

ระบบงบประมาณและการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส
(Budget and Taxation of French Local Administration)

Mr. Benoit Sablayrolles*

ภาพรวมโดยทั่วไปของ “ระบบงบประมาณและระบบการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส” ที่จะบรรยาย แบ่งออกเป็น ๓ ข้อ ได้แก่

๑. โครงสร้างทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของฝรั่งเศส (Organisation of the French Local Administration)
๒. กรอบและกระบวนการงบประมาณของ อปท. ของฝรั่งเศส (The Local Authorities Budget Framework and Procedure)
๓. การจัดเก็บรายได้หลักของท้องถิ่นฝรั่งเศส ได้แก่ ภาษีท้องถิ่น การให้เงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง เงินกู้ และรายได้อื่น ๆ (The Main Local Revenues)

๑. โครงสร้างทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของฝรั่งเศส

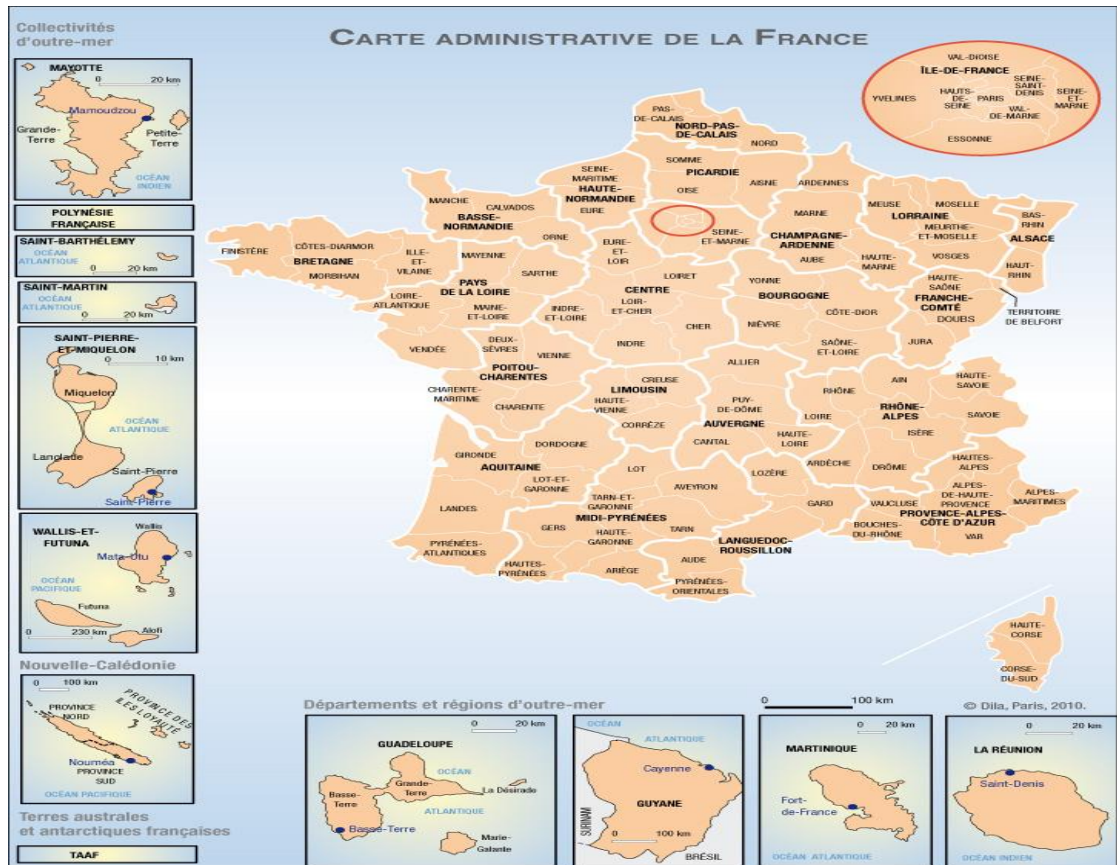
ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบ ได้แก่

- ๑.๑ เทศบาล (Communes) มีทั้งหมด ๓๖,๖๘๒ แห่ง ทั้งนี้ ประเทศฝรั่งเศสมีการรวมกลุ่มเทศบาล รวม ๒,๖๐๐ กลุ่มเทศบาล โดยร้อยละ ๘๐ ของเทศบาลเป็นสมาชิกของกลุ่มเทศบาล
- ๑.๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (Departments) ทั้งหมด ๑๐๑ แห่ง
- ๑.๓ ภาค (Regions) ทั้งหมด ๒๖ ภาค

นอกจาก อปท. ทั้ง ๓ ประเภทที่กล่าวมา ฝรั่งเศสยังมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในดินแดนโพ้นทะเล ซึ่งมีที่ตั้งที่อยู่นอกแผ่นดินประเทศฝรั่งเศส และอยู่ในแถบทะเลอาณานิคมติดกับตัวประเทศฝรั่งเศส (ดูภาพที่ ๑)

* บรรยายโดย Benoit Sablayrolles, Head of the centralization and the valuation of the accounts of the local collectives Public finance general directorate of the ministry of budget, French, (ดร. โกลกัณท์ บุญปลุก ผู้แปลความ, นางสาวนิภาพร ลือราช ผู้เรียบเรียง), ใน การสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย, ณ โรงแรมอิมพีเรียล คิวินส์ปาร์ค กรุงเทพฯ, วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔.

ภาพที่ ๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในดินแดนโพ้นทะเล



เทศบาลเป็น อบท. ที่เก่าแก่ที่สุดของฝรั่งเศส ส่วน อบจ. เกิดขึ้นในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส ช่วงปลายศตวรรษ ที่ ๑๘ การก่อตั้ง อบจ. ขึ้นมาก็เพื่อให้อำนาจแก่ อบจ. มากขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งเป็น อบจ. ย่อย ๆ ทำให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุม อบท. ได้มากขึ้น ส่วนภาคใต้ก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ ปี ๑๙๖๐ เป็นต้นมา (สำหรับประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยมีความใกล้เคียงกันในเรื่องจำนวนประชากร โดยประเทศฝรั่งเศสมีประชากรประมาณ ๖๕ ล้านคน)

ในระดับภาค มีลักษณะคล้ายส่วนภูมิภาคของประเทศไทย ภาคที่ใหญ่ที่สุด คือ มหานครปารีส (Paris) มีจำนวนประชากรประมาณ ๑๑ ล้านคน และมีรายได้หลักร้อยละ ๓๐ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ของประเทศฝรั่งเศส (เทียบได้กับกรุงเทพมหานคร ที่มีจำนวนประชากรใกล้เคียงกับปารีส) สำหรับภาคที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นรองลงมา คือ Ile de France, Rhone-Alpes, Provence และ Nord ซึ่งมี ร้อยละ ๔๑ ของประชากรของฝรั่งเศส ซึ่งให้เห็นว่า จำนวนประชากรของฝรั่งเศสไม่ได้มีการจัดแบ่งในจำนวนที่เท่าๆ กันในแต่ละภาค โดยภาคที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ Guyane (Cayenne) มีประชากรประมาณ ๒๒๐,๐๐๐ คน ส่วน อบจ. มีทั้งขนาดใหญ่และขนาดเล็ก และในระดับเทศบาล ซึ่งถือเป็นรูปแบบเฉพาะของ อบท. ในฝรั่งเศส โดยเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ ปารีส รองลงมา คือ Marseille Lyon และ Toulouse โดยมีเทศบาลประมาณ ๓๑,๙๒๗ แห่ง ที่มีประชากรอาศัยอยู่น้อยกว่า ๒,๐๐๐ คน และ ๑๐,๐๐๐ แห่ง ที่มีน้อยกว่า ๒๐๐ คน ต่อมา มีการรวมเทศบาลหลายเทศบาลในตำบลเดียวกันเป็นกลุ่มเทศบาล แต่โครงการดังกล่าวได้ตกไป ไม่มีผลบังคับใช้ สำหรับในเมืองลียง (Lyon) มีประชากรประมาณ ๑.๓ ล้านคน รอบๆ เมืองลียง ก็จะมีเทศบาลเล็กๆ ที่อยู่ในวงแหวนรอบๆ เมืองด้วย

