ากัน เป็นต้น ข้อมูลในภาพรวมในเรื่องจำนวนหน่วยในการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะจำนวนโรงเรียนของเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็งและเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่อ่อนแอ แสดงดังตารางที่ 4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4 จำนวนโรงเรียนเทศบาล จำแนกตามคุณภาพทางการคลังของเทศบาล

| | จำนวนนักเรียนโดยเฉลี่ยต่อประชากร 100 คน | จำนวนโรงเรียนโดยเฉลี่ยต่อเทศบาล |
|--|---|---------------------------------|
| เทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่อ่อนแอ | 8.2 | 4.0 |
| เทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็ง | 11.3 | 4.0 |

หมายเหตุ เทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่อ่อนแอหมายถึงเทศบาลที่มีค่าดัชนีคุณภาพทางการคลัง (FHI) ตีลบ ส่วนเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเป็นเทศบาลที่มีค่า FHI เป็นบวก รายละเอียดอ่านได้จากตารางที่ 3 ข้างต้น

ข้อมูลในตารางที่ 4 แสดงข้อมูลว่าเทศบาลทั้งสองกลุ่มมีจำนวนโรงเรียนเท่ากันโดยเฉลี่ย แต่ทว่าจำนวนนักเรียนต่อประชากร 100 คนของเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่อ่อนแอ นั้นน้อยกว่าจำนวนนักเรียนต่อประชากร 100 คนในเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็งอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งหมายความว่าจำนวนหน่วยในการให้บริการ (โรงเรียน) ของเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่อ่อนแอจะมีมีจำนวนผู้รับบริการโดยเฉลี่ยในระดับที่ไม่สูงมากนัก แต่ทว่าจะมีต้นทุนในการบริหารงาน (overhead costs) ต่อประชากรในสัดส่วนที่มีได้แตกต่างกันกับเทศบาลที่มีคุณภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเท่าใดนัก การมีขีดความสามารถในการบริหารที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยหลักประการหนึ่งที่ส่งผลให้คุณภาพทางการ

¹⁵ คำอธิบายในทางวิชาการกล่าวว่าการมีจำนวนหน่วยจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่เป็นปรากฏการณ์การขยายตัวของส่วนราชการเพื่อเสริมสร้างประโยชน์ให้กับผู้ปฏิบัติงานในราชการ เช่น โอกาสความก้าวหน้าในงาน งบประมาณ ชื่อเสียง ฯลฯ เป็นต้น คำอธิบายดังกล่าวนี้ได้โดย Niskanen (1971) และ Buchanan (1977) เป็นต้น

คลังของเทศบาลมีความแตกต่างกันนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ การลดจำนวนหน่วยในการจัดบริการลงย่อมส่งผลให้ค่าใช้จ่ายกลางในการบริหารลดน้อยลง และย่อมมีส่วนเกื้อหนุนสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นได้

บทอภิปรายและข้อเสนอแนะ

บทความชิ้นนี้นำเสนอสุขภาพทางการคลังของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองจำนวน 14 แห่งโดยใช้ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ.2544-2549 ผลการวิจัยพบว่าเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท มักประสบปัญหาความอ่อนแอทางการคลังมากกว่าเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ใน/ติดกับพื้นที่เศรษฐกิจหรือพื้นที่อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นอกจากนี้ ยังพบว่าการใช้นโยบายประชานิยมทางการคลัง (fiscal populism) และการขาดประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการต่างส่งผลให้สุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอได้เช่นกัน

การวิจัยในครั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาหลักการและเทคนิคสำหรับการวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้ก้าวหน้าไปอีกขั้นมากกว่าการใช้การเปรียบเทียบขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นที่เคยใช้กันมาแต่เดิม เช่น การเปรียบเทียบอย่างง่ายระหว่างจำนวนรายได้จากภาษีท้องถิ่นต่อประชากร เป็นต้น และนำเสนอผลการวิจัยที่มีความใกล้เคียงกับงานวิจัยเกี่ยวกับสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาและในประเทศอื่นๆ ก่อนหน้านี้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าผลการวิจัยในครั้งนี้มีความน่าเชื่อถือพอสมควร และเปิดมิติใหม่ในการทำความเข้าใจที่มีต่อสุขภาพทางการคลังของเทศบาลและอาจรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ได้มากขึ้น และควรได้รับการวิจัยเพิ่มเติมต่อไปในเชิงลึกเพื่อการพัฒนากระบวนการวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นไทยให้มีคุณภาพและความน่าเชื่อถือเทียบเคียงได้กับระดับสากล

