

วิจารณ์เลือดเน้นนำหนังสือ

Cities and Fiscal Choices : A New Model of Urban Public Investment
Micheal A. Pagano and Richard J.T. Moore
Durham : Duke University Press, 1985. 166 pp.

หนังสือเล่มนี้เขียนโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ Pagano แห่งมหาวิทยาลัยไมอามี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ Moore แห่งมหาวิทยาลัยเวย์สตัน ชั้นที่ 2 ท่านเป็นนักวิเคราะห์นโยบายอาชีวศึกษาของบริษัท CONSAD ซึ่งบริษัทนี้ได้รับสัญญาจากกระทรวงพาณิชย์ของ สหรัฐอเมริกาให้ศึกษาการลงทุนในกิจกรรมสาธารณะในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ หนังสือเล่มนี้จึงอุดมไปด้วยข้อมูลของผลงานการที่คว้าวิจัยโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์สนับสนุน โดยเฉพาะข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ใหม่ โดยดำเนินการเสร็จไปแล้วในปี 1984 และพิมพ์ออกเผยแพร่ในปี 1985

จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการศึกษาครั้งนี้เพื่อศึกษาวิถีการณ์การเติบโตของ ของโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลทุกรัฐที่ตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการคลังของทั้งกัมกั่นและระบบการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่น

หนังสือเล่มนี้ แบ่งออกเป็น 5 บทด้วยกัน พร้อมทั้งมีตารางและภาพประกอบ และในตอนท้ายได้น้อมระเรียบวิธีการศึกษาไว้ในการศึกษา 9 เมืองที่เคยมีบัญชาด้านการคลัง ได้แก่ Baltimore, Dallas, Des Moines, Hartford, Newark, New Orleans, Pittsburgh, St. Louis and Seattle.

บทที่ 1 Public Capital Investment and Economic Development : The Current Crisis

ผู้เขียนได้กล่าวถึงวิถีการณ์ความเสื่อมโทรมของโครงสร้างพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาอันเนื่องมาจากการรักษาและการลงทุนสาธารณะขององค์กรส่วนท้องถิ่นโดยยกผลงานเท่าที่ผ่านมาไว้มั่วมั่งคงสมดุลสูงว่า “ภาระลงทุนสาธารณะถูกทอยทิ้งให้หมายถึงเมืองนั้นขาดศักยภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผลมาจากการจำกัดงบประมาณ”

เพื่อที่จะให้เข้าใจนโยบายของเมือง ผู้เขียนได้อธิบายแบบนโยบายสาธารณะของ Lowi มาดังนี้ คือ (1) Developmental Policies จะขยายความเจริญทางเศรษฐกิจ (2) Redistributive Policies บางครั้งถูกความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ (3) Allocational Policies จะให้ประโยชน์แก่คนงานแต่ไม่กระทบระบบเศรษฐกิจ โดยหนังสือเล่มนี้จะวิเคราะห์ 3 กิจกรรมหลัก คือ (1) กิจกรรมเกี่ยวกับถนนและสะพาน (2) ระบบประปา (3) ระบบกำจัดน้ำเสีย

หัวข้อนี้ได้กล่าวถึง Overhead capital โดยยังมาจาก Hirschman ว่า “หมายถึงเงินทุนที่เกิดจากการประนีประนอมโดยไม่คำนึงถึงต้นทุนหรือ รวมทั้งบริการสาธารณะโดยผ่านกฎหมาย ระบุเบี้ยนที่ผ่านมาทางการให้การศึกษาและให้สาธารณสุข” Hansen ได้แบ่ง Overhead capital ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) Economic Overhead Capital (EOC) เช่น การสร้างถนน การส่งน้ำ การสื่อสาร การระบายน้ำ เป็นต้น และ (2) Social Overhead Capital (SOC) ให้แก่ กิจกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางเศรษฐกิจ เช่น หน่วยตับเพลิง ตำรวจนิรภัย การสาธารณสุข เป็นต้น

บทบาทที่สำคัญของโครงสร้างพื้นฐาน คือ (1) สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (2) เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบเงินทุน และ (3) ลดค่าใช้จ่ายในการผลิตของหน่วยงานเอกชน แต่ในหลาย ๆ ประเทศผ่านมาโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ในประเทศ

สหรัฐอเมริกาได้เลื่อมโกรมงคล บางแห่งถึงกับพังลงไป และกล่าวกันว่ามันเป็นความเจริญ เศรษฐกิจที่เร็วเกินไป และคาดว่าในปี 2000 จะขาดแคลนเงินทุนก่อสร้างถึง 443 พันล้าน กอลลาร์ การคัดสินใจที่จะจัดสรรเงินทุนที่ใช้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานนั้นก็ต้องมีความ สมดุลย์ระหว่าง 2 นโยบาย คือ *Developmental policies* กับ *Redistributive Policies* ตลอดจนแหล่งเงินทุนและระดับของรัฐบาลที่มีส่วนในการนำมายังการคัดสินใจ

