

ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล¹

อัครณัฐ วงศ์ปรีดี²

บทคัดย่อ

บทความนี้เรียบเรียงขึ้นจากงานวิจัยของผู้เขียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามว่า ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยในมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาอะไรบ้าง บทความนี้จึงมีขอบเขตในการนำเสนอประเด็นปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นในประเทศไทยในมุมมองของผู้บริหาร อปท. ซึ่งผู้เขียนได้เข้าไปสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล (Key informant) ได้แก่ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล จำนวน 64 แห่งทั่วประเทศไทย ถึงแม้ว่ามุมมองดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็นเพียงเสียงสะท้อนจากคนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียว และในบางประเด็นก็อาจจะเป็นความเข้าใจผิดหรือความไม่พยายามเข้าใจของท้องถิ่นบ้าง แต่ผู้เขียนเชื่อว่ามุมมองที่กลั่นมาจากประสบการณ์ตรงในทางปฏิบัติเหล่านี้จะส่งผลให้นักวิชาการที่สนใจในสาขาวิชานี้ สามารถใช้เป็นฐานความรู้ในการช่วยกันร่วมคิด ร่วมแก้ไข และผลักดันข้อเสนอแนะทั้งในระดับของเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติต่างๆ ที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนากการคลังในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายการกระจาย อำนาจในประเทศไทยต่อไป โดยไม่ปล่อยให้มันเป็นเพียงเสียงบ่นของผู้บริหาร อปท. ตามเวทีสัมมนาต่างๆ แล้วเราปล่อยให้ผ่านเลยไปโดยที่ไม่สนใจที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาย่างมีคุณภาพและสร้างสรรค์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, การคลังท้องถิ่น, เทศบาลไทย

1 บทความนี้ผู้เขียนได้สรุปสังเคราะห์จากข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ได้แก่ นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล จำนวน 64 แห่ง ประกอบด้วยเทศบาลในภาคเหนือ 13 แห่ง เทศบาลในภาคกลาง 19 แห่ง เทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 21 แห่ง และเทศบาลในภาคใต้ 11 แห่งทั่วประเทศ

2 ผู้ช่วยศาสตราจารย์และรองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors

Achakorn Wongpreedee

Abstract

Based on field research, this article seeks to unravel local fiscal issues in Thailand by examining the perceptions of local government chief executives. In doing so, the author relies on in-depth interviews with several key informants in Thai local governments, including mayors and municipal clerks from 64 Thai municipalities. As this article singularly focuses on the local government officials' perspectives, it may not reflect the entire picture of the Thai local government landscape and hence is likely to suffer from the local government executives' biases and personal opinions.

Despite those potential shortfalls, this research encompasses direct practical experiences of those who actually work in the local government setting and provides academics and practitioners with the necessary information for formulating and implementing policies related to Thai local government, fiscal management, and the overall decentralization reform process. Throughout this research, these local government executives' perspectives are not solely their complaints about the difficulty of running their local jurisdictions, but useful insights for policymakers who strive to disentangle a complex web of local fiscal problems in Thailand.

Keywords: Local Government, Local Fiscal, Local Public Finance
Thai Municipality

1. ความเบื้องต้น

แม้ว่าประเทศไทยได้เริ่มกระบวนการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยลำดับ แต่ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านของนโยบายก็พบว่า ยังคงมีปัญหาทั้งในทางนโยบายและทางปฏิบัติอยู่มากเช่นกัน ดังที่ปรากฏให้เห็นในรายงานการวิจัยของนักวิจัยไทยหรือเวทีสัมมนาขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจจำนวนมาก โดยส่วนใหญ่รับรู้ทราบปัญหาว่าในบรรดาการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่ คนและเงิน ซึ่งสิ่งหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งคือ เงินหรือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นถือเป็นระบบย่อยที่มีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาประเทศ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง ให้ตระหนักและสำนึกต่อการปกครองตนเอง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองในระดับชาติควรมีลักษณะที่แตกต่างกันดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552: 23,27) ได้กล่าวถึงว่าการปกครองท้องถิ่นควรมีแนวทางที่ต่างไปจากการเมืองระดับชาติไม่ควรลอกเลียนแบบระดับชาติ ท้องถิ่นควรทำให้เกิดการปกครองตนเองหรือ Self-government democracy เพื่อสร้างพลังพลเมืองในการอาสาเข้ามาแก้ไขปัญหาชุมชนท้องถิ่นของตน ทั้งนี้ในการบริหารงานองค์การ การคลังท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญทางการบริหารและยังสามารถพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตประเด็นเรื่องการคลังท้องถิ่นรัฐบาลมักไม่ให้ความสนใจมากนักกล่าวคือ ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลเพียงร้อยละ 11.3 (ตระกูล มีชัย, 2545: 51) (ปีงบประมาณ 2539) ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาล ทั้งนี้เมื่อมีการกระจาย อำนาจพบว่าเริ่มมีแนวโน้มดีขึ้นตามลำดับแต่ก็ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์แห่งพรบ.การกระจายอำนาจฯ นอกจากนี้ Aehyung Kim (2008: 7), Treisman Daniel. (2007: 23-26), James Manor (1999: 5-6) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 17-18) กล่าวถึงการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบด้วยกันนั่นคือ ประการแรกการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ในช่วงที่เป็นการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้นประการที่สองการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการ

จัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมา เพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น และประการที่สามคือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการ กระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะหากไม่มีการกระจาย อำนาจด้านการคลัง หรือละเลยต่อการให้ความสำคัญในมิติทางการคลังแล้ว ก็เป็นการยากที่จะกล่าวได้ว่ามีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นมิติทางบริหารการคลังท้องถิ่นที่เป็นอิสระจึงมีความสำคัญและสอดคล้องกับการจัดการปกครองตนเอง อันเป็นปรัชญาพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจและการบริหารการคลังท้องถิ่น ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารการคลังท้องถิ่น บทความนี้จึงต้องการที่จะสะท้อนปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยในมุมมองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีปัญหาอะไรบ้าง ในการสะท้อนภาพปัญหา อปท. ที่สำคัญๆ อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือความไม่พึงพอใจได้ ดังนั้นด้วยจริยธรรมของนักวิจัย ผู้วิจัยจึงไม่สามารถเปิดเผยชื่อบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ได้ โดยได้ขออนุญาตในการนำเสนอผลงานทางวิชาการในภาพรวมในระดับภูมิภาคแทน โดยมีการสรุปสังเคราะห์จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเทศบาลและได้แบ่งประเด็นการนำเสนอปัญหาการคลังท้องถิ่นในสามตัวแสดงหลักด้วยกัน กล่าวคือ ตัวแสดงแรกคือ รัฐ ซึ่งเป็นบทสะท้อนปัญหาเชิงนโยบาย ตัวแสดงที่สองคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นบทสะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติงาน และตัวแสดงที่สามคือประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายการคลังของท้องถิ่น ซึ่งจะขออธิบายขยายความตามลำดับดังต่อไปนี้

2. ปัญหาการคลังท้องถิ่นในมุมมองของผู้บริหารเทศบาลไทย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ผู้เขียนจะสรุปสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการคลังเทศบาลที่เป็นหน่วยวิเคราะห์เหล่านั้น โดยจะดำเนินเรื่องโดยตัวแสดงหลักสำคัญ สามตัวแสดงคือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

ประชาชน โดยในภาพรวมเทศบาลไทยประสบปัญหาสำคัญทางการคลัง จากการสัมภาษณ์ ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงภาพรวมตัวแสดงและประเด็นปัญหาการคลังเทศบาลจำแนกตามรายภาค

ตัวแสดง	ประเด็นปัญหา	เหนือ	กลาง	ใต้	อีสาน	หมายเหตุ
รัฐ	ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	เครื่องหมาย ✓ หมายถึง เทศบาล ในภูมิภาคต่างๆ มี เทศบาลต่างๆ ที่ ประสบปัญหาซึ่ง อาจไม่ใช่เทศบาล ทั้งหมด แต่เป็น ปรากฏการณ์ที่ สะท้อนปัญหาใน เทศบาลบางแห่ง
	ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล	✓	✓	✓	✓	
	ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง	✓	✓	✓	✓	
	ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัด หางบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น	✓	✓	✓	✓	
	ปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓	
อปท.	ปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงาน	✓	-	✓	✓	
	ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากร	✓	✓	✓	✓	
	ปัญหาเชิงภาพลักษณ์ของท้องถิ่น/การทุจริตของเจ้าหน้าที่	✓	✓	✓	✓	
ประชาชน	ความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เสียดงภาษี	✓	✓	✓	✓	
	การใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อขอลดหย่อนภาษี	✓	✓	-	-	
	ปัญหาการตรวจสอบจากภาคประชาชน	✓	✓	✓	-	

