

บทความปริทัศน์หนังสือเรื่อง “ราคาของการกระจายอำนาจทางการคลัง”

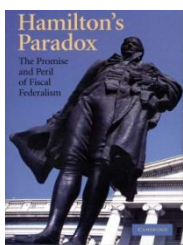
อาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ¹

อำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรและอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ เป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จและมีความยั่งยืน ประเทศต่างๆ ที่ผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาได้กำหนดมาตรการต่างๆ ในการส่งเสริมขีดความสามารถทางการเงิน การคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างราบรื่น ประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญในเรื่องนี้ก็คือผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเช่นใด? การกระจายอำนาจทางการคลังก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่? ผลกระทบดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด? ความเข้าใจในประเด็นคำถามต่างๆ ข้างต้นย่อมนำไปสู่การกำหนดมาตรการป้องกันหรือช่วยลดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจทางการคลังได้บ้างไม่มากนัก

บทความปริทัศน์หนังสือชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลผลกระทบจากการกระจายอำนาจทางการคลังจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ โดยมีที่มาจากหนังสือ 3 เล่ม ซึ่งประกอบไปด้วย Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism เขียนโดย Jonathan A. Rodden (2006, Cambridge University Press, 313 หน้า) หนังสือเรื่อง The Price of Federalism เขียนโดย Paul E. Peterson (1995, Brookings Institution Press, 239 หน้า) และหนังสือเรื่อง The Local State: Public Money and American Cities เขียนโดย Eric H. Monkkonen (1995, Stanford University Press, 191 หน้า) อนึ่ง แม้ว่าหนังสือสองเล่มหลังจะได้รับการตีพิมพ์ขึ้นมาเป็นเวลานานพอสมควร แต่ทว่าเนื้อหาของหนังสือเหล่านี้ก็ยังคงมีความทันสมัยและสอดคล้องกับการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจของไทยในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง การศึกษาจากประสบการณ์หรือข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในต่างประเทศย่อมนำไปสู่การถกเถียงและการออกแบบมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจทางการคลังที่เหมาะสมกับบริบททางการเมือง การปกครองของไทยได้ต่อไป

ความหวังและความเสี่ยงจากการกระจายอำนาจทางการคลัง

(Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism)



หนังสือเล่มนี้เขียนโดย Jonathan A. Rodden ในขณะที่เป็นรองศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ที่ Massachusetts Institute of Technology (MIT) ประเทศสหรัฐอเมริกา ในภาพรวมนั้น Rodden ต้องการอธิบายว่า ภายใต้บริบทของสถาบันทางการเมืองและการเมืองในลักษณะต่างๆ การกระจายอำนาจทางการคลังจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์อย่างไรบ้าง และปัจจัยใดเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดผลลัพธ์ในทางลบเหล่านั้น

Rodden กล่าวว่า ทุกวันนี้ ประเทศต่างๆ จำนวนมาก ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต่างหวังว่าการกระจายอำนาจจะนำไปสู่สถานะที่พึงประสงค์หลาย

¹ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประการ ตัวอย่างเช่น เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) และเพิ่มความหลากหลายในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำงานแข่งขันกับชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ ประการต่อมา ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและขีดความสามารถในการตรวจสอบได้ (public accountability) ซึ่งในที่สุดย่อมช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังช่วยจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐบาล ทั้งอำนาจในการจัดเก็บภาษีและอำนาจในการใช้จ่าย การกระจายอำนาจจึงเป็นการป้องกันมิให้เกิดสภาวะของการเมืองคิรัฐาธิปไตยที่ผูกขาดการใช้อำนาจรัฐอย่างเกินพอดี (Leviathan) ประการสุดท้าย การกระจายอำนาจช่วยเพิ่มหลักประกันความมั่นคงในชีวิตและเสรีภาพของประชาชนว่าจะได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงในชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ

อย่างไรก็ดี Rodden กล่าวว่าการศึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น ยังไม่มีการศึกษาไว้อย่างเป็นระบบมากนัก โดยเฉพาะความเสี่ยงที่เกิดจากการขาดวินัยทางการคลัง (fiscal indiscipline) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขาจึงต้องการแสดงให้เห็นเชิงประจักษ์ว่าผลกระทบทางลบจากการกระจายอำนาจทางการคลังมีอะไรบ้าง และคำอธิบายที่มีต่อการเกิดขึ้นของผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์เหล่านี้เป็นเช่นใด ทั้งนี้ Rodden พบว่าประสบการณ์ของหลายประเทศที่ได้กระจายอำนาจในช่วงที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากมีพฤติกรรมหย่อนยานด้านการคลัง มีการใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายและมีภาระหนี้สะสมเป็นจำนวนมาก จนขาดความสามารถในการชำระหนี้ (default) ในท้ายที่สุด การขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นส่งผลให้รัฐบาลกลางต้องเข้าไปแบกรับภาระหนี้ดังกล่าว (bailout) มิเช่นนั้นแล้วอาจส่งผลกระทบในทางลบ (fiscal externalities) ต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคได้

ในหนังสือเล่มนี้ Rodden ใช้ทฤษฎีเกม (Game Theory) เป็นกรอบวิเคราะห์หลักเพื่อใช้อธิบายถึงพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยานและขาดความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยทั่วไปนั้น ความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดขึ้นโดยพันธะสัญญาบางอย่าง เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจายอำนาจ หรือกฎหมายท้องถิ่นประเภทต่างๆ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม พันธะสัญญานั้นมักมิได้ถูกจัดทำขึ้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจึงปราศจากข้อมูลหรือข่าวสารที่ชัดเจนว่าตัวแสดงอื่นๆ จะมีพฤติกรรมในด้านการคลังเป็นเช่นใด² ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลทางการคลังเช่นนี้เองที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามแสวงหาประโยชน์ส่วนตน (self-interest maximization strategies) ผ่านการเล่นเกมเจรจาต่อรองกับรัฐบาล โดยมุ่งหวังให้รัฐบาลช่วยแบกรับภาระหนี้แทนในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถชำระหนี้ที่ตนเองก่อขึ้นได้