บทที่ 2

บทนี้เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการขาดแคลนเงินทุนกับการใช้จ่ายด้าน โครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่งบประมาณขาดดุลย์ ค่าใช้จ่ายก็ต้องเพิ่มขึ้น บางเมืองจึงให้วิธี เก็บภาษีเพิ่มขึ้นแต่บางเมืองก็ลดค่าใช้จ่ายลง ในกรณีของความสามารถในการคลังของ เมือง อันดับแรกจะต้องพิจารณาภาษาที่ทรัพย์สิน แต่การใช้ภาษีชนิดนี้มิได้เกิดประสิทธิภาพ เสมือนไป เมื่อย่านมาถึงตอนนี้ ผู้อยู่อาศัยต้องมีพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจมาบ้างจึงจะ เข้าใจเรื่องราวดีเยี่ยม ข้อจำกัดของกวิจัยในเรื่องนี้คือ ณ ใน ๙ เมืองที่ศึกษาดูในประเทศไทย ได้ลอกลงในระยะเวลา ๑๕ ปี (๑๙๖๐—๗๕) ทั้งสิ้น รายได้เฉลี่ยท่อหัวของแต่ละเมืองก็ต่ำกว่ารายได้ เฉลี่ยท่อหัวของชาติ นอกจากราคาที่ต้องจ่ายในแต่ละเมืองต่างกันแล้ว ภาระที่ต้องรับต่อไปในระยะยาวที่เพิ่มสูงขึ้น ตั้งแต่การขาดแคลนงบประมาณซึ่งมีผลกระทบต่อตัวกันในเมือง ต่างๆ

ผู้เขียนได้อ้าง Levine (1980) ว่า ในการตัดสินใจทางด้านการคลังควรจะมี คำถามเหล่านี้ คือ (1) บริการหรือผลประโยชน์นี้ได้รับคำ牲์อะไร? (2) กิจกรรมใดจะ สิ้นสุดลง? (3) ผลประโยชน์อะไรที่จะเพิ่มขึ้น? (4) กิจกรรมไหนที่จะให้นิวยงานยืน รับไปได้บ้าง? (5) จะเพิ่มประสิทธิภาพได้อย่างไร? (6) จะใช้แรงงานค้าข้าวท่าหรือ แรงงานฟรีโดยย่างไร? (7) จะใช้แรงงานแทนการลงทุนให้อย่างไร? (8) จะปรับปรุง วิธีการรวมรวมท่าฯ สารข้อมูลได้อย่างไร? (9) จะให้อุปสงค์ลดลงและให้มีการบันทุณ บริการได้ที่ไหน? (10) นโยบายอะไรที่ช่วยเสริมฐานเศรษฐกิจ และช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ (11) จะสร้างผู้คนในเรียงเหล่านี้ให้ค่อย่างไร?

แนวทางการตัดสินใจเมื่อประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ คือ (1) การเพิ่มภาษีอากร (2) การใช้งบประมาณอย่างประหยัด (3) แนวทางการบริหารงานของประธานาธิบดี Reagan นั้นคือ การเพิ่มหนี้สาธารณะว่างภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการโอนกิจการบางส่วนไปให้เอกชนดำเนินการ (4) เก็บภาษีจากกำไรของโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่

ส่วนแนวทางในบันดาลนั้น ผู้เขียนได้เสนอไว้ 2 แนวทาง คือ (1) user-charge approach เก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการต่างๆ (2) การเตือนการลงทุนออกไปโดยการรักษาคงเก่าไว้ เช่น สะพาน เป็นต้น แต่ก็มีผลเสียคือ ถ้าก่อสร้างล่าช้าไป ราคานิ่นก้าและสูงขึ้น

ผู้เขียนได้พบข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งลบล้างความเชื่อเดิมของ Dye and Garcia (1978) นั้นคือ ไม่เป็นความจริงที่ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขอบข่ายการดำเนินการแคบกว่าเสมอไป

บทที่ 3 The Budgetary Process and the Impact of Federal Grants

ในบทนี้ผู้เขียนได้กล่าวถึงบทบาทของเงินช่วยเหลือจากสหรัฐที่มีต่อโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น โดยมองที่ประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ผลกระทบของเงินอุดหนุนที่มีต่อกระบวนการงบประมาณ (2) โครงการของสหรัฐมีผลต่อการจัดการหรือไม่อย่างไร (3) ผลการตัดสินใจสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยการพึงเงินช่วยเหลือจากสหรัฐ

ผู้เขียนได้กล่าวถึงกระบวนการงบประมาณ ซึ่งเริ่มจากเจ้าหน้าที่จะต้องประเมินงบประมาณส่งให้หน่วยราชการก่อน เพื่อนำไปราชการกับเจ้าหน้าที่การแผ่นดิน ซึ่งตัวยังส่งให้คณะกรรมการเมืองพิจารณาต่อไป ถ้าคณะกรรมการเสนอโครงการของข้าราชการจะมีสักษะและเป็นส่วนเพิ่มตามความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่น และต้องการกระจายความมั่งคั่งไปสู่สังคมและ

