

การสัมมนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวทางการดำเนินงานในอนาคต  
สำหรับนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดโดย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

ระหว่างวันที่ 11 – 12 มีนาคม 2564

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจกับโอกาสการพัฒนารายได้:

ทิศทางประเทศไทย ทิศทางท้องถิ่นไทย

โดย ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ประธานสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

“โลกใหม่หลังโควิดที่ไม่เหมือนเดิม”

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ในครั้งจะทำให้โลกใหม่หลังโควิดไม่เหมือนเดิมอีกต่อไป

ปัจจุบันมีประเทศกว่า 100 แห่งทั่วโลกได้ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และขณะนี้จำนวน 6 ประเทศที่ผิติดชำระหนี้แล้ว รัฐบาลทั่วโลกได้ประมาณการเวลาฉีดวัคซีนนี้อาจจะต้องใช้เวลาประมาณปี 2565 จึงจะสามารถฉีดวัคซีนได้อย่างทั่วถึง สำหรับประเทศไทยนั้นคาดการณ์ว่าจะสามารถแจกจ่ายวัคซีนให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงประมาณปี 2565 เช่นกัน นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ยังคงประเมินว่าการแพร่ระบาดของไวรัสในครั้งนี้จะยังไม่หมดไปอย่างง่ายๆ แม้ว่าประเทศไทยจะได้รับการแจกจ่ายวัคซีนแล้วก็ตาม แต่ประเทศเพื่อนบ้านยังไม่มีศักยภาพในจัดหาวัคซีนได้อย่างทั่วถึงมากนัก ดังนั้นการเปิดประเทศเพื่อเคลื่อนย้ายทางประชากรจึงเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 กลับมาระบาดหนักอีกครั้ง

นอกจากนี้นักวิทยาศาสตร์การแพทย์ในต่างประเทศยังมีการคาดการณ์กันว่าอาจจะมีการกลายพันธุ์ของไวรัสโควิด-19 นั้นหมายถึงว่า แม้ว่าเราจะได้รับวัคซีนเพื่อป้องกันไวรัสสายพันธุ์หนึ่งแล้ว แต่ก็อาจติดเชื้อไวรัสโควิดในอีกสายพันธุ์หนึ่งได้ สถานการณ์ทุกวันนี้ของหลายประเทศในยุโรปก็ได้เผชิญกับการกลายพันธุ์ของไวรัสโควิดในหลายสายพันธุ์แล้ว ดังนั้นการคาดการณ์ที่จะกลับมาใช้ชีวิตอย่างปกติจึงยังไม่สามารถกลับไปสู่สภาวะนั้นได้อย่างรวดเร็วนัก

ในปี 2563 สภาวะเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเกิดการหดตัวอย่างรุนแรง กิจกรรมทางเศรษฐกิจจะลดตัวอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งปี 2564 เศรษฐกิจในหลายประเทศเริ่มฟื้นตัวมากขึ้น และคาดว่าจะสามารถฟื้นตัวได้ประมาณร้อยละ 2-5 เท่านั้น นั่นหมายความว่า เศรษฐกิจของประเทศกำลังเดินถอยหลังไป 3 ปี อัตราการว่างงานของไทยเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า สิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวของประเทศอย่างมาก โดยเฉพาะจังหวัดที่มีภาคการท่องเที่ยวและบริการเป็นหลักจะได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดครั้งนี้ค่อนข้างมาก เช่น จังหวัดภูเก็ต เป็นจังหวัดที่มีความโดดเด่นในด้าน

การท่องเที่ยว มีภาคธุรกิจและโรงแรมจำนวนมาก แต่เมื่อเกิดวิกฤติโควิดทำให้ภาคการท่องเที่ยวและบริการในจังหวัดภูเก็ตเติบโตได้เพียงร้อยละ 7 เท่านั้น

ประเด็นที่น่าสนใจไม่แพ้กัน คือ การแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้เผยให้เราเห็นสถานการณ์ความเหลื่อมล้ำของประเทศอย่างเห็นได้ชัด ตัวเลขคนจนเพิ่มขึ้นมาก เพราะได้รับผลกระทบจากการปิดเมืองและปิดกิจการ จนทำให้มีตัวเลขผู้ว่างงานจำนวนมาก อีกทั้งผู้ที่ทำงานนอกระบบและผู้ใช้แรงงานไม่สามารถหยุดงานได้ก็ยังคงต้องออกไปทำงานนอกบ้านเป็นประจำ ส่งผลให้กลายเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงติดเชื้อไวรัสโควิด และอาจกลายเป็นคลัสเตอร์ของการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสต่อไป