การกระจายอำนาจของ อปท. เริ่มมาตั้งแต่ ปี ๑๙๘๒ โดยหลักการปกครองตนเองของ อปท. ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งหลักการปกครองดังกล่าว ก่อให้เกิดผล ๒ ประการ คือ

ประการแรก แต่ละ อปท. จะมีสภาของตนเอง ได้แก่ สภาเทศบาล สภา อบจ. และสภาภาค ซึ่งสภาทั้ง ๓ ประเภท จะมีการเลือกตั้งโดยตรง โดยอาศัยเสียงข้างมาก และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี

ประการที่สอง มีอำนาจทางการคลังที่เป็นอิสระในการใช้จ่ายงบประมาณ โดย อปท. แต่ละประเภทมีอิสระในการ ใช้จ่ายงบประมาณ และมีอำนาจในการจัดเก็บงบประมาณด้วยตนเอง

กฎหมายการกระจายอำนาจฉบับแรก ในปี ๑๙๘๒ ส่งผลให้การควบคุมของรัฐ ต่อ อปท. ลดลง เช่น การยกเลิกระบบการให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นระบบที่กำหนดว่า ฝ่ายปกครองต้องขออนุญาตจากรัฐเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กฎหมายกระจายอำนาจปี ๑๙๘๒ จึงเป็นการเพิ่มอำนาจและถ่ายโอนอำนาจจากรัฐให้แก่ อปท. มากขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายหลายฉบับที่ประกาศใช้หลังปี ค.ศ. ๑๙๘๒ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน

อำนาจหน้าที่ของ อปท. จะกำหนดไว้โดยกฎหมาย คือ **เทศบาลและสหการ** (การรวมตัวของหลายๆ เทศบาลเข้าด้วยกัน) มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ เช่น โรงเรียนประถม การบริการสาธารณสุขของท้องถิ่น การจัดแบ่งน้ำ การจัดเก็บขยะ การคมนาคมในเขตชุมชน ทั้งนี้ เทศบาลอาจจะถ่ายโอนอำนาจในการจัดแบ่งน้ำ การจัดเก็บขยะ และการคมนาคมในเขตชุมชน ให้แก่สหการ

ในส่วนของ **อบจ.** มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ เช่น การศึกษาระดับมัธยมต้น การสร้างถนนในเขต อบจ. การช่วยเหลือด้านสังคม อาชีพ ผู้สูงอายุ เด็ก บุคคลทุพพลภาพ รวมทั้งบุคคลที่มีรายได้น้อย เป็นต้น

ในส่วนของ **ภาค** จะมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับมัธยมตอนปลาย การคมนาคม การรถไฟ การท่องเที่ยว และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยแต่ละประเภทของ อปท. ที่อยู่ในระดับเดียวกัน จะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน เช่น ภาค Picardie จะมีอำนาจเช่นเดียวกับภาค Provence แต่แตกต่างจากดินแดนโพ้นทะเลในเขตมหาสมุทรแอตแลนติก ซึ่งจะมีอำนาจที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้นและถูกกำหนดโดยกฎหมาย

การปฏิรูปท้องถิ่นครั้งล่าสุด คือ การออกกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี ๒๐๑๐ (วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๐๑๐) มีวัตถุประสงค์ เพื่อจัดหรือปรับโครงสร้างของ อปท. และเพื่อให้ อปท. แต่ละประเภทมีความทันสมัยมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติก่อนหน้านี้ คือ ฉบับปี ๑๙๘๒ ฉบับปี ๑๙๙๒ ฉบับปี ๑๙๙๙ และฉบับปี ๒๐๐๔ จะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ อปท. ยกเว้นในส่วนของสหการ ซึ่งไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสหการ แต่การปรับเปลี่ยนในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการจัดระบบพื้นที่การปกครองให้ง่ายขึ้น ซึ่งในที่สุดแล้ว จะมีเทศบาลที่ถูกแยกออกมาโดยเฉพาะ โดยแต่ละเทศบาลจะเป็นสมาชิกของสหการ ซึ่งปัจจุบันมีเทศบาลน้อยกว่า ร้อยละ ๑๐ ที่ไม่ใช่สมาชิกของสหการ ดังนั้น ในปี ๒๐๑๔ จะมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาบังคับใช้ มีผลเป็นการจัดให้มี อปท. เพียง ๒ ระดับ ได้แก่ สหการและภาคเท่านั้น

บริบทด้านการเงินการคลังของ อปท. (The Financial Context)

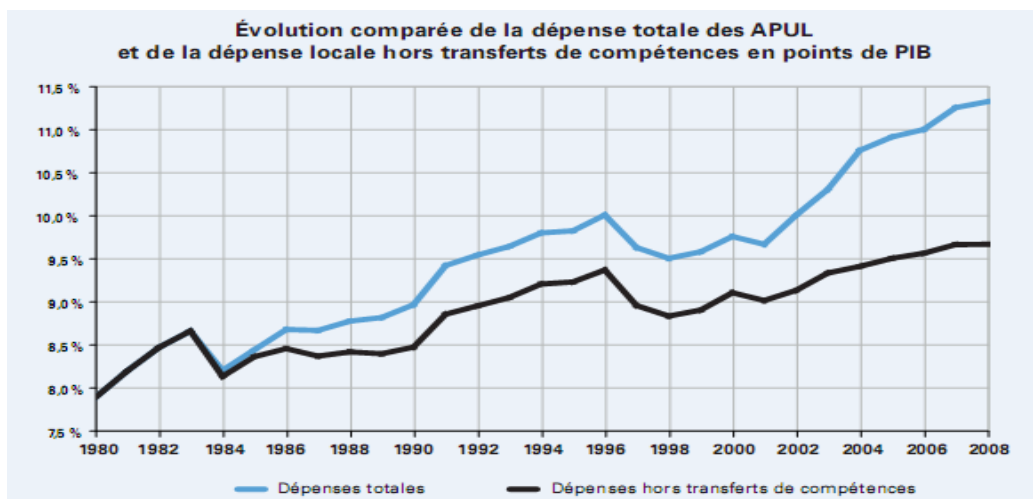
ตั้งแต่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา งบประมาณรายจ่ายส่วนใหญ่ของ อปท. มีถึงร้อยละ ๘ ของ GDP โดย งบประมาณรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure Budget) ของประเทศฝรั่งเศสมีทั้งหมด ๑,๐๒๗ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๕๒ ของ GDP ทั้งนี้ สามารถแบ่งงบประมาณรายจ่ายสาธารณะของฝรั่งเศสออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ ๑ งบประมาณรายจ่ายของรัฐ (Central Government) ประมาณ ๓๕๓ พันล้านยูโร คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๓๔.๓ ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ

ประเภทที่ ๒ งบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม (National Welfare) ประมาณ ๔๖๑ พันล้านยูโร คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๔๔.๙ ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ

ประเภทที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายที่ให้ อปท. (Local Authorities) ประมาณ ๒๑๓ พันล้านยูโร คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๒๐.๗ ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ

ภาพที่ ๒ เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ๑๙๘๐ - ๒๐๐๘



จากกราฟ ในช่วงแรกงบประมาณรายจ่ายของ อปท. มีอัตราส่วนใกล้เคียงกัน แต่หลังจากปี ๑๙๘๔ มีการแบ่งอำนาจให้แก่ อปท. มากขึ้น ทำให้งบประมาณเพิ่มขึ้นด้วย จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีงบประมาณรายจ่ายมากที่สุด คือ ร้อยละ ๕๔ ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ รองลงมา คือ อบจ. ร้อยละ ๓๕ และภาค ร้อยละ ๑๑ ของงบประมาณรายจ่ายสาธารณะ โดยงบประมาณรายจ่ายที่มากขึ้นของเทศบาล เนื่องมาจากเทศบาลถือเป็น อปท. ที่มีมานานแล้ว จึงได้รับการจัดสรรมากกว่า ภาค และ อบจ.