ถึงแม่กมังกรมการเมือง (City Council) จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย แต่สิ่งสำคัญคือ การเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีรายได้มาก ๆ ไม่ทำให้การใช้จ่ายของประชาชนเพิ่มขึ้น จึงอาจใช้วิธีการกู้ แต่กู้ก็จำกัดอยู่มาก ดังนั้นในระยะ 2-3 ปีที่ผ่านมาจึงใช้วิธีการใหม่ เช่น พัฒนาอุตสาหกรรม การจัดการค้านการขาย/ให้เช่า

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือเงินซ่อมแซมจากสร้างและจากรัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 3 แบบ คือ แบบ ก. เป็นการให้ปล่า เช่น ยาภัยโรค, การดูแลรักษาเจ้า แบบข. ให้แบบจำกัด ซึ่งไม่ยอมมีผลลัพธ์ แบบ ค. ให้ภายใต้ขอบเขต เพื่อให้เกิดผลกระทบระหว่างแบบ ก. กับแบบ ข. ผลกระทบที่สำคัญของเงินอุดหนุนไกด์ ก่อสำราญรักษา, การก่อเสื่อมโครงสร้าง และส่งผลต่อกระบวนการจัดสินใจด้วย

กล่าวโดยสรุป เงินซ่อมแซมจะมีผลกระทบต่อกระบวนการงบประมาณ ท่อการจัดการ และต่อการคัดสินใจก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

บทที่ 4 Competing City Needs : Social VS. Physical

บทนี้กล่าวถึงมิติและความสัมพันธ์ระหว่าง SOC กับ EOC ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อพัฒนาระบบปริมาณของเมืองในรอบ 20-25 ปีที่ผ่านมา รวมทั้งพิจารณาเว่าเมืองท่าฯ สนองความต้องการทางค้านเศรษฐกิจ หรือสังคมก่อนเป็นอันดับแรก

การลงทุนทางเศรษฐกิจในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา มีน้อย เพราะว่า เป็นสิ่งที่สาธารณชนมองไม่เห็นและกว่าจะเห็นผลต้องใช้เวลามาก มีสมมุติฐานอยู่ 2 ข้อที่ท่องกันหลักฐานสนับสนุน คือ (1) เศรษฐกิจของท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยโครงสร้างสาธารณะ และ (2) ภาคเอกชนจะกระตุ้นภาคธุรกิจในท้องถิ่นให้ตอบสนอง เช่น เมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นโครงสร้างของท้องถิ่นก็จะให้บริการแก่โรงงานเหล่านั้น เรียกทฤษฎีว่า the leading/lagging theory นั่นคือ ถ้าแสดงให้เห็นได้ว่าโครงสร้างสาธารณะดำเนินการตามภาคเอกชนแล้ว การพัฒนาหรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนที่ลดลงย่อมมิได้เกิดจากความสามารถในการพัฒนาของชุมชนเมือง

ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถดำเนินการเช้ามาลงทุนได้เพียงใด เพราะนอกจากโครงสร้างพื้นฐานแล้ว เอกชนจะต้องดำเนินกิจกรรมแวดล้อมก่อนการลงทุนด้วย เช่น ระบบทาง, วัสดุก่อสร้าง, อุปกรณ์เครื่องจักร, จำนวนแรงงานในท้องถิ่น, ภาษี, ทักษะพิเศษของประชาชน, นโยบายของบริษัท, การเมืองในท้องถิ่น เป็นต้น

มีข้อเขียนทางด้านการตลาดที่แสดงให้เห็นว่า หน่วยราชการในเมืองใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองบริการสาธารณะ แต่ถ้าค่าใช้จ่าย (เช่นภาษี) ในท้องที่ไม่สูงขึ้น โรงงานต่างๆ จะย้ายไปที่อื่นที่ให้บริการดีกว่าโดยเพิ่มมูลค่าการใช้จ่ายที่ยอมรับได้ แต่ถ้าพิจารณาดูให้ดีจะเห็นว่าบริการที่ให้แก่ผู้เสียภาษีนั้น จะรวมเป็นเงินโครงสร้างพื้นฐานทั่วๆ กัน ดังนั้นการที่เมืองที่เก่าๆ ออกพันธบัตร การลงทุนอาจมีประโยชน์หรือไม่ก็ได้ในการแข่งขันในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในการประชุมที่ New Jersey Infrastructure Bank ผู้แทนของเมืองเจอร์ซีย์ได้สรุปว่า การที่สินไชของเมืองนี้เป็นอิสระจากการที่สินไชลงทุนของเอกชน ซึ่งนโยบายแบบ “Wait-and-see” นี้ไม่ได้วางการยอมรับจากานักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาและนักวางแผน Waterston เสนอที่หน่วยราชการ ควรจะเป็นผู้นำในทางเศรษฐกิจ โดยการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้ นักวิชาการอีกหลายท่านยังเห็นว่าควรกระทำแม้กระหึ่งการจัดการในกิจกรรมการผลิตหรือกิจกรรมทางการเกษตร ด้วยวิธี Backward-and forward-linkage industrial development approach นั้น หน่วยงานของรัฐบาลจะต้องระบุพื้นที่ที่เจริญและจะต้องให้บริการ โดยภาครัฐบาลจะรับผิดชอบให้เอกชนลงทุนโดยสอดคล้องกับภาคเอกชน ซึ่งมองในทัศนะเดียวกันก็วางแผนชุมชนเมืองซึ่งท้องการให้ชุมชนเมืองพัฒนาอย่างเป็นระบบ