นอกจากนี้แล้ว การวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายระดับมหภาคในการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรณีของเทศบาล ได้หลายประการ ในประเด็นแรก **ควรมีการพัฒนาาระบบเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (fiscal-stress relief transfers)** ซึ่งมีความแตกต่างไปจากเงินอุดหนุนเพื่อช่วยลดช่องว่างทางการคลังในแนวนอน (fiscal equalization transfers) โดยหลักการของเงินอุดหนุนประเภทนี้คือการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลที่ประสบปัญหาแรงกดดันทางการคลังเป็นการเฉพาะตามแต่ขนาดของแรงกดดันทางการคลังดังกล่าว โดยที่ไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาลในแต่ละปี และไม่จำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลแห่งอื่นๆ ที่มีได้ประสบปัญหาแรงกดดันทางการคลังแต่อย่างใด ข้อที่ควรพิจารณาประการหนึ่งในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ก็คือการนำปัจจัยด้านสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและ

สังคมของชุมชนท้องถิ่น และระดับสุขภาพทางการคลังของเทศบาลเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสูตรการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว

ประเด็นต่อมา ควรเร่งส่งเสริมการพัฒนารายได้ท้องถิ่นและการปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น ข้อมูลจากการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าแรงกดดันทางการคลังของเทศบาลในปัจจุบันเกิดขึ้นจากปัจจัยทางด้านรายได้มากกว่าปัจจัยทางด้านรายจ่าย เทศบาลที่ไม่สามารถพัฒนาขีดความสามารถทางด้านรายได้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของระดับรายจ่ายที่ขยายตัวอย่างต่อเนื่องหลังจากการกระจายอำนาจแล้วนั้น ย่อมทำให้เกิดแรงกดดันทางการคลังของเทศบาลเพิ่มสูงขึ้น การพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ ย่อมมีส่วนเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นได้อย่างประสพผลสำเร็จมากกว่าการมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย และเป็นนโยบายที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบควรส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจังในขณะนี้

ประเด็นสุดท้ายคือ **ควรมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การให้รางวัลหรือการส่งเสริมความพยายามในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น** ซึ่งควรเป็นแนวทางที่นำปัจจัยด้านขีดความสามารถที่แท้จริงในการจัดหารายได้ (revenue-raising capacity) ของเทศบาลเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณา มิได้อิงอยู่กับข้อมูลการประมาณการรายได้ของท้องถิ่นหรือขนาดการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่จัดเก็บได้เพียงเท่านั้น หลักเกณฑ์ทั้งสองดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันบางครั้งเป็นหลักเกณฑ์ที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก และเปิดโอกาสให้มีการจัดการ (manipulation) ข้อมูลเพื่อให้ผลการประเมินออกมาดีเกินความเป็นจริง โดยที่แท้ที่จริงแล้วท้องถิ่นอาจมิได้ใช้ความพยายามในการเก็บภาษีอย่างเต็มที่ตามศักยภาพที่แท้จริงที่มีอยู่ก็เป็นได้ การพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินผลสำเร็จในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านขีดความสามารถในการหารายได้ท้องถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณามีความจำเป็นยิ่ง ในทางปฏิบัติ เราอาจนำปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการเปรียบเทียบกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของการจัดเก็บรายได้ ดังนี้เป็นต้น การสร้างหลักเกณฑ์การประเมินที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและมีความน่าเชื่อถือ ย่อมมีส่วนสร้างแรงจูงใจให้กับเทศบาลที่มีความตั้งใจจริงในการบริหารจัดการเก็บภาษี มากกว่าการให้รางวัลจากโชคชะตาในทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว

การวิจัยในอนาคตอาจมีการศึกษาและพัฒนาตัวชี้วัดสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และครอบคลุมมิติการบริหารงานท้องถิ่นที่มีความหลากหลายมากกว่าการวิจัยในปัจจุบัน ทั้งในส่วนของตัวชี้วัดสุขภาพทางการคลังจากข้อมูลทางการเงินการบัญชี (financial indicators) และตัวชี้วัดสุขภาพทางการคลังที่มีได้ใช้ข้อมูลทางการเงินการบัญชี (non-financial indicators) เป็นต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ) อาจต้องจัดให้มีการตรวจสอบและติดตามความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นอยู่เสมอและเป็นประจำ ข้อมูลต่างๆ ที่ได้เหล่านี้ย่อมสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมทันเหตุการณ์

และใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับทิศทางของการปกครองท้องถิ่นอันพึงประสงค์ได้ต่อไป

ตราบไคที่การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปได้อย่างยั่งยืนได้ก็ต่อเมื่อมีการระดมทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นในระดับที่เพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจหน้าที่ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายแล้วนั้น การวิเคราะห์สุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ การศึกษาติดตามสุขภาพทางการคลังของท้องถิ่นจะทำให้ช่วยประเมินได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนคาดหวังได้ดีมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ท้ายที่สุดจากการมีสุขภาพทางการคลังที่เข้มแข็งย่อมตกอยู่กับประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับตามความต้องการของพวกเขาเหล่านั้นนั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2548. รายงานการวิจัยเรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). ตุลาคม 2548.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2541. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2529. รายงานการวิจัยเรื่องความสามารถในการพึ่งตัวเองทางการคลังของเทศบาล. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2549. การคลังท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551ก. รายงานการวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. [อ่านได้จาก <http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/researches.htm>]
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2551ข. “ขีดความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น” **วารสารสถาบันพระปกเกล้า**. ปีที่ 6 ฉบับที่ 1: หน้า 78-104.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550ก. **เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550ข. **คู่มือการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาอังกฤษ

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations [ACIR]. 1962. *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*. Information Report M-16, Washington, D.C.: ACIR.
- Berne, Robert, and Richard Schramm. 1986. *Financial Analysis of Governments*. N.J.: Prentice-Hall.
- Bradbury, Katherine L., Helen F. Ladd, Mark Perrault, Andrew Reschovsky, and John Yinger. 1984. State Aid to Offset Fiscal Disparities across Communities, *National Tax Journal*. 37 (June): pp.151-170.
- Buchanan, James M. 1977. Why Does Government Grow? In *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. ed. T. E. Borcharding, 3-18. Durham, NC: Duke University Press.
- Clark, Terry N., and Lorna C. Ferguson. 1983. *City Money: Political Processes, Fiscal Strain, and Retrenchment*. New York: Columbia University Press.
- Clark, Terry N., and Lorna C. Ferguson. 1979. *Political Leadership and Urban Fiscal Policy*. (unpublished paper).
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper Collins.
- Ferguson, Ronald F., and Helen F. Ladd. 1986. Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities, in H. Clyde Reeves (ed). *Measuring Fiscal Capacity*. MA: Lincoln Institute of Land Policy. pp.141-168.
- Hendrick, Rebecca. 2004. Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities, *Urban Affairs Review*. 40 (1): pp.78-114.

- Ladd, Helen F. 1994. Measuring Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments, in John E. Anderson (ed). *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*. London: Praeger. pp.21-53.
- Ladd, Helen F., and John Yinger. 1989. *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Martinez-Vazquez, Jorge, and L.F. Jameson Boex. 1997a. *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation*. Working paper 97-3 (June): Policy Research Center, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Martinez-Vazquez, Jorge, and L.F. Jameson Boex. 1997b. *An Analysis of Alternative Measures of Fiscal Capacity for Regions of the Russian Federation*. Working paper 97-4 (June): Policy Research Center, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Meltsner, Arnold J. 1971. *The Politics of City Revenue*. C.A.: University of California Press.
- Miller, G. J. 2001. *Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities*. Newark, NJ: Cornwall Center Publication Series.
- Niskanen, Williams A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, I.L.: Aldine-Atherton.
- Rubin, Irene S. 1982. *Running in the Red: The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress*. Albany, N.Y.: The State University of New York Press.
- Schick, Allen. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, D.C.: Economic Development Institute, World Bank.
- Warner, Mildred E. 1999. Local Government Financial Capacity and the Growing Importance of State Aid, *Rural Development Perspectives*. 13(3): pp.27-36.
- Yilmaz, Yesim, Sonya Hoo, Matthew Nagowski, Kim Rueben, Robert Tannenwald. 2006. *Measuring Fiscal Disparities across the U.S. States: A Representative Revenue System/Representative Expenditure System Approach Fiscal Year 2002*. Occasional Paper Number 74 of the Urban Institute. Washington, D.C.