

บทวิจารณ์หนังสือ

การประเมินความเข้มแข็งทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิระศักดิ์ เครือเทพ*

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลังอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้¹ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีระดับทรัพยากรที่มากพอเพียง ย่อมช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในชุมชนได้อย่างไรก็ดี บ่อยครั้งที่เรามักได้ยินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากต่างประสบปัญหาข้อจำกัดทางการคลัง หลายแห่งมีความต้องการใช้จ่ายมากกว่าขีดความสามารถในการจัดหารายได้ที่มีอยู่ ความไม่สมดุลระหว่างการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเช่นนี้ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และต่อความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local fiscal health) ในระยะยาว

คำถามสำคัญในเรื่องนี้ ก็คือ เราจะทราบได้อย่างไรว่าเมื่อใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังที่เข้มแข็ง หรือเมื่อใดสถานะทางการคลังขององค์กรเหล่านี้อยู่ในสถานะที่น่าเป็นห่วง บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอวรรณกรรมเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 3 เล่ม ได้แก่ Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies โดย Beth W. Honadle, James M. Costa และ Beverly A. Cigler ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) หนังสือเรื่อง The Financial Analysis of Governments โดย Robert Berne และ Robert Schramm ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) และหนังสือเรื่อง America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy โดย Helen F. Ladd และ John Yinger ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) การเรียนรู้จากวรรณกรรมดังกล่าวย่อมช่วยให้เราพัฒนาระเบียบวิธีในการศึกษาเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ต่อไป

* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยทรัพยากรจากหลายแหล่ง ได้แก่ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ภาษีที่รัฐบาลจัดแบ่งให้ ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ธุรกิจพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินโอนและเงินอุดหนุนในลักษณะต่าง ๆ หรือรายรับอื่น ๆ

อนึ่ง แม้ว่าหนังสือที่ผู้เขียนบทความหยิบยกมานำเสนอในครั้งนี้มิใช่หนังสือใหม่ หากเป็นหนังสือที่ได้รับการอ้างอิงอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีเนื้อหาที่อยู่ในความสนใจของกลุ่มนักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อประมาณสองถึงสามทศวรรษที่ผ่านมา ในช่วงเวลานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากประสบปัญหาด้านการคลังอย่างรุนแรง ตัวอย่างเช่น วิกฤติการณ์ทางการคลังของมหานครนิวยอร์กในราวทศวรรษ 1970s หรือในมลรัฐแคลิฟอร์เนียซึ่งประสบกับข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีหลังจากที่ประชาชนได้ลงประชามติกำหนดเพดานอัตราภาษีทรัพย์สิน (Proposition 13) ในปี ค.ศ. 1978 เป็นต้น ผู้เขียนบทความเห็นว่าการศึกษาในเรื่องดังกล่าวน่าจะสอดคล้องกับระดับพัฒนาการของการคลังท้องถิ่นของไทยในขณะนี้เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระหน้าที่รับผิดชอบเพิ่มขึ้นในปัจจุบันอันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในช่วง 7-8 ปีที่ผ่านมา การมีภารกิจเพิ่มขึ้นจึงอาจก่อให้เกิดแรงกดดันทางการคลังแก่องค์กรดังกล่าวไม่มากนัก

Honadle, Beth W., James M. Costa, and Beverly A. Cigler. 2004. Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concepts, Practical Analysis, and Strategies. California: Elsevier Academic Press.

หนังสือเรื่อง Fiscal Health for Local Governments นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นสี่ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดทั่วไปและความสำคัญของการศึกษาเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) วิธีวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) มาตรการในการลดข้อจำกัดด้านการคลัง และ (4) การประเมินผลสำเร็จในการดำเนินมาตรการเพื่อลดข้อจำกัดด้านการคลังท้องถิ่น เนื้อหาโดยย่อของหนังสือเล่มนี้มีดังนี้

ก. ความเบื้องต้น: คำนิยามและความสำคัญในการศึกษา

ในสถานะของการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชน การที่องค์กรเหล่านี้มีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งย่อมเป็นหลักประกันถึงความต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะ และก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือทางการเงินว่าองค์กรเหล่านี้จะมีความสามารถในการชำระหนี้และรายการผูกพันต่าง ๆ ในอนาคต และช่วยรักษาระดับภาระภาษีท้องถิ่นให้พอดีกับความต้องการบริการสาธารณะและความสามารถในการแบกรับ

ภาระภาษีของประชาชน²

หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายคำศัพท์ที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น *ศักยภาพทางการคลัง* (Fiscal Capacity) หมายถึง ชีตความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับความต้องการในการใช้จ่ายในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือ *แรงกดดันทางการคลัง* (Fiscal Stress) หมายถึง สภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการในการใช้จ่ายในช่วงเวลาหนึ่งมากกว่าขีดความสามารถในการจัดหาทรัพยากรในรอบระยะเวลาเดียวกัน

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าระดับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่าง ๆ จำนวนมาก Honadle และคณะกล่าวไว้ว่าปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ (1) ปัจจัยภายนอก ได้แก่ สภาวะเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างประชากร การพัฒนาในด้านเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ เป็นต้น (2) ปัจจัยภายในองค์กร เช่น ความสามารถในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน (3) ข้อเรียกร้องจากชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชน หรือความสามารถของประชาชนในการเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ และ (4) ความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลต่อการให้ความช่วยเหลือทางการเงินจากหน่วยราชการส่วนกลาง หรือความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะเพื่อช่วยลดค่าใช้จ่าย ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ Honadle และคณะ ให้ข้อสังเกตว่าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้มักอยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรใดไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมเหล่านี้ได้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อภาระค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ข. แนวทางการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Honadle และคณะ ได้กล่าวไว้ว่าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประเมินสถานะทางการคลังขององค์กรของตนเพื่อให้ทราบถึงแรงกดดันทางการคลังว่าเกิดจากปัญหาในเชิง

² อนึ่ง หนังสือเล่มนี้ได้กล่าวถึงประโยชน์ของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งไว้ อีกหลายประการ เช่น ความน่าเชื่อถือในการก่อหนี้สาธารณะ มูลค่าของที่ดินและทรัพย์สินในชุมชน ความน่าดึงดูดในการลงทุนในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ผู้เขียนบทความเห็นว่าประโยชน์เหล่านี้มีอาจประยุกต์ใช้ได้กับกรณีของไทยซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง (Fiscal Autonomy) ที่จำกัด โดยเฉพาะอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีท้องถิ่น และอำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ ผู้เขียนบทความจึงมิได้นำเสนอประโยชน์เหล่านี้ไว้ในเนื้อหาหลักของบทวิจารณ์หนังสือนี้

โครงสร้าง (Structural fiscal stress) หรือเป็นปัญหาเชิงฤดูกาล (Seasonal fiscal stress)³ ทั้งนี้เครื่องมือในการวิเคราะห์ถึงความเข้มแข็งทางการคลังที่หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอไว้มี 3 ประการ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้

การวิเคราะห์โดยใช้ตัวชี้วัดทางการคลัง 10 ด้าน (Ten Point-Test Ratios) เป็นวิธีที่ใช้การเปรียบเทียบเชิงสัมพัทธ์ (Benchmarking) ซึ่งจะพิจารณาความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองกับองค์กรแห่งอื่น หรือพิจารณาเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในอดีต โดยใช้ตัวชี้วัดทางการเงินการคลังที่พัฒนาขึ้น 10 ด้าน เช่น การวัดระดับรายได้จากภาษีท้องถิ่นต่อประชากร สัดส่วนของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองเปรียบเทียบกับรายได้ทั้งหมด สัดส่วนของรายจ่ายประจำกับรายจ่ายรวม สภาพคล่องทางการเงิน ระดับภาระหนี้สิน (Debt service) ต่อรายได้จากภาษีท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น จากนั้นก็นำข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองไปเปรียบเทียบกับข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ และจัดทำผลการเปรียบเทียบในรูปของลำดับร้อยละหรือลำดับเปอร์เซ็นต์ไทล์ (Percentile ranking) และให้คะแนนกำกับตัวชี้วัดแต่ละด้าน (คะแนนมีค่าอยู่ระหว่าง -1 ถึง +2) คะแนนรวมทั้งหมดจะถูกนำมาใช้ในการประเมินความเข้มแข็งทางการคลัง และในการกำหนดนโยบายด้านการคลังที่จำเป็นต่อไป⁴

การวิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Capacity Analysis) เป็นการประเมินขีดความสามารถทางการคลังในระยะปานกลางโดยพิจารณาจากระดับรายได้และระดับรายจ่ายเป็นสำคัญ กล่าวคือ วิธีการนี้จะวิเคราะห์ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้และรายจ่ายแต่ละประเภทในช่วง 5 ปีข้างหน้า โดยมีจุดประสงค์เพื่อใช้ในการคาดการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้และรายจ่ายแต่ละประเภทในอนาคต การวิเคราะห์ข้อมูลเช่นนี้ช่วยให้ผู้บริหารทราบได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้และรายจ่ายที่ผ่านมาขึ้นเกิดขึ้นเพราะสาเหตุใด