ในการเล่นเกมนเจรจาต่อรองนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาทางเลือกต่างๆ (strategies) พร้อมกับความเป็นไปได้ (probabilities) ที่รัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือในการปลดภาระหนี้ของท้องถิ่น และจะประเมินถึงผลที่คาดว่าจะได้รับการเลือกทางเลือกแต่ละด้าน (payoffs) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็จะพิจารณาว่าควรให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร โดยรัฐบาลจะประเมินว่าการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคหรือไม่ หรือจะทำให้ภาพลักษณ์หรือฐานเสียงทางการเมืองของรัฐบาลเสียหายหรือไม่ ดังนั้นเป็นต้น ทั้งนี้ Rodden ได้พิสูจน์สมมติฐานต่างๆ ของเขาโดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณจากประเทศต่างๆ มากกว่า

² ยกตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะไม่ทราบว่าจะหากตนเองประสบปัญหาทางการเงินจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวแล้ว รัฐบาลกลางจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรือไม่ ในทางกลับกัน รัฐบาลกลางก็จะไม่ทราบว่าจะหากมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว องค์กรเหล่านั้นจะมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยานหรือไม่ ดังนั้นเป็นต้น

30 ประเทศ พร้อมกับใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพจากกรณีตัวอย่างเชิงลึกของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี และบราซิล และจากกรณีตัวอย่างโดยย่อของประเทศประเทศแคนาดา ออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา

บทวิเคราะห์ของ Rodden ชี้ให้เห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (1) มีอำนาจอิสระในการก่อหนี้สาธารณะ และ (2) มีโครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนหรือเงินโอนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูงแล้วนั้น³ เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวมักส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยาน มีการก่อหนี้สินเกินตัว ทั้งนี้เนื่องจากเงื่อนไขทั้งสองจะนำไปสู่การส่งสัญญาณผิดๆ ให้แก่ประชาชนว่ารัฐบาลจะยื่นมือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยามที่ท้องถิ่นนั้นๆ ขาดความสามารถในการชำระหนี้ที่ได้ก่อขึ้นไว้ ซึ่งในท้ายที่สุดประชาชนจะขาดความสนใจในการควบคุมหรือกำกับดูแลการใช้จ่ายหรือการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับความต้องการของพวกเขาตนเอง

ในทางกลับกัน ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังสูง (fiscal sovereignty) (หรือมีสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนในระดับต่ำ) ความสัมพันธ์ระหว่างภาระภาษีอากรที่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้แบกรับกับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดบริการสาธารณะนั้นๆ เป็นไปอย่างชัดเจน ไม่มีภาพลวงตาทางการคลัง (fiscal illusion) แต่อย่างใด ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับจากเงินภาษีจึงส่งสัญญาณที่ชัดเจนให้แก่ประชาชนได้รับทราบว่าการใช้จ่ายต่างๆ ในการจัดบริการสาธารณะ และรวมถึงภาระในการชำระหนี้ จะตกอยู่กับประชาชนในชุมชนโดยตรง ไม่สามารถผลักภาระไปให้แก่รัฐบาลหรือชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่นๆ แบกรับแทนได้ เงื่อนไขเหล่านี้จะกลายเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและสถาบันการเงินมีความตื่นตัวในการทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมดูแลการใช้จ่ายและการก่อหนี้สาธารณะของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งในที่สุด ย่อมช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้งานวิจัยของ Rodden พบว่าประเทศที่มีโครงสร้างสถาบันทางการคลังที่ให้อำนาจอิสระทางการคลังแก่ท้องถิ่นในระดับสูง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสวิตเซอร์แลนด์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้มีความสามารถในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังได้ดี

นอกจากนี้ Rodden ได้วิเคราะห์ว่าโครงสร้างของพรรคการเมืองที่ขาดความเชื่อมต่อกันระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยานได้เช่นกัน กล่าวคือกรณีที่นักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองในระดับประเทศสังกัดกลุ่มการเมือง/พรรคการเมืองเดียวกัน (vertical co-partisanship) จะช่วยลดพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากนักการเมืองเหล่านี้มักมีอุดมการณ์หรือเป้าหมายทางการเมืองที่ยึดถือร่วมกัน การที่นักการเมืองท้องถิ่นมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยานย่อมส่งผลเสียต่อชื่อเสียงของพรรคการเมืองหรืออาจสวนทางกับเป้าหมายของพรรคการเมืองที่สังกัดได้ และนอกจากนี้แล้ว นักการเมืองระดับชาติสามารถใช้ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม/พรรคการเมืองเพื่อช่วยควบคุมพฤติกรรมหย่อนยานทางการคลังของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ เพราะถ้าหากนักการเมืองท้องถิ่นมีพฤติกรรมการใช้จ่ายแบบสุรุ่ยสุร่ายจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาคแล้ว นักการเมืองระดับชาติย่อมสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง อันเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการบริหารเศรษฐกิจมหภาคที่เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามไปด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยทางการเงินการคลังในระดับท้องถิ่น Rodden จึงได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระทางการคลังโดยสมบูรณ์ (fiscal sovereignty) กล่าวคือควรมีการ (1) ปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของ

³ ทั้งนี้ Rodden อธิบายว่าเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวนำไปสู่สถานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอธิปไตยทางการเงินแบบกึ่งสมบูรณ์ หรือ semi fiscal sovereignty ซึ่งเป็นต้นเหตุของการขาดวินัยทางการเงินการคลังในระดับท้องถิ่น