สำหรับงบประมาณรายจ่ายที่ส่งให้แก่ท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งเทศบาลจะได้รับส่วนแบ่งมากที่สุด โดยมี อบจ. และภาคได้รับการจัดสรรในอัตราที่ลดหลั่นลงมา เนื่องจากท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการจัดการบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่น เช่น ด้านการศึกษา และการคมนาคม จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนมาก

๒. กรอบงบประมาณและกระบวนการจัดเก็บ งบประมาณ (The Local Authorities Budget Framework and Procedures)

๒.๑ กรอบงบประมาณของ อปท. แบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

๒.๑.๑ งบประมาณเพื่อการดำเนินงาน ของ อปท. สามารถแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก คือ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน (Operating Expenditure) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างของบุคลากร ค่าครุภัณฑ์ ค่าประกันสังคม รายจ่ายเพื่อการศึกษา หรือเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นจ่าย เพื่อที่จะสามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการดำเนินงานได้

ส่วนที่ ๒ คือ งบประมาณรายรับเพื่อการดำเนินงาน (Operating Revenue) ได้แก่ ภาษีท้องถิ่น เงินช่วยเหลือของรัฐ รายรับที่มาจากการบริหารจัดการบริการสาธารณะของ อปท. เช่น ใบแจ้งหนี้ค่าน้ำ ค่าธรรมเนียมการใช้ส้วมว่ายน้ำ ค่าธรรมเนียมในการเข้าเยี่ยมชมพิพิธภัณฑ์ต่างๆ หรือคูปองค่าอาหารโรงเรียน

๒.๑.๒ งบประมาณเพื่อการลงทุน มีลักษณะเดียวกับงบประมาณเพื่อการดำเนินงาน คือ แบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่

ส่วนแรก คือ งบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน (Capital Expenditure) ได้แก่ เงินที่เป็นรายจ่ายจริงจากการลงทุน ทั้งการซื้อสิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง เงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือเพื่อการลงทุนที่จ่าย ให้กับ อปท.

ส่วนที่ ๒ คือ งบประมาณรายรับเพื่อการลงทุน (Capital Revenue) ได้แก่ เงินกู้เงินช่วยเหลือด้านการลงทุนที่รัฐให้ หรือเงินช่วยเหลือที่ได้จาก อปท. อื่น

๒.๒ หลักการงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่

๒.๒.๑ หลักความสมดุลระหว่างรายรับ – รายจ่าย (Equilibrium Rule) ใช้ได้กับระดับอปท. แต่ไม่สามารถใช้ได้กับระดับรัฐบาลกลางหรือ การประกันสังคม เนื่องจาก ในระดับรัฐบาลกลางหรือการประกันสังคม เป็นลักษณะของงบเกินดุลหรือขาดดุลหรือเท่าดุล ผลของหลักความสมดุล คือ ห้ามจัดทำหรืออนุมัติงบประมาณที่มีลักษณะเกินดุล รวมทั้ง แต่ละส่วนของงบประมาณจะต้องมีลักษณะเฉพาะหรือมีอิสระต่อกัน เช่น กรณีการห้ามกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการให้เงินช่วยเหลือในส่วนของการลงทุนอื่นๆ ในลักษณะที่เป็น เงินค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของบุคลากร

ข้อยกเว้น คือ สามารถอนุมัติงบประมาณเพื่อการดำเนินงานในลักษณะเกินดุล เพื่อนำไปใช้เป็นงบประมาณเพื่อการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภค

หลักการเฉพาะ คือ หลักการจัดการด้านการเงินด้วยตนเอง เป็นลักษณะการให้อำนาจแก่ อปท. นำเงินภาษีไปลงทุนใน อปท. ประเภทอื่นๆ ได้ กล่าวได้ว่า หลักความสมดุลระหว่างรายรับ – รายจ่าย ถือเป็นหลักการสำคัญของหลักการจัดทำงบประมาณ

๒.๒.๒ หลักการทองคำ (The Golden Rule) คือ ห้ามกู้เงินใหม่มาใช้คืนเงินกู้เก่า เป็นหลักการที่นำไปใช้ค่อนข้างเคร่งครัด ไม่อนุญาตให้ อปท. นำเงินที่กู้ยืมมาไปลงทุนในระบบสาธารณูปโภค อปท. ต้องคืนเงินที่กู้มา โดยจะต้องมีรายรับเฉพาะที่ถูุกำหนดไว้ แล้วยำเงินนี้ไปใช้คืน ไม่ใช่ไปกู้เงินใหม่ ซึ่งถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ทั้ง ๒ หลักการ ยังเป็นหลักการพื้นฐานของการทำงบประมาณแผ่นดิน เช่น การจัดแบ่งหรือการจัดสรรประเภทของรายจ่ายการดำเนินงานของเทศบาลด้วย

ภาพที่ ๓ งบประมาณรายจ่ายและรายรับเพื่อการดำเนินงานของเทศบาล ปี ๒๐๐๙

OPERATING EXPENDITURE	OPERATING REVENUES
Staff Expenditure: 40%	Local Taxes: 46%
Social Payment and Subsidies: 15%	Others taxes: 11%
Others Operating Expenditure: 29%	Central Government Subsidies: 29%
Financing of the Capital Section: 16%	Others Revenues: 14%

จากภาพที่ ๓ จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงานของเทศบาลในปี ๒๐๐๙ ประกอบด้วย รายจ่ายของบุคลากร ซึ่งคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๔๐ ของรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน รองลงมา คือ เงินช่วยเหลือทางสังคม คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๑๕ รายจ่ายอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ ๒๙ และรายจ่ายในส่วนที่เป็น การลงทุน คิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน

งบประมาณรายรับเพื่อการดำเนินงาน ประกอบด้วย ภาษีที่เทศบาลจัดเก็บโดยตรง ร้อยละ ๔๖ ภาษีอื่นๆ ร้อยละ ๑๑ เงินช่วยเหลือของรัฐ ร้อยละ ๒๙ และรายรับอื่นๆ ร้อยละ ๑๔ ของงบประมาณรายรับเพื่อการดำเนินงาน

ภาพที่ ๔ งบประมาณรายจ่ายและรายรับเพื่อการลงทุนของเทศบาล ปี ๒๐๑๙

CAPITAL EXPENDITURE	CAPITAL REVENUES
Loan Payments: 18%	Central Government and Other Authorities Subsidies: 32%
Investment Subsidies: 6%	Others taxes: 11%
Investment Expenditure: 70%	Loan : 23%
Others Capital Expenditure: 16%	Financing from the Operating Section: 36%

จากภาพที่ ๔ จะเห็นได้ว่า ในส่วนของการงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจากการลงทุน ซึ่งคิดเป็นอัตราร้อยละ ๗๐ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน รองลงมา คือ การใช้คืนเงินกู้ ร้อยละ ๑๘ เงินช่วยเหลือเพื่อการลงทุน ร้อยละ ๖ และรายจ่ายอื่นๆ ร้อยละ ๖ ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ส่วนงบประมาณรายรับเพื่อการลงทุน จะเห็นได้ว่า การให้เงินช่วยเหลือในส่วนของการดำเนินงานเพิ่มขึ้น คิดเป็นร้อยละ ๓๖ รองลงมาเป็นการให้ความช่วยเหลือจากการลงทุนของรัฐและตัวแทนของรัฐ ร้อยละ ๓๒ การกู้ยืมเงิน ร้อยละ ๒๓ และรายรับอื่น ร้อยละ ๙ ของงบประมาณรายรับเพื่อการลงทุน

๒.๓ กระบวนการจัดทำงบประมาณ (Budget Procedure)

กระบวนการจัดทำงบประมาณ มีหลักสำคัญ คือ หลักระยะเวลา ๑ ปีงบประมาณ หลักนี้ มีข้อพิจารณา คือ แต่ละปีงบประมาณจะต้องถูกจัดเตรียมและถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี หรือ ประธาน อบจ. งบประมาณจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากสภาของท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษี ก่อนวันที่ ๓๑ มีนาคม ของทุกปี เช่น ในปีงบประมาณ ๒๐๑๑ ก็จะต้องได้รับการอนุมัติก่อนวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๑๑