ตรงข้าม นักเศรษฐศาสตร์และนักวางแผนการพัฒนาคาดบ้มองว่า กลยุทธ์ และกิจกรรมของภาครัฐบาลมักผิดเพริ่มความเจริญเติบโตแต่ละกัน การลงทุน กลยุทธ์ที่กำหนดสถานที่ให้ทั้งโรงงานเพื่อกิงคุกการลงทุนของเอกชนโดยให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและอ่อนๆ ได้

ถูกนำมาใช้ในหลาย ๆ รัฐ อย่างไรก็ตาม Goodman เสนอว่าการลงทุนในรัฐหนึ่งจะลดการลงทุนในรัฐข้างเคียงไปครึ่ง แต่ Tobin เสนอว่า จะไม่มีการลงทุนใดไม่มีการรุกรานที่เชื่อถือได้ และมีเงินช่วยเหลือจากภาครัฐบาล และเชื่อว่ากิจกรรมภาครัฐบาลนำไปสู่การลงทุนของภาคเอกชน แต่ Clark คิดกันว่า ถ้าจำเป็นต้องทัดถอนคำใช้จ่าย รัฐบาลอาจตัดโครงการที่ถึงคุณค่าการลงทุนออกไปก็ได้

ถึงแม้ว่าโครงการต่าง ๆ ทางภาครัฐจะต้องมาท่องเทือนการลงทุนของเอกชนก็ตาม แท้ไม่ใช่เป็นว่าเมื่อมีโครงการของรัฐแล้วเอกชนจะต้องมาลงทุนเสมอไป เพราะทั่วไปในกระบวนการทั้งสิ้นไขของภาคเอกชนก็คือกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐ เช่น ในการให้เงินทุนของ the Urban Development Action Grant (UDAG) จะต้องมีการทดลองที่มีค่าว่า “but for” ก่อน ซึ่งไม่ส่งเสริมการลงทุน แท้ก็สามารถจำแนกเจ้าของกิจการที่จะลงทุนหรือขายโรงงานได้ ดังนั้นนโยบายการพัฒนาที่เก็บภาษีจะมีเพื่อคุ้มครองการลงทุนเป็นอย่างไรจะหมายความยังไม่มีใครให้ค่าตอบแทน และที่สำคัญแทนที่จะมองทางด้านการลงทุน/ผลประโยชน์ ผลกระทบด้านงบประมาณ หรือคำใช้จ่าย ก็จะพยายามว่ากิจกรรมการพัฒนาหรือ EOC นั้นทำให้เกิดการลงทุนของเอกชนหรือไม่

ถ้าเรามีสมมุติฐานว่าการลงทุนของรัฐจะต้องมีก่อนภาคเอกชนแล้ว หลักฐานจากการวิจัยนี้ชี้ว่าให้เห็นว่าแนวโน้มที่เมืองจะไม่ให้ความสนใจท่อ EOC นั้นจะมีความสัมพันธ์กับปัจจัยความสามารถในการพัฒนาของเมือง つまり ถ้ามีสมมุติฐานว่าการลงทุนของเอกชนต้องมีก่อนภาครัฐแล้ว หลักฐานที่ว่าการลงทุนของรัฐมีอยู่ลงนี้ไม่สามารถมองได้ว่าเป็นการไม่พัฒนา ดังนั้นข้าราชการของเมืองจึงไม่เห็นคุณค่าของโครงสร้างพื้นฐานแห่งวัสดุอยสัญญาณการลงทุนจากภาคเอกชนก่อน

เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบถึงน้ำเสียโดยโครงสร้างพื้นฐานก่อนที่หนังสือ America in Ruins จะพิมพ์เผยแพร่เมื่อปี 1981 โดยสมัยนั้นเน้นด้าน SOC มาก และมองว่าถ้ามีโรงงานมากถือว่าพัฒนามาก ทั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยอมรับทฤษฎี

leading-sector theory ມີເຈົ້າຕື່ມ ລັບມີການສົງຫຼຸງກາງວິຊາແລະມີການກ່ຽວຂ້ອງກຳນົດການພັດທະນາການ ການ
ຄົງການການຄ່າເຄືອຂັ້ນກີ່ຈະຖາມມາ

