

# เศรษฐกิจ' ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

## เชียงใหม่มหานคร:

### อนาคตการกระจายอำนาจ ประเทศไทย?

รศ.ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการจัดกิจกรรมรำลึกถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พร้อมกับการเฉลิมฉลองของกลุ่มต่างๆ ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มุ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจปกครองตนเองด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ได้มีกระแสข่าวเล็กๆ ที่เกิดขึ้นคือการนำเสนอของประชาคมชาวเชียงใหม่ที่เสนอร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการจังหวัดเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... เพื่อเตรียมนำเสนอแก่รัฐบาลพิจารณาฯ จังหวัดเชียงใหม่ให้มีการปกครองรูปแบบพิเศษแบบเดียวกับกรุงเทพมหานคร

แนวคิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าสนับสนุน เพราะนอกจากสอดคล้องกับแนวคิดของการปกครองตนเองของประชาชนที่ปัจจุบันมีกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2550 เปิดโอกาสให้สามารถทำได้ภายใต้หมวดว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการแสดงถึงความต้องการปกครองดูแลตนเองของประชาชนชาวเชียงใหม่ ที่จะเป็นการช่วยลดภาระการทำหน้าที่ของรัฐบาล

ที่ผ่านมาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการมานับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 มุ่งหวังให้เป็น

การส่งเสริมการดูแลจัดการให้บริการสาธารณะต่างๆ ที่เป็นเรื่องของท้องถิ่นชุมชนให้แก่ท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจและรับผิดชอบโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง



ที่มา: <http://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=polball&month=12-2009&date=08&group=18&blog=20>

แต่ผลการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ นั้นพบทั้งความสำเร็จและอุปสรรคที่ยังไม่ได้ตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจ ทั้งในด้านการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญคือการขยายอำนาจทางการคลังหรือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มแข็งสามารถมีรายได้ของตนเองที่มากเพียงพอกับการทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างอิสระ

แม้ในภาพรวมอาจดูเหมือนว่าประเทศไทยจะประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจการคลังฯ เพราะในด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่ม

จากเพียงประมาณ 90,000 ล้านบาทในปี 2543 เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ 500,000 ล้านบาทในปัจจุบัน แต่หากพิจารณาดูเนื้อแท้ของอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับจะพบว่าอาจถดถอยมากกว่าเดิมก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ เสียอีก เนื่องจากการกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายตามความต้องการของส่วนราชการมากขึ้น ประกอบกับการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจต้อง “วิ่งเต้น” เข้าหาแหล่งเงินเอง เพราะไม่มีความชัดเจนว่าจะมีงบประมาณจัดสรรให้ในแต่ละปีจำนวนเท่าไรสำหรับใช้ในโครงการอะไร ได้สร้างปัญหาในการวางแผนการใช้จ่าย แต่ปัญหาใหญ่คือ ความต้องการโครงการที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นที่ต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่กลับเป็นโครงการหรือความต้องการของส่วนราชการที่ดูแลโครงการเสียเอง

ความพยายามผลักดันเพื่อเป็น “เชียงใหม่มหานคร” เป็นความพยายามดิ้นรนอีกรูปแบบหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและต้องการความเป็นอิสระจากกระบวนการที่เป็นอยู่ปัจจุบัน การกระจายอำนาจ ที่ดำเนินการอยู่ขณะนี้ อาจเรียกได้ว่าอยู่ในภาวะหยุดดูทิศทางลมทางการเมืองว่าจะเอาอย่างไร เพราะหากรัฐบาลมีโครงการประชานิยมของตนเองเพิ่มมากขึ้น ทำให้การจัดสรรกระจายเงินงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะประสบปัญหาข้อจำกัดงบประมาณมากขึ้นตามไปด้วย แต่หากบังคับเงื่อนไขการใช้จ่ายของรัฐบาลหรือส่วนราชการต่างๆ ความเป็นอิสระและอำนาจแท้จริงที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนของท้องถิ่นสามารถตัดสินใจแก้ไขปัญหของตนเองได้ก็จะพลอยลดน้อยลงไปด้วย

การผลักดัน “เชียงใหม่มหานคร” จึงเป็นการหาทางออกหนึ่งของชาวเชียงใหม่ที่ตื่นตัวและเห็นปัญหาที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจ ที่ยังไม่เป็นไปอย่างที่ได้ออกแบบไว้ อำนาจแท้จริงยังถูกจำกัดกับการเมืองระดับชาติที่ถูกออกแบบมาให้รวมศูนย์ การแก้ไขปัญหาก็เป็นเรื่องของท้องถิ่นกลับต้องรอคำสั่งการจากศูนย์กลางอำนาจ ทำให้เกิดความล่าช้าและอาจไม่ทันการกับปัญหาที่เกิดขึ้นจนประชาชนรู้สึกเอือมระอา และอึดอัดจนต้องออกมาหาทางออกด้วยตนเอง