³ แรงกดดันทางการคลังในเชิงโครงสร้างเป็นสภาวะที่เกิดขึ้นจากลักษณะพื้นฐานของชุมชน โครงสร้างประชากร หรือโครงสร้างระบบการคลังท้องถิ่น อันนำไปสู่ความไม่สมดุลระหว่างการจัดหารายได้และการใช้จ่ายในระยะยาว เช่น การขยายตัวของชุมชน/เมือง การปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจในชุมชน การเพิ่มขึ้น/ลดลงของประชากร ฐานภาษีและอัตราภาษีที่จัดเก็บตามกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น ส่วนแรงกดดันทางการคลังตามฤดูกาลเป็นสภาวะความผันผวนที่เกิดขึ้นครั้งคราว และส่งผลต่อความต้องการในการใช้จ่ายที่มากเกินไปกว่าระดับปกติ หรือต่อการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นที่ต่ำกว่าระดับปกติในระยะสั้น เช่น เศรษฐกิจผันผวน ภัยธรรมชาติ หรือความผันผวนของผลผลิตทางการเกษตรตามฤดูกาล ฯลฯ เป็นต้น

⁴ ทั้งนี้ การเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ เพื่อนำมาศึกษาเปรียบเทียบนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาเปรียบเทียบกันั้น ควรเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใกล้เคียงกัน มีจำนวนประชากร โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และระดับความเจริญของเมือง ชุมชน และเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน

ความเข้าใจเช่นนี้สามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการรองรับถึงความผันผวนของระดับรายได้และรายจ่ายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้⁵

การวิเคราะห์แนวโน้มทางการคลัง (Financial Trend Monitoring System) หรือระบบ FTMS เป็นการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังโดยใช้ตัวชี้วัดที่ได้พัฒนาขึ้นจำนวน 36 ด้าน และมีกรอบการวิเคราะห์ระยะปานกลาง 5 ปี เพื่อต้องการบ่งชี้ถึงสถานะความเสี่ยงทางการคลังในด้านต่าง ๆ ตัวชี้วัดทั้ง 36 ด้านดังกล่าวครอบคลุมถึงขีดความสามารถในการจัดหารายได้ การใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายประจำ รายจ่ายการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนและสวัสดิการพนักงาน สภาพคล่องทางการเงิน ระดับภาระหนี้สิน ความสามารถในการชำระหนี้ ฯลฯ เป็นต้น เทคนิควิเคราะห์เช่นนี้ทำให้ผู้บริหารสามารถประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรของตนได้อย่างรอบด้าน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างเสถียรภาพทางการคลังและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว

กล่าวโดยสรุป เทคนิควิธีวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประการข้างต้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นเข้าใจถึงสถานะทางการคลังขององค์กรของตนเอง และเข้าใจถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายได้อย่างรอบด้านมากยิ่งขึ้น ความเข้าใจเหล่านี้สามารถนำไปสู่การกำหนดมาตรการทางการคลังเพื่อป้องกันปัญหาหรือเพื่อลดข้อจำกัดทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างทันที่ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังที่มีเสถียรภาพย่อมช่วยให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามที่ประชาชนคาดหวังได้

ค. มาตรการในการลดข้อจำกัดทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้บริหารได้ประเมินถึงขีดความสามารถในทางการคลังขององค์กรตนและพบว่าข้อจำกัดด้านการคลังแล้วนั้น Honadle และคณะได้นำเสนอแนวทางในการลดแรงกดดันทางการคลังไว้หลายประการ ตัวอย่างเช่น การถ่ายโอนภารกิจ ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจบางประการให้แก่องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเข้าร่วมจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินการแทน เป็นต้น การพัฒนารายได้ท้องถิ่น เช่น การปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเก็บภาษี หรือจัดเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และรวมถึงการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ เช่น ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการต่าง ๆ เป็นต้น การปรับเปลี่ยนการให้บริการสาธารณะ เช่น การปรับลดบริการบางด้านที่ไม่จำเป็นลง การสร้าง

⁵ อนึ่ง การใช้เทคนิควิเคราะห์ดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญ ก็คือ การพิจารณาถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของระดับรายได้และรายจ่ายในอดีตนั้นจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากความผันผวนของปัจจัยภายนอกเท่านั้น มิใช่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดมาจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่นเพื่อช่วยค่าใช้จ่าย หรือเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการ เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวข้างต้นมิได้หมายความว่า จะมีเฉพาะจุดแข็งหรือข้อดีเสมอไป มาตรการเหล่านี้อาจก่อให้เกิดผลเสียได้เช่นกันถ้าหากการใช้มาตรการเหล่านี้ขาดความเหมาะสม Honadle และคณะจึงได้นำเสนอให้มีการเปรียบเทียบระหว่างมาตรการทางเลือกใหม่กับมาตรการเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่ ในด้านของต้นทุนและความคุ้มค่า ประโยชน์ที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจากการดำเนินมาตรการทางเลือกทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และความพร้อมที่จะตรวจสอบได้ (Accountability) เป็นต้น หากผู้บริหารเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกใหม่เพื่อลดข้อจำกัดด้านการคลังจะส่งผลทำให้คุณภาพของการให้บริการสาธารณะลดลง หรือทำให้บริการเหล่านั้นคลาดเคลื่อนไปจากความต้องการของชุมชน และกลายเป็นการปิดกั้นมิให้ประชาชนตรวจสอบหรือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคุณภาพในการให้บริการได้แล้วนั้น มาตรการทางเลือกใหม่เช่นนี้ก็มีใช้สิ่งที่ไม่ควรดำเนินการแต่ประการใด

ง. การติดตามผลสำเร็จของการลดข้อจำกัดทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดในการลดข้อจำกัดด้านการคลังของตนเองก็ตาม สิ่งที่จะละเลยมิได้ คือ ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง มีคุณภาพและปริมาณที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุนี้ การติดตามผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดข้อจำกัดทางการคลังจึงควรกระทำอย่างสม่ำเสมอ ยกตัวอย่างเช่น การลดภาษีเพื่อจูงใจให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้นในท้องถิ่น ในระยะสั้นอาจช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากการขยายการลงทุนในชุมชน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากการขยายตัวของการลงทุนในท้องถิ่นก่อให้เกิดความต้องการโครงสร้างพื้นฐานและนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของระดับรายจ่ายที่มากกว่าการเพิ่มขึ้นของระดับรายได้แล้วนั้น มาตรการลดภาษีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดแรงกดดันทางการคลังเพิ่มขึ้นในระยะยาว และอาจต้องมีการปรับปรุงนโยบาย ดังนี้ เป็นต้น

จุดเน้นที่ Honadle และคณะได้ตั้งข้อสังเกต ก็คือ การใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อลดข้อจำกัดทางการคลังมักจะประสบผลสำเร็จหากดำเนินการในช่วงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้ประสบปัญหาทางการคลังอย่างรุนแรง เหตุผลเพราะว่าผู้บริหารจะมีเวลาในการวิเคราะห์และกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว ในทางตรงข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมาตรการต่าง ๆ หลังจากที่เกิดปัญหาการคลังอย่างรุนแรงแล้ว ย่อมทำให้การวิเคราะห์และการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหากระทำได้ในวงจำกัด และมักเป็นมาตรการในระยะสั้น ๆ อันอาจก่อให้เกิดผลกระทบอื่น ๆ ที่ไม่พึงประสงค์ตามมา ดังนั้น การเสริมสร้างความเข้มแข็ง

ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการในเชิงรุกและมุ่งป้องกันปัญหาทางการคลังในระยะยาวเป็นสำคัญ

จ. จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ

หากกล่าวในภาพรวมนั้น หนังสือเล่มนี้สามารถนำเสนอถึงกรอบการวิเคราะห์เบื้องต้นและเหตุผลความจำเป็นในการศึกษาเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดีพอสมควร มีการนำเสนอลำดับความคิดในการศึกษาศักยภาพทางการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มต้น หลักการพื้นฐาน การเลือกกรอบหรือเทคนิคการวิเคราะห์ การตีความผลการวิเคราะห์ และการเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมในการตอบสนองหรือจัดการกับปัญหาทางการคลังที่เกิดขึ้น หนังสือเล่มนี้จึงเหมาะสมกับการใช้เป็นตำราประกอบสำหรับการศึกษาเรื่องการคลังท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน เช่น ในระดับปริญญาตรี และอาจใช้เป็นคู่มืออ้างอิงให้กับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้มีการอธิบายถึงกรณีตัวอย่างประกอบไว้หลายกรณี จึงช่วยให้ภาพของการประยุกต์ใช้เทคนิควิธีการเหล่านี้มีความชัดเจนขึ้น

อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าหนังสือเล่มนี้เป็นเพียงการนำเสนอบทวิเคราะห์เบื้องต้นเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีข้อจำกัดในการนำเสนอเทคนิควิเคราะห์ในเชิงลึก โดยเฉพาะในส่วนของสมมติฐานของการใช้เทคนิควิเคราะห์ต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น Honadle และคณะ มิได้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่าวิธีการวิเคราะห์ Ten-point Test นั้นมีข้อจำกัดที่สามารถใช้ได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเท่านั้น และได้นำเสนอถึงข้อจำกัดของวิธีการดังกล่าวว่าค่าคะแนนที่กำหนด (ค่าระหว่าง -1 ถึง +2) เป็นค่าที่กำหนดขึ้นโดยมิได้มีฐานในทางวิชาการรองรับที่เพียงพอ (Arbitrary value)⁶

นอกจากนี้แล้ว Honadle และคณะ มิได้อธิบายถึงข้อจำกัดเชิงเทคนิคว่าวิธีการดังกล่าวไม่มีความละเอียดอ่อนมากเพียงพอ (Insensitive) ที่จะแยกแยะระดับความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบมีขนาดเล็ก (small sample size) สาเหตุเพราะว่าวิธีการดังกล่าวอิงอยู่กับการจัดค่าลำดับร้อยละ หากกลุ่มตัวอย่างมีขนาดเล็กแล้วนั้น ย่อมส่งผลให้การจัดระดับความเข้มแข็งทางการคลังสามารถเปลี่ยนแปลงได้อย่างผันผวนแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในสถานะทางการคลังขององค์กรปกครอง

⁶ รายละเอียดในประเด็นนี้สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก Brown, Ken W., 1993, "The 10-Point test of financial condition." *Government Finance Review*, December, 21-26. ซึ่งเป็นผู้คิดค้นเทคนิควิธีการดังกล่าว

ส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดเพียงเล็กน้อย⁷

ข้อจำกัดประการต่อมา ก็คือ หนังสือเล่มนี้ไม่ได้อธิบายสมมติฐานที่ใช้สำหรับเทคนิค FTMS ในการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดทั้ง 36 ประการของเทคนิคดังกล่าวนั้น ต้องกระทำควบคู่ประกอบกับการใช้ดุลพินิจทางการบริหารเป็นอย่างมาก เนื่องจากผลการประเมินโดยตัวชี้วัดแต่ละด้านมิได้มีความหมายเชิงสมบูรณ์ (absolute meaning) ในตัวเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ค่าดัชนีที่ได้จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์โดยประมวลเข้ากับสภาพข้อเท็จจริงทางการบริหารขององค์กรนั่นเอง ผลการวิเคราะห์โดยวิธีการดังกล่าวจึงเป็นเพียงสัญญาณเตือน (red flag) ของแรงกดดันทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้เท่านั้น และด้วยข้อสมมติฐานของเทคนิคเช่นนี้เอง จึงทำให้ผลการวิเคราะห์สถานะทางการคลังเป็นเรื่องเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และมีอาจใช้เทคนิค FTMS สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นว่าข้อจำกัดของระบบ FTMS ที่ Honadle และคณะ มองข้ามไปอีกประการหนึ่ง ก็คือ การใช้เทคนิค FTMS ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังโดยตัวชี้วัดทั้ง 36 ประการจะสะท้อนให้เห็นถึงองค์ประกอบย่อย ๆ ในแต่ละด้าน แต่ไม่สามารถนำเสนอภาพรวมของสถานะทางการคลัง (Comprehensive perspective) ได้ การวิเคราะห์สถานะทางการคลังด้วยวิธีการนี้จึงเหมาะสมสำหรับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพียงเท่านั้น⁸

ดังนั้น เมื่อหนังสือเล่มดังกล่าวนำเสนอเพียงหลักการทั่วไปของการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มิได้นำเสนอข้อจำกัดหรือสมมติฐานของเทคนิควิธีการต่าง ๆ โดยละเอียดแล้วนั้น หนังสือเล่มนี้จึงมีลักษณะของการนำเสนอภาพของการใช้เทคนิควิเคราะห์ต่าง ๆ ที่ขาดความสมบูรณ์ หนังสือเล่มนี้จึงเป็นเพียงบทเกริ่นนำของการศึกษาเรื่องศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ผู้อ่านที่มีพื้นความรู้ในเรื่องนี้ดีพอสมควรจึงอาจเห็นว่าตำราเล่มนี้มีได้นำเสนอแนวคิดหรือเทคนิควิเคราะห์ที่มีความเข้มข้นแต่ประการใด⁹

⁷ บทวิจารณ์ในประเด็นนี้ได้รับการวิเคราะห์อย่างชัดเจนใน Hendrick, Rebecca, Michael DeLorenzo, Meg Haller, Laura Husarek, Benoy Jacob, Kseniya Khovanova, and Gina Miller, 1996, "Assessing The Financial Condition of Local Governments: What Is Financial Condition and How Is It Measured?" **Public Budgeting Laboratory**, edited by B. Hildreth and G. Miller, Athens, GA: Carl Vinson Institute of Government, the University of Georgia Press.

⁸ หลักการพื้นฐานของระบบ FTMS นี้สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก Groves, Sanford M. and Maureen Godsey Valente, 1994, **Evaluating Financial Condition**, Washington, DC: International City/County Management Association. เป็นต้น

⁹ หนังสือที่มีการนำเสนอกรอบการวิเคราะห์เรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างเป็นระบบได้แก่หนังสือทั้งสองเล่มที่จะนำเสนอในลำดับถัดไป

อนึ่ง ความพยายามในการผลักดันเรื่องการปกครองท้องถิ่นไทยที่ได้ก่อตัวขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 นั้น การพัฒนาระบบบริหารงานคลังท้องถิ่นให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นยิ่งในขณะนี้ เมื่อตำราวิชาการและการศึกษาวิจัยเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นของไทยเรายังมีจำนวนไม่มากนักในขณะนี้¹⁰ หนังสือเล่มนี้จึงน่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่ช่วยให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจในด้านดังกล่าวได้ไม่มากนัก

ทั้งนี้ ผู้อ่านควรตระหนักว่าการประยุกต์ใช้กรอบวิเคราะห์ที่หนังสือนี้ได้นำเสนอไว้ยังคงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระบบการคลังท้องถิ่นและบริบททางการเมืองการปกครองของไทยแตกต่างไปจากระบบการคลังท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการก่อหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ตัวชี้วัดทางการคลังบางประการจึงมีอาจนำมาใช้ได้กับการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเราได้อย่างตรงไปตรงมา

Berne, Robert and Robert Schramm. 1986. The Financial Analysis of Government. New Jersey: Prentice-Hall.

หนังสือเล่มนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้นำเสนอกรอบการวิเคราะห์ 5 ประการ ได้แก่ การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการหารายได้ (Revenue-raising capacity analysis) การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้จ่าย (Expenditure needs analysis) การวิเคราะห์ภาระหนี้ (Debt analysis) การวิเคราะห์ภาระค่าใช้จ่ายด้านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับพนักงาน (Pension fund analysis) และการวิเคราะห์ระดับเงินสะสม (Internal reserve analysis) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹

¹⁰ จากการติดตามผลงานวิชาการในด้านนี้ ผู้เขียนบทความพบว่างานวิจัยที่เป็นระบบที่ปรากฏ ได้แก่ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และศูนย์บริการวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2544. เครื่องชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤษภาคม. และ จรัส สุวรรณมาลา, ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541. ฯลฯ เป็นต้น

¹¹ อนึ่ง Berne ได้เพิ่มประเด็นในการวิเคราะห์ขึ้นเป็น 8 ประการในภายหลัง โดยได้เพิ่มกรอบวิเคราะห์ในด้านความสามารถในการบริหารจัดการ (Management capability) ความเต็มใจในการเพิ่มระดับการจัดเก็บภาษีและรายได้ (Willingness to raise resources) และความเต็มใจในการให้บริการสาธารณะ (Willingness to provide services) รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก Robert Berne, "Measuring and Reporting Financial Condition," in James L. Perry. 1996. Handbook of Public Administration. Second edition. San Francisco: C.A.: Jossey-Bass Publishers. 332-347.