ซึ่งประเด็นดังกล่าวข้างต้นแต่ละตัวแสดงมีส่วนสำคัญในองค์ประกอบย่อยที่สำคัญ ซึ่งขอเสนอตามลำดับดังต่อไปนี้

2.1 รัฐ: บทสะท้อนปัญหาเชิงนโยบาย

2.1.1 ข้อจำกัดด้านรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหารายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอก็บรายจ่ายเป็นปัญหาที่ได้รับการสะท้อนจากผู้บริหารเทศบาลจำนวนมาก บางครั้งก็ถูกมองว่าไม่ว่าประเทศใดในโลกก็ประสบปัญหาเช่นนี้ เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจ ได้กระจายบทบาทภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วน

กลางทั้ง 6 ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ดังต่อไปนี้

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชย์ยกรรมและการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

ภารกิจเหล่านั้นล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่กระทบกับการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในขั้นพื้นฐานหลากหลายภารกิจ ที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากแต่กลับพบว่าท้องถิ่นจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารจัดการ อีกทั้งแหล่งรายได้ของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีข้อจำกัดเพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรม ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงมีพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณและหาวิธีการสร้างความเป็นธรรมและปรับระดับความเท่าเทียมกัน (Equalization) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากแต่ละพื้นที่นั้นมีแหล่งให้จัดเก็บรายได้ที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก จากผลการศึกษาเฉพาะในส่วนของปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นจึงมีประเด็นสะท้อนที่สำคัญจากผู้บริหาร อปท. ดังนี้

2.1.1.1 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ เป็นที่เข้าใจกันดีว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในด้านการจัดเก็บภาษี เพราะเหตุว่าประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีเพียงภาษีบางประเภทเท่านั้นนั่นคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย หรืออากรรวมอากรฆ่าสัตว์ไปด้วย แต่ก็กันว่าประเภทภาษีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่มาก อย่างกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินเอง ก็ไม่ได้มีการปรับให้ทันกับสภาพความเป็นจริงหรือบางพื้นที่ที่ท้องถิ่นมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขยะ ซึ่งประสบปัญหาไม่เพียงพอกับต้นทุนการจัดเก็บจริงภายในพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาประชากรแฝงในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ อปท. ขาดทรัพยากรในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่อาศัยจริงภายในพื้นที่ ในบางพื้นที่แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีอย่างเต็มที่ แต่สภาพพื้นที่ที่ไม่มีแหล่งของรายได้เพียงพอที่จะให้จัดเก็บได้ ก็มีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างมากเข้า

ทำนองที่ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2550: 153) กล่าวว่า เป็นความเครียดทางการคลัง (Fiscal stress) หรือเป็นปัญหาที่ขาดความสมดุลระหว่างรายได้กับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีความสอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวที่ปรากฏในพื้นที่ว่า

“ภาษีที่เราต้องมากก็คือภาษีโรงเรือน คือ ที่นี้กิจการไม่ค่อยเพิ่มรวมทั้งเรายังไม่ได้ปรับฐานภาษี เขตทำเลที่เจริญอย่างตารางเมตรละ 10 บาทเราขอเพิ่มสัก 5 เปอร์เซ็นต์ ได้ไหม ก็ยังเก็บเท่าเดิมอยู่ ภาษีโรงเรือนภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่จัดเก็บเองยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ เราไปพึ่งจากเงินอุดหนุนค่อนข้างเยอะมันก็ได้ตามรายหัว” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคกลาง, 14 มกราคม 2553)

2.1.1.2 การเมืองเรื่องการจัดสรรงบอุดหนุน ปัญหาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ อปท. เพื่อให้ปรับสภาพทางการคลังท้องถิ่นที่แตกต่างกันให้เกิดความเท่าเทียม (Equalization) นั้น จากการศึกษาพบว่ายังคงมีปัญหาที่เกิดขึ้นจริงอยู่มาก เช่น เงินอุดหนุนที่มีเกณฑ์ในการจัดสรรตามรายได้ต่อหัว และการถูกตัดลดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อันเนื่องมาจากสภาวะวิกฤติเศรษฐกิจระดับชาติ รวมถึงความแปรปรวนของเศรษฐกิจโลกอันเป็นปัจจัยในเชิงมหภาคที่ไม่สามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตามในบางพื้นที่ก็ขึ้นชอบรายได้ต่อหัวจากการจัดสรรงบอุดหนุนของรัฐบาล เพราะเป็นท้องถิ่นบางแห่งเป็นเขตพื้นที่ทหารทำให้มีรายได้ต่อหัวสูง ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองน้อยและในบางพื้นที่ไม่มีความเจริญทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่สามารถจัดเก็บรายได้ ก็จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเช่นกัน เพราะรัฐบาลจัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ ได้มากกว่าท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่มาจากหลักเกณฑ์จากแบ่งสรรเงินอุดหนุนที่มีความยากที่จะทำให้อปท. ทุกแห่งพึงพอใจ และปัญหาการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรในแต่ละปีจะกระทบต่อรายได้ของ อปท. แต่ละแห่ง อปท. หลายแห่งมีรายได้หลักที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนอย่างมาก ซึ่งโครงการด้านสาธารณูปโภคในพื้นที่ จำเป็นต้องอาศัยเงินอุดหนุน หากรัฐบาลตัดงบประมาณก็จะส่งผลกระทบต่อแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทันทีเช่นกัน

อย่างไรก็ตามเรื่องงบอุดหนุนที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องอำนาจการจัดสรรทางการเมือง ดังนั้นจึงมักจะเห็นการวิงวอนทางการเมือง เพื่อของบประมาณในส่วนเงินอุดหนุนกับ

รัฐบาลกลางอยู่เสมอ ซึ่งมักจะพบไปในลักษณะเมื่อใครยาวสาวได้สาวเอา กล่าวคือท้องถิ่นใดที่มีสายสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองหรือรัฐบาลมากก็มักมีโอกาสในการได้รับการจัดสรรงบประมาณมากเป็นพิเศษ ทำให้ท้องถิ่นทั้งหลายต้องสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองระดับชาติและรัฐบาล ในการทำให้ได้มาซึ่งงบประมาณเพิ่มเติม อันเป็นวิธีการได้มาที่ง่ายกว่าการที่ท้องถิ่นดำเนินการลงทุนเองหรือทำเทศพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ของบประมาณได้ก็มีความภูมิใจที่สามารถเข้าถึงนักการเมืองระดับชาติได้ อีกทั้งยังสะท้อนถึงความเก่งกาจของผู้บริหารท้องถิ่นในทางหนึ่งที่สามารถเจรจาต่อรองจนได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาล ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นอำนาจของรัฐบาลจึงเป็นพื้นที่ทางการเมือง ที่สะท้อนการเมืองเรื่องงบประมาณ ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ปัญหาในระดับนโยบายโดยเฉพาะการจัดสรรเงินอุดหนุนก่อให้เกิดการวิ่งเต้นงบประมาณอยู่มาก ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ไม่มีปฏิสัมพันธ์อันดีต่อนักการเมืองระดับชาติ ไม่มีหลักการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการจัดการกับการจัดสรรงบอุดหนุนให้กับท้องถิ่น ดังนั้นจะพบเห็นช่วงจัดสรรงบอุดหนุน มีการวิ่งเต้นเพื่อของบประมาณจนอาจกลายเป็นวัฒนธรรมระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองในท้องถิ่นไปแล้ว

นอกจากนี้ปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนที่ยึดถือจำนวนประชากรในฐานะทะเบียนราษฎรจริงๆ ในการจ่ายเงินอุดหนุน โดยหลักการทั่วไปน่าจะเป็นธรรมดีแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เพราะปัญหาที่พบมากคือจำนวนประชากรแฝงในท้องถิ่น ที่ทำให้ท้องถิ่นต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้นและจำนวนประชากรในชนบทที่มีต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้สภาพการบริหารจัดการประสบปัญหา นอกจากจำนวนเงินอุดหนุนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่แล้วดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาการจัดสรรเม็ดเงินล่าช้าของรัฐบาลอันเนื่องมาจากการจัดสรรทางการคลังแก่โครงการของรัฐบาล ซึ่งความล่าช้าดังกล่าวก็ส่งผลกระทบต่อการทำงานของท้องถิ่นอย่างมากเช่นกัน