ท้องถิ่นให้ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (2) เพิ่มอำนาจในการเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) พัฒนากลไกภาคประชาชนและกลไกตลาดให้สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้จ่ายและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองหรือการส่งสัญญาณที่ผิดๆ จากรัฐบาล⁴ และ (4) รัฐบาลควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลดภาระหนี้หรือที่เรียกว่าเป็น hard budget constraints ดังนั้นเป็นต้น มาตรการต่างๆ เหล่านี้ย่อมกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบทางการคลังและการใช้จ่ายทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น

หนังสือเรื่อง Hamilton's Paradox มีจุดเด่นทางวิชาการที่น่าสนใจหลายประการ ในภาพรวมนั้น Rodden วางกรอบการวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบและมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการนำทฤษฎีเกม (Game Theory) มาใช้ในการทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมหย่อนยานทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการพัฒนาประเด็นอภิปรายต่างๆ (arguments) ไว้อย่างชัดเจน จนสามารถพัฒนาไปสู่สมมติฐานทางวิชาการที่มีความน่าเชื่อถือ และได้ทดสอบยืนยันสมมติฐานด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพโดยใช้ข้อมูลของประเทศต่างๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในมิติภาคตัดขวาง (cross-sectional analyses) และในมิติอนุกรมเวลา (time-series analyses) จึงทำให้ได้ข้อสรุปในทางวิชาการที่มีความน่าเชื่อถือในระดับสูง ในประเด็นนี้เอง ผู้เขียนบทความต้องการเรียกร้องให้งานวิชาการด้านการกระจายอำนาจของไทยได้รับการพัฒนาขึ้นอย่างมีคุณภาพเฉกเช่นเดียวกันกับหนังสือเล่มดังกล่าวต่อไปในอนาคต

ในประเด็นต่อมา Rodden สามารถชี้ให้เห็นถึงมิติในด้านความเสี่ยงของการกระจายอำนาจทางการคลังได้อย่างน่าสนใจ ซึ่งเป็นมิติที่มักถูกละเลยไปจากเวทีนโยบายการกระจายอำนาจ การเปิดประเด็นในเรื่องนี้น่าจะมีส่วนช่วยให้ผู้ออกแบบนโยบายการกระจายอำนาจเกิดความตระหนัก และเพิ่มความรอบคอบในการวางกรอบการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น อันจะเป็นการช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นดังที่หนังสือเล่มนี้นำเสนอไว้ได้ ประเทศไทยเราควรเรียนรู้จากประสบการณ์ดังกล่าวในการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ในทางการคลังต่อไปในอนาคต

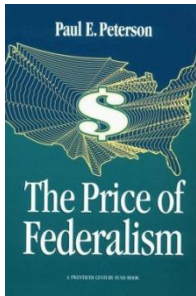
อย่างไรก็ดี ผู้เขียนบทความเห็นว่าการเขียนของ Rodden ยังมีข้อจำกัดบางประการ ในประเด็นแรก ขอบเขตในการพิจารณาถึงผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจทางการคลังยังคงค่อนข้างจำกัด โดย Rodden ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นเพียงประการเดียว แต่ทว่ามิได้ประเมินถึงผลลัพธ์ในด้านอื่นๆ แต่อย่างใด เช่น การกระจายอำนาจทางการคลังทำให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้นหรือไม่ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ได้มากน้อยเพียงใด หรือมีส่วนเพิ่มการเข้าถึงบริการสาธารณะให้กับประชาชนกลุ่มยากจนได้มากขึ้นหรือไม่ ฯลฯ ด้วยเหตุนี้งานเขียนของ Rodden จึงยังมิได้ตอบโจทย์ใหญ่ที่มีความสำคัญมากกว่าการกระจายอำนาจทางการคลังก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ ดังที่ Rodden ได้ตั้งประเด็นไว้เป็นชื่อของหนังสือเล่มนี้

นอกจากนี้ ผู้เขียนบทความมีข้อสงสัยต่อข้อสรุปของ Rodden ในประเด็นที่ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนในระดับสูง จะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความพยายามในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเพื่อขอรับความช่วยเหลือในการปลดภาระหนี้ให้นั้น อาจเป็นข้อสรุปที่ดูผิวเผินเกินไป ในความเป็นจริงนั้น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายประเภท และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ อาจก่อให้เกิดพฤติกรรมตอบสนองทางการคลัง (fiscal response) ที่แตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะเงินอุดหนุนที่มีสูตรการจัดสรรตายตัว ซึ่งย่อมไม่เปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองมากนัก ในกรณีเช่นนี้ ท้องถิ่นที่มีสัดส่วนเงินอุดหนุนประเภทดังกล่าวในระดับสูงอาจมิได้มีพฤติกรรมทางการ

⁴ ตัวอย่างเช่น การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรขึ้นอยู่กับขีดความสามารถทางการเงิน ปัจจัยเสี่ยงของการลงทุน และอัตราดอกเบี้ย ฯลฯ มากกว่าขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับสถาบันการเงิน หรือจากการขึ้นนำของรัฐบาลกลาง ดังนั้นเป็นต้น

คลังที่ย่อยนยานก็เป็นได้ ดังนั้น บทวิเคราะห์ของ Rodden ที่มิได้จำแนกประเภทของเงินอุดหนุนต่างๆ ออกจากกัน ทำให้ได้ข้อสรุปเหมารวมที่กว้างเกินไป และอาจมิได้สะท้อนถึงข้อเท็จจริงทางการคลังที่เกิดขึ้นทั้งหมดในทางปฏิบัติ

ราคาของการปกครองการบริหารในระบบสหพันธรัฐ (The Price of Federalism)