การกำหนดว่าปฏิทินงบประมาณของ อปท. จะต้องเป็นก่อนวันที่ ๓๑ มีนาคม ของทุกปี เนื่องจาก อปท. จำเป็นต้องได้รับข้อมูล ข่าวสารจากรัฐ เพื่อจะได้เตรียมการจัดทำงบประมาณ จึงไม่สามารถกำหนดให้เป็นช่วงต้นปีหรือปลายปีได้ เช่น ในกรณีของงบประมาณ ปี ๒๐๑๑ ของรัฐบาลกลางจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๐๑๐ เพื่อเป็นการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการจัดเตรียมงบประมาณของ อปท. ซึ่งมีการอนุมัติก่อนวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๑๑ เป็นต้น

งบประมาณของ อปท. จะไม่ได้รับอนุมัติจากสภา อปท. ทั้งหมดในครั้งเดียว แต่จะแบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ ๑ การอนุมัติในรายละเอียด คือ อนุมัติแต่ละประเภทของงบประมาณรายจ่าย

ขั้นตอนที่ ๒ การอนุมัติในหมวดรายจ่าย ซึ่งเป็นงบประมาณที่มีขนาดใหญ่กว่า โดยอนุมัติเป็นหมวดๆ ไป เช่น งบประมาณรายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน เช่น จะมีหมวด ๐๑๑ ที่เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ ค่าจ้างเงินเดือนของบุคลากร เป็นต้น

๒.๔ การบริหารงบประมาณ

การบริหารงบประมาณถือเป็นความเฉพาะของประเทศฝรั่งเศสในการจัดการกับงบประมาณที่ได้รับ การบริหารงบประมาณ ในนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น รัฐ อปท. ตัวแทนของมหาชน จำเป็นต้องดำเนินการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน และสมุหบัญชี ผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน ต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ ไม่อย่างนั้นจะเกิดความไม่เป็นกลางในการทำหน้าที่

เราเข้าใจกันแล้วว่าผู้มีอำนาจจ่ายเงิน คือ ผู้ตัดสินใจสั่งจ่ายเงิน แตกต่างจากผู้จ่ายเงิน คือ สมุหบัญชีสาธารณะ มีอำนาจเพียงผู้เดียวในการจ่ายเงิน ซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงงบประมาณ เห็นได้ชัดว่ามีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ชัดเจนระหว่างผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินและผู้มีอำนาจในการจ่ายเงิน

ในส่วนของผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงิน ก็มาดูตามแต่ละประเภทของ อปท. จะเห็นได้ว่าในระดับรัฐ ก็จะเป็นรัฐมนตรีที่มีอำนาจสั่งจ่าย ในหน่วยงานท้องถิ่น ก็จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตัวแทนของรัฐในระดับท้องถิ่น ในส่วนของ อปท. ในระดับเทศบาลก็จะเป็นนายกเทศมนตรี ในเขตสหการ เป็นประธาน ในส่วนของ อบจ. เป็นประธาน ภาคก็เป็นประธานเช่นกัน ในส่วนของตัวแทนบริษัทมหาชนเป็นผู้อำนวยการที่มีอำนาจสั่งจ่าย

เงินของ อปท. เป็นเงินที่ได้มาจาก เงินช่วยเหลือ และรายได้ที่ อปท. เก็บได้ สมุหบัญชี เป็นผู้จ่ายเงินจะเป็นข้าราชการ สังกัดกระทรวงงบประมาณ นี่คือ อีกส่วนหนึ่งที่พิจารณาว่า การควบคุมงบประมาณ มีทั้งภายนอกและภายใน กรณีประเทศไทยการควบคุมภายในจะควบคุมโดยสำนักงบประมาณ หรือโดยกรมบัญชีกลาง ส่วนการควบคุมภายนอก จะควบคุมโดย สตง. แต่ที่พูดถึงท้องถิ่น ในส่วนของท้องถิ่น คือ สมุหบัญชีเป็นผู้มีอำนาจจ่ายเงินแต่ไม่ได้เป็นผู้ควบคุม

๓. การจัดเก็บรายได้หลักของท้องถิ่นฝรั่งเศส (The Main Local Revenues)

๓.๑ ภาพรวมการจัดโครงสร้างภาษีหลักของฝรั่งเศส รายได้หลักหรือภาษีหลักของฝรั่งเศส ได้แก่ ภาษีรายจ่าย และภาษีรายได้ โดย**ภาษีรายจ่าย** ที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งรัฐเก็บได้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ส่วน**ภาษีรายได้** คือ ภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับ**ภาษีที่จัดเก็บระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท.** คือ ภาษีมรดก ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และภาษีที่เก็บจากรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีน้ำมัน ในส่วนของ**ภาษีท้องถิ่น** แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท **ประเภทแรกคือ** ภาษีท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่อยู่อาศัย และภาษีธุรกิจ และ**ประเภทที่สอง** คือ ภาษีท้องถิ่นอื่นๆ ได้แก่ ภาษีที่จัดเก็บจากการกำจัดขยะ ภาษีท่องเที่ยว ภาษีจากการก่อสร้าง เป็นต้น

๓.๑.๑ ภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บโดยตรง (Local Direct Taxes) เป็นภาษีที่มีมานาน สำหรับการ
การจัดเก็บ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย โดยภาษีโรงเรือนและภาษีเพื่อก
อยู่อาศัย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณจากค่าเช่าเฉลี่ยของโรงเรือนหรือ
สิ่งปลูกสร้างนั้นๆ อีกส่วนหนึ่งก็เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม อัตราการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นกำหนดโดยสภาของแต่ละท้องถิ่น
(เว้นแต่ภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริษัท) แต่อัตราภาษีต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ภาษีท้องถิ่น จะถูกจัดเก็บโดย
สมุหบัญชีที่มาจากรัฐบาลกลาง

การจัดสรรภาษีโดยตรงของท้องถิ่นที่ให้แก่**เทศบาลหรือสหการ** คิดเป็น ๔๓.๓ พันล้าน
ยูโร หรือร้อยละ ๔๖ ของรายรับในการดำเนินงาน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัย
นอกจากนี้ยังมีภาษีธุรกิจ คือ ภาษีโรงเรือนของบริษัท ห้างร้าน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๕ ของภาษีมูลค่าเพิ่ม
ในระดับ อบจ. เก็บได้ ๒๒.๒ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๓๙ ของรายได้ในการดำเนินงาน ซึ่งได้มาจาก ภาษี
โรงเรือนและที่ดิน ภาษีการค้า ซึ่งมีถึงร้อยละ ๔๘.๕ ของภาษีมูลค่าเพิ่มของบริษัท **และในระดับภาค** เก็บได้ถึง
๕ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๒๓ ของรายได้ในการดำเนินงาน ส่วนใหญ่เป็นภาษีการค้าซึ่งมีมูลค่าประมาณ
ร้อยละ ๒๕ ของภาษีมูลค่าเพิ่มของบริษัท

๓.๑.๒ การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอื่นๆ (Other Taxes) เทศบาลและสหการ จัดเก็บได้
ประมาณ ๙.๖ พันล้านยูโร คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๑๑ ของรายได้เพื่อการดำเนินงาน ในเขต อบจ. เก็บได้
๑๕.๔ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๒๗ ของรายได้เพื่อการดำเนินงาน ในส่วนของภาค เก็บได้ ๗.๓ พันล้านยูโร
คิดเป็นร้อยละ ๓๔ ของรายได้เพื่อการดำเนินงาน โดยภาษีท้องถิ่นหลักๆ ของ**เทศบาลและสหการ** ได้แก่ ภาษี
ที่จัดเก็บจากการจัดเก็บขยะ คิดเป็น ๕ พันล้านยูโร ภาษีจากการพัฒนาพิเศษ คิดเป็น ๐.๖ พันล้านยูโร ภาษีจัดเก็บ
จากค่าไฟ คิดเป็น ๑.๕ พันล้านยูโร **ส่วนภาษีที่รัฐจัดเก็บมาก่อน** เช่น ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนของ อบจ.
๙.๓ พันล้านยูโร ภาษีที่เรียกเก็บจากสัญญาประกันสำหรับ อบจ. ๓ พันล้านยูโร