2.1.2 ปัญหาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

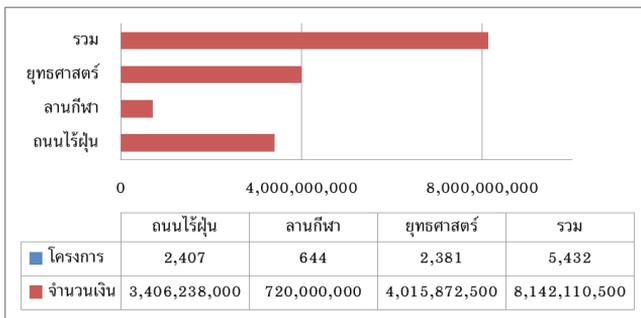
2.1.2.1 นโยบายของรัฐที่กระทบต่อท้องถิ่น บทสะท้อนสำคัญคือเทศบาลขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ เพราะต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลาง

เป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลก็ขาดรายได้ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของแต่ละท้องถิ่นเอง การที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นภาระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งบางนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) เจริญ ซึ่งรัฐบาล (ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์) มีนโยบายที่จะให้การดูแลประชาชนกลุ่มนี้ด้วยเงินเป็นรายเดือน ซึ่งเงินจำนวนเหล่านี้ส่วนแล้วแต่จัดว่าเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะใช้เม็ดเงินเหล่านั้นตามสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ขาดอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรเงินตามความเหมาะสม และที่สำคัญงบประมาณเหล่านี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น เบี้ยยังชีพดั่งที่กล่าวมานี้ ถือเป็นภาระทางการคลังที่ทุกรัฐบาล ต้องแบกรับภาระอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถหยุดได้เพราะจะกระทบผลประโยชน์ของประชาชน และยังจะกระทบต่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของทั้งรัฐบาลระดับชาติ และรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วยังพบกับกรณีนโยบายอื่นอีกมากที่เป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น ซึ่งจะขอลงในรายละเอียดดังนี้

นโยบายแก้ปัญหาความยากจนเพื่อแก้ปัญหาคนจนไม่มีที่อยู่อาศัยหรือโครงการบ้านเอื้ออาทร นโยบายการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาล ได้ก่อให้เกิดผลกระทบบางอย่างที่คาดไม่ถึง นั่นคือ ภาระในการดูแลคุณภาพชีวิตของชุมชนใหม่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นการสร้างเมืองใหม่ขึ้นในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นเองต้องทำหน้าที่ดูแลประชาชนทั้งด้านสุขอนามัย การจราจร การจัดการขยะ ที่ได้รับผลกระทบตามมากับการเกิดขึ้นของชุมชนขนาดใหญ่แห่งใหม่ในพื้นที่ของ อบท. แม้ว่าจะได้เงินอุดหนุนรายหัว แต่ก็ไม่คุ้มกับภาระรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือว่านโยบายนี้เป็นภาวะที่ท้าทายต่อการจัดการของเทศบาลอย่างมาก

โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นปัญหาเนื่องมาจากการดำเนินนโยบายตามโครงการไทยเข้มแข็งของรัฐบาล (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ซึ่งได้มีการกำหนดเป็น “แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555” ที่มีงบประมาณมากกว่า 1.43 ล้านล้านบาท เพื่อเป็นการกระตุ้นการลงทุนเป็นการสร้างงานสร้างรายได้ และสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนโดยภายใต้โครงการต่างๆ ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่สำหรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีเสียงสะท้อนว่า มีการกำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป (งบไทยเข้มแข็ง) ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับการเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไป ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามแผนงานของท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นการเบียดบังงบประมาณของท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยเฉพาะโครงการที่รัฐบาลให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ถนนไร้ฝุ่น ลานกีฬา งานเชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2554 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ซึ่งอาจพิจารณาได้จากภาพที่ 1 อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการใช้งบประมาณประกอบการขึ้นนำนโยบายของรัฐบาลกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามความประสงค์ของรัฐบาลกลาง อย่างน้อยจะเห็นว่า งบประมาณส่วนกลางทุ่มลงให้ท้องถิ่นเพื่อสนองนโยบายของรัฐบาลกว่า 8,142,110,500 บาท เป็นโครงการมากกว่าห้าพันโครงการ เข้าทำนองแย่งพื้นที่ทางการเมืองของท้องถิ่น แม้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองแต่ก็อยู่ภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล เป็นความพยายามของรัฐบาลกลางที่จะแสดงบทบาททางนโยบายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด แม้จะเป็นแนวทางหรือมาตรการที่เคยมีก่อนรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร (2554) ที่มีความพยายามเปลี่ยนชื่อเป็นงบอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีเร่งด่วนก็ตาม

ภาพที่ 1 แสดงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเร่งด่วน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554



แหล่งที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.3 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานส่วนกลาง

2.1.3.1 การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ การถ่ายโอนภารกิจให้อปท. โดยเฉพาะเรื่องของถนน การบริหารจัดการน้ำบาดาล ได้กลายเป็นประเด็นปัญหาของที่สำคัญของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นหลายแห่งสะท้อนว่าเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น (นอกเหนือไปจากทางด้านบุคลากรและทางความรู้เฉพาะด้าน) ที่ท้องถิ่นเองอาจรับมอบภารกิจดังกล่าวได้ไม่ดีเท่าที่ควร เช่น กรณีการที่กรมทางหลวงได้ถ่ายโอนถนนบางแห่งให้กับเทศบาลบางแห่งดูแล แต่กลับพบว่างบประมาณในการซ่อมแซม บำรุงรักษาถนนเส้นที่มีการถ่ายโอนนั้นยังคงอยู่ที่กรมทางหลวง จึงเกิดความล้าหลังในการดำเนินการนั้นคือพอเวลาท้องถิ่นขอให้ซ่อมถนน ผู้ที่ถ่ายโอนภารกิจให้ก็มักกล่าวอ้างเสมอว่าไม่มีงบประมาณ จนต้องมีการถ่ายโอนกลับไปยังหน่วยงานต้นสังกัดเดิม เมื่อเกิดถนนชำรุดก็มียงบประมาณอนุมัติทันที กรณีเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่จริงใจต่อการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางที่ปล่อยท้องถิ่นอย่างไม่สนใจ แทนที่จะคอยให้ความช่วยเหลือดูแลทางวิชาการแก่ท้องถิ่น แต่กลับไม่สนใจและเข้าทำนองถูกบังคับให้ถ่ายโอนอำนาจ ข้าราชการจึงไม่ค่อยเต็มใจมากนัก นอกจากนี้ อปท.บางแห่งยังได้สะท้อนภาพของภารกิจที่จะโอนให้ท้องถิ่น ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่เป็นภาระในการดูแล (ที่ปราศจากผลประโยชน์กับหน่วยงานที่ถ่ายโอนอีกต่อไป) เช่น กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท กรมทรัพยากรน้ำบาดาล ฯลฯ

“โอนถนนทางหลวงชนบทมาให้เส้นหนึ่ง เขาก็ไม่มีงบประมาณให้เราดูแล เราต้องจัดสรรงบประมาณเอง เราก็ไม่มีบขไปเท่าไรก็ได้ สองสามปีก็ได้ เราก็เลยโอนกลับไปให้กรมทางหลวงชนบท พอเราโอนกลับมึงมาทำเลย ลาดยางเลย” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคเหนือ, 27 มกราคม 2553)

ในเรื่องดังกล่าวนี้ ปัจจุบันพบว่า อปท.ได้ร่วมกันขอส่งคืนภารกิจที่กรมทางหลวงชนบทถ่ายโอนมาให้แล้ว เนื่องจากให้เหตุผลว่า อปท.ไม่มีงบประมาณในการบำรุงรักษาถนน

ที่ได้รับการถ่ายโอนมา เสมือนว่ามีการถ่ายโอนแต่ภารกิจ แต่ไม่ได้ถ่ายโอนงบประมาณในการบำรุงรักษาถนนเหล่านั้นมาด้วย ทำให้ดูเหมือนจะเป็นความตั้งใจของบางหน่วยงานที่พยายามสร้างประเด็นให้เห็นว่าเกินขีดความสามารถของ อปท.แล้วให้โอนกลับหน่วยงานต้นสังกัดเดิม ซึ่งถือเป็นแรงต้านหนึ่งของการ กระจายอำนาจที่ไม่ให้ท้องถิ่นได้รับการกิจและงบประมาณตามที่ควรจะเป็น

2.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง และการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ชัดเจนที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

2.1.4.1 วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ไม่ให้เกินร้อยละ 40 นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ สำหรับเทศบาลขนาดใหญ่ที่มีภาระในการดูแลบุคลากรของตนเองอย่างมาก เพราะไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสมแก่การบริหารงานบุคคล บุคลากรไม่เพียงพอก็ไม่กล้าจ้างบุคลากรเพิ่ม ต้องอาศัยการจ้างเหมาบริการแทนเพราะข้อจำกัดทางกฎหมายที่กำหนดเพดานการใช้จ่ายด้านบุคลากร ดังคำกล่าวของปลัดเทศบาลในเขตภาคกลางท่านหนึ่งที่สะท้อนว่า