หนังสือเล่มนี้เขียนโดยศาสตราจารย์ Paul E. Peterson ในขณะที่เป็นศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ที่ Harvard University ประเทศสหรัฐอเมริกา หนังสือเล่มนี้นำเสนอถึงพลวัตของการจัดระบบการปกครองและการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ (state government) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1800s มาจนถึงราวปี ค.ศ. 1990s ทั้งนี้ ประเด็นหลักของหนังสือก็คือระบบการปกครองที่ประกอบไปด้วยรัฐบาลในหลายระดับสามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ได้หลายประการ

Peterson กล่าวว่าแม้ว่าการมีรัฐบาลในหลายระดับทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะจะก่อให้เกิดความหลากหลาย ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการที่เหมาะสมกับความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น และสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการดำเนินชีวิตและการเลือกชุมชนที่อยู่อาศัยของประชาชนก็ตาม แต่ทว่าระบบการปกครองดังกล่าวอาจก่อให้เกิดราคาหรือผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ได้หลายประการ ความสำคัญในเรื่องนี้ก็คือเราจะต้องยอมรับถึงความมีอยู่ของผลกระทบทางลบเหล่านี้ และอาจต้องปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่างๆ ลงได้

ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ประการแรกก็คือความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยเฉพาะความแตกต่างด้านขีดความสามารถทางการคลัง (fiscal disparity) ความหลากหลายของมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ และความแตกต่างของภาระภาษีอากร ทั้งนี้เนื่องจากชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน ประชาชนมีความแตกต่างกันทางด้านภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ขีดความสามารถทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการแบกรับภาระภาษี ความต้องการที่มีต่อบริการสาธารณะ และสภาพวิถีการดำเนินชีวิต ฯลฯ

ผลกระทบประการต่อมาได้แก่ความตึงเครียดทางการคลัง (fiscal stress) ที่มักเกิดขึ้นกับเมืองขนาดใหญ่ หรือเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมีขอบเขตภารกิจในการจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง ประสบการณ์ในอดีตของสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่าเมืองขนาดใหญ่หลายแห่งมักประสบปัญหาแรงกดดันด้านการคลังเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากขีดความสามารถในการหารายได้ของเมืองขนาดใหญ่ค่อนข้างจำกัด แต่ทว่ามีการจึ้นรับผิดชอบอย่างกว้างขวางและมีต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะที่สูงกว่าเมืองอื่นๆ โดยเฉพาะ ปัญหาความตึงเครียดทางการคลังเคยเกิดขึ้นกับมหานครนิวยอร์กราวทศวรรษ 1970s และมหานครลอสแอนเจลิส (Los Angeles) ราวต้นทศวรรษ 1990s เป็นต้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความตึงเครียดทางการคลังย่อมตกอยู่กับประชาชนที่อาจมิได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่พอเพียงกับความต้องการ (ทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพ)

ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ในประการสุดท้ายได้แก่ความไม่สมดุลของการจัดแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา (developmental function) และภารกิจด้านการกระจายรายได้ (redistributive function) ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินภารกิจในการกระจายรายได้โดยมุ่งการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจนและผู้ด้อยโอกาสอย่างกว้างขวางแล้ว ย่อมกลายเป็นแม่เหล็กสวัสดิการ (welfare magnet) ดึงดูดให้มีการอพยพเข้าของประชากรกลุ่มยากจนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในที่สุดก็จะก่อให้เกิดแรงกดดันด้านรายจ่ายเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจนเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังขององค์กร ดังนั้นเป็นต้น ในประเด็นนี้ Peterson กล่าวว่า การจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นที่ขาดความเหมาะสมย่อมก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อเสถียรภาพทางการคลังของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ในระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

เพื่อที่จะทำความเข้าใจถึงการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น Peterson ได้พัฒนากรอบวิเคราะห์ขึ้น 2 ประการ ได้แก่ กรอบวิเคราะห์เชิงบทบาทหน้าที่ (functional theory) และกรอบวิเคราะห์เชิงกฎหมาย (legislative theory) กรอบวิเคราะห์เชิงบทบาทหน้าที่กล่าวไว้ว่ารัฐบาลแต่ละระดับมีศักยภาพและความเหมาะสมในการดำเนินการกิจการที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป โดยปกติ ภารกิจของรัฐแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ ได้แก่ ภารกิจด้านการพัฒนา (development) เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การวางแผนและพัฒนาเมือง การแก้ไขปัญหาสังคมและชุมชน การจัดการศึกษาและบริการสาธารณสุข ฯลฯ และภารกิจด้านการกระจายรายได้ (redistribution) เช่น การจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ การแก้ไขปัญหาความยากจน ฯลฯ

กรอบวิเคราะห์เชิงบทบาทหน้าที่กล่าวไว้ว่าภารกิจด้านการพัฒนานั้นควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่หลักของท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากมีความได้เปรียบในด้านข้อมูลข่าวสารเพราะว่าอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ สามารถเลือกแนวทาง/มาตรการในการพัฒนาเมืองได้อย่างหลากหลายและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนได้ดีกว่าการดำเนินการโดยรัฐบาล นอกจากนี้ ภารกิจเหล่านี้ยังถูกตรวจสอบผลสำเร็จในการดำเนินงานจากประชาชนได้อย่างใกล้ชิด (accountability) ส่วนภารกิจในการกระจายรายได้นั้นควรมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีขีดความสามารถทางการคลังที่สูงกว่า (fiscal capacity) และสามารถกระจายผลประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคมได้อย่างทั่วถึงและมีมาตรฐานเท่าเทียมกันทั่วประเทศ อันจะเป็นการป้องกันมิให้ภาระทางการเงินการคลังในการจัดสวัสดิการดังกล่าวตกอยู่กับท้องถิ่นใดท้องถิ่นเดียวมากเกินไป⁵