๓.๒ การให้เงินช่วยเหลือของรัฐที่จัดสรรให้ อบท. (Central Government Subsidies)

เงินช่วยเหลือของรัฐส่วนใหญ่ให้แก่เทศบาลและสหการ ประมาณ ๒๖.๕ พันล้านยูโร คิดเป็น
ร้อยละ ๒๙ ของรายรับในการดำเนินงาน อบจ. ได้รับ ๑๓.๔ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๒๓ ของรายรับเพื่อก
ดำเนินงาน ส่วนภาค ได้รับ ๘.๕ พันล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๓๙ ของรายรับเพื่อการดำเนินงาน เงินช่วยเหลือ
หลัก ๆ ของรัฐ ส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน คำนวณโดยใช้องค์ประกอบหลายอย่าง เช่น จำนวน
ประชากร ขนาดของพื้นที่ รายรับทางภาษี หรือรายได้บุคคลธรรมดา หรือจำนวนของที่อยู่อาศัย

เงินช่วยเหลืออื่นของรัฐ ที่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน ได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน
๐.๗ พันล้าน ยูโร กองทุนชดเชยภาษีมูลค่าเพิ่ม ๖ พันล้านยูโร รัฐจะคืนส่วนหนึ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จ่ายโดย
อบท. เพื่อนำไปใช้ในงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน จะเห็นได้ว่า การให้เงินช่วยเหลือของรัฐด้านการลงทุน
มีสัดส่วนรองจากการให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษา ทั้งนี้ อบท. สามารถกู้ยืมเงินได้ ไม่ว่าจะจากธนาคารใดก็ตาม
อาจเป็นการกู้ยืมภายนอกหรือภายในประเทศก็ได้

๓.๓ รายได้อื่นๆ (Other Revenue)

ได้มาจากการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น เช่น การแบ่งสรรน้ำในโรงเรียน อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การกีฬา การคมนาคมในเขตชุมชน รายได้อีกส่วนหนึ่งมาจาก เงินช่วยเหลือจาก อปท. อื่นๆ เช่น ในกรณีของ เทศบาลหรือ อบจ. ที่จะใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการที่ลงทุนในเขตเทศบาลหรือสหการ ก็จะใช้จ่ายเงินส่วนนี้มากขึ้น กล่าวโดยสรุป อปท. ของฝรั่งเศส เป็นรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจที่มีลักษณะ ดังนี้

๓.๓.๑ มีการเจาะจงว่า อปท. มีอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง

๓.๓.๒ มีหลักประกันความเป็นอิสระในการปกครองของ อปท. แต่ละ อปท. มีความสามารถที่จะอนุมัติงบประมาณ

๓.๓.๓ สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาถือว่าการเลือกตั้งแบบประชาธิปไตย

๓.๓.๔ แต่ละ อปท. มีความสามารถที่จะอนุมัติงบประมาณเฉพาะของตนเอง และมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางได้เข้ามามีส่วนในการดำเนินงานของ อปท. เช่น อำนาจของผู้ว่าราชการในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีสมุหบัญชีที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบ ตลอดจนหลักการหรือกฎระเบียบที่รัฐกำหนดเกี่ยวกับการงบประมาณหรือการภาษี ซึ่งจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ และส่วนสำคัญอีกประการ คือ รายรับของ อปท. ที่ได้รับมาจากรัฐบาลกลาง

การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา

คำถาม : ก่อนปี ๑๙๘๒ มีกฎหมายท้องถิ่นและมีการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คำตอบ : ก่อนปี ๑๙๘๒ ไม่มีกฎหมายกระจายอำนาจโดยเฉพาะ เป็นแต่เพียงว่า อปท. ของฝรั่งเศสมีอำนาจในการปกครองด้วยตนเอง โดยมีรัฐเป็นผู้ควบคุม เช่น ก่อนปี ๑๙๘๒ อปท. จะจัดการหรือดำเนินงานใด ๆ ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน แต่หลัง ปี ๑๙๘๒ อปท. ของฝรั่งเศสสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง ในแต่ละประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมาย

คำถาม : ก่อน ปี ๑๙๘๒ มีภูมิภาคและจังหวัดหรือไม่ หรือมีการปกครองแบบประเทศไทยที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางหรือไม่

คำตอบ : ก่อนหน้านี้ มี อปท. ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาล อบจ. และภาค แต่ก่อน ปี ๑๙๘๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากในการควบคุม อปท. ทั้ง ๓ ประเภท แต่หลัง ปี ๑๙๘๒ อำนาจต่างๆ เบาบางลง เป็นแต่เพียงการกำกับดูแล อปท. และคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถฟ้องต่อศาลปกครองในกรณีที่ออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

คำถาม : กระบวนการในการกู้เงินที่ให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ถ้าต้องการหาแหล่งเงินกู้ในระดับท้องถิ่น เพราะสัมพันธ์กับตัวโครงสร้าง ความเป็นอิสระขององค์กรและผู้ที่ได้รับ ดังนั้นความยากง่ายเป็นอย่างไร

คำตอบ : ไม่ยากเลยที่ อปท. จะหาเงินกู้ จะยื่นกู้ธนาคารไหนก็ได้ ยื่นกู้ประเภทไหนก็ได้ ในการหาเงินกู้ให้กับ อปท.

คำถาม : หมายความว่า ความเป็นอิสระในการไปกู้ แต่มีเงื่อนไข คือ ห้ามกู้เอาใช้ในลักษณะการจ่ายดอกเบี้ยย หรือไปกู้มาเพื่อไปลงทุนในเงินกู้อื่นๆ และไม่ต้องไปแย่งชิงเงินสนับสนุนจากส่วนกลางใช่หรือไม่

คำตอบ : ในขั้นแรก อปท. มี ๒ หลักการที่สำคัญ คือ

๑. หลักความสมดุลระหว่างรายรับ – รายจ่าย ซึ่ง อปท. สามารถหาเงินมาคืนเงินกู้ได้ทันเวลา ไม่ยากเกินไปที่จะหาเงินมาใช้คืน

๒. การค้ำประกัน อปท. มีอำนาจผ่านมาตรการทางภาษี หากเกิดหนี้ขึ้น อปท. สามารถหาเงิน มาสนับสนุนได้ โดยใช้มาตรการทางภาษี

คำถาม : ขอเรียนถามเรื่องการจัดสรรเงินให้กับ อปท. ในภาพรวม สำหรับประเทศไทยกฎหมายเขียนว่าให้จัดสรรเป็นการต่อยอดรายได้ของประเทศ ร้อยละ ๓๕ แต่ที่เราจัดสรรให้เพียงร้อยละ ๒๖ แต่ของฝรั่งเศสนำร้อยละ ๒๐ ของรายได้ของท้องถิ่น ไปเทียบกับ GDP ถามว่าการจัดสรรให้เป็นยอด GDP หรือยอดรายจ่าย แบบไหนน่าจะเป็นยอดที่จำเป็นหรือเหมาะสมมากกว่า สรุปคำถามคือ ภาพรวมของท้องถิ่นทั้งหมดจะมีรายได้เท่าไร กฎหมายของไทยเขียนว่า ให้จัดสรรร้อยละ ๓๕ โดยดูจากยอดรายจ่ายของประเทศ ประมาณ ๓ - ๔ แสนล้านบาท

แต่ของฝรั่งเศสให้ร้อยละ ๒๐ โดยเทียบกับ GDP จึงขอเรียนถามว่า การจัดสรรโดยเทียบกับยอด GDP กับยอดรายจ่าย แบบไหนดีกว่า