การบรรยายในครั้งนี้จะแบ่งช่วงการอธิบายเนื้อหาออกเป็น 2 ช่วง คือ ยุคก่อนโควิด และยุคหลังที่มีวัคซีนแล้ว ซึ่งขณะนี้ไทยอยู่ระหว่างช่วงของการเปลี่ยนผ่าน เดิมที่รัฐบาลคาดว่าจะสามารถแจกจ่ายและฉีดวัคซีนให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทำให้สถานการณ์การแพร่ระบาดดีขึ้น แต่เมื่อวัคซีนมาแล้วกลับไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลได้คาดการณ์ไว้ จึงทำให้สถานการณ์ในช่วงนี้ยังไม่เห็นการเปลี่ยนแปลงมากนัก

### โลกใหม่หลังโควิด

โจทย์ใหม่ที่เกิดขึ้นมาหลังโควิดจะแตกต่างไปจากเดิมอย่างมาก ประชาชนเดิมที่มีฐานะยากจนอยู่แล้วก็จะยิ่งจนมากขึ้น การแพร่ระบาดของไวรัสในครั้งนี้ได้ทำให้เราค้นพบแล้วว่า การไม่มีแผนสองนั้นคือความเสี่ยงอย่างยิ่ง การเผชิญกับโลกหลังโควิดจึงเป็นความท้าทายของผู้บริหารที่จะต้องเตรียมพร้อมรับมือกับความเสี่ยงที่จะมาถึงอย่างรุนแรงและรวดเร็วมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคโนโลยีพบว่าเทคโนโลยีและปัญญาประดิษฐ์จะเข้ามาเปลี่ยนแปลงโลกอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ทุกภาคส่วนของโลกต้องปรับเปลี่ยนตามอย่างรวดเร็วเช่นกัน การใช้แพลตฟอร์มเทคโนโลยีเข้ามาแทนที่อย่างรวดเร็วและธุรกิจ e-commerce จะได้รับความนิยมอย่างมาก ขณะที่ด้านการเมือง พบว่าผู้นำจะถูกกดดันให้สนใจปัญหาในประเทศมากขึ้น เกิดสภาวะผู้นำประชานิยมในหลายประเทศ และเสี่ยงต่อการไร้ผู้นำที่ประสานความร่วมมือกัน นอกจากนี้ด้านเศรษฐกิจพบว่าจะเติบโตช้าลง การบริโภคและการลงทุนภายในประเทศจะชะลอตัวลงและหนี้สาธารณะของประเทศจะเพิ่มขึ้น นับได้ว่าการระบาดของโควิด-19 ในครั้งนี้เป็นวิกฤติที่สร้างรอยแผลเป็นให้กับประเทศในระยะยาว

ประเด็นเหล่านี้เป็นโจทย์ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเผชิญในอนาคต เป็นโจทย์ที่จะมากระทบอย่างรวดเร็วและรุนแรง เนื่องจากสิ่งที่เราได้เตรียมพร้อมไว้ในอนาคตนั้น จะมาถึงเร็วขึ้น และสิ่งที่เราคาดการณ์กันว่ามาถึงเร็วก็อาจจะเกิดขึ้นช้าลง ตัวอย่างเช่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลและเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์จะมาถึงเร็วขึ้น ขณะที่พลังงานทดแทนและเมกะโปรเจกต์ที่คาดการณ์กันว่าเกิดขึ้นเร็ว กลับกลายเป็นว่าจะเกิดขึ้นช้าลง เพราะได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ทำให้ต้องชะลอการดำเนินงานออกไป นอกจากนี้ประเด็นสำคัญกว่านั้นคือ รัฐบาลจะชะลอการเก็บภาษีออกไป

ส่งผลกระทบต่อรายได้ของท้องถิ่นที่จะได้รับข้างและได้รับจัดสรรในสัดส่วนที่น้อยลง ดังนั้นสิ่งเหล่านี้จะกลายเป็นแรงกดดันต่อผู้นำท้องถิ่นทุกท่านที่จะต้องเตรียมตัวรับมือไว้อย่างทันท่วงที