“เรื่องงบประมาณการบริหารงานบุคคล ที่กำหนดไม่ให้เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายในปีนั้น อันนี้แค่คิดก็ผิดแล้ว และผมเองก็ไม่ว่าเค้าเอาเลขสี่สิบนี้มาจากไหน ที่นี้เทศบาลมันก็มีอยู่หลายระดับ ตั้งแต่เทศบาลใหม่จนถึงเทศบาลเก่า ขนาดเล็กจนถึงใหญ่ ถ้าเทศบาลเล็ก ปลัดก็ตัวน้อย หัวหนากองก็น้อยไปดูแลอะ ค่าใช้จ่ายมันก็ยังไมเกิน แต่อย่างเทศบาลที่เก่าและแก่มากรวมถึงที่ต้องดูแลคนเกษียณเท่าๆ กับไอ้คนที่ทำงานอยู่เลยนะ เงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลก็แทบตาย แล้วเอาตัวเลขมาสี่สิบได้ยังไง แค่อำปากพูดผมก็ตายแล้ว...ที่นี้ถ้าเกิดผมต้องใช้คน ผมก็ต้องใช้แรงงานจ้างเหมา แต่มันไม่เกิดในการบริหารคน คุณก็รู้ว่าปีหนึ่งผมจ้างเหมาปีหนึ่งตั้งสี่ห้าล้าน...” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคกลาง, 13 มกราคม 2553)

ทั้งนี้หากพิจารณาในมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“ให้การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้”

ทั้งนี้เข้าใจว่าเจตนารมณ์ในการบังคับใช้มาตราดังกล่าวคือ เพื่อต้องการให้งบประมาณในการบริหารงานบุคคลอยู่ที่ร้อยละสี่สิบ ส่วนร้อยละหกสิบคือ งบที่ใช้ในการพัฒนาเชิงพื้นที่เป็นสำคัญ แต่กรณีดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นกรณีเทศบาลขนาดใหญ่ อาจประสบปัญหาได้ นอกจากนี้ในเรื่องระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยส่วนกลางนั้นได้ให้อิสระแก่ผู้บริหารอปท. มากขึ้นตามแนวทางของฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong executive) เพราะเห็นว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ก็อาจจะส่งผลให้ผู้บริหาร อปท. คิดแทนประชาชนว่าความต้องการจัดซื้อ จัดจ้าง เหล่านั้นจะเกิดประโยชน์กับประชาชน ซึ่งจริงๆ แล้วมันอาจจะเป็นเพียงแต่ความต้องการของผู้บริหารมากกว่าก็เป็นได้ดังความเห็นที่ว่า

“ระเบียบของส่วนกลาง ก็ทำให้การใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น สُر่ยสุ่ยเพราะยังมีอิสระมากเท่าไร ความสุ่ยสุ่ยมันก็มากขึ้นเช่นจัดซื้อจัดจ้างบางอย่างมันก็จะไม่ใช่ความต้องการของประชาชน มันมาจากความต้องการของผู้บริหารมากกว่า ผู้บริหารเองคิดว่าความต้องการของตัวเองคือความต้องการของประชาชน” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาล ในภาคเหนือ, 1 กุมภาพันธ์ 2553)

2.1.4.2 **วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง** การแก้ปัญหาด้วยการออกระเบียบฯ บางอย่างออกมา เพื่อแก้ไขปัญหานี้ที่เคยเกิดขึ้น เช่น การฮั้วประมูล แต่ภายใต้ปัญหาหนึ่งก็จะนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่งได้เสมอ เช่น การประมูลงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งในแง่หนึ่งทำให้มีผู้เข้าแข่งขันน้อยลงทำให้ราคาสูงขึ้น หรืออาจมีการตกลงราคากันก่อนล่วงหน้าก่อนทำการประมูล ซึ่งในพื้นที่หนึ่งๆ สถานประกอบการรู้จักกันอยู่แล้ว ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งในการจัดสรรผลประโยชน์แก่กลุ่มทุนในท้องถิ่น ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจะเห็น

ได้ว่าระบบการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถแก้ปัญหาโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันได้ทั้งหมด แต่กลับเพิ่มภาระทางการคลังให้แก่ อบต. ที่ต้องดำเนินการจ่ายเพิ่มหรือมีค่าส่วนต่างจากการมีผู้ประมูลน้อยรายอีกด้วย ทั้งนี้อาจพิจารณาความเห็นของปลัดเทศบาลที่กล่าวถึงว่า

“ส่วนมากระเบียบก็ครอบคลุมดี แต่บางอย่างเราไม่สามารถทำได้ อย่างกฎหมาย E-auction มีหลักการให้รัฐได้ประโยชน์จากการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ทำให้เราประหยัดงบประมาณ แต่จริงๆ แล้วไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นนั้นเลย ตั้งแต่มี E-auction มาไม่เคยประหยัดเลยวิธีการสอบราคาเมื่อก่อนไม่ได้ เพราะยังมีจำนวนผู้เสนอราคายังน้อยหลายยังไม่มีการแข่งขันราคากัน บางที่เราต้องประกาศยกเลิกและสอบใหม่ ก็ต้องเชิญแล้วเชิญอีกให้มาสู้ราคากัน แต่ถ้าสอบราคาใครก็มาประกวดราคาเปิดซองกันมาสู้กัน ตั้งแต่เอาอี E-auction มาก็มีตลาดกลางมาทำหน้าที่แทนให้เวลาชั่วโมงครึ่งชั่วโมง แล้วก็ไม่ได้แก้ปัญหาการฮั้ว ผมว่ายิ่งแยกว่าเดิมอีก เพราะมันจบตั้งแต่ประกาศผู้มีสิทธิเสนอราคาแล้ว พอถึงเวลามาเคาะระฆัง บางคนมาเคาะทิ้งไว้แล้วก็ไปไหนก็ได้ เราต้องนั่งเฝ้า แล้วเมื่อก่อนยังขายแบบได้ชุดละห้าพัน เอาเงินเข้าเทศบาล แล้วมาแข่งขันกันอีก เสนอราคา บางทีประหยัดไป 15-20 เปอร์เซ็นต์” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคเหนือ, 24 ธันวาคม 2552)

2.1.5 ปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการลงพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้สะท้อนให้ว่า การตรวจสอบการดำเนินการของท้องถิ่นยังไม่มีเกณฑ์มาตรฐาน ใช้บังคับได้ไม่ทั่วถึงทุก อบต. เช่น บางแห่งอาจมีการตีความเข้มงวด แต่บางแห่งก็ไม่เข้มงวด ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบพบค่าเช่าที่ราชพัสดุค้างชำระของประชาชนในเขตเทศบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องให้เทศบาลชำระแทน ดังคำให้สัมภาษณ์ที่ว่า

“มีผู้เสียภาษีค้างชำระค่าเช่าที่ของเทศบาล ในชุมชนมันจะมีที่ราชพัสดุที่ประชาชนเขามาขอเช่า แล้วพวกนี้เค้าเป็นพวกหาเช่ากินค่า

เขาก็ให้บ้างไม่ให้บ้างแล้ว บางทีเขาก็ย้ายออกไป แล้วเขาก็มีการไปเซ้งให้คนอื่นอยู่แทน คนเดิมไม่อยู่แล้ว ก็มีซื้อค่างชำระค่าเช่าไป สตง. บังคับให้เราจะต้องเก็บให้ได้ จะเก็บได้ไง ก็เขาไม่อยู่แล้ว มันยากครับ แต่สตง. บอกไม่ได้ มันบัญชีค่างชำระ มันต้องเก็บไม่อย่างนั้นถือว่าบกพร่อง ผมนี้จะเอาเงินผมออกแทนเลยนะ บางรายค่างชำระ 100 บาท มันไม่มากครับ ไม่ใช่เป็นหมื่นเป็นแสน ต้องละมุนละม่อมนะ มันเป็นเรื่อง sensitive นะเรื่องอย่างนี้ เดี่ยวจะบอกว่าไปรังแกชาวบ้าน ไปเร่งรัดชาวบ้านคนหาเช้ากินค่ำ ผู้บริหารจะเสียคะแนน เป็นน้ำผึ้งหยดเดียวเลยนะ” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคเหนือ, 27 มกราคม 2553)

หากจะพิจารณาในเรื่องการตรวจสอบ อาจพบมิติของปัญหาหลายประการกล่าวคือปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อการตรวจสอบ ทั้งนี้การตรวจสอบที่อาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรมกับข้าราชการประจำหรือแม้กระทั่งปัญหาที่เกิดจากการตรวจสอบโดยภาคประชาชนซึ่งอาจพิจารณาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบต่างๆ เพื่อการตรวจสอบ