สำหรับกรอบวิเคราะห์เชิงกฎหมายนั้นได้รับการพัฒนาขึ้นจากทฤษฎี Rational choice สำหรับใช้อธิบายพฤติกรรมและแรงจูงใจ (incentive) ของนักการเมืองในระดับชาติ (โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา) ที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจและ/หรือการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพื้นฐานนั้น นักการเมืองต้องการที่จะได้รับเลือกตั้งหรือคะแนนนิยมทางการเมือง พวกเขาจึงมักจะดำเนินนโยบายต่างๆ ไปในลักษณะที่เอื้อต่อการสร้างประโยชน์กลับคืนสู่พื้นที่เลือกตั้งหรือพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงทางการเมือง (bringing pork home) ดังนั้น นักการเมืองจะสนับสนุนแนวนโยบายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ฐานเสียงของตนเอง แต่จะพยายามหลีกเลี่ยงการกระจายต้นทุน/ค่าใช้จ่าย หรือผลเสียจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ ไปสู่พื้นที่อื่นๆ หากกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นักการเมืองจะผลักดันแนวนโยบายที่พวกเขาสามารถกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผลงานของพวกเขา (credit claim) แต่จะพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินนโยบายที่จะก่อให้เกิดข้อตำหนิตติง (blame avoidance) นั่นเอง และในท้ายที่สุด ผลสุทธิ (net benefits) ระหว่างประโยชน์และผลเสียที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับคะแนนนิยมทางการเมืองจากการผลักดันนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเป็นสิ่งที่บ่งบอกว่านักการเมืองจะให้การสนับสนุนนโยบายเหล่านั้นหรือไม่นั่นเอง

⁵ คำอธิบายเพิ่มเติมในประเด็นนี้ก็คือ ตามปกติ ประชาชนสามารถเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปพำนักอาศัยในเมืองต่างๆ ได้ (vote with feet) ดังนั้น หากปล่อยให้ภารกิจในการจัดสวัสดิการสังคมตกอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนกลุ่มยากจนก็จะอพยพไปอยู่ในชุมชนที่จัดสวัสดิการสังคมได้ดีหรือมากกว่า (เกิด welfare magnet) ผลที่เกิดขึ้นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ จะประสบปัญหาแรงกดดันด้านรายจ่ายอย่างรุนแรง และในระยะยาวนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ จะปรับตัวโดยการลดการดำเนินการกิจการดังกล่าว (race to the bottom) เพื่อป้องกันมิให้มีภาระรายจ่ายเหล่านั้นสูงเกินไปนั่นเอง การดำเนินการกิจการด้านกระจายรายได้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในทางกลับกัน การกระจายรายได้โดยรัฐบาลกลางมักมีมาตรฐานเดียวครอบคลุมทั่วประเทศ การจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐบาลกลางจึงมักไม่ก่อให้เกิดผลต่อการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของประชากรมากนัก ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลางอาจดำเนินการกิจการในการกระจายรายได้ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดสรรเงินอุดหนุน (transfers) ให้ก็เป็นได้

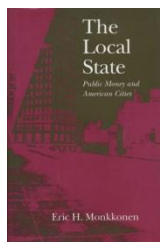
จากกรอบวิเคราะห์เชิงกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้น ขึ้นอยู่กับว่าภารกิจที่จะมีการกระจายเหล่านั้นคือภารกิจอะไร ก่อให้เกิดคุณประโยชน์หรือโทษต่อประชาชนในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของนักการเมืองหรือไม่และอย่างไร ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าในราวทศวรรษ 1930s (ยุค New Deal ที่รัฐบาลดำเนินมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจขนาดใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ) และ 1960s นั้น รัฐบาลได้เพิ่มบทบาทในการพัฒนาเมืองและชุมชนเป็นอย่างมาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการที่รัฐบาลเข้าไปทำหน้าที่/แทรกแซงดังกล่าวจะทำให้ให้นักการเมืองระดับชาติกล่าวอ้างได้ว่าเป็นผลงานอันเนื่องมาจากการผลักดันนโยบาย/กฎหมายของพวกเขาตัวเอง ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นจึงทำให้เกิดระบบการบริหารงานแบบรวมศูนย์เป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ Peterson ตั้งข้อสังเกตว่ากรอบวิเคราะห์เชิงบทบาทหน้าที่ได้ให้คำอธิบายที่สอดคล้องกับสภาวะความเป็นจริงทางการเมืองและการบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกามากกว่ากรอบวิเคราะห์เชิงกฎหมาย และเห็นว่ากรอบวิเคราะห์ดังกล่าวควรใช้เป็นกรอบในการกำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐบาลในระดับต่างๆ และเมื่อใดก็ตามที่สามารถกำหนดภารกิจด้านการพัฒนาให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น และกำหนดให้ภารกิจด้านการกระจายรายได้เป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลแล้วนั้น ก็จะช่วยลดต้นทุนหรือผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์จากการปกครองในระบบสหพันธรัฐลงได้ ในทางกลับกัน หากมีการใช้กรอบวิเคราะห์เชิงกฎหมายในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจแล้วนั้น จะก่อให้เกิดต้นทุนหรือผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐบาลแทรกแซงท้องถิ่นในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนา ย่อมส่งผลให้ประสิทธิภาพของการจัดบริการและขีดความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนลดน้อยลง