คำตอบ : จากการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของฝรั่งเศสนั้น พบว่า งบประมาณรายจ่ายเมื่อเทียบกับ GDP มีความมั่นคงมากกว่าที่จะมาเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะ คือ ส่วนที่เป็นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กับ อปท. ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป เช่น การใช้เงินยูโรในกลุ่มสหภาพยุโรป แต่ละประเทศต้องเทียบอัตราเงินยูโรกับ GDP ไม่ใช่เทียบกับรายจ่าย ในกลุ่มสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มเฉพาะ เราไม่สามารถนำรายจ่ายมาเปรียบเทียบในส่วนนี้เพราะไม่สามารถเทียบกันได้

คำถาม : เป็นคำถามต่อเนื่อง คือ อยากทราบว่า รัฐบาลฝรั่งเศสมีวิธีแบ่งเงิน ไม่ว่าจะป็นภาษีหรือเงินอุดหนุน ให้ อปท. อย่างไร

คำตอบ : ในส่วนที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง คือ อปท. จะมีส่วนหนึ่งที่เป็นงบประมาณรายรับซึ่งสามารถจัดเก็บได้เฉพาะ รัฐไม่สามารถไปจัดเก็บแทน ส่วนเงินอุดหนุนให้ อปท. นั้นจะคำนวณโดยดูปัจจัยอื่นๆ เป็นองค์ประกอบ เช่น จำนวนประชากร ขนาดของ อปท. แต่ละประเภท

คำถาม : กรณีของฝรั่งเศสที่มีการส่งเสริมเรื่องการลงทุนของ อปท. อยากทราบว่ามีการสนับสนุนอย่างไรบ้าง และมีสัดส่วนที่เกี่ยวกับ Net Service จากการชำระหนี้อย่างไร

คำตอบ : ไม่มีข้อจำกัด แล้วแต่นโยบายทางการเมือง ซึ่งมีความเป็นอิสระอย่างมากในการลงทุน หรือให้ อปท. มาจัดเก็บ นอกจากนี้ ยังกล่าวได้ว่าฝรั่งเศสจัดรูปแบบการบริหารแบบอิสระ ท้องถิ่นต้องพิจารณาให้เกิดสมดุลระหว่างรายรับ - รายจ่าย และมีอิสระในการขึ้นภาษี เช่น การกู้จากภายนอกมีเงื่อนไขเดียว คือ ห้ามกู้มาใช้หนี้ และท้องถิ่นเองต้องคำนวณค่าใช้จ่ายของตนเอง และสามารถสร้างกลไกในการขึ้นภาษี ซึ่งต้องผ่านสภาท้องถิ่น โดยมีประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับ และประชาชนจะได้ประโยชน์มากขึ้นอย่างน้อยแค่ไหน อีกประการหนึ่ง ในส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น จะคืนกลับสู่ท้องถิ่นทั้งหมด ท้องถิ่นต้องฉลาดในการบริหารจัดการเพื่อสร้างรายได้ให้ตนเอง เป็นกลไกที่ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจมีอิสระจริงๆ

คำถาม : ระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ หลักใหญ่ของทั้งประเทศคือ ผู้ที่มีอำนาจสั่ง ไม่สามารถจับเงินได้ ผู้ที่จะจับเงินได้หรือผู้ที่มีหน้าที่จับเงินโดยตรง ไม่มีอำนาจสั่งจ่าย เรื่องนี้ต้องแยกกันทุกระดับลงไป ดังนั้น ในส่วนของท้องถิ่น ถ้าจะต้องใช้งบประมาณใดๆ ก็ตาม ก็จะมีเจ้าหน้าที่ในการจ่าย ถือเป็นเรื่องที่สำคัญ ใครอยากทำอะไรก็บอกมาว่าจะทำอะไร สิ่งเป็นการตัดสินใจออกมา ไม่ใช่มาตามงบประมาณ ไม่มีสิทธิ

คำตอบ : หาก อปท. ไม่มีเงินหรือรายรับ ก็สามารถขอจากรัฐหรือขอจาก อปท. อื่นๆ เพื่อนำมาใช้จ่าย ในองค์กรของตน ก็เป็นไปตามที่กล่าวมา โดยมีข้อพิจารณา ๒ ประการ สำหรับหลักการในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้มีอำนาจสั่งจ่าย กับผู้มีอำนาจจ่ายเงิน กล่าวคือ สมุหบัญชี เป็นข้าราชการของรัฐ ในขณะที่ อปท.

ไม่มีสิทธิจับเงินของตนเอง ซึ่งเงินนั้นต้องถูกจัดการหรือดำเนินการโดยสมุหบัญชี หน้าที่ของสมุหบัญชี คือ ก่อนส่งจ่ายก็ตรวจสอบความถูกต้องของรายจ่าย ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ อย่าง เช่น เอกสารหลักฐานในการจ่ายเงิน มีเงินในบัญชีเพียงพอหรือไม่ หากการส่งจ่ายเงินทำไม่ถูกต้อง สมุหบัญชีก็จะไม่จ่ายเงิน ถือเป็นข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ สมุหบัญชี ทำหน้าที่จ่ายเงิน จัดเก็บภาษี และเป็นผู้จัดทำบัญชี

คำถาม : มีข้อสงสัยว่า ท้องถิ่นฝรั่งเศสมีกฎ คือ ไม่ให้ฝ่ายบริหารจับเงิน ย่อมหมายถึง รายรับของโครงการต่างๆ นั้นด้วย รวมทั้งรายได้และภาษีนั่นด้วย เพราะฉะนั้น หน้าที่ของสมุหบัญชี อาจไปเข้าซ้อนกับ Tax Collector หรือไม่ และ Tax Collector ของท้องถิ่นมีอีกต่างหากหรือไม่

คำตอบ : รวมรายรับทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นวิธีการจ่ายประเภทไหน เช่น เงินสด เช็ค บัตรเครดิต ในทางตรงกันข้าม นายกเทศมนตรี ไม่มีสิทธิจับเงินได้โดยตรง ทั้งนี้ สมุหบัญชี ถือเป็นข้าราชการของกระทรวงการคลัง ที่ส่งไปยังท้องถิ่น ส่งไปตามความสามารถและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยไม่มีอายุหรือวาระการดำรงตำแหน่ง ยกเว้นมีเรื่องร้องเรียนโดยมิชอบ ถือเป็นความโปร่งใส (Transparency) ดูจากการทำงานเป็นระบบ แต่ไม่ขึ้นกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งจะไม่มีการเลือกตัวสมุหบัญชีท้องถิ่น

ในกรณีที่ท้องถิ่นไม่อาจจัดเก็บภาษีเอง ผู้มีอำนาจสั่งจัดเก็บภาษี ย่อมต้องสั่งจัดเก็บภาษี โดยสมุหบัญชีจะเป็นผู้เก็บเงิน ไม่ใช่ให้ผู้มีอำนาจสั่งเป็นผู้ไปจัดเก็บ และจะเป็นรายรับของท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารไม่สามารถเข้าไปก้าวกายได้ การดำเนินการโดยวิธีดังกล่าว ทำให้สามารถเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะเจ้าหน้าที่ที่จัดเก็บไม่ได้ เป็นคนของท้องถิ่น สามารถเก็บได้ทุกบ้าน ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (Performance) ดังนั้น ท้องถิ่นต้องจ่ายค่าจ้างให้สมุหบัญชีไปเก็บ ถ้าทุจริตก็จะมีกระบวนการจัดการ

นอกจากนี้ ในกรณีการจัดเก็บภาษี เช่น ภาษีโรงเรือน จะมีเกณฑ์ขั้นต่ำอยู่ ถ้าจะขึ้นภาษีก็ต้องผ่านสภา ซึ่งต้องประกาศให้ประชาชนรับทราบ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ประชาชนมีหน้าที่จ่าย ส่วนสมุหบัญชีมีหน้าที่ เก็บ อย่างเดียว สิ่งที่ได้คือ ตัวเลขในบัญชี แต่ไม่ได้แตะเงิน กรณีมีการทุจริตสามารถร้องเรียนและตรวจสอบได้