Unit 5 National Urban Policies : Exacerbating the Infrastructure Problem

ความเสื่อมโทางและผลกระทบการผลิตโครงสร้างพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาเริ่มขึ้นขณะที่ประเทศกำลังแก้วุ่นหาอย่างหนัก ผลกระทบเกิดจากความกดดันด้านด้านงบประมาณ ประการที่สองแม้ว่าสหรัฐไม่ต้องการเปลี่ยนพฤติกรรมการซื้อขายในประเทศมากของเมืองก็ตาม แต่จากการที่เกย์ให้เงินช่วยเหลือฝ่าย ทำให้มีการเพิ่มโครงสร้างพื้นฐานมากและต้องใช้เงินบำรุงรักษามาก ประการที่สาม ความกดดันด้านงบประมาณทำให้รัฐบาลต้องเงินต้องค้ำสินใจเลือกโครงการที่ต้นสังคมหรือโครงการที่สนับสนุนพัฒนานั่นคือ จะยกความเป็นอยู่ของคนจนหรือจะรักษาโครงสร้างพื้นฐานไว้ ทั้งนี้ เมืองต่างๆ จึงใช้วิธี (1) กำหนดนโยบายการคลังที่ไม่ให้รัฐบาลเสียสูงเกินไป (2) กำหนดนโยบายที่พัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งอาจใช้บทบาท leading sector โดยสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

ในบทนี้ได้กล่าวถึงนโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของ Carter และ Reagan ขณะเดียวกันท้องฟ้าจะสร้างทางเลือกระหว่างความต้องการท้านบประมาณกับการพัฒนาการเศรษฐกิจของเอกชนได้อย่างไร

มองทางด้านการคลังของเงินช่วยเหลือจากสหรัฐ (Grants-in-aid) ที่ได้
แก่เมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่น ปี 1982 ลดลงจากปี 1981 ประมาณ 7% หรือประมาณ 7
พันล้านบาทถ้วน และมีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบกับ : ค่าใช้จ่ายของสหรัฐ, ค่าใช้จ่ายของ
รัฐ และค่าใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

สมัยการทฤษฎีนี้ ความผันผวนของห่วงโซ่—รัฐ—ท้องถิ่นได้เปลี่ยนไปมาก เนื่องจากผลของลัทธิ New Federalism และ New Partnership นั้นคือมีการขยายอำนาจการตัดสินใจค้านงบประมาณไปยังท้องถิ่น

จากการสำรวจพบว่า (1) เงินช่วยเหลือจากสหรัฐเพื่อเป็นทุนการใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจาก 1960-1975 (2) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเงินทุนที่ให้เป็นทั่วเงินทองที่หลังปี 1975 (3) ค่าใช้จ่ายของสหรัฐเพิ่มขึ้นถึงปี 1978 หลังจากนั้นก็ลดลง

โดยทั่วไปถ้าสหรัฐให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นมาก รัฐก็จะให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นน้อย

บทบาทสำคัญของสหรัฐเริ่มเมื่อปี 1970 ซึ่งมี โครงการระบบทางหลวงของสหรัฐ ซึ่งเมืองท่าฯ ได้รับประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ปี 1978 ประธานาธิบดีคาร์เตอร์ ได้เสนอนโยบายชุมชนเมืองแห่งชาติ หลังจากนั้น 6 เดือน National Urban Policy Report ให้พิมพ์ซึ่งเน้นวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ (1) มีการสร้างกระบวนการคัดเลือกและการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการปรับปรุงชีวิตร่วมสามารถในการบริหาร การที่รัฐจะช่วยเหลือชุมชนเมือง และการกระตุ้นการลงทุนของท้องถิ่น (2) เน้นโครงการเกี่ยวกับคนงานในการจัดทำโยกอาชาร์ จ้างงาน และการให้บริการด้านสังคม (3) ปรับปรุงคุณภาพชีวิตทางด้านสภาพแวดล้อม ทางกายภาพและทางวัฒนธรรม (4) ชักจูงการลงทุนของเอกชนโดยเน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความตึงเครียกด้านงบประมาณ

นโยบายชุมชนเมืองสมัยคาร์เตอร์ไม่เพียงแต่ไม่ให้ความสำคัญแก่เมือง/ชนบทเท่านั้นแต่ยังไม่ส่งเสริมการพัฒนาอีกด้วย กลยุทธ์ “people-to-jobs strategy” และ “jobs—to—people” ถูกนำมาใช้ร่วมกัน นั่นคือ การสร้างเป้าหมาย การสร้างงาน และการกระตุ้นทางเศรษฐกิจเมื่อนเรื่องนอกเหนือไปจากสหรัฐหรือรัฐบาลกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นจะพิจารณาไปจากวัตถุประสงค์ของโครงการของรัฐบาลกลาง เงินช่วยเหลือส่วนใหญ่จะถูกนำไปสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และท้องถิ่นมีความรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม

กรณีที่มีสัญญาณกิบคือแกนจึงได้มีการออกเดิกความรับผิดชอบของรัฐบาล
กล่าว โดยมองจาก (1) การลดความช่วยเหลือของรัฐบาลถูกต้องท่องลั่วและท่องกัน เน้น
แก้เรื่องที่มีผลกระทบต่อชาติ และเปิดโอกาสให้มีลั่วและห้องถีนักทำงานประจำอย่าง
(2) กิจกรรมของรัฐบาลถูกต้องเกี่ยวกับนโยบายท้านการคลังได้จำกัดความสามารถของท้อง
ถีนในการลงทุน