ผู้บริหารเทศบาลมองว่า กฎ ระเบียบการต่างๆ เพื่อการตรวจสอบ มีลักษณะเป็นการตรวจแบบจับผิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าป้องปรามและให้คำปรึกษา มีฐานคติที่ไม่ไว้วางใจท้องถิ่นกฎระเบียบจึงมากมายเกินความจำเป็นกฎ ระเบียบฯ ต่างๆ ในบางครั้งถูกมองจากผู้ปฏิบัติว่าละเอียดมากจนเกินไป จนทำให้ทำงานได้ลำบากหรือแม้กระทั่งอาจถูกมองได้ว่าทำให้คนพยายามหลีกเลี่ยงกฎระเบียบเหล่านั้น นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตว่าหน่วยตรวจสอบเพ่งเล็งที่เทศบาลมากกว่า อบต. เพราะจำนวนมีจำนวนน้อยกว่า รวมทั้งการตรวจสอบง่ายกว่าเพราะมีฐานข้อมูลที่ตั้งง่ายต่อการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.1.5.2 การตรวจสอบที่อาจถูกมองว่าไม่เป็นธรรมกับข้าราชการประจำ

ข้าราชการท้องถิ่นมักจะเชื่อว่าความผิดในหลายๆ ครั้งที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มักจะลงที่ฝ่ายข้าราชการประจำมากกว่าฝ่ายการเมืองท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นเพราะบทลงโทษของกฎระเบียบต่างๆ มักจะไม่ตามลงมาถึงนักการเมือง โดยอ้างว่านักการเมืองลงนามอนุมัติไปตามขั้นตอน ซึ่งไม่น่าจะถูกต้อนัก

“เวลาตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ก็คือ ข้าราชการ ไม่ได้ลงโทษนักการเมือง ก็คือ เวลาให้คุณให้โทษนักการเมืองมีอำนาจที่จะให้ แต่เวลาที่มีบทลงโทษ สตง. หรือ ปปช.หรืออะไร ส่วนมากไม่ลงถึงนักการเมือง เป็นการลงโทษสูงสุด ตั้งแต่ปลัดลงมาเป็นหลักการที่ไม่เป็นธรรมกับข้าราชการ ใน พ.ร.บ.เทศบาล, พ.ร.บ.บุคคล บอกว่า นายกษมีอำนาจสูงสุด ถ้าคุณมีอำนาจสูงสุดคุณต้องรับผิดชอบ ถามว่านายกษ ก็เป็นคนเซ็นอนุมัติ จะมาอ้างมาอนุมัติตามขั้นตอน แต่มันก็ไม่อนุมัติก็ได้ แล้วเวลาโดนขึ้นมา เวลาหนังสือชี้ความผิดมาต้องขึ้นการเมืองด้วย ไม่ใช่ชี้เฉพาะข้าราชการ แม้แต่ตัวผมเองบางทีก็นั่งนึกนะว่าไม่อยากทำข้าราชการ ปีสองปี ผมอาจจะลาออกก็ได้ เพราะโดยระเบียบโดยกฎหมายมันรัดตัวเราหมด ถ้าวันใดวันหนึ่งเราหลุด ก็เข้าช่วยเราละเว้นหน้าที่ ผมบอกเลยว่า มันจะนำไปสู่ประเทศไม่เจริญ จะทำให้คนระมัดระวังในการทำงาน ถึงแม้ว่าบางอย่างทำขึ้นมาแล้วเกิดประโยชน์กับชาวบ้าน แต่มันเสี่ยงบางที่อยู่เฉยๆ ดึกว่า (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคกลาง, 13 มกราคม 2553)

2.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบสะท้อนปัญหาในทางปฏิบัติงาน

2.2.1 **ปัญหาด้านกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงาน** ลักษณะปัญหาที่พบ เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนและที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อยของ อปท. ในบางครั้ง อปท. หลายแห่งพยายามหาวิธีการแก้ไขปัญหาเชิงพาณิชย์ด้วยตัวเอง เช่น ทำที่อยู่อาศัยราคาถูกให้ประชาชนใน อปท.เช่าซื้อ โดยอ้างว่าเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแก้ปัญหาได้รวดเร็ว และยังเป็นไปในทำนองเดียวกันกับเช่นเดียวกับการจัดทำเทศบาลพาณิชย์แบบเดียวกับการทำตลาดและโรงเรียน แต่เมื่อถูกตีความโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่าขัดกับกฎระเบียบและแนวปฏิบัติที่เคยปฏิบัติกันมาทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้

2.2.2 **ปัญหาข้อจำกัดด้านบุคลากร** ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงานเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณ รวมทั้ง อปท. บางแห่งบุคลากรขาดความรับผิดชอบ ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานหรือแม้กระทั่ง

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางแห่งพยายามหาช่องโหว่ในการทุจริตก็มี นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายระเบียบปฏิบัติ การกำกับติดตามการบังคับใช้โดยเฉพาะการการติดตามและการจัดเก็บภาษี ซึ่งเป็นข้อจำกัดของเทศบาลหลายแห่ง รวมถึงการขาดความเอาใจใส่ในการกำกับติดตามจัดเก็บภาษี เป็นต้น

2.2.3 ปัญหาเชิงภาพลักษณ์ของท้องถิ่น/การทุจริตของเจ้าหน้าที่ ประเด็นเรื่องการคอร์รัปชันในท้องถิ่นเป็นที่ได้ยินอย่างต่อเนื่องจากสื่อมวลชน ในขณะที่ภาพสะท้อนของท้องถิ่นหลายแห่งได้สะท้อนภาพปัญหาสำคัญที่พบในพื้นที่คือ ปลัดเทศบาลบางแห่งมีการยอมรับว่าผู้บริหารมีการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับการส่อไปในทางทุจริต หรือกรณีของบางเรื่องที่มีความไม่โปร่งใส ที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปลัดเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พยายามสะท้อนว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องพื้นฐานที่มีและพบเห็นโดยทั่วไปดังคำกล่าวที่ว่า “มีนะมีๆ ปัญหาเรื่องรั่วไหลก็มี เรื่องทุจริตก็มี ไอ้เรื่องทุจริต มันก็เป็นเรื่องที่พื้นฐานล่ะนะ ไม่ถูกต้องตามระเบียบนะ มันเป็นเรื่องเหมือนๆ กับที่อื่น” หรือกรณีของปลัดเทศบาลในเขตภาคกลางท่านหนึ่งได้สะท้อนว่า “ส่วนมากที่ขัดแย้งกันคงเป็นเรื่องนโยบายที่มันเป็นลักษณะทุจริตเชิงนโยบาย” หรือ “นักการเมืองท้องถิ่นอยู่แล้วเขาอยู่ด้วยพลังเงิน พลังอำนาจ เขาจะทำการอะไรก็ได้เขาจะทุจริตอะไรก็ได้ ถ้าเขามีเงินถ้าเขาทุจริตมาแล้วได้เงินเขาไม่กลัว” อันเป็นเรื่องที่พบเห็นในการบริหารงานของท้องถิ่นหลายแห่งที่มีเรื่องหมิ่นเหม่ไปในทางทุจริต โดยเฉพาะพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังที่มีความเสี่ยงสูงต่อการคอร์รัปชัน เช่น การเลี้ยงเขียนใบเสร็จในการเสียภาษีให้แก่ประชาชน หรือการแสวงหาประโยชน์อื่นจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางมิชอบต่อกฎหมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นภาพลักษณ์ในเชิงลบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างร้ายแรงและอาจนำมาซึ่งหุ้มน้ำหรือภาวะชะงักงันในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่พยายามในการปรับตัว เพื่อให้ก้าวพ้นมายาคติอำนาจที่ผูกตึงการกระจาย อำนาจทางการคลังแก่การปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่นเองก็คงถูกตราหน้าและไม่ได้รับความไว้วางใจต่อประชาชนต่อไป

2.3 ประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบ

ประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในรัฐ ซึ่งปัจจุบันได้รับการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านทางกฎหมายปกครองและศาลปกครอง ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่ง