คำถาม : ขออนุญาตเรียนถาม เรื่องสมุหบัญชี ทำหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีของ อปท. หรือของประเทศด้วย ในส่วนของประเทศไทยท้องถิ่นก็ดำเนินการด้วยตนเอง

คำตอบ : สมุหบัญชี ทำหน้าที่ด้านการเงินการคลังให้กับท้องถิ่นของฝรั่งเศสโดยตรง โดยมี ๒ ส่วน คือ

๑. เทศบาลที่อยู่โดดเดี่ยว สมุหบัญชี จะถูกส่งจากรัฐบาลกลางตามความสามารถและศักยภาพ
๒. กลุ่มเทศบาล เช่น กรณีของอาร์กาซ ซึ่งเป็นการรวม ๔ เมืองเข้าด้วยกัน พื้นที่ความรับผิดชอบและวงเงินงบประมาณจะมีมากขึ้น จะมีบุคคลหนึ่งที่สามารถจะดูแลกำกับ ก็หมายความว่าโครงสร้างเดียวกัน แต่บุคลากรอาจเปลี่ยนไปตามประสบการณ์ แล้วก็แจ้งยอดให้รัฐบาลเพื่อให้จัดสรรเงินคืนสู่ท้องถิ่น

คำถาม : หมายความว่า ทำหน้าที่ดูแลเรื่องรายได้ของท้องถิ่น ในส่วนที่เป็นรายได้ของรัฐบาลยังมีหน่วยงานอื่นที่จัดเก็บให้ ใช่หรือไม่

คำถาม : ขออนุญาตเรียนถามว่า ในลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแทนของส่วนกลางที่เข้าไปดูแลเรื่องบัญชีให้กับท้องถิ่นกับตัวผู้บริหารท้องถิ่นของฝรั่งเศส ส่วนใหญ่ความสัมพันธ์เป็นอย่างไร มีลักษณะของความขัดแย้งกันหรือไม่ ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน

คำตอบ : ตอบคำถามแรก สมุทรบัญชีของจังหวัดขึ้นอยู่กับขนาดและรายได้ของจังหวัด เช่น Bordeaux เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ มีรายได้สูง ก็จะมีสมุทรบัญชี ๒ คน

ส่วนคำถามที่ ๒ เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนของส่วนกลางกับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีความขัดแย้งกันอยู่บ้าง โดยหลักการแล้วทั้ง ๒ ฝ่ายต้องทำงานประสานกัน มีระเบียบกำหนดอยู่ ต้องทำให้ถูกต้อง มีเอกสารยืนยันให้ชัดเจน และยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการเงินการคลังให้กับจังหวัด แต่ก็อาจมีความขัดแย้งกันบ้างเล็กน้อย ในส่วนของ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้อยู่ในภาพนี้เลย เว้นแต่มีความขัดแย้งกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะเข้ามานั่งตรงกลาง ตัดสินให้ว่าจะหาทางออกอย่างไร

คำถาม : สมุทรบัญชี เดินทางไปตรวจสอบดูแลอยู่ในทุกส่วนหรือไม่

คำตอบ : สมุทรบัญชีเดินทางทั่วโลก สำหรับคำถามที่ว่า ดินแดนในการปกครองของฝรั่งเศสนอกทวีปนั้น รวมด้วยหรือไม่ คำตอบ คือ รวมด้วย ซึ่งขึ้นอยู่กับความสำคัญของพื้นที่นั้นๆ แม้กระทั่งสถานทูตฝรั่งเศส ก็มีสมุทรบัญชีมาตรวจสอบ ดูแลงบประมาณของสถานทูตด้วย

ทั้งนี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ได้ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดและเข้มงวดตั้งแต่การปฏิวัติฝรั่งเศส เพื่อป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัด ต่างจากหัวหน้าในระดับอื่นๆ อย่างนายกเทศมนตรี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการ แต่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง โดยเรื่องนี้จะอภิปรายในวันพฤหัสบดี ที่ ๒๘ เมษายน นี้

คำถาม : การกู้ยืมเงินตราเป็นเรื่องที่น่าสนใจ เพราะมีโครงการต้องไปกู้ จึงมีข้อสงสัยว่า ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น ท้องถิ่นผู้มีอำนาจตัดสินใจทำแล้วไปเลือกธนาคาร มีเทคนิคในการดูแลอย่างไร เราทราบว่า ฝ่ายการเงินถูกควบคุมโดยการเมือง แต่มีภาระเรื่องภาษี ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่าย เพราะพอกู้ครั้งหนึ่ง ก็ไปทำอย่างอื่นไม่ได้ มีกลไกในการบริหารเรื่องนี้อย่างไร

คำตอบ : การกู้ยืมเงินระยะ ๔ ปี หากนายกเทศมนตรีคนเก่าออกไป คนใหม่ก็ต้องรับผิดชอบแทน เพราะมีการกำหนดระยะเวลาไว้ บ่อยครั้งที่นายกเทศมนตรีคนใหม่จะต้องมารับผิดชอบภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจากคนเก่า จะมีมาตรการกำกับดูแลโดยสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ดังนั้นการตัดสินใจในโครงการใดก็ตาม สภาต้องร่วมรับผิดชอบด้วย ในกรณีที่มีโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) เกิดขึ้น จะทำอะไรที่สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น และจะเป็นการกู้ยืมที่ไม่มาก อยู่ในกำลังที่สามารถจะส่งคืนได้

แต่ถ้าเป็นโครงการใหญ่ๆ จะไม่มี ดังนั้น บทบาทในการกำกับ จะมี ๒ ระดับ คือ ระดับสภา และสมุหบัญชีของเทศบาล

คำถาม : โครงการใหญ่ๆ ไม่น่าเป็นห่วง เพราะสถาบันการเงินวิเคราะห์ความสามารถในการจ่ายเงินคืนได้ แต่ที่น่าเป็นห่วง คือ โครงการเล็กๆ ของไทยที่กู้มากขึ้น แต่ประเด็นปัญหาอยู่ที่ว่า ในฐานะผู้กำกับหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะไปกู้เงินเหมือนของฝรั่งเศส มีการพิจารณาเงื่อนไขฐานะการเงินของท้องถิ่นอย่างไรบ้าง มีมาตรฐานอย่างไร

คำตอบ : มีข้อพิจารณา ได้แก่

๑. การกู้ยืมเงิน ธนาการมีอิสระว่าจะให้หรือไม่ ธนาการจะดูว่า อปท. นั้นมีความมั่นคงทางการเงินหรือไม่

๒. สิ่งที่สำคัญในระดับของรัฐ คือ หลักห้ามกู้เงินเพื่อมาใช้หนี้เงินกู้เดิม เป็นข้อจำกัดอย่างเดียวที่ต้องนำมาใช้ กล่าวคือ ค่อนข้างเข้มงวดในการนำมาใช้เวลากู้เงิน

นอกจากนี้ นโยบายที่รัฐพยายามผลักดันให้เกิดขึ้น คือ การจัดกลุ่มพื้นที่ร่วม เหมือนการหาผู้ใช้หนี้ร่วม เช่น จัดทำโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถใช้ร่วมกัน ๔ จังหวัด ซึ่งจะทำให้มีลูกหนี้ ๔ ราย ไม่มีพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งแบกรับภาระไว้เพียงพื้นที่เดียว ส่วนธนาการก็มีเกณฑ์ในการตรวจสอบแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้วว่าการบริหารจัดการทางการเงินดีมาน้อยแค่ไหน ประวัติที่ผ่านมามีการกู้ มีการไหลเข้า – ออก ของเงินคล่องมากน้อยแค่ไหน โดยมีหลักเดียวที่ต้องพิจารณาเพิ่ม คือ ห้ามกู้มาใช้หนี้เก่า

และในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการกู้ยืมเงิน ในกรณีที่มีวิกฤติการณ์ทางการเงิน อปท. จะใช้วิธีกู้ยืมเงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางองค์กรจะขอให้รัฐบาลกลางช่วย ซึ่งรัฐบาลกลางจะดูว่า แต่ละองค์กรที่ขอความช่วยเหลือมา มีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนที่จะให้ความช่วยเหลือ