ในตอนท้ายของหนังสือเล่มนี้ Peterson ได้เสนอแนะมาตรการต่างๆ ที่สามารถช่วยลดสภาวะอันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกำหนดให้รัฐบาลจัดเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยลดความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่น เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการคลังและการจัดบริการสาธารณะให้กับกรณีของเมืองขนาดใหญ่ และเงินอุดหนุนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือกระจายรายได้ตามแนวทาง/เงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบาล อนึ่ง Peterson ตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าหากรัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำให้วินัยทางการคลังลดน้อยลง ทั้งนี้เนื่องจากเงินรายได้ที่ใช้จัดบริการสาธารณะมิได้จัดเก็บจากประชาชนในชุมชน จึงส่งผลให้ประชาชนขาดความตื่นตัวในการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง พึงระลึกว่าประเด็นอภิปรายของ Rodden (2006) มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ Peterson (1995) เป็นอย่างมาก

จุดเด่นของหนังสือเรื่อง The Price of Federalism คือการพัฒนากรอบวิเคราะห์สำหรับการทำความเข้าใจเรื่องการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบและมีหลักทฤษฎีรองรับที่น่าเชื่อถือ อีกทั้งมีข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับใช้ทดสอบยืนยันกรอบวิเคราะห์ของ Peterson ได้เป็นอย่างดี จึงสามารถกล่าวได้ว่างานของ Peterson เป็นการพัฒนาลักษณะวิธีการจัดแบ่งภารกิจระหว่างรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่มีคุณภาพอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ผู้อ่านหนังสือเล่มนี้อาจต้องใช้ความพยายามในการเชื่อมโยงกรอบวิเคราะห์และข้อมูลเชิงประจักษ์พอสมควร ทั้งนี้เนื่องจาก Peterson มิได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าราคาหรือต้นทุนของการมีรัฐบาลหลายๆ ระดับหมายถึงอะไร (price of federalism) แต่กลับปล่อยให้ผู้อ่านวิเคราะห์และถอดความกันเอง นอกจากนี้ การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อทดสอบยืนยันกรอบวิเคราะห์ของ Peterson ยังขาดความคงเส้นคงวา (inconsistency) โดยเฉพาะการใช้หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) ที่แตกต่างกันในหลายบท จึงทำให้การตีความในประเด็นต่างๆ ขาดความต่อเนื่อง ส่วนข้อจำกัดในประเด็นสุดท้ายเกี่ยวข้องกับลักษณะของข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ ซึ่งก็คือ Peterson ใช้ข้อมูลภาพรวม (aggregate) เป็นหลัก จึงอาจทำให้ผลการวิเคราะห์ต่างๆ มีความคลาดเคลื่อนไปจากปรากฏการณ์จริงในระดับจุลภาค (เมือง/มลรัฐ) ได้

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระ (The Local State: Public Money and American Cities)



หนังสือเล่มนี้เขียนโดย Eric H. Monkkenen ซึ่งเป็นศาสตราจารย์ด้านประวัติศาสตร์ที่ University of California, Los Angeles (UCLA) ประเทศสหรัฐอเมริกา ศาสตราจารย์ Monkkenen ต้องการสื่อว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาล (city government) เป็นหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระในระดับสูง เป็นหน่วยการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างเข้มข้น มีบทบาทหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเมืองโดยการใช้มาตรการภาษีและการกีดกันสาธารณะเพื่อนำเงินไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง และสามารถใช้เครื่องมือทางการคลังและอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือเพื่อให้รอดพ้นจากภาวะในการชำระหนี้ที่ได้ก่อเอาไว้ ด้วยเหตุนี้ Monkkenen จึงเรียกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า The Local State ซึ่งเปรียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมือนเป็นหน่วยการปกครองที่มีอธิปไตยที่สมบูรณ์ภายใต้กรอบของกฎหมายนั่นเอง

Monkkenen นำเสนอเนื้อหาโดยเริ่มต้นจากการอธิบายถึงประวัติศาสตร์ด้านเศรษฐกิจและการเมืองของการปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องมาถึงปัจจุบัน และพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองและระบบการคมนาคมขนส่งเป็นอย่างมาก⁶ ยกตัวอย่างเช่น การสร้างรางรถไฟและสถานีรถไฟ การสร้างท่าเรือ การขุดคลอง ฯลฯ ภารกิจต่างๆ เหล่านี้นำไปสู่การดำเนินกิจกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการเก็บภาษีอากรและการกีดกันสาธารณะผ่านการกู้ยืมจากสถาบันการเงินหรือการจำหน่ายพันธบัตรท้องถิ่น (municipal bond)

อย่างไรก็ดี การดำเนินกิจกรรมทางการคลังในเชิงรุกย่อมเป็นการเพิ่มภาระภาษีอากรให้แก่ประชาชนโดยตรง ถึงแม้ว่าประชาชนในพื้นที่จะได้รับประโยชน์กลับคืนในรูปของคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และ/หรือมูลค่าทรัพย์สินที่ดินที่เพิ่มขึ้นตามความเจริญของเมืองก็ตาม แต่ประชาชนต่างก็เกรงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายและกีดกันสินอย่างเกินตัว ซึ่งในที่สุดจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความสามารถในการชำระหนี้ (default) และขาดความน่าเชื่อถือทางการเงิน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องถึงการจัดการบริการสาธารณะและการพัฒนาเมืองได้ในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงได้พยายามเคลื่อนไหวและเรียกร้องให้มีการกำกับดูแลและควบคุมการกีดกันสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (debt limit) ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลในอดีตพบว่า การควบคุมการกีดกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏในหลายลักษณะ เช่น บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ (state constitutions) ดังเช่นที่เกิดขึ้นในมลรัฐอิลลินอยส์ ค.ศ.1870 (พ.ศ.2413) หรือตราเป็นกฎหมายต่างๆ เพื่อกำหนดขอบเขตของการกีดกันของท้องถิ่น หรือกำหนดให้มีขั้นตอนการลงประชามติว่าประชาชนจะให้ความเห็นชอบกับการกีดกันนั้นๆ หรือไม่ ดังนั้นเป็นต้น ทั้งนี้การจำกัดขอบเขตการกีดกันอาจกำหนดขึ้นเป็นวงเงินหนี้สูงสุดที่ท้องถิ่นสามารถกู้ขึ้นได้ จำนวนดอกเบี้ยที่จะชำระได้สูงสุดในแต่ละปีงบประมาณ ขนาดของมูลค่าหนี้เป็นสัดส่วนต่อรายได้จากภาษีท้องถิ่นหรือต่อราคาประเมินทรัพย์สินรวม หรือกำหนดเป็นขนาดวงเงินชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยต่อปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี (debt service) เป็นต้น