เมื่อเป็นทังนี้เจ้าหน้าที่ของเมืองจึงต้องเลือกเอาระหว่างการรักษาและดับการ
ไฟบริการกับการลดการให้บริการ ถ้าต้องการลดผลกระทบจะต้องหาแหล่งเงินทุนใหม่
ส่วนใหญ่นิยมใช้วิธี “quick-fix” กล่าวคือ หาแหล่งเงินทุนใหม่รวมทั้งทดลองเทคโนโลยีใหม่
ที่ไม่เคยใช้หรืออาจเพิ่มภาระ อย่างไรก็ตามวิธีนี้ตอบสนองต่อการพัฒนา ซึ่งอาจยกเป็น
2 วิธีใหญ่ๆ คือ (1) วิธีแรกเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย โดยวิธีการ tried-and-true methods
เรียกว่า Fiscal Strategy และ (2) วิธีการใหม่ที่สัมพันธ์กับการพัฒนาการเศรษฐกิจ

กลยุทธ์ทางค้านภาษีที่สำคัญได้แก่การเก็บภาษีเพิ่มจากที่เกย์เงิน หรือเก็บ
จากสิ่งที่ไม่เคยเก็บมาก่อน หรืออาจเก็บจากผู้ใช้เช่น นำ้ประปา หรืออาจขยายฐานภาษี
บางกรณีอาจใช้วิธีการเวณคืนที่คืน และทันยมกันมาก็คือการให้เอกชนดำเนินการในเรื่อง
เกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกหรือสิ่งใหม่ๆ ซึ่งเป็นการ (1) ย้ายความเสี่ยงที่อยู่กับ
กองกเบี้ยจากผู้ลงทุนไปสู่ผู้อื่น (2) ยกเครื่องค่าของผู้อื่นโดยโยนไปสู่บุคคลที่ 3 (3) เพิ่มรูป^{แบบ}
แบบของรายได้ (4) คืนคุณผู้ลงทุน เป็นการลดค่าใช้จ่ายการลงทุนและสามารถนำงบ
ประมาณที่มีอยู่จำกัดไปใช้ในทางอื่น

กลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจกันนั่นมีว่า ถ้าไม่มีการพัฒนาการเศรษฐกิจใน
เมืองแล้วจะไม่มีกรุงไก่ปะโลชน์เลย การลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจของเอกชนอาจ
มองว่าเป็นกลยุทธ์หนึ่งของการพัฒนา ให้เพิ่ม จะกระตุ้นความเจริญทางเศรษฐกิจและ
สามารถเก็บภาษีทรัพย์สินให้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังอาจทำเป็นโครงสร้างร่วมระหว่างภาคร
รัฐและเอกชนก็ได้ หรืออาจให้เงินกู้หรือเงินอุดหนุนก็ได้

ลัทธิ New Federalism โภคัยบทบาทของรัฐบาลกลางในการแทรกซึ้นหา
ใหญ่ๆ เช่น การวางแผน, การผลิต, และการลงทุน เป็นที่นั้น แต่การมอบอำนาจให้ห้องดิน
ค่านิยมการนั้นต้องให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบและเงินทุนของห้องดินทั้งยัง รวมทั้ง
ห้องพิจารณาความสัมพันธ์ของรัฐบาลระหว่างๆ ก็ว่า

ในสมัยหนึ่ง รัฐบาลกลางถูกมองว่าถ้าสมัย เพาะปลูกชื้นส่วนจากผลความ
ไม่เท่าเทียมกันของเอกชนมาสร้าง SOC ให้ประชาชน และเก็บโครงสร้างพื้นฐานจากทาง
เดือกด้วยเศรษฐกิจของเอกชนมาสร้าง EOC

ดังนั้นการทำงานข้ามอันกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลห้องดินจึงจะทำ
ให้เกิด (1) การกระจายภาระของงาน (2) เมืองไม่สามารถจัดบัญชีประมาณให้โครงสร้างพื้นฐาน
ได้ (3) ในการรออยู่ในทุน เมืองอาจเลือกการใช้จ่ายออกไป (4) อาจขึ้นภาษีหรือค่า
ธรรมเนียม ทำให้การลงทุนทางธุรกิจลดลง (5) อาจเกิดความขัดแย้งหรือการแข่งขัน
ระหว่างเมือง

Hicks กล่าวว่า นโยบายชุมชนเมืองของประธานาธิบดีเรแกనนี้ไม่ใช่
นโยบายชุมชนเมืองที่แท้จริงแต่เป็นการรื้อฟื้นและเพิ่มพลังทางเศรษฐกิจ ดังนั้นความ
คาดหวังของนโยบายการเงิน, กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจ, การตัดตอนที่ใช้จ่าย, การลดภาษี
สำหรับธุรกิจ ล้วนเป็นความทุกข์ยากของชุมชนเมืองทั้งสิ้น

ส่วนผลกระทบอื่นๆ อาจมาจากภายนอกซึ่งเป็นผลมาจากการตัดสินใจด้าน^{๔๕}
การคลาด แค่ส่วนใหญ่เป็นผลดีและที่ห้องดินห้องการที่ก่อการแยกการพัฒนาเศรษฐกิจ
ของห้องดินจากภาคอุตสาหกรรม