Berne และ Schramm กล่าวว่าคุณลักษณะสำคัญของการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีลักษณะสัมพันธ์เช่นเดียวกับ Honadle และคณะ วัตถุประสงค์ของการประเมินความเข้มแข็งทางการคลัง คือ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นและแก่ประชาชนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ได้ต่อเนื่อง ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลัง ได้แก่ งบแสดงสถานะทางการเงิน (งบดุล งบรายรับและรายจ่าย และงบกระแสเงินสด) และข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนเมืองในด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และทรัพยากรต่าง ๆ

ก. การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการหารายได้ (Revenue raising capacity)

การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ถึงสภาพเศรษฐกิจชุมชนและโครงสร้างประชากร (Economy and Demographics) สภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างการผลิตมีผลโดยตรงต่อขนาดของฐานภาษีท้องถิ่น ส่วนชุมชนที่มีสัดส่วนของประชากรในวัยพึ่งพาจำนวนมาก (เด็กและผู้สูงอายุ) ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความต้องการในการใช้จ่ายด้านการศึกษาและสวัสดิการสังคม เป็นต้น ดังนั้น การวิเคราะห์ถึงสภาพพื้นฐานของชุมชนจึงเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่สำคัญที่ช่วยให้เราเข้าใจถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อระดับการจัดเก็บรายได้และความต้องการในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อเราเข้าใจถึงสภาพพื้นฐานของชุมชนแล้ว ลำดับต่อมา คือ การวิเคราะห์ถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นฐานภาษีท้องถิ่น และรวมถึงอัตราภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บ การวิเคราะห์ถึงฐานภาษีและอัตราภาษีนี้นี้มีจุดประสงค์เพื่อประเมินถึงศักยภาพในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue raising capacity: RRC) ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ใน 2 วิธี ได้แก่ การเปรียบเทียบกับอัตราภาษีของกลุ่มตัวอย่าง (Representative Tax System: RTS) และการวิเคราะห์สมการถดถอยชนิดหลายตัวแปร (Multiple regression analysis)

การเปรียบเทียบกับอัตราภาษีของกลุ่มตัวอย่าง คือ การประเมินว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรา กำลังศึกษานั้นใช้อัตราภาษีเฉลี่ยที่จัดเก็บในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (Average representative tax rate) จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรา กำลังศึกษามีระดับรายได้ประมาณเท่าใด (ดูเชิงอรรถประกอบคำอธิบาย)¹² ส่วนการวิเคราะห์โดยวิธีสมการถดถอยชนิดหลายตัวแปร คือ การสร้างสมการขึ้นจากชุดข้อมูลขององค์กรปกครอง

¹² $RRC_A = TB_A * ATR_B$ โดยที่ RRC_A คือ ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรา กำลังศึกษา TB_A คือ ฐานภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรา กำลังศึกษา ส่วน ATR_B คือ อัตราภาษีเฉลี่ยที่จัดเก็บในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มอ้างอิง

ส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จากนั้นนำตัวแปรในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังศึกษามาแทนค่าลงในสมการดังกล่าว ก็จะได้ข้อมูลประมาณการขีดความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งดังกล่าว (ดูเชิงอรรถประกอบคำอธิบาย)¹³

ข้อมูลจากการประมาณการเช่นนี้ คือ ระดับศักยภาพในการหารายได้ หรือเรียกว่า Revenueraising capacity นั้นเอง ซึ่งศักยภาพในการหารายได้นี้อาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่ารายได้จริง (Actual revenue) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นจัดเก็บได้ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ๆ ก็เป็นไปได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งดังกล่าวจัดเก็บรายได้จริงได้ต่ำกว่าศักยภาพในการหารายได้แล้ว จะถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นยังมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นได้อีกในอนาคต (Untapped revenue) หรืออาจเรียกได้ว่ามีระดับรายได้สำรอง (Revenue reserve) นั้นเอง ข้อมูลเช่นนี้ยังมีประโยชน์สำหรับใช้ในการประเมินถึงระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Tax effort) อีกประการหนึ่งด้วย¹⁴

ข. การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้จ่าย (Expenditure needs)

การวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้จ่าย คือ การพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายสำหรับการจัดบริการสาธารณะอยู่ในระดับใด การประเมินระดับความต้องการในการใช้จ่ายสำหรับการจัดบริการสาธารณะ (Expenditure needs) นั้น จะมีหลักการคล้ายคลึงกับการประเมินศักยภาพในการหารายได้ด้วยเทคนิค Multiple regression analysis กล่าวคือ จะมีการพิจารณาถึงตัวแปรต่าง ๆ (Need factors) ในทางเศรษฐกิจและในเชิงประชากรของชุมชนท้องถิ่นที่กำลังศึกษาเปรียบเทียบกับชุมชนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ในกลุ่มตัวอย่าง ตัวแปรเหล่านี้จะมีผลโดยตรงต่อระดับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อัตราการว่างงาน สัดส่วนของบ้านเรือนที่เสื่อมโทรม สัดส่วนของประชากรในกลุ่มเด็กและผู้สูงอายุ

¹³ $RRC_A = \alpha + \beta_{1B} X_{1A} + \beta_{2B} X_{2A} + \dots + \beta_{NB} X_{NA} + \varepsilon_B$ โดยที่ RRC_A คือ ขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรากำลังศึกษา $\beta_{1B} \dots \beta_{NB}$ คือ ค่าสัมประสิทธิ์ (ค่าเฉลี่ย) ของอัตราภาษีประเภทที่ 1 ถึง N ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มอ้างอิง ส่วน $X_{1A} \dots X_{NA}$ คือ ฐานภาษีที่จัดเก็บประเภทที่ 1 ถึง N ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังศึกษา สมการดังกล่าวได้มาจากการประมาณการโดยใช้ Multiple Regression

¹⁴ การใช้เทคนิคดังกล่าวในการประเมินความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความน่าเชื่อถือมากกว่าการประเมินจากวิธีการทั่วไปที่วิเคราะห์ผลการจัดเก็บภาษีจริง (actual tax/revenue collection) เปรียบเทียบกับการประมาณการรายได้ (tax/revenue forecast) เนื่องจากการประมาณการรายได้เป็นสิ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง (political manipulation) หรือขึ้นอยู่กับความพยายามทางการบริหาร (management effort) จึงอาจมีการจงใจให้การประมาณการรายได้ให้สูงกว่า (over) หรือต่ำกว่า (underestimate) ความเป็นจริงได้

หรือสัดส่วนของประชากรที่ยากจน ฯลฯ เป็นต้น¹⁵ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ดีกว่ากลุ่มตัวอย่าง (เช่น มีอัตราการว่างงานสูงกว่าหรือมีจำนวนประชากรที่ยากจนในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่าง) แต่กลับมีระดับรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจริง (Actual expenditure) ที่ต่ำกว่ากลุ่มตัวอย่าง ถือได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนี้ยังไม่สามารถจัดบริการให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน (Unmet expenditure needs)

ค. การวิเคราะห์ระดับภาระหนี้ (Debt analysis)

ความสำคัญของการประเมินระดับภาระหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ก่อหนี้มาใช้จ่ายอย่างเกินตัว มิได้ก่อให้เกิดภาระด้านภาษีแก่ประชากรในรุ่นหลังมากเกินไป และมีวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย¹⁶ มิเช่นนั้น หากระดับภาระหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูงเกินพอดี หรือการก่อหนี้เหล่านี้มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปลงทุนในโครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนกลับคืนมาในระยะยาวแล้ว ภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt service) ในแต่ละปีย่อมมีสัดส่วนที่สูง และย่อมส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณรายจ่ายเหลือสำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะในสัดส่วนที่น้อยลงตามไปด้วย

การประเมินภาระหนี้สินสามารถกระทำได้ในหลายมิติ ในมิติแรก คือ การประเมินระดับภาระหนี้ตามข้อกำหนดของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในมิติต่อมา คือ การประเมินระดับหนี้สาธารณะในระยะสั้นและในระยะยาวและเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และในมิติที่สาม คือ การประเมินสัดส่วนค่าใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt service ratio) โดยเปรียบเทียบสัดส่วนกับรายจ่ายในด้านอื่น ๆ หรืออาจเปรียบเทียบกับรายได้ท้องถิ่น เป็นต้น

ง. การวิเคราะห์ภาระค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Pension fund analysis)

การประเมินค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรโดยเฉพาะในส่วนของสวัสดิการและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของพนักงานท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่งเช่นกัน การประเมินภาระค่าใช้จ่ายใน

¹⁵ $\sum_{i=1}^n FN_i = \text{Workload} * \text{Standard costs per unit}$ โดยที่ปัจจัยภาระงาน (workload) ได้มาจากการพิจารณาดัชนีชี้วัดทางสังคม (social indicators) ต่าง ๆ ที่นำไปสู่การกำหนดรายจ่ายหรือการจัดทำงบประมาณภาครัฐเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ค่า 1, 2,..., n หมายถึง บริการสาธารณะประเภทที่ 1, 2,...,n นั้นเอง

¹⁶ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินมาใช้ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ และมีข้อกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถก่อหนี้เพื่อนำมาใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายประจำได้แต่อย่างใด