ที่สำคัญทำให้ประชาชนที่ต้องการจะหลบเลี่ยงภาษีที่มีความรู้ทางกฎหมายฟ้องร้องกันว่าไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 และท้องถิ่นหลายแห่งก็แพ้ศาลปกครองมาแล้ว ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย ปัญหาเรื่องรายได้ นอกจากเรื่องทางนโยบายแล้ว ในทางปฏิบัติตามนโยบายประชาชนในพื้นที่เองก็พยายามหลีกเลี่ยง และจ่ายภาษีให้น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ นอกจากนี้สิ่งที่เห็นได้ชัดคือปัญหาการไม่สามารถเคร่งครัดเรื่องการจัดเก็บภาษีได้เนื่องจากจะกระทบต่อฐานคะแนนเสียงทางการเมือง เนื่องจากฐานเสียงของนักการเมืองอยู่ที่ประชาชนในพื้นที่ และประชาชนมักจะตระหนักถึงผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองมากกว่าส่วนรวม จึงนิยมชมชอบนักการเมืองที่เอื้อประโยชน์โดยประเมินอัตราภาษีต่ำๆ มากกว่านักการเมืองที่ทุ่มเทพยายามจัดเก็บภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่น โดยสรุปลักษณะปัญหาสำคัญของประชาชนที่มีต่อปัญหาทางการคลังของเทศบาลคือ

2.3.1 ความพยายามของประชาชนบางกลุ่มที่เลี่ยงภาษี เนื่องจากสภาพแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างทางภูมิสังคมวัฒนธรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสภาพความเป็นเมืองสูง พื้นที่เต็มไปด้วยเขตเศรษฐกิจ ส่วนหนึ่งมักจะประสบปัญหาในการจัดเก็บภาษีของประชาชน อีกทั้งมีประชาชนบางส่วนมีความพยายามเลี่ยงภาษีเข้าทำนองให้จ่ายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อาจกล่าวได้ว่าประชาชนและผู้ประกอบการบางส่วน (อาจรวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นที่ทำธุรกิจในพื้นที่ด้วย) ขาดจิตสำนึกในการเสียภาษี มีความพยายามในการกระทำทุกวิถีทางโดยเฉพาะการกระทำการผ่านฝ่ายการเมือง ซึ่งเลี่ยงยากเพราะนักการเมืองท้องถิ่นเองก็มีความกลัวว่าจะถูกกระทบต่อฐานเสียงของตน ทั้งนี้อาจพิจารณาความเห็นที่สะท้อนความพยายามในการเลี่ยงการจ่ายภาษีที่ว่า

“ตอนนี้พวกที่เขาจะหนีภาษีพวกหัวหมอเขาจะมาฟ้องเทศบาล ฟ้องปลัด ฟ้อง ผอ. คลัง เขาใช้ พรบ. วิธีทางปกครอง 2539 มาเป็นตัวฟ้อง เราเอาตามระเบียบวันหนึ่งคุณต้องยื่น รงด. 2 นะเราแจ้งคุณให้ รงด. 8 นะในเมื่อคุณไม่ยื่น เราก็จ้ประเมิน รงด. 8 ให้คุณ คุณอุทธรณ์คุณไม่พอใจอย่างนี้เราประชุมเราก็อธิบาย เขาบอกเขาไม่รู้เรื่อง ศาลตัดสินผมแพ้มาแล้ว เขาไม่ได้ฟ้องว่าผมเก็บถูกเก็บผิด ศาลบอกผมไม่ทำวิธีทางปกครอง” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคใต้, 3 ธันวาคม 2552)

“คือ ข้างบน (รัฐบาล-ผู้เขียน) พยายามเน้นให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เอง เราเองก็พยายามทำทุกวิถีทาง แต่เรื่องภาษีเหนี่ยวนำมาก ที่นี้การจัดเก็บก็มีกฎหมายรองรับอยู่ อย่างเช่นภาษีโรงเรือนก็จัดเก็บ 12.5% ต่อปี พวกเราเองก็พยายามที่จะออกสำรวจให้มากที่สุด จัดทำแผนที่ภาษี แต่ในทางปฏิบัตินั้น ชาวบ้านพยายามเสียน้อยที่สุดเป็นเรื่องธรรมดา ถึงแม้ว่าขึ้นทุกปี แต่ปีละไม่มาก” (สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคใต้, 3 ธันวาคม 2552)

2.3.2 การใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อขอลดหย่อนภาษี ประเด็นนี้เป็นความพยายามของประชาชนในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่น ที่ใช้สายสัมพันธ์ทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ในทางการเมืองระหว่างผู้ที่รู้จักนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชนโดยเฉพาะเครือข่าย หรือหวัคเนน ซึ่งสาเหตุที่จัดเก็บจริงได้น้อยส่วนหนึ่งก็อาจจะมีเหตุผลมาจากการกลัวกระทบฐานเสียงทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นเอง ด้วยเช่นกัน ดังนั้นกล่าวได้ว่าประชาชนส่วนหนึ่ง มีพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

2.3.3 ปัญหาการตรวจสอบจากภาคประชาชน ลักษณะปัญหาสำคัญนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีอย่างจำกัดในการบริหารงานท้องถิ่นแล้ว ยังพบปัญหาการตรวจสอบภาคประชาชนที่คนส่วนใหญ่มองเห็นเป็นด้านดีของการมีส่วนร่วมเพียงด้านเดียว แต่ภายใต้ด้านที่ดีดังกล่าวมานี้มักจะมีข้อจำกัดอยู่เสมอกล่าวคือ ในบางกรณีบางพื้นที่มีการใช้อำนาจในการตรวจสอบของภาคประชาชนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะหากมีกรรมการภาคประชาชนไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการบางอย่างก็มีการท้วงติงหรือไม่เห็นด้วยในที่ประชุม หลังจากนั้นก็มี การคุยกันนอกรอบเพื่อหาข้อยุติซึ่งการพบกันนอกรอบนี้เองที่ทำให้เกิดการเจรจาต่อรองผลประโยชน์อันมหาศาลซึ่งเป็นช่องทางที่ตัวแทนประชาชนใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังนั้นการตรวจสอบโดยคณะกรรมการภาคประชาชนควรมีตัวแทนประชาชนที่สามารถเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนอย่างแท้จริง และควรเป็นผู้ที่เป็นที่ไว้วางใจจากประชาชนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจพิจารณาคำสัมภาษณ์จากปลัดเทศบาลในเขตภาคกลางแห่งหนึ่งที่ว่า

“การตรวจสอบภาคประชาชนเป็นดาบสองคม คนที่คนอยู่ข้างบน
ไม่รู้หรือกว่า อะไรที่มันสกปรกมากๆ แต่ความจริงมันเป็นช่องทางการ
หาเงิน เหมือนที่เค้าประท้วงกันเพื่อหาเงิน ยกตัวอย่างเช่น น้องจะเปิด
โรงงาน ผ่านการตรวจสอบอะไรหมดแล้วนะ แต่ว่ามีคนหนึ่งประท้วง ถาม
ว่าถ้าน้องเป็นเจ้าของโรงงานน้องก็ต้องไปคุยกับนอกรอบ ผมไม่เห็นด้วย
ถ้าเป็นการตรวจสอบโดยบริสุทธิ์ใจผมเห็นด้วย แล้วเวลาเค้าได้ไม่ใช่ 10
หรือ 20 บาท นะครับ เค้าได้เป็น แสนเป็นล้าน ผมบอกได้เลยว่า การตรวจ
สอบภาคประชาชน กลายเป็นช่องทางการหาเงิน วัฒนธรรมไทยเอาระบบ
มาใช้วัฒนธรรมไทย แทนที่จะเอาวัฒนธรรมไทยเป็นตัวตั้งแล้วค่อยหา
ระบบที่มันสอดคล้องมาเป็นตัวจับ”(สัมภาษณ์ปลัดเทศบาลในภาคกลาง,
13 มกราคม 2553)

3. บทสรุป: สู่การก้าวพ้นปัญหาการคลังเทศบาลไทย

บทความนี้ต้องการสะท้อนให้เห็นความเสี่ยงสะท้อนของผู้บริหารเทศบาลในประเทศไทย
ภายหลังกนโยบายการกระจายอำนาจของไทยมาระยะหนึ่งแล้ว ซึ่งปัญหาอาจแตกต่างหรือ
สอดคล้องกับการวิเคราะห์ปัญหาการคลังท้องถิ่นของไทยในมุมมองของนักวิชาการไทย
จำนวนหนึ่ง ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยไว้บ้างแล้วอยู่บ้าง โดยการวิเคราะห์ของนักวิชาการไทยมี
ข้อสรุปที่อาจจำแนกได้เป็น 2 ภาพกว้างๆ ได้แก่ ปัญหาด้านรายได้และปัญหาด้านรายจ่าย
กล่าวคือ 1) **ปัญหาในด้านรายได้** เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อปท.
การขยายฐานภาษีให้แก่ อปท. สามารถจัดเก็บเองได้มากขึ้น การเพิ่มสัดส่วนภาษีแบ่งบาง
ประเภทระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของท้องถิ่นที่ขยาย
ตัวอย่างรวดเร็ว ภาษีที่เป็นแหล่งรายได้ใหม่ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษี
สิ่งแวดล้อม ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ตลอดจนการยกเรื่อง
ภาษีแบ่ง (Shared taxes) เพราะสูตรแบ่งระหว่างรัฐบาลกับ อปท. ในปัจจุบันนี้ล้าสมัย ไม่
สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน³ พร้อมๆ กับการปรับลดการพึ่งพาเงินอุดหนุน เนื่องจาก
ระบบเงินอุดหนุนที่เป็นอยู่ยังไม่สอดคล้องกับฐานะทางการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นดังที่ควรจะเป็น ดังเช่นงานวิจัยชิ้นหนึ่งชี้ว่าเงินอุดหนุนในประเทศไทยนั้นต้อง

³ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) “วิเคราะห์ ทันเศรษฐกิจ NIDA: เงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นและภาษีแบ่ง” โฟสต์ทูเดย์. จันทร์ 6 กันยายน 2553 หน้า 2

ถิ่นที่มีรายได้ภาษีสูงอยู่แล้ว เงินอุดหนุนก็มักจะสูงตามไปด้วย ค่าตอบแทนเป็นค่าสหสัมพันธ์พบว่าเท่ากับ +0.6 ตรงข้ามกับค่าสหสัมพันธ์ในญี่ปุ่นหรือในหลายประเทศที่แสดงค่าเป็นค่าติดลบ แปลความอย่างตรงไปตรงมาคือ ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นของเรานั้น “ซ้ำเติม” ปัญหาความเหลื่อมล้ำและแตกต่างให้ “ถ่างกัน” มากขึ้น⁴ นอกจากนี้หากพิจารณาที่ปัจจัยทางด้านการเมืองในระดับชาติระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านที่ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณท้องถิ่นบิดเบี้ยวไปมากกว่าที่เป็นอยู่ได้อย่างมากอีกด้วย⁵ นอกจากนี้ การที่ อปท. พึ่งพาเงินอุดหนุนมากๆ อาจส่งผลทำให้ อปท. ขาดอิสระทางการคลังและการบริหารจัดการอีกด้วย และ 2) *ปัญหาด้านรายจ่าย* เช่น การส่งเสริมให้เกิดกลไกหรือกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ประชาสังคม สภาองค์กรชุมชน ที่จะช่วยกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในระดับย่อยๆ ในระดับท้องถิ่น ในการตรวจสอบถ่วงดุล เรียกร้องนำเสนอปัญหาต่างๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ อปท. ในเวทีของการมีส่วนร่วมและประชาคมต่างๆ อย่างจริงจังมากขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ หากพิจารณาจากมุมมองของการเพิ่มภารกิจหน้าที่ให้กับ อปท. อย่างมากมายแล้ว จะพบว่าปัญหาด้านรายจ่ายยังคงพบว่า อปท. หลายแห่งขาดแคลนงบประมาณไปใช้ในเขต อปท. ของตน จนบางครั้งส่งผลต่ออาหารกลางวันของนักเรียน และการขาดแคลนงบประมาณไปใช้ในการซ่อมบำรุงถนนที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงคมนาคม⁶ ซึ่งข้อค้นพบจากการศึกษานี้ดูเหมือนจะมีความสอดคล้องกันอย่างมากกับแนวทางที่เคยมีการศึกษาประเด็นปัญหาทางการคลังท้องถิ่น

ในขณะที่ปัญหาด้านการคลังในระดับท้องถิ่นที่กล่าวมานี้ ไม่ได้พบเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่ประเทศที่พัฒนาแล้วอย่าง สหรัฐอเมริกา อิตาลี หรือสเปน ต่างก็กำลังประสบปัญหาทางด้านการคลังท้องถิ่นอยู่เช่นกัน เช่น ในรัฐแคลิฟอร์เนีย เก็บภาษีได้น้อยลง ในขณะที่รายจ่ายเพิ่มสูงขึ้นอย่างไม่หยุดยั้งเนื่องจากรัฐมีข้อผูกพันในโครงการต่างๆ รวมทั้งทางด้านสวัสดิการสังคม โดยนักการเมืองของรัฐแคลิฟอร์เนียมักจะเอาใจประชาชนโดยเสนอให้สวัสดิการสารพัด แต่ในขณะที่เดียวกันไม่ยอมขึ้นภาษี ส่งผลให้รัฐแคลิฟอร์เนียมี

⁴ Nobuki Mochida. (2008) Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan. อ้างใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) “กระแสทรรศน์: ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง” มติชนรายวัน. จันทร์ 16 สิงหาคม 2553 หน้า 7

⁵ “เปิดเอกสาร “งบท้องถิ่น” “เด็กก่อนใหญ่” เพื่อ “ภท.” ใน มติชนรายวัน ศุกร์ 6 สิงหาคม 2553 หน้า 11 และ “ซ้ำและงบ” 54 สมประโยชน์ทุกพรรค” โพสต์ทูเดย์. อังคาร 17 สิงหาคม 2553 หน้า A4

⁶ “นักการเมืองกินหัวคิว 17% ตะลึงปี 54 นร.เกือบ 8 แสนคนไม่มีข้าวกกลางวันกิน “จาตุรนต์” แฉเงินท้องถิ่นถูกปล้น” สยามรัฐ ฤกษ์พิศบท 19 สิงหาคม 2553 หน้า 21 และ “อปท. “ถอดใจ” เล็งโอนถนน 6 หมื่นกม. ให้ “คมนาคม” ดูแลเหมือนเดิม” แนวหน้า พุธ 11 สิงหาคม 2553

หนี้สินสูงมาก ในขณะที่เมืองต่างๆในอิตาลี ต่างกำลังประสบปัญหาเพราะเก็บภาษีไม่ค่อยได้ ส่วนค่าใช้จ่ายไม่ลดลง และยังสูญเงินก้อนใหญ่เนื่องจากไปทำสัญญากู้เงินหรือลงทุนตามคำแนะนำของสถาบันการเงินข้ามชาติ ทั้งๆ ที่ขาดความรู้ เมื่อปิดงบประมาณไม่ได้ ท้องถิ่นหลายแห่งต้องตัดค่าใช้จ่าย เช่น เมืองรีคานาติ ถึงกับขายสวนสาธารณะและโรงเรียนอนุบาลพร้อมกับตัดค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือคนชราและการซ่อมแซมอาคาร สำหรับกรุงมิลานเองก็สูญเงินจำนวนมากจากการซื้ออนุพันธ์การเงิน เทศบาลกรุง มิลานกำลังฟ้องร้องสถาบันการเงินด้วยข้อหาหลอกลวง ในขณะที่ประเทศสเปน ซึ่งเป็นประเทศที่ให้อำนาจการบริหารบ้านเมืองแก่รัฐบาลท้องถิ่นสูงกว่าประเทศในยุโรปเกือบทั้งหมด งบประมาณท้องถิ่นจึงมีขนาดใหญ่เกือบสองเท่าของงบประมาณรัฐบาลกลาง ในตอนที่เศรษฐกิจขยายตัว รัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายเงินอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างสวนสาธารณะ สนับสนุนวงดนตรี สร้างสนามกีฬาหรือก่อตั้งองค์กรเฉพาะกิจขึ้นมานับพันแห่งเพื่อทำกิจการต่างๆ เมื่อรายได้ไม่เพียงพอ ก็หิбыืม ตอนนี้รัฐบาลท้องถิ่นจึงมีหนี้สินราว สองแสนล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งที่พยายามลดการใช้จ่ายโดยไม่จ้างคนงานทดแทนผู้เกษียณและปรับลดเงินเดือนพนักงาน แต่รายได้ก็ยังไม่พอ รัฐบาลท้องถิ่นต้องกู้เงินเพิ่มอีกราว 5.7 หมื่นล้านเหรียญสหรัฐ แต่การกู้ครั้งหลังนี้ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าปกติเนื่องจากผู้ให้กู้เห็นว่าความเสี่ยงเพิ่มขึ้น⁷ ซึ่งจากกรณีตัวอย่างจากทั้งสามประเทศให้แง่คิดว่า ผู้บริหาร อปท. จำเป็นจะต้องมีความรู้ด้านการบริหารการเงินการคลัง ตลอดจนเรียนรู้จากประสบการณ์และการแก้ไขปัญหาของการบริหารงานท้องถิ่นในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ได้ภาวะล้มเหลวทางการคลังเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยและการให้อิสระทางการคลังแก่ อปท. จำเป็นต้องมีขอบเขตและการตรวจสอบอยู่บ้าง ไม่ใช่ให้ อปท. ก่อหนี้ได้โดยไม่มีเพดานเงินกู้เลย