ประเด็นหลักที่ Monkkenen ต้องการนำเสนออีกคือความพยายามในการควบคุมการกีดกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ผลสำเร็จเช่นใด? จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์ด้วยเทคนิควิเคราะห์อนุกรมเวลา

⁶ ฟังก์ชันบทบาทด้านการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับกรอบวิเคราะห์เชิงบทบาทหน้าที่ (Functional Theory) ดังที่ Paul E. Peterson อธิบายไว้ในหนังสือของเขา ซึ่งผู้เขียนบทความได้นำเสนอไว้แล้วในเนื้อหาข้างต้น

(interrupted time-series analysis) และข้อมูลเชิงคุณภาพจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในมลรัฐอินเดียนาและจากเมืองขนาดต่างๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา Monkkonen พบว่าความพยายามในการควบคุมการก่อหนี้ของท้องถิ่นนั้น เป็นไปด้วยความยากลำบากเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นสามารถหลบหลีกการควบคุมการก่อหนี้โดยการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ ในการก่อหนี้สาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น การปรับเปลี่ยนจากการก่อหนี้โดยตรงขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นไปเป็นการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน โดยที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่หาเงินสนับสนุนหรือให้การค้ำประกันการก่อหนี้แก่ภาคเอกชนรายนั้นๆ ดังนั้น เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว Monkkonen ยังพบว่าองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้อาศัยช่องว่างทางกฎหมายไปในทางที่เอื้อประโยชน์ทางด้านการคลังให้แก่ตนเอง นั่นก็คือการประกาศตัวว่าขาดความสามารถในการชำระหนี้ (default) เพื่อที่จะได้หลุดรอดจากการชำระหนี้ที่ตนเองได้ก่อขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายที่นำไปสู่พฤติกรรมดังกล่าวก็คือรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่างๆ ที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตการก่อหนี้ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั่นเอง การใช้ช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นในลักษณะที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยกประเด็นทางกฎหมายขึ้นเพื่อสนับสนุนการหยุดการชำระหนี้ โดยให้เหตุผลว่าการก่อหนี้เหล่านั้นขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่าเป็นโมฆะมาตั้งแต่ต้น ดังนั้น เป็นต้น ทั้งนี้ ปรากฏการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งในราวทศวรรษ 1830s, 1870s, และ 1930s

อย่างไรก็ดี Monkkonen พบว่าการใช้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวนั้น มักเกิดขึ้นจากความจำเป็นที่มีเหตุมีผลสนับสนุนมากกว่าเกิดจากการขาดความรับผิดชอบทางการเงินขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การประกาศหยุดชำระหนี้ (default) ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมักเกิดขึ้นในกรณีที่โครงการลงทุนหรือโครงการพัฒนาที่ใช้เงินทุนจากหนี้ที่ได้ออกขึ้นเหล่านั้นประสบกับความล้มเหลวในการดำเนินการ หรือเกิดขึ้นในกรณีที่ภาคเอกชนที่ได้รับการช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ แต่ทว่าไม่สามารถส่งมอบงานตามที่ได้ตกลงกันได้ ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงไม่ยินดีที่จะจ่ายภาษีให้เพื่อการนำไปชำระหนี้อันเกิดจากโครงการที่ไม่ประสบความสำเร็จเหล่านั้น องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องใช้ช่องทางทางกฎหมายต่างๆ ในการหลีกเลี่ยงภาระรับผิดชอบเหล่านั้นนั่นเอง

ความโดดเด่นของหนังสือเล่มนี้อยู่ที่การใช้ข้อมูลเชิงประวัติศาสตร์มาสนับสนุนประเด็นวิเคราะห์หลักได้อย่างน่าสนใจ ข้อค้นพบเกี่ยวกับความพยายามในการควบคุมการก่อหนี้ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น และการปรับตัวของท้องถิ่นที่มีต่อการควบคุมการก่อหนี้ดังกล่าวจึงมีความน่าเชื่อถือเป็นอย่างมาก ความเข้าใจในประเด็นนี้จึงให้แนวคิดที่จำเป็นสำหรับการออกแบบมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยเราได้นอกจากนี้ หนังสือเล่มนี้ยังสะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งว่า การควบคุมพฤติกรรมทางการเงินขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงประการเดียวอาจไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้แต่อย่างใด หากแต่จะต้องอาศัยการควบคุมทางการเมืองโดยกลไกภาคประชาชนในท้องถิ่นควบคู่ไปด้วยกัน จึงจะประสบผลสำเร็จในการดำเนินการได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี ผู้อ่านหนังสือพึงระลึกว่าข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ในหนังสือเล่มนี้เป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ที่สืบย้อนกลับไปเป็นเวลากว่าร้อยปีเศษ ข้อมูลดังกล่าวจึงอาจมีข้อจำกัดในด้านความสมบูรณ์และความละเอียดอยู่บ้าง และส่งผลทำให้บทวิเคราะห์บางส่วนของหนังสือเป็นเพียงข้อสังเกตหรือสมมติฐานเบื้องต้นมากกว่าที่จะเป็นข้อสรุปที่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม Monkkonen ได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการประมวลและรวบรวมข้อมูลต่างๆ และสามารถนำเสนอข้อมูลเหล่านั้นได้อย่างเป็นระบบและน่าสนใจ ผู้เขียนบทความจึงเห็นว่าข้อจำกัดในด้านข้อมูลจึงเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ในทางวิชาการ และมีได้ทำให้คุณค่าของหนังสือและประเด็นอภิปรายหลักต่างๆ ลดลงแต่ประการใด