ด้านนี้มีทั้งการประเมินในระยะสั้นและการประเมินในระยะยาว การประเมินในระยะสั้น คือ การประเมินว่าระดับค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการ และเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อยู่ในระดับที่สูงหรือต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง การประเมิน ค่าใช้จ่ายในด้านนี้ทำให้เราทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งดังกล่าวมีภาระค่าใช้จ่าย ในด้านบุคลากรเป็นเช่นใดและมีขีดความสามารถในการบริหารบุคลากรมากน้อยเพียงใดเมื่อ เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ข้อมูลเหล่านี้ย่อมช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่น สามารถใช้ในการกำหนดมาตรการด้านการบริหารบุคคลที่เหมาะสมได้ต่อไป

ส่วนการประเมินในระยะยาว คือ การพิจารณาถึงความยั่งยืนทางการเงินของกองทุน ดังกล่าว ตามปกติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายผลประโยชน์ (Benefit plans) ให้แก่พนักงาน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน การบริหารเงิน กองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่มีเสถียรภาพ คือ มีระดับของทรัพย์สินและเงินสมทบที่จ่ายเข้ากองทุนใน แต่ละปีในสัดส่วนที่เพียงพอสำหรับการจ่ายเงินผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่พนักงานในระยะยาว ทั้งนี้ หากสัดส่วนของเงินสมทบที่ไหลเข้ากองทุนไม่เพียงพอกับระดับเงินผลประโยชน์ที่ไหล ออกจากกองทุนแล้ว พนักงานท้องถิ่นที่จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากกองทุนดังกล่าวอาจ ไม่ได้ผลตอบแทนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และอาจก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องนำเงินงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะมาจ่ายเป็นผล ประโยชน์ตอบแทนดังกล่าว¹⁷ และทำให้มีเงินงบประมาณสำหรับใช้ในการจัดบริการสาธารณะ ลดน้อยลง

จ. การวิเคราะห์ระดับเงินสะสม (Internal reserve analysis)

การบริหารงานท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับสถานะเศรษฐกิจของชุมชน ความ ไม่แน่นอนของวงจรเศรษฐกิจย่อมส่งผลกระทบต่อระดับรายได้และการใช้จ่ายขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในช่วงเศรษฐกิจขาลง สถานภาพท้องถิ่นมีขนาดเล็กถดถอย อัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้น้อยลง หากแต่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายในการจัด สวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้น ภายใต้สภาวะดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประสบกับแรง กดดันทางการเงินอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินสะสมจึงถือเป็น กันชนทางการเงิน (Financial buffer) ประการหนึ่งที่ผู้บริหารสามารถนำเงินสะสมดังกล่าว มาใช้จ่ายเพื่ออุดช่องว่างทางการเงินคล่องระหว่างรายได้และรายจ่ายที่ไม่สมดุลกันในช่วงที่สภาวะ

¹⁷ อนึ่ง ผลกระทบดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการจ่ายเงินเข้ากองทุน (Financing schemes) หากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการจ่ายเงินเข้ากองทุนในระดับที่ครอบคลุมเงินผลประโยชน์ตอบแทนทั้งหมดที่จะจ่ายให้ พนักงาน (Advanced funding หรือ Fully funded) ย่อมช่วยให้การบริหารการเงินของกองทุนดังกล่าว มีเสถียรภาพมากกว่าวิธีการจ่ายเงินผลประโยชน์ให้แก่พนักงานเมื่อถึงเวลา (Pay-as-you-go)

เศรษฐกิจผันผวนได้ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ระดับเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจพิจารณาได้จากระดับเงินสะสมเมื่อเทียบกับขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระดับเงินสะสมเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของเมืองหรือของจังหวัด เป็นต้น

ฉ. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Berne และ Schramm ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นไว้หลายประการ ประการแรก การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังในระยะสั้นอาจให้ผลการวิเคราะห์ที่แตกต่างไปจากการวิเคราะห์ในระยะยาว กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะทางการคลังที่ดีในระยะสั้น และสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอในปัจจุบันนั้น มิได้หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีเสถียรภาพทางการเงินการคลังสำหรับการจัดบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องในระยะยาว ประการต่อมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขีดความสามารถทางการคลังมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างและระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนเป็นสำคัญ ดังนั้น การประเมินสถานะทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ทั้งในส่วนของปัจจัยที่ปรากฏอย่างชัดเจนในปัจจุบันและปัจจัยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตซึ่งอาจส่งผลโดยตรงต่อสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรากำลังพิจารณา ปัจจัยที่ปรากฏชัดเจน เช่น สภาวะเศรษฐกิจและระดับการจ้างงานในชุมชน ส่วนสภาวะที่อาจไม่ปรากฏชัดเจนในปัจจุบัน เช่น แนวโน้มของการเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ หรือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร หากเกิดภัยธรรมชาติเหล่านี้ขึ้นแล้วย่อมทำให้ระดับภาษีท้องถิ่นลดลงอีกทั้งระดับความจำเป็นในการใช้จ่ายก็เพิ่มขึ้นอย่างฉับพลัน ดังนี้ เป็นต้น

ข. จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้จัดได้ว่าเป็นตำรามาตรฐานสำหรับผู้ศึกษาเรื่องการคลังท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา เนื้อหาที่นำเสนอเป็นหลักทฤษฎีที่มีการพัฒนาขึ้นอย่างเป็นระบบ และมีการนิตัวอย่างที่นำเสนอถึงการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังโดยเทคนิคที่ได้นำเสนอไว้อย่างละเอียดและชัดเจน และมีลำดับการนำเสนอเนื้อหาและกรณีตัวอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ถึงแม้ว่าหนังสือเล่มดังกล่าวจะได้รับการตีพิมพ์ขึ้นมาเป็นเวลานานก็ตาม เนื้อหาหลักของหนังสือเล่มนี้ยังคงมีความ

ทันสมัย และยังเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ได้รับความนิยมอยู่ในปัจจุบัน¹⁸ และนับได้ว่ามีประโยชน์ต่อการนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนที่สำคัญของเทคนิคการเปรียบเทียบกับกลุ่มตัวอย่าง (Representative system) ดังที่ Berne และ Schramm นำเสนอนั้น อยู่ที่สมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ดังกล่าว เทคนิคเช่นนี้อยู่บนฐานคิดที่ว่าหากกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในอัตราเดียวกัน (Hypothetically uniformed tax rates) จะนำไปสู่ภาพของขีดความสามารถที่แท้จริงในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ข้อสมมติเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีอิสระทางการคลังในระดับหนึ่งที่จะกำหนดอัตราและประเภทภาษีที่จะจัดเก็บในดินแดนการปกครองของตนเอง ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมืองและการบริหาร การกำหนดข้อสมมติดังกล่าวจึงอาจทำให้ภาพของสถานะทางการคลังที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบิดเบือนไปจากความเป็นจริงได้

ประการต่อมา ผลการวิเคราะห์โดยเทคนิคที่นำเสนอโดย Berne และ Schramm นั้น ในบางกรณีอาจทำให้เกิดการขึ้นาประเด็นไปสู่การตีความที่ผิดพลาดได้ การประเมินระดับความสามารถในการจัดหารายได้ (Revenue-raising capacity: RRC) หรือการประเมินระดับรายจ่ายที่ควรจะเป็น (Expenditure needs: EN) บ่งบอกนัยถึงการมีอยู่ของ “ระดับดุลยภาพ (optimal level)” ของระดับการจัดหารายได้หรือการใช้จ่ายสาธารณะที่ควรจะเป็น และทำให้ตีความได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับการจัดเก็บรายได้หรือระดับการใช้จ่ายที่แท้จริง (Actual revenue & expenditure) ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น จัดอยู่ในจำพวกองค์กรที่มี ความบกพร่อง (Suboptimal) ทางทางการคลัง

¹⁸ งานวิจัยที่ใช้กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวอ่านได้จาก ตัวอย่างเช่น 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; Hendrick, Rebecca. 2004. “Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Government: Focus on Chicago Suburban Municipalities” *Urban Affairs Review*. Vol. 40 No. 1: pp. 78-114; และ Tannenwald, Robert. 1998. “Come the Devolution, Will States Be Able to Respond?”. *New England Economic Review*. May/June 1998: pp. 53-73. หรือผู้ที่ต้องการอ่านงานวิจัยฉบับเต็มในเรื่องนี้ ได้แก่ Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1962, *Measures of State and Local Fiscal Capacity and Tax Effort*, M16, Washington, D.C. (สามารถ Download เอกสารฉบับเต็มได้จาก <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/BrowseTitles.htm#sfff>)