ผู้เขียนได้สรุปบทบาทของมลรัฐในกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจรวม
ทั้งข้อคิดเห็นไว้ในตารางหน้า 134—5. ซึ่งมีประโยชน์มากในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับ
เรื่องนี้

ในการใช้การเก็บภาษีแบบ “โครงสร้างโยชน์ผู้ดูแลห้องจ่ายภาษี” นั้น
บางครั้งประชาชนผู้มีรายได้ต่ำอาจปฏิเสธการใช้สินค้าและบริการ ซึ่งอาจเกิดໄตยกการให้

เงินช่วยเหลือหรือการอุดหนี้ของภาครัฐ ขณะเดียวกันการให้เงินอุดหนุนแก่เอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องระหว่างเป็นพิเศษ เพราะพากันเป็นผู้ได้ประโยชน์จากมูลค่าของโครงสร้างพื้นฐาน

รัฐบาลกลางก็สามารถช่วยรัฐบาลลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นได้โดยการนำเข้าสู่แหล่งเงินกู้ เช่น ให้กู้ดอกเบี้ยต่ำ ยกเว้นภาษีเงินกู้ ช่วยโดยตรงในการลดภาระพัฒนาทรัพยากร บางท่านแนะนำให้คงธนารักษาระเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแห่งชาติ

ภาคผนวก : ระบบขับเคลื่อนการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนได้อ้างถึงด้านนี้การวัดบัญหาในการดำเนินการ 5 ด้าน (1) การสังเกตโดยตรง (2) วิเคราะห์ทดสอบและการบ่มรุ่งรักษา (3) การลงทุนที่จำเป็นต่อการปรับปรุงพัฒนาทรัพยากรในมาตราฐาน (4) การขาดทุนจากการพัฒนา (5) ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบ่มรุ่งรักษาและลงทุน ซึ่งผู้เขียนตั้งใจจะวัดในทำงองเดียว กันนี้ แต่เมื่อบัญหาทางด้านข้อมูลทางก้านภาษีและค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบระหว่างเมืองต่างๆ เพราะแต่ละเมืองมีระบบบัญชีและเอกสารแยกต่างกัน สำหรับเมืองและหน่วยงานรัฐบาลพิเศษ (Special Districts) ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับระบบการระบาดน้ำและน้ำประปา ไม่มีการเก็บข้อมูลระบุรายเดือนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายไว้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตามบัญหาในการรวมรวมข้อมูลก็ยังมี เช่น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับห้องส้วนและระบบน้ำประปาใน้าน้ำไปรวมกับค่าใช้จ่ายในการสร้างถนนและสะพานในบางเมือง ในบางเมืองไม่ได้ใช้บประมาณของรัฐบาลกลางในการสร้างห้องส้วนเลย แต่เก็บจากผู้ใช้โดยตรง

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนไม่ได้ใช้ข้อมูลตามเวลาที่เริ่มหรือสิ้นสุดโครงการ แต่ใช้ข้อมูลจากค่าใช้จ่ายที่จ่ายจริง ตั้งแต่เอกสารบประมาณประจำปีจึงช่วยอะไรไม่ได้ เพราะบางครั้งมีโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง แต่ยังไม่ได้รับจริง ประการสำคัญผู้เขียนต้องประเมินว่าจะเป็นพิเศษเกี่ยวกับการนับชา

บัญชีหนึ่ง ๆ ที่มีก่อ นางเมืองไก่เปิดเผยระบบบัญชีไป และระบบบัญชีประจำเดือนทั่งกัน เช่น บางเมืองใช้ 1 มกราคม— 31 ธันวาคม นางเมืองใช้ 1 กรกฎาคม— 30 มิถุนายน นางเมืองต้องว่าบัญชีประจำเดือนมีช่วงเวลา 3 เดือน นางเมืองมี 6 เดือน

และประการสุดท้าย ในการเลือกเมืองทั้ง 9 เมืองมาศึกษาเพื่อว่าเมืองเหล่านี้แสวงลักษณะของประการของเมืองอื่น ๆ ในประเทศไทยหรือต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบัน เป็นตามหลักวิทยาศาสตร์หรือหลักการสูตรที่ต้องยัง จึงไม่สามารถนำไปสังความเห็นได้ (generalizable) ความทัคันของนักสถิติ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนยังเห็นว่าจากความหลากหลายของลักษณะของเมืองที่ศึกษา (เช่น ขนาดของเมือง, ผู้จัดการเมืองซึ่งเป็นรูปแบบ Strong mayor ความมากน้อยของความตึงเครียดค้านบประมาณ) ที่ยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับเมืองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้

บทวิจารณ์

ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีหนังสือเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในระดับเมืองอย่างมาก ตั้งนี้หนังสือเล่มนี้มีเรื่องคังก์ล่าวอยู่ว่ามีความน่าสนใจอยู่ไม่น้อย นอกจากจะเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นแล้ว ยังໂไปปัจจุบัน ภาระเงินทุนของรัฐบาลห้องทึ่งด้วย