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป บทเรียนหลักที่ได้รับจากการประมวลเนื้อหาหลักของหนังสือทั้ง 3 เล่มข้างต้นสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก การจัดแบ่งภารกิจที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) เพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในภาพรวม (operational efficiency) และช่วยลดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจได้ โดยที่ภารกิจหลักในด้านการพัฒนาควรเป็นหน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่น และรัฐบาลกลางควรมุ่งเน้นการดำเนินภารกิจระดับชาติ และการกระจายรายได้ในสังคม ประการต่อมา การจัดโครงสร้างสถาบันการคลัง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น ส่งผลโดยตรงต่อพฤติกรรมทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนที่สูง ก็อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยาน และส่งผลให้กลไกการตรวจสอบและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนขาดประสิทธิภาพ

ประการที่สาม การให้อำนาจอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะมีส่วนสำคัญในการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจอิสระดังกล่าวมิได้หมายความว่าถึงสภาวะอิสระที่ปราศจากการควบคุมแต่อย่างใด หากเป็นสภาวะที่องค์กรท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสม ทั้งจากรัฐบาล จากสถาบันการเงิน และจากภาคประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรส่งเสริมให้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นและจริงจังต่อไปในประเทศไทยเรา ประการสุดท้าย การกระจายอำนาจย่อมนำไปสู่ความแตกต่างหลากหลายระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร การจัดบริการสาธารณะ และขีดความสามารถทางการคลัง ซึ่งถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการดำเนินชีวิตและหลักการปกครองตนเองของประชาชน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางสามารถใช้เครื่องมือเชิงนโยบายหรือมาตรการทางการคลังในการช่วยลดช่องว่างหรือความแตกต่างระหว่างชุมชนท้องถิ่นลงได้ (เช่น การใช้เงินอุดหนุน เป็นต้น)

ข้อคิดและบทเรียนที่ได้รับสามารถก่อให้เกิดการถกเถียงและการคิดต่อยอดในประเด็นที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังของไทย พร้อมกับมาตรการทางการคลังที่เหมาะสมที่สามารถช่วยลดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจทางการคลังได้ดังต่อไปนี้ ประการแรก ควรมอบหมายภารกิจด้านการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ และการส่งเสริมความอยู่ดีกินดีของประชาชนให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกัน ควรลดบทบาทของรัฐบาลในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาต่างๆ ดังกล่าว เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งที่พบว่ารัฐบาลมักจะก้าวล่วงไปเล่นบทบาทของนักพัฒนาท้องถิ่นเสียเอง

ประการต่อมา ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลักจากภาษีท้องถิ่น ภาษีแบ่ง/ภาษีเสริม และ/หรือจากค่าบริการและค่าธรรมเนียมเพิ่มมากขึ้น และควรปรับลดสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนลง ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่างๆ เพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษี ช่วยป้องกันพฤติกรรมทางการคลังที่หย่อนยาน หรือป้องกันการมีทัศนคติทางการคลังแบบพึ่งพารัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว อันจะมีส่วนนำไปสู่การดำเนินงานของท้องถิ่นที่มีความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ประการที่สาม ควรมีการส่งเสริมและการกำกับดูแลการก่อหนี้สาธารณะของท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมืองและชุมชนได้อย่างยั่งยืนและต่อเนื่องในระยะยาว ในประเด็นนี้ ควรมีการพัฒนากลไกภาคประชาชนให้มีความเข้มแข็งและสามารถทำหน้าที่ร่วมตัดสินใจและตรวจสอบการใช้จ่ายและการก่อหนี้สาธารณะของท้องถิ่นอย่างเข้มข้นมากขึ้น เพื่อมิให้การดำเนินงานพัฒนาต่างๆ ของท้องถิ่นนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังโดยไม่จำเป็น

ข้อเสนอแนะในประการสุดท้าย คือการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านมาตรการด้านเงินอุดหนุน เน้นอนว่าการกระจายอำนาจย่อมนำไปสู่ความแตกต่างในด้านขีดความสามารถทางการคลังระหว่างชุมชนท้องถิ่นแห่งต่างๆ ดังนั้น จึงควรมีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ และเมืองที่มีความยากจน เพื่อเป็นการช่วยลดแรงกดดันทางการคลัง (fiscal stress relief transfer) เป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากเงินอุดหนุนทั่วไป อันจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนในเมืองใหญ่หรือชุมชนยากจนเหล่านี้เข้าถึงบริการสาธารณะไม่ด้อยไปกว่าชุมชนแห่งอื่นๆ อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมทางสังคมได้เพิ่มมากขึ้นอีกทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป การเสริมสร้างขีดความสามารถทางการคลังในยุคสมัยของการกระจายอำนาจถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งสำหรับไทยเราในขณะนี้ และจำเป็นต้องได้รับการออกแบบนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันมิได้เกิดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจทางการคลังตามมา ในภายหลัง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการจัดบริการสาธารณะ เนื้อหาในบทความวรรณกรรมปริทัศน์ชิ้นนี้ได้นำเสนอถึงบทเรียนจากประเทศต่างๆ เกี่ยวกับผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์จากการกระจายอำนาจทางการคลัง โดยมุ่งหวังให้บทเรียนดังกล่าวนำไปสู่การป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจทางการคลังของไทย และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ต่อไป