ผู้เขียนเห็นว่าการตีความในลักษณะดังกล่าวมีความผิดพลาด (misleading) เป็นอย่างยิ่ง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดจะมีระดับภาระภาษี (ระดับการจัดเก็บรายได้ที่แท้จริง) หรือระดับการใช้จ่ายที่มากกว่าหรือต่ำกว่าค่าเฉลี่ยอาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจหรือเจตนาของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว แนวคิดเช่นนี้ได้รับการอธิบายไว้อย่างชัดเจนจากงานเขียนของ Charles Tiebout (1956)¹⁹ ในสมมติฐานเกี่ยวกับ “การลงคะแนนเสียงด้วยเท้า (Vote with feet)” ประชาชนในชุมชนหนึ่ง ๆ อาจเลือก (โดยการลงคะแนนเสียงผ่านกลไกทางการเมืองท้องถิ่น) ที่จะให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก มีการจัดบริการสาธารณะเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อที่ภาระภาษีโดยรวมไม่ต้องสูงเกินไป ในกรณีเช่นนี้ เราจึงมีอาจกล่าวได้ว่าระดับรายได้กับการใช้จ่ายที่แท้จริงที่ต่ำกว่าระดับค่าเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ จะด้อยคุณภาพแต่ประการใด ดังนั้น การตีความผลการวิเคราะห์ด้วยเทคนิคดังที่ Berne และ Schramm นำเสนอไว้นั้น จึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ

นอกจากนี้ หากมองย้อนกลับมาสู่ระบบการบริหารงานภาครัฐและระบบข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นของไทย จะเห็นได้ว่าเทคนิควิธีการของหนังสือเล่มนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลทางการคลังท้องถิ่นที่มากพอสมควร โดยเฉพาะข้อมูลจากงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์สมการเชิงถดถอย (Multiple regression) ดังนั้น การที่จะใช้เทคนิควิเคราะห์ดังกล่าวได้จึงต้องการความมีอยู่ของข้อมูล (Data availability) อีกทั้งผู้ที่ทำการวิเคราะห์ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจด้านการคลังท้องถิ่น มีความสามารถในการอ่านงบการเงินอย่างง่าย และมีความเข้าใจเรื่องการวิเคราะห์สมการถดถอยที่ดีพอสมควร หนังสือเล่มนี้จึงอาจมีประโยชน์ในวงจำกัดเพียงเฉพาะนักวิชาการในด้านการคลังท้องถิ่น หรือผู้ที่ปฏิบัติงานโดยตรงเกี่ยวกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แน่นอนว่าการนำเนื้อหาทฤษฎีจากสังคมตะวันตกมาใช้ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งมีพัฒนาการของระบบการคลังท้องถิ่นและข้อมูลพื้นฐานสำหรับการบริหารท้องถิ่นในระดับจำกัด เช่น อำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน อำนาจในการก่อหนี้สาธารณะ รายจ่ายด้านกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ข้อมูลเกี่ยวกับระดับรายได้ของประชากรในชุมชน อัตราการว่างงาน โครงสร้างประชากร และรวมถึงการจัดทำรายงานทางการเงินการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น การนำหลักการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังในประเด็นต่าง ๆ ที่หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอไว้นั้น จึงมีอาจนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้อย่างตรงไปตรงมา ประเด็นวิเคราะห์บางส่วนอาจไม่สอดคล้องหรือมีความหมายที่เป็นประโยชน์ในทางบริหารมากเท่าใดนัก ผู้ที่อ่านหนังสือดังกล่าวจึงควรตระหนักถึงข้อจำกัดประการนี้

¹⁹ Tiebout, C. 1956. “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*. Vol. 64: pp. 416-424.

Ladd, Helen F. and John Yinger. 1989. America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy. MD: John Hopkins University Press.

หนังสือเล่มนี้เป็นตัวอย่างของการนำกรอบวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ในการวิเคราะห์กับเมืองขนาดใหญ่ทั่วสหรัฐอเมริกาจำนวน 86 แห่ง ในช่วงทศวรรษ 1970-1980s สมมติฐานที่หนังสือเล่มนี้ใช้มีสองประการ ประการแรก เป็นการวิเคราะห์โดยมีสมมติฐานว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีสภาพแวดล้อมทางการบริหาร และข้อกำหนดของกฎหมายเหมือนกัน ประการที่สอง เป็นการวิเคราะห์โดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีข้อจำกัดทางการคลัง สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และประชากร และข้อกำหนดของกฎหมายที่แตกต่างกัน²⁰

ก. กรอบวิเคราะห์หลัก

ฐานความคิดหลักของเทคนิควิเคราะห์ที่นำเสนอโดย Ladd และ Yinger มีความคล้ายคลึงกับระบบ Representative system ที่นำเสนอโดย Berne และ Schramm ก่อนหน้านี้ แต่ทว่ามีความแตกต่างกันในการใช้ตัวแปรสำหรับการวิเคราะห์ งานของ Berne และ Schramm จะใช้อัตราภาษีโดยเฉลี่ย (Representative tax rate) หรือระดับการใช้จ่ายโดยเฉลี่ย (Representative expenditure need) ของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อนำมาประเมินถึงระดับศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ในทางตรงกันข้าม เทคนิควิธีของ Ladd และ Yinger จะใช้ตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมมากเป็นเครื่องบ่งบอกถึงระดับความสามารถในการจัดเก็บภาษีและระดับการใช้จ่ายที่ควรจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยที่การประเมินระดับศักยภาพในการหารายได้ (Revenue-raising capacity) ได้มาจากการประมาณการโดย $RRC = K*Y(1+e)$ โดยที่ K คือ ค่าเฉลี่ยของภาระภาษีที่จัดเก็บ ซึ่งคำนวณจากภาษีที่จัดเก็บได้จริงหารด้วยฐานภาษีทั้งหมด ($K = \text{Tax Rate}/\text{Tax Base}$) ส่วนค่า Y คือ ระดับรายได้เฉลี่ยของประชากร และค่า e คือ สัดส่วนของภาระภาษีที่สามารถผลักภาระ (Tax export ratio) ให้แก่ผู้สัญจรไปมาหรือผู้ที่มิใช่ประชาชนหรือประชากรแฝงในเมืองดังกล่าว (Non-resident หรือ commuter) ดังนั้น ระดับความสามารถในการจัดหารายได้ที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับ

²⁰ เนื่องจากเนื้อหาหลักของหนังสือเล่มนี้เป็นการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจและความเข้มแข็งทางการคลังของเมืองต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนบทความเห็นว่าเนื้อดังกล่าวมีประโยชน์ไม่มากนักในการนำมาบรรจุไว้ในส่วนหนึ่งของบทความชิ้นนี้ จึงจะนำเสนอเฉพาะผลการวิเคราะห์หลัก และ implications ที่ได้จากการใช้กรอบวิเคราะห์ดังกล่าวในการกำหนดนโยบายด้านการคลังท้องถิ่นเพียงเท่านั้น

(1) รายได้ที่จัดเก็บจากพลเมือง ซึ่งเท่ากับ $K*Y$, และ (2) รายได้ที่จัดเก็บจาก Non-resident ซึ่งจะเท่ากับ $eK*Y$ โดยที่สัดส่วนของการผลักภาระภาษีให้กับประชาชนภายนอก หรือค่า e นั้นได้มาจากการประมาณสัดส่วนการแบกรับภาระภาษีแต่ละประเภทโดยพลเมืองในชุมชนกับประชากรภายนอก²¹

ในทำนองเดียวกัน การประเมินระดับความจำเป็นในการใช้จ่าย (Expenditure need หรือ EN) จะพิจารณาจากตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจของเมืองแต่ละแห่งที่นำไปสู่การจัดทำแผนงานสาธารณะตามฟังก์ชันดังนี้ $EN = f(\text{service responsibilities, quality of services, unit costs})$ โดยที่ตัวแปรทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร อัตราการว่างงาน สัดส่วนของประชากรวัยพึ่งพิง (อายุต่ำกว่า 18 และมากกว่า 65 ปี) สัดส่วนของประชากรกลุ่มยากจน สถิติอาชญากรรม สัดส่วนของบ้านเรือนที่มีอายุเก่าแก่ ฯลฯ เป็นต้น และจะนำมาประมวลผลโดยเทคนิควิเคราะห์สมการถดถอย (Multiple regression analysis) เพื่อหาค่าสัมประสิทธิ์ (coefficient) ของตัวแปรอิสระต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระดับการใช้จ่าย

เมื่อได้ประเมินถึงระดับความสามารถในการจัดหารายได้และความจำเป็นในการใช้จ่ายแล้ว ก็จะนำไปสู่การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลัง (Fiscal Health) ซึ่งก็คือ การประเมินถึงขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาทรัพยากรเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอและยั่งยืนนั่นเอง การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังทำได้โดย

$$\text{Fiscal Health Index (FHI)} = (RRC - EN) / RRC * 100 \quad \dots[1]$$

ค่าของ FHI ที่เป็นบวก หมายความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีศักยภาพในการหารายได้ที่สูงกว่าความจำเป็นในการใช้จ่าย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นดังกล่าวอาจจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้นหรืออาจปรับลดภาระภาษีได้ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่า FHI ติดลบย่อมชี้ถึงสถานะของแรงกดดันทางการคลัง และสะท้อนให้เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือทางการคลังจากรัฐบาลกลาง เช่น เงินอุดหนุน/เงินโอน เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเพื่อช่วยให้อัดข้อจำกัดทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