### ท้องถิ่นคือหัวใจของโลกยุคหลังโควิด

ประเทศที่การเมืองท้องถิ่นเข้มแข็งจะทำให้การเมืองระดับชาติเข้มแข็งตามไปด้วย โดย ดร. สมเกียรติ ได้ยกตัวอย่างเมืองโออิตะ ประเทศญี่ปุ่น เดิมทีเป็นเมืองที่ล้าหลัง ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนมาก แต่ปัจจุบันกลับกลายเป็นเมืองต้นแบบที่ทั่วโลกให้ความสนใจ หนึ่งในวิสัยคิดของการพัฒนาเมืองนั้นเริ่มต้นที่ผู้นำท้องถิ่นของเมืองโออิตะที่ได้ริเริ่มโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ขึ้นมา มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่พึ่งพาตนเอง และเติบโตได้โดยไม่ต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ขณะที่เมืองโบโกตา ประเทศโคลอมเบีย เดิมทีเป็นเมืองที่มีอัตราการเกิดอาชญากรรมสูง เป็นเมืองที่ไม่ปลอดภัยติดอันดับต้นๆ ของโลก อีกทั้งยังเผชิญกับปัญหาการจราจรแออัด ผู้นำท้องถิ่นของเมืองโบโกตาจึงริเริ่มเปลี่ยนเมืองเป็นเมืองที่ปลอดภัย มีการติดกล้องวงจรปิดครอบคลุมทั้งเมือง การเดินทางส่วนใหญ่หันมาใช้จักรยานมากขึ้น ผู้คนออกมาใช้ชีวิตบนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ปัญหาการจราจรและปัญหาอาชญากรรมลดลง นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างเมืองสุราบายา ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำท้องถิ่นได้ริเริ่มโครงการรณรงค์ให้ผู้คนลดการใช้ขยะพลาสติกในเมือง โดยให้คนที่มิขวดพลาสติกสามารถขึ้นรถเมล์ได้ฟรี จากนั้นรถเมล์ก็จะนำขวดพลาสติกส่งมอบต่อไปให้ท้องถิ่น แล้วหน่วยงานท้องถิ่นก็จะนำขวดพลาสติกเหล่านี้เข้าสู่กระบวนการรีไซเคิลต่อไป

จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างก็มีศักยภาพและความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ สามารถจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างหลากหลาย แก้ปัญหาได้แบบองค์รวม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง ตลอดจนการคิดค้นนวัตกรรมในการให้บริการได้อย่างหลากหลาย แต่ขณะเดียวกันเรายังพบจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่น นั่นคือ ขาดความเป็นอิสระ งบประมาณไม่เพียงพอ ขาดขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ และขาดกลไกการตรวจสอบความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เราจึงจะต้องเร่งแก้ไขจุดอ่อนเหล่านี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุดอ่อนประการหนึ่งของการกระจายอำนาจของประเทศไทย คือ ท้องถิ่นไทยยังมีความสามารถในการคลังไม่สูงมากนัก เมื่อวัดจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเอง เราจะเห็นว่าท้องถิ่นของไทยมีรายได้ภาษีที่จัดเก็บมาเพียง (ร้อยละ 8) เท่านั้น ต่ำกว่าหลายประเทศ เมื่อเทียบกับหลายประเทศที่มีท้องถิ่นเติบโตมากกว่า แม้กระทั่งประเทศจีนมีสัดส่วนภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้ (ร้อยละ 41) อินเดีย (ร้อยละ 32) และญี่ปุ่น (ร้อยละ 42)

นอกจากนั้นเป็นรายได้ที่ส่วนกลางจัดสรร จัดเก็บ หรือแบ่งมาให้ ดร.สมเกียรติ ได้เสนอแนะแนวทางการหารายได้ใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งรายได้ที่หลากหลายมากขึ้น ดังนี้

- รายได้จากการใช้บริการถนน
- รายได้จากจัดการขยะ
- การจัดเก็บภาษีนักท่องเที่ยว
- การเพิ่มสัดส่วนการจัดสรร VAT
- การจัดเก็บค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- การรับส่วนแบ่งค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว
- การลดเพดาน ยกเว้น และเพิ่มอัตราภาษีที่ดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น หากเราสามารถเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่ท้องถิ่นได้มาก นอกจากประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นแล้ว ยังสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อีกด้วย