โดยสรุปผู้เขียนขอเสนอข้อพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย อาจจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในหลายมิติด้วยกัน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะพอเป็นแนวทางในการสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

⁷ ไสว บุญมา. (2553) “การปกครองท้องถิ่น: ภาวะเศรษฐกิจและมิมีแบ่ง” ผู้จัดการรายวัน. 2 สิงหาคม 2553 หน้า 13

ประการแรก รัฐ: ควรปรับปรุงเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังได้นำเสนอไปแล้วส่วนหนึ่งแต่ต้องการเน้นย้ำว่ารัฐบาลควรปรับปรุงระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นในอนาคตควรมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์อย่างน้อย 3 ประการดังนี้

1) ควรเป็นระบบเงินอุดหนุนที่จะช่วยลดความแตกต่างหรือสร้างความเท่าเทียมในทางการคลังระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ได้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

2) ควรเป็นระบบที่มีความโปร่งใสมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือเป็นวิทยาศาสตร์สามารถตรวจสอบได้ และคำนึงถึงความจำเป็นของประชาชนมากกว่าความจำเป็นทางการเมือง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการเมืองเรื่องการจัดสรรงบอุดหนุนระหว่างนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น

3) ควรเป็นระบบที่ อปท.สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าในระดับหนึ่งว่า ในปีต่อไป อปท.จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณเท่าใด ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวางแผนการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดภาวะชะงักงันทางการคลังจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้

ประการที่สอง รัฐ: ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นพัฒนาด้านรายได้ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลเองที่จะต้องกำหนดนโยบายอย่างจริงจังโดยเฉพาะการตรา พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงภาษีอื่นๆ เช่นภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อันจะเป็นการขยายฐานภาษีและสร้างแหล่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องดำเนินการจัดเก็บหรือประเมินภาษีอย่างตรงไปตรงมา มีการติดตามการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจรวมถึงการพัฒนาบุคลากรด้านการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้มีความเข้าใจในความสำคัญของขั้นตอนต่างๆ รวมไปถึงเทคนิคและวิธีการจัดเก็บภาษีที่จะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้จากแหล่งรายได้ที่มีอยู่อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งอาจรวมรวมถึงการที่ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นต้องไม่แทรกแซงในกระบวนการจัดเก็บประเมินหรือขั้นตอนอื่นๆ ที่เป็นช่องโหว่อันนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น

อนึ่งในการหารายได้หรือแหล่งรายได้อื่นๆ ที่เป็นแหล่งรายได้ใหม่ๆ นั้นรัฐบาลมีส่วนสำคัญในการจัดการโครงสร้างและรูปแบบภาษี เพราะการจัดเก็บภาษีกระทบต่อสิทธิของประชาชน และเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและกระทบต่อฐานทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติ ดังนั้นนอกจากความพยายามของท้องถิ่นเองแล้วรัฐบาลเองก็มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม **อปท.กับการพัฒนาด้านรายจ่ายของเทศบาล** กล่าวคือการทำมีทรัพยากรอย่างจำกัดเป็นภาวะที่ทำให้ท้องถิ่นที่จะต้องจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างครอบคลุมและทั่วถึงในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ซึ่งมีความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการอย่างประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความประหยัดและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบจากภาคประชาชน และกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งอาจพิจารณาเพื่อปรับแก้การบริหารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่จัดบริการสาธารณะได้ดี ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ ทั้งนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากงานของศาสตราจารย์ จรัส สุวรรณมาลา (2548) เรื่องนวัตกรรมท้องถิ่น รวมถึงงานของสถาบันพระปกเกล้า (2551) ใน ถอดรหัสสร้างวัดพระปกเกล้า 50 และงานที่เกี่ยวข้องกับ Best Practices ของ อรทัย ก๊กผล (2546) เป็นต้น

ประการที่สี่ **สร้างสำนึกและปลูกฝังความเป็นพลเมือง** เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งเพื่อลดปัญหาการหลบหลีกและการเลี่ยงในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบ่อยครั้งที่เจอปัญหาทางการเมืองโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและฝ่ายการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นต้องแสดงศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะ ที่ทำให้ประชาชนเห็นว่าท้องถิ่นเองมีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำภาษีเหล่านั้น กลับคืนสู่ประชาชนในรูปแบบของการจัดบริการสาธารณะที่ดีและมีความคุ้มค่า ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่มีความโปร่งใส เป็นที่ไว้วางใจของประชาชนว่าภาษีที่ประชาชน

จ่ายไปนั้นมีความคุ้มค่าต่อการใช้จ่ายของ อปท. ซึ่งนับเป็นภาวะที่ท้าทายของท้องถิ่นในการสื่อสารและสร้างความเข้าใจต่อประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนเป็นฐานในการปกครองและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

จากผลการศึกษาที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่สะท้อนมุมมองของผู้บริหาร อปท. ทั้งนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล ซึ่งผู้เขียนเสนอแนะให้ใช้ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นท้าทายด้านการคลังท้องถิ่นของการปกครองท้องถิ่นไทยและการกระจาย อำนาจในประเทศไทยในทศวรรษหน้า ซึ่งน่าจะเป็นทศวรรษแห่งการปฏิรูปการ กระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น ในอีกขั้นหนึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อีกทั้งข้อเสนอที่กล่าวมาข้างต้น อาจจะเป็นประโยชน์อยู่บ้างต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย ผู้เขียนเชื่อว่าแม้เสียงสะท้อนเหล่านี้จะเป็นเพียงข้อเสนอเทศบาลหรือทัศนคติที่อาจจะดูว่ามองโลกในแง่ร้ายเกินไปบ้าง แต่ในทางวิชาการเราไม่อาจละเลยเพิกเฉยต่อเสียงสะท้อนที่เกิดขึ้นเหล่านี้ได้ เพราะนั่นอาจจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของ อปท. ในระยะยาวต่อไป

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมา. 2548. *นามานุกรมสวัสดิการท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2547*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

“ชำแหละงบ’54 สมประโยชน์ทุกพรรค”. *โพสต์ทูเดย์*. วันอังคาร 17 สิงหาคม 2553 หน้า A4.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. 2550. *การคลังเพื่อสังคม จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิ่ง.

แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (2544, 17 มกราคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 4 ง.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ประกาศราชกิจจานุเบกษา 2542/120 ก/1/ 29 พฤศจิกายน 2542.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2547. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ใน *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย*. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 15-16.

“นักการเมืองกินหัวคิว 17% ตะลึงปี 54 นร.เกือบ 8 แสนคนไม่มีข้าวกลางวันกิน “จาตุรนต์” แฉเงินท้องถิ่นถูกปล้น”. *สยามรัฐ*. วันพฤหัสบดี 19 สิงหาคม 2553 หน้า 21.

“เปิดเอกสาร “งบฯท้องถิ่น” “เค้กก้อนใหญ่” เพื่อ “ภท.” ใน *มติชนรายวัน* วันศุกร์ 6 สิงหาคม 2553 หน้า 11.

สถาบันพระปกเกล้า. 2551. *ถอดรหัสสร้างวัดพระปกเกล้า 50*. อรทัย ก๊กผลและสุมาลย์ ชาวนา. กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2554. *بودทุนเฉพาะกิจ*. ค้นวันที่ 14 ธันวาคม 2554 จาก <http://www.dloc.opm.go.th/Navigate.aspx?ContentID=1628>.

ไสว บุญมา. (2553) “การปกครองท้องถิ่น: ภาวะเศรษฐกิจและฝีมือแบ่ง”.

ผู้จัดการรายวัน. 2 สิงหาคม 2553 หน้า 13

ตระกูล มีชัย. 2545. การกระจายอำนาจในประเทศไทย: ความก้าวหน้าและข้อ

พิจารณา ใน *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 3. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

“อปท. “ถอดใจ” เล็งโอนถนน 6 หมื่นกม. ให้ “คมนาคม” ดูแลเหมือนเดิม” *แนวหน้า*. วันพุธ 11 สิงหาคม 2553.

อรทัย ก๊กผล. 2546. *Best Practices ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2552. *แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

James Manor. 1998. *Political Economy of Decentralization*. Washington D.C.: The world Bank.

Kim, Aehyung. 2008. *Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and Implementation*. In Policy Research Working Paper. The World Bank Development Economics Capacity Building, Partnership, and Outreach Team. January 2008.

Nobuki Mochida. (2008) Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan. อ้างใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2553) “กระแสทรศน์: ความเหลื่อมล้ำทางการคลัง” *มติชนรายวัน*. จันทร์ 16 สิงหาคม 2553 หน้า 7

Treisman, Daniel. 2007. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. ambridge; New York: Cambridge University Press.