²¹ Ladd และ Yinger อธิบายถึงข้อจำกัดของสัดส่วนการผลักภาระภาษีว่ายังปราศจากการศึกษาอย่างเป็นระบบ ในด้านนี้ งานของเขาจึงสมมติค่าสัดส่วนการผลักภาระภาษีของฐานภาษีแต่ละประเภทดังนี้ ภาษีทรัพย์สิน (property tax) สามารถผลักภาระให้แก่ประชาชนภายนอกได้ประมาณร้อยละ 50 ส่วนภาษีเงินได้และภาษีการขายเป็นภาระที่แบกรับโดยประชาชนภายนอกประมาณร้อยละ 25 ของรายได้ทั้งหมดของภาษีทั้งสองประเภท รายละเอียดคำอธิบายอ่านเพิ่มเติมได้จากหน้า 47-48 ในหนังสือเล่มดังกล่าว

ข. ข้อค้นพบจากการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ที่ Ladd และ Yinger นำเสนอไว้ ก็คือ ความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชนเป็นคนละประเด็นกับความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนที่มีสภาวะเศรษฐกิจดี มีการจ้างงานสูง มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง อาจมิได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นจะมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเสมอไป สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างสภาวะเศรษฐกิจชุมชนกับความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่น คือ สัดส่วนของประชากรแฝง (Non-residential population) และโครงสร้างการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นนั่นเอง

คำอธิบายในประเด็นนี้ ก็คือ ประชากรแฝงมักจะมีสัดส่วนสูงในเมืองที่มีการจ้างงานเป็นจำนวนมาก ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนส่วนหนึ่งจึงตกเป็นรายได้ของประชากรที่อพยพหรือที่เดินทางเข้ามาทำงานในเมือง แน่นอนว่าการที่เมือง ๆ หนึ่งมีประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูงย่อมทำให้เกิดความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะเพิ่มสูงขึ้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากประชากรแฝงเหล่านี้ได้แล้ว โดยเฉพาะโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่อิงกับภาษีทรัพย์สินเป็นหลัก ย่อมทำให้ภาระภาษีส่วนใหญ่ตกอยู่กับประชาชนที่อาศัยในเมืองอยู่แต่เดิม ก่อให้เกิดการกระจายภาระภาษีที่ขาดความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ และย่อมกลายเป็นแรงกดดันทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ Ladd และ Yinger จึงได้เสนอวิธีการในการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกระจายภาระภาษี (หนังสือใช้คำว่า การส่งออกภาระภาษี หรือ Tax exporting) ให้แก่ประชากรแฝงเหล่านี้ช่วยแบกรับ เช่น กำหนดนโยบายจัดเก็บภาษีเงินได้ และภาษีการบริโภคหรือภาษีการขาย หรือจัดเก็บค่าบริการ/ค่าธรรมเนียมในการให้บริการ ฯลฯ เป็นต้น ฐานภาษีเหล่านี้มีได้คงอยู่กับถิ่นที่อยู่อาศัย ประชากรที่สัญจรไปมาหรือเดินทางเข้ามาทำงานในเมืองย่อมเข้าข่ายที่ต้องเสียภาษีหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีประเภทเหล่านี้ ข้อเสนอเช่นนี้ย่อมช่วยให้ประชากรที่เดินทางสัญจรไปมาหรือประชากรแฝง (Non-resident) ช่วยแบกรับต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะในระดับที่เหมาะสมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ

นอกจากนี้ผลการศึกษาของ Ladd และ Yinger ยังแสดงให้เห็นอีกด้วยว่าเมืองขนาดใหญ่และประชากรมีระดับรายได้เฉลี่ยที่สูง มิได้หมายความว่าส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองแห่งนั้นมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเสมอไป และในทางกลับกันสำหรับเมืองขนาดเล็กและประชากรมีรายได้ไม่สูงนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองดังกล่าวก็อาจมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็งมากกว่าเมืองขนาดใหญ่ก็เป็นได้ ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความเจริญทางเศรษฐกิจในชุมชนจึงเป็นเรื่องที่แยกออกจากขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่จำเป็นต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกัน

ค. จุดเด่นและข้อจำกัดของหนังสือ

หนังสือเล่มนี้เขียนขึ้นจากงานวิจัยที่ถือได้ว่าเป็นงานชิ้นบุกเบิกในการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงกว้างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 86 แห่ง แต่ทว่าผลการศึกษาที่ได้รับก่อให้เกิดความเข้าใจในเชิงลึกที่มีต่อสถานะทางการคลังของท้องถิ่นและนำไปสู่การกำหนดนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรม งานวิจัยชิ้นดังกล่าวน่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับการเริ่มต้นศึกษาวิจัยในเรื่องนี้กันอย่างจริงจังในประเทศไทยเรา

ประโยชน์ที่ได้รับจากหนังสือเล่มนี้มีหลายประการ ประการแรก การวิเคราะห์ที่แยกมิติของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และชุมชนออกจากมิติเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ละขั้นตอน ทำให้เราเข้าใจแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร ที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ประการที่สอง การวิเคราะห์ถึงขีดความสามารถในการหารายได้และความต้องการในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เราเข้าใจถึงระดับความพยายามในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ได้รับทราบข้อมูลสำคัญสำหรับใช้ประเมินความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ และทำให้ได้รับทราบข้อมูลว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดมีระดับการใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะอย่างไร และควรเพิ่มหรือปรับลดบริการในด้านใดบ้าง

นอกจากนี้ ผลการศึกษาสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ยังคงมีช่องว่างของขีดความสามารถทางการคลัง (Fiscal imbalance) ผลการศึกษาของ Ladd และ Yinger ทำให้เราทราบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระดับรายได้ที่จำกัดนั้นเกิดขึ้นได้จากข้อจำกัดของสภาวะเศรษฐกิจชุมชนหรือสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและโครงสร้างประชากร หรือเกิดจากการขาดความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และทำให้เราทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังขาดแคลนทรัพยากรสำหรับนำไปใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย เป็นต้น

ข้อมูลเหล่านี้ย่อมช่วยให้รัฐบาลกำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนแบบเจาะจง (Specific grant) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาข้อจำกัดทางการคลังอันเนื่องมาจากปัจจัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจควบคุมได้ การให้เงินอุดหนุนในลักษณะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลดี คือ ไม่บิดเบือนความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยลดแรงกดดันทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสอดคล้องกับสภาพความจำเป็นอย่างแท้จริง อันมีผลต่อเนื่องสำหรับการเพิ่มระดับคุณภาพหรือขอบเขตของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของงานดังกล่าวมีหลายประการที่ควรได้รับการพิจารณาในที่นี้ ประการแรก การศึกษาความเข้มแข็งทางการคลังโดยวิธีวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Benchmarking) ดังที่ใช้โดย Ladd และ Yinger นั้นมีข้อจำกัดในตัว กล่าวคือ การเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาย่อมมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการวิเคราะห์และความน่าเชื่อถือของผลการศึกษา ความยากลำบากประการหนึ่ง ก็คือ กลุ่มตัวอย่างอาจไม่สามารถสะท้อนคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดได้อย่างเพียงพอ

ข้อจำกัดประการต่อมาที่งานวิจัยชิ้นนี้มิได้วิเคราะห์และอธิบายไปถึง คือ การตัดตัวแปรทางการเมืองและการบริหารออกไปจากการพิจารณา²² การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งจะมีระดับการใช้จ่ายสาธารณะที่แท้จริง (Actual public expenditure) ต่ำกว่าระดับการใช้จ่ายที่ควรจะเป็น (Expenditure need) อาจมิได้หมายความว่าความบกพร่องทางการคลังแต่ประการใด ประชาชนในชุมชนอาจไม่ยินยอมพร้อมใจที่จะแบกรับต้นทุนของการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะในเมืองที่มีสัดส่วนของประชากรแฝงหรือสัดส่วนของประชากรกลุ่มยากจนสูง ประชากรกลุ่มดังกล่าวมีลักษณะของ Tax eater กล่าวคือ มีผลทำให้ต้นทุนบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น แต่มิได้ช่วยแบกรับภาระภาษีแต่ประการใด ในกรณีเช่นนี้ ประชากรของเมืองอาจยินดีที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองจัดบริการสาธารณะพื้นฐานเท่าที่จำเป็น ซึ่งให้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยที่ควรจะเป็นได้