ในการเลือกตัวอย่างเพื่อทำการศึกษาจำนวน 9 เมืองนั้น ผู้วิจัยเลือกใช้แบบ Purposive Sampling โดยมุ่งให้เป็นตัวแทนของเมืองต่าง ๆ โดยเลือกเมืองที่มีลักษณะของเมืองอื่น ๆ ก็มิได้เลือกร่วมอยู่ด้วย ตั้งนี้ถ้าจะมองในแง่ของการวิจัยแล้ว การวิจัยครั้งนี้มีความถูกต้องภายใต้คือ มีความเป็นเหตุเป็นผลกันระหว่างเหตุและผล ตลอดจนการสร้างทฤษฎีขึ้นมาอธิบายเหตุและผลคงกล่าว แต่การวิจัยนี้หากวางแผนถูกต้องก็จะสามารถนำไปสังความเห็นหรือนำไปใช้กับเมืองอื่น ๆ ได้ทั้งหมด จะใช้ได้ก็เมืองที่มีลักษณะที่เปลี่ยนต่าง ๆ คล้ายคลึงกันเท่านั้น

ผู้เขียนหนังสือนี้มีความเห็นว่าถ้าจะเข้าใจว่ารัฐบาลควรใช้จ่ายในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานเท่าไร เราจะต้องทราบก่อนว่าบทบาทของโครงสร้างพื้นฐานมีต่อกระบวนการพัฒนาการทางเศรษฐกิจอย่างไร ซึ่งก็ได้ยกแనวคิดและทฤษฎีมาให้เห็นเพื่อสนับสนุนแนวคิดดังกล่าว รวมทั้งการวางแผนข้อมูลในการวิจัยนี้บัวมีประโยชน์และสาระน่าสนใจยังยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้เสนอทฤษฎีว่า การลงทุนของห้องดินขึ้นกับการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่มของห้องดินและความต้องการที่จะลงทุนของห้องดิน ซึ่งมิได้เสนอขึ้นมาโดยฯ แต่ได้ทดสอบทฤษฎีนี้จากนโยบายของรัฐบาลกลางที่มีต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งสมัยประธานาธิบดี Carter และประธานาธิบดี Reagan ซึ่งนอกจากมีคุณค่าต่อการตัดสินใจลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานแล้วยังมีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของห้องดินอีกด้วย แต่ท่องไม่ลืมว่าการวิจัยนี้ขาดความถูกต้องภายนอก (External Validity)

เนื้อหาสาระของการวิจัยนี้ นอกจากรายการข้อความที่อย่างกับเจ้าหน้าที่ของห้องดินแล้วยังมีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สาขาอาชีพอื่นๆ อีกด้วย นักวางแผน นักวิเคราะห์นโยบาย นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักลงทุน นักบริหารธุรกิจ นักเศรษฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ควรพลาดหนังสือเล่มนี้ เพราะผู้เขียนให้น้ำแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอ้างอิง เช่น ประเภทของนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวของนโยบาย การลงทุนในพื้นที่ต่างๆ เป็นทัน นอกจากจะได้ข้อมูลที่ทันสมัยแล้วท่านยังอาจเป็นผู้ที่ใช้รู้ว่าเป็นคนมีหัวคิดทันสมัยด้วย

เป็นที่น่าขันติว่าห้องดูดที่ใช้ในการอ้างอิงของหนังสือเล่มนี้มิได้มาจากฝ่ายรัฐบาลฝ่ายเดียว แต่ผู้วิจัยทั้ง 2 ท่านได้พยายามทำเองเพิ่มเติมโดยมิได้ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลที่ได้จากการรัฐบาลห้องดินเท่าไก่ เนื่องจากบางครั้งข้อมูลของเจ้าหน้าที่เป็นข้อมูลที่ได้รับการปกแท่งหรือแก้ไขมาแล้ว ซึ่งทำให้หนังสือเล่มนี้มีคุณค่าและยังเป็นข้อเท็อนใจสำหรับผู้ที่จะทำการวิจัยในเรื่องนี้ก็ได้ด้วย

จุดที่อยของหนังสือเล่มนี้ นอกจากเรื่องการสุมค้วอย่างและความถูกต้องภายใน
นอกแล้ว เรื่องอื่นๆ ผู้เขียนได้ชี้แจงให้ทราบแล้วในภาคผนวก นอกนั้นเป็นเรื่องการใช้
ทฤษฎีและสูตรทางธรรมสุศาสตร์ซึ่งดึงแม้จะเข้าใจยากเท่ากับเป็นสิ่งจำเป็น

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะมิใช่หนังสือประเกทที่เดิม แต่เนื้อหา
สาระของหนังสือนี้คุ้มค่าแก่การอ่าน นอกจากนั้นถ้อยคำภาษาในหนังสือเล่มนี้เป็นคำพันธุ์
อ่านง่าย และจะไม่ทำให้ท่านเสียเวลาเปล่า

ชัยวัฒน์ อิตตเมตตาภูต *

* พักการช้า สำนักงานขั้นหวัดกลาง