คำถาม : จากระบบที่กล่าวมา อยากให้ประเมินโดยมุมมองของฝรั่งเศสเอง ว่าระบบที่ใช้ในปัจจุบัน ยังมีปัญหาอะไรที่สำคัญๆ ที่สุด เพื่อเป็นบทเรียน (Lesson Learn) ให้กับประเทศไทย

คำตอบ : ในเชิงบวก ประการแรก เป็นผลจากลักษณะการกระจายอำนาจเข้าถึงความต้องการของท้องถิ่นมากกว่า ซึ่งรัฐบาลกลางไม่สามารถลงไปดูแลได้อย่างละเอียด เพราะไม่มีใครลงไปบอกถึงรายละเอียดได้ดีเท่ากับผู้บริหารของท้องถิ่น โดยต้องขึ้นอยู่กับท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นสามารถบอกได้ว่าต้องการอะไร **ประการที่สอง** คือ นโยบายการสนับสนุนการศึกษาเป็นนโยบายที่ต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก มีความสำคัญมาก เช่น การเรียนฟรี การสนับสนุนด้านอุปกรณ์การศึกษา ใ้ลงไปลงทุนสิ่งปลูกสร้าง ท้องถิ่นสามารถขอได้ แต่ในเชิงลบก็ยังมี เพราะปัจจุบัน การพัฒนาเป็นพลวัต เคลื่อนตัวไปเรื่อยๆ ไม่มีขีดจำกัด การจะหาบุคคลไปทำงาน เช่น สมุหบัญชี ต้องมีขีดความสามารถค่อนข้างสูง เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ ไม่ได้เป็นเพียงแคชเชียร์ ต้องเป็นที่ปรึกษาด้านการเงินแก่ท้องถิ่นด้วย เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องหาให้เหมาะสมกับท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยสรุปแล้ว เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการ

คำถาม : ขอเรียนถาม ๒ คำถาม คือ

๑. เรื่องกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ เท่าที่ฟังจากการบรรยายเข้าใจว่า ในการจัดทำโครงการลงทุนอะไรก็ตามต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อให้ออกมาเป็นงบประมาณ อยากให้ท่านวิทยากรได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ

๒. กติกาในการรักษาวินัยในการลงทุนมีค่อนข้างน้อยมาก อาจเป็นเพราะฝรั่งเศสมีวัฒนธรรมทางการคลังค่อนข้างอนุรักษ์นิยม ขอเรียนถามว่า มีกรณีของเทศบาลหรือจังหวัดขนาดใหญ่ที่จะมีการทำโครงการลงทุนขนาดใหญ่และมีแนวโน้มว่าจะขาดวินัยในการกู้เงิน และถ้ามี จะมีมาตรการในการจัดการอย่างไร

คำตอบ : กระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น จะผ่านกระบวนการตัดสินใจโดยสภา ซึ่งในการพิจารณาแต่ละครั้ง ประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังได้ แต่ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง เพราะถือว่ามิได้อยู่ในสภาเรียบร้อยแล้ว และในสภายังมีอีกกลุ่มที่เรียกว่า เป็นที่ปรึกษาที่เลือกโดยตรงจากประชาชนที่เข้ามาดูแลในเรื่องนี้ ทั้งการตรวจสอบ กำกับดูแลและเบียดการเงินการคลัง ดังนั้น ถือว่ามีกระบวนการที่ค่อนข้างรัดกุมอยู่แล้ว

กรณีคำถามว่ารัฐมีเกณฑ์ค่อนข้างหลวม ในการกำกับการตัดสินใจเรื่องงบประมาณ ตรงนี้ก็มีเกณฑ์ คือ มีสภาทำหน้าที่แทนรัฐบาล และหากมีกรณีที่เห็นว่ามีความเสี่ยงสูงจะมีผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้ทบทุนหรือสร้างมาตรการที่รัดกุมมากกว่านี้ ไม่ปล่อยผ่าน จนกว่าจะเห็นว่าโครงการดังกล่าวไปได้แน่นอน ในกรณีที่ยังเคลือบแคลงใจอยู่ ดูแล้วว่าอัตราเสี่ยงค่อนข้างสูง ซึ่งท้องถิ่นไม่สามารถให้คำตอบได้ชัดเจน ไม่สามารถรับประกันได้ว่า โครงการสำเร็จแน่นอน ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะกำหนดเงื่อนไขขึ้นมาเอง ถ้ารับได้ก็อาจผ่านแต่ถ้ารับไม่ได้ก็ต้องถอดโครงการ ถามว่ามีโครงการที่ถูกถอดหรือไม่ คำตอบ คือ มี แต่น้อยมาก เพราะโดยหลักการแล้วรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่ก้าวไปเป็นผู้แบกรับภาระหนี้สิน ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบเอง เป็นการบีบให้ท้องถิ่นมีวินัยการเงินการคลังด้วยตนเอง โดยการไตร่ตรองให้รอบคอบ

คำถาม : ๑. โครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือไม่

๒. รัฐบาลกลางค้ำประกันเงินกู้ของท้องถิ่นหรือไม่

๓. เงินกู้ของท้องถิ่น นับรวมเป็นหนี้สาธารณะ (Public Debt) ของประเทศหรือไม่

๔. มีหลักเกณฑ์หรือไม่ว่า หนี้สาธารณะ (Public Debt) ของประเทศไม่ควรเกินร้อยละเท่าไร ของ GDP

คำตอบ : ในกรณีการทำประชาพิจารณ์ โดยปกติมี ๒ ประเภท คือ ทำโดยอัตโนมัติ หรือเลือกทำขึ้นอยู่กับประเภทของโครงการ ส่วนใหญ่แล้วถ้าเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนจะต้องทำ แต่ส่วนใหญ่นโยบายหรือโครงการต่างๆ นายกรัฐมนตรีประกาศเป็นนโยบายแล้วว่าจะขึ้นมาทำ เมื่อผลออกมาว่าได้รับการสนับสนุนก็เหมือนเป็นการได้รับความเห็นชอบจากประชาชนไปโดยปริยาย แต่การทำประชาพิจารณ์ไม่ได้เป็นเรื่องตายตัว

สำหรับคำถามที่ ๒ ที่ว่ารัฐจะเข้าไปรับผิดชอบแบกรับหนี้ร่วมหรือไม่ คำตอบคือ การกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่น คือ การกระจายภาระให้ท้องถิ่นด้วย ต้องรับผิดชอบเอง

จากคำถามที่ ๓ ที่ถามว่าหนี้ที่เกิดขึ้นเป็นหนี้ท้องถิ่นหรือหนี้สาธารณะของประเทศ จากการกระจายอำนาจ หนี้เป็นของท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องบริหารจัดการ ถ้าหาเงินไม่ได้ ก็มีอำนาจที่จะขึ้นภาษีท้องถิ่น ส่วนที่เหลืออาจต้องหากเงินมาเสริม รัฐไม่รับผิดชอบ

ในส่วนคำถามข้อสุดท้ายที่ว่า มีหลักเกณฑ์หรือมีเขตแดนหนี้สาธารณะต่อหัวหรือไม่นั้น ปกติสหภาพยุโรป กำหนดให้ไม่เกิน ร้อยละ ๓ แต่ความเป็นจริงแล้วปัจจุบันขึ้นไปที่ร้อยละ ๖ แล้ว ซึ่งทั่วกันหมดทั้งยุโรป เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจ และเงินเฟ้อ ซึ่งให้เห็นว่าเกณฑ์นี้ใช้ไม่ได้ ในขณะเดียวกัน หนี้สาธารณะของประเทศจะแบ่งออกเป็นส่วนๆ คือ ของประชากรโดยรวมของประเทศและของท้องถิ่น ในส่วนนี้ก็พยายามผลักดันให้ท้องถิ่นพยายามรักษาสมดุลไว้ อย่าให้มากจนเกินไป ดังนั้น จึงยังไม่สามารถกำหนดให้ตายตัวได้ เพราะปัจจุบันฝรั่งเศสก็เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป จึงขึ้นอยู่กับกระแสเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปด้วย