นอกจากนี้ คุณลักษณะเฉพาะทางการเมืองและการบริหารบางประการยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่นมีอาจวัดได้ด้วยตัวแปรในเชิงปริมาณตามกรอบการวิเคราะห์ที่งานวิจัยชิ้นนี้ได้ใช้ คุณลักษณะเหล่านี้ เช่น ศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทักษะของผู้นำท้องถิ่น และความเข้มแข็งของประชาชนและกลไกทางการเมืองในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการบริหารอาจทำให้ระดับต้นทุน/ค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะลดลง การที่ระดับรายจ่ายสาธารณะต่ำกว่าค่าเฉลี่ยจึงอาจมิใช่สิ่งที่เลวร้าย หากแต่เกิดขึ้นเนื่องจากประสิทธิภาพของการทำงานอยู่ในระดับสูงนั่นเอง ดังนั้นเป็นต้น ฉะนั้น หากเราสามารถผนวกข้อมูลในด้านต่าง ๆ เหล่านี้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์และการตีความถึงความเข้มแข็งทางการคลังได้แล้ว ก็จะช่วยให้ผลการวิเคราะห์มีความถูกต้องและเกิดความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

ประการต่อมา คือ การประมาณการสัดส่วนของความสามารถในการผลักภาระภาษีให้ประชากรนอกชุมชน (Tax export ratio) ดังที่ได้กล่าวแล้วว่างานของ Ladd และ Yinger ใช้การประมาณการสัดส่วนดังกล่าวโดยคร่าว ๆ สัดส่วนดังกล่าวย่อมมีผลโดยตรงต่อการประเมินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ค่าการประมาณการที่ไม่ตรงกับ

²² Ladd และ Yinger ตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าว และอธิบายข้อจำกัดเช่นนี้ไว้ในงานของเขาอย่างตรงไปตรงมา

ความเป็นจริงย่อมทำให้การประเมินศักยภาพทางการคลังคลาดเคลื่อนได้เช่นกัน งานวิจัยในอนาคตในเรื่องนี้จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่ง

ความส่งท้าย: บทสังเคราะห์เชิงนโยบายสำหรับการพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นและการศึกษาวิจัยเรื่องความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

เมื่อผู้เขียนบทความได้อ่านหนังสือทั้งสามเล่มนี้ ก็อดไม่ได้ที่จะย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบการคลังท้องถิ่นของไทยเรา และรวมถึงการศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนพบว่าการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ยังมีจำนวนไม่มากนัก และต้องการเรียกร้องให้นักวิชาการและนักปฏิบัติให้ความสำคัญกับการศึกษาในเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นศึกษาวิจัยในเรื่องดังกล่าวนี้คงกระทำมิได้ง่ายนัก สาเหตุสำคัญคงเป็นประเด็นเรื่องความมีอยู่ของข้อมูล (Data availability) ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัย หากพิจารณาถึงเนื้อหาของบทความที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นนั้น ผู้อ่านจะเห็นได้ว่าหากปราศจากซึ่งข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญ ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับชุมชน ข้อมูลเศรษฐกิจชุมชน รายได้ประชากร โครงสร้างประชากร และข้อมูลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์เรื่องความเข้มแข็งทางการคลังก็คงจะเกิดขึ้นมิได้

ดังนั้น ผู้เขียนบทความใคร่ขอเสนอให้มีการพัฒนาข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และวางแผนในการจัดบริการสาธารณะ และสำหรับการวิเคราะห์เรื่องความเข้มแข็งทางการคลังอย่างเป็นระบบระเบียบเป็นลำดับแรก ระบบข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้หมายความว่าระบบดังกล่าวต้องเป็นฐานข้อมูลที่มีการลงทุนสูงหรือต้องใช้เทคโนโลยีที่สลับซับซ้อนแต่อย่างใด หากควรเป็นระบบที่ออกแบบให้จัดเก็บข้อมูลได้ง่าย มีความสะดวก ง่ายต่อการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย มีค่าใช้จ่ายที่ประหยัดตามสมควร และเป็นฐานข้อมูลที่ใช้งานได้สะดวกและเอื้อต่อการใช้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในเชิงระนาบและในเชิงลึก และควรเป็นระบบข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถจัดเก็บได้ภายใต้ระบบมาตรฐานทางบัญชี และข้อมูลทางการคลังเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างองค์กรนั่นเอง

นอกจากนี้ ผู้เขียนบทความต้องการเรียกร้องให้นักวิชาการไทยให้ความสนใจในการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การวิจัยในเรื่องนี้นอกจากจะช่วยให้เรามีข้อมูลพื้นฐานสำหรับใช้ในการวางแผนการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คำนึงถึงความต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพทางการคลังแล้ว ยังช่วยให้เรามีข้อมูลสำคัญสำหรับใช้ในการกำหนดนโยบายภาษีและการคลังท้องถิ่น และใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอีกด้วย

ปัจจุบัน นักวิชาการหลายท่านได้เรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีและการก่อกำหนดค่าธรรมเนียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น²³ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนบทความเห็นว่าหากเราไม่สามารถวิเคราะห์ได้อย่างเป็นระบบและชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ มีศักยภาพในการจัดหารายได้ท้องถิ่นที่แท้จริงเป็นเท่าใด หรือหากไม่สามารถประเมินได้ว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการก่อกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นแล้วจะสามารถชำระหนี้สินได้หรือไม่แล้วนั้น การให้อำนาจเพิ่มขึ้นแก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีหรือในการก่อกำหนดค่าธรรมเนียม อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีก็เป็นได้

สำหรับการใช้ประโยชน์ในการกำหนดสัดส่วนของการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผลการศึกษารายงานในเรื่องดังกล่าวช่วยป้องกันปัญหาการขาดความพยายามในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรแฝงในสัดส่วนที่สูงได้ การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างถิ่น โดยเฉพาะในเมืองขนาดใหญ่ ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเมืองเหล่านี้ประสบปัญหาแรงกดดันด้านการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเมืองเหล่านี้ต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดบริการสาธารณะที่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ

หากเราสามารถวิเคราะห์ได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาทางการคลังมีสาเหตุมาจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมแล้วนั้น เราอาจกำหนดนโยบายในการให้เงินอุดหนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสอดคล้องกับความจำเป็นที่แท้จริง และช่วยสร้างแรงกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ ในประเด็นนี้เอง เราอาจเชื่อมโยงไปถึงนโยบายการพัฒนารายได้ท้องถิ่นโดยการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจัดเก็บในรูปของภาษีเพิ่ม (Surcharged tax) จากอัตราเดิมที่รัฐบาลกลางจัดเก็บในปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีในลักษณะนี้อาจเหมาะสมกับเมืองที่มีจำนวนประชากรแฝงในพื้นที่จำนวนมาก ประชากรแฝงเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากบริการต่าง ๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อาจมิได้ร่วมแบกรับภาระภาษีท้องถิ่นมากเท่าใดนัก การจัดเก็บภาษีเพิ่มโดยองค์กรปกครอง

²³ ตัวอย่างเช่น Direk Patamasiriwat. 2006. *Revenue Assignment Issues to Support Further Decentralization in Thailand: Broadening Local Tax Base and Suggested Themes for Future Researches*. Paper presented in the workshop on Improving Local Public Services in Thailand jointly organized by the Institute for Local Government Initiatives, Chulalongkorn University and the World Bank Institute, at Royal Phuket City Hotel Phuket Thailand during May 17-19, 2006 และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังเพื่อสังคม: จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า, กรุงเทพฯ: พีเอสพีริ่ง, กุมภาพันธ์ 2549.

ส่วนท้องถิ่นเช่นนี้ย่อมช่วยให้การกระจายภาระภาษีท้องถิ่นมีความเป็นธรรมตามหลักผลประโยชน์ที่ได้รับเพิ่มมากขึ้น

ท้ายที่สุด บทความขึ้นนี้ก็ได้มีจุดประสงค์ที่ต้องการเห็นการบริหารงานคลังท้องถิ่นกลายเป็นเรื่องของเทคนิค หากแต่มีจุดประสงค์เพื่อจะนำเสนอการใช้เทคนิควิธีวิเคราะห์และประมวลข้อมูลด้านการคลังที่นำไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นในระยะยาว ความเข้มแข็งของสถานะทางการคลังท้องถิ่นเป็นเพียงองค์ประกอบทางการบริหารประการหนึ่งที่จะช่วยนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีเสถียรภาพเท่านั้น หัวใจหลักของการบริหารงานท้องถิ่นมิใช่การมีเป้าหมายสุดท้ายอยู่ที่การมีสถานะทางการคลังที่เข้มแข็ง หากแต่อยู่ที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งและความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะพำนักอาศัยในถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลก็ตาม