แต่ความพยายามดังกล่าวของประชาคมชาวเชียงใหม่ยังต้องมีการบ้านอีกมากในความพยายาม

ขับเคลื่อนการเป็นมหานครที่ต้องพิจารณาอีกมาก โดยหัวใจสำคัญหนึ่งคือ ความเป็นอิสระด้านการเงินการคลังที่แท้จริงที่ไม่ใช่เพียงการตัดเงินรายได้ภาษีจัดเก็บจากรัฐบาลให้กับ “เชียงใหม่มหานคร” เป็นจำนวนเท่านั้นเท่านี้เพียงอย่างเดียว หากคิดเพียงเท่านี้ กระแสต่อต้านอาจจะมามาก เพราะเป็นการเดือนเนื้อของรัฐบาลออกไปและยังต้องตกอยู่ในวังวนเดิมของอำนาจการคลังที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลที่จะมีข้ออ้างเสมอในการกำหนดเงินที่จะ




ที่มา: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=101602&page=1171>

จัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หากไม่เชื่อตัวอย่างกรุงเทพมหานครที่มีผู้บริหารมาจากคนละขั้วการเมือง ถูกตัดงบประมาณจัดสรรจากรัฐบาลลงแทบทุกปี จนแทบไม่เหลืองบประมาณให้ทำโครงการใหญ่อย่างการป้องกันน้ำท่วมได้แล้ว

ความเข้มแข็งของการเป็นเมืองพิเศษนั้น ควรมาจากความพิเศษของตนเองอย่างแท้จริง จึงนำพิจารณาสร้างเครื่องมือการคลังหารายได้ภาษีของตนเองเพื่อเป็น “ภูมิคุ้มกัน” ความเป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนราชการผ่านกระบวนการจัดสรรรายได้ที่ให้แกท้องถิ่นแบบปัจจุบัน ไม่อาศัยความคิดแบบเดิมที่ยังใช้หน่วยงานรัฐบาลจัดเก็บรายได้ให้เป็นส่วนใหญ่แล้วตกลงแบ่งสัดส่วนรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้ การจัดเก็บรายได้เองของเชียงใหม่มหานครยังจะช่วยเป็นเกราะคุ้มกันความไม่แน่นอนของรายได้จัดสรรของรัฐบาลที่กำลังเผชิญกับความอ่อนไหวของภาวะการณ์เศรษฐกิจโลก ที่ทำให้เกิดความไม่แน่นอนต่อรายได้ที่จะได้รับในขณะนี้

ขณะเดียวกันเครื่องมือภาษีหรือรายได้ที่จัดเกิดเองยังมีประโยชน์อีกหลายอย่างที่จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเป็นเมืองมหานคร เพราะสามารถเป็นเครื่องมือสร้างความมีส่วนร่วม และจูงใจการเข้าร่วมคิด

ร่วมทำของประชาชนชาวเชียงใหม่ด้วยตัวเอง จึงจำเป็นต้องมีการคิดหาแหล่งรายได้ที่เป็นของเมือง เชียงใหม่อย่างแท้จริง เพื่อสามารถฐานเศรษฐกิจของตนเอง เป็นเครื่องมือส่งเสริมการพัฒนาของจังหวัดได้เอง ที่อยากเห็นการแข่งขันกันระหว่างจังหวัดต่างๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่จะสร้างความกินดีอยู่ของ ประชาชนของตนเอง ด้วยศักยภาพของตนเอง ไม่ต้องรอ รัฐบาลมาเดินสายมอบโครงการให้แบบที่เป็นอยู่ปัจจุบัน 



#### คอลัมน์เศรษฐกิจ'ธรรมศาสตร์'

มีวัตถุประสงค์เผยแพร่องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์  
สู่สาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์  
ประชาชาติธุรกิจ ตีพิมพ์บทความทุก 4 สัปดาห์  
ท่านที่สนใจอ่านบทความย้อนหลังได้ที่ [www.econ.tu.ac.th](http://www.econ.tu.ac.th)

ประสานงานและดำเนินการโดย  
คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์  
พระนคร กรุงเทพฯ 10200