

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 กรกฎาคม 2534

ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการป้องกันน้ำท่วมและการกำจัดน้ำเสียในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร พร้อมกันนี้ก็อนุมัติในหลักการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาล สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมและค่าธรรมเนียมการกำจัดน้ำเสียได้ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกับนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีศึกษาความเป็นไปได้ที่จะนาระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทั้งสองประเภทนี้ จำต้องมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันน้ำท่วมและพระราชบัญญัติบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ในประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯเคยเผชิญกับภาวะน้ำท่วมอย่างรุนแรงในปี 2485 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภาวะน้ำท่วมกลายเป็นปัญหาของกรุงเทพฯที่มีความร้ายแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ บางปีกรุงเทพฯต้องเผชิญภาวะน้ำท่วมที่ยืดเยื้อนานนับสัปดาห์และบางปีนานนับเดือน จนดูเหมือนว่า กรุงเทพฯพยายามจะแย่งชิงสมญานาม "เวนิสแห่งภาคตะวันออก" กลับคืนมา ดังจะเห็นได้จากภาวะน้ำท่วมในปี 2518 2523 และ 2526

เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมในปี 2526 นั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติประมาณการว่า กรุงเทพฯต้องประสบกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่า 6,600 ล้านบาท เขตที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอย่างรุนแรงในปีนั้นเป็นพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกของกรุงเทพฯ อันประกอบด้วยเขตพระโขนง บางเขน บางกะปิ และมีนบุรี ในระหว่างปี 2526-2529 รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินประมาณ 1,400 ล้านบาท ในการสร้างคันกั้นน้ำยาวตลอดแนวเหนือใต้ และในการสร้างสถานีสูบน้ำขนาดใหญ่และประตูระบายน้ำบริเวณปากคลองสำคัญๆ ขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครก็ได้ลงทุนยกระดับถนนสายต่างๆให้สูงขึ้น นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ภาวะน้ำท่วมได้บรรเทาความรุนแรงลงไปเป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการป้องกันปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯ ที่ผ่านมายังไม่พอเพียง จำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาว ในกรณีนี้ กรุงเทพมหานครได้จำแนกพื้นที่ออกเป็น 7 เขต และประมาณว่าจะต้องใช้งบประมาณถึง 32,000 ล้านบาท สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ประมาณ 3,000 ตารางกิโลเมตร ในบรรดาพื้นที่ 7 เขตของกรุงเทพฯ คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีมติให้ดำเนินโครงการป้องกันน้ำท่วมเขตชั้นในของกรุงเทพฯ เป็นเบื้องต้น ประกอบด้วยเขตการปกครอง 9 เขต อันได้แก่ เขตพระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ราชเทวี ปทุมวัน และห้วยขวาง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 94 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาคารบ้านเรือนประมาณ 290,000 หลังคาเรือน และมีประชากรประมาณ 2.8 ล้านคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับการป้องกันน้ำท่วมไว้ 2,718 ล้านบาท และประมาณว่าจะใช้งบประมาณอีก 1,542 ล้านบาทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539)

แม้ว่าโครงการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครจะปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แต่อุปสรรคทางการเมืองทำให้การดำเนินโครงการล่าช้ากว่ากำหนดเป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นความล่าช้าของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเอง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร กับพลเอกประมาณ อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้ว่าในที่สุดแล้วรัฐบาลชาติชายจะมีมติเห็นชอบกับหลักการของโครงการนี้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2532 แต่ครั้งเมื่อกรุงเทพมหานครขออนุมัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมในเดือนกรกฎาคม 2533 รัฐบาลชาติชายกลับแสดงความลังเลใจอย่างเห็นได้ชัด พลเอกชาติชายถึงกับแสดงความกังขาว่าหากประชาชนต้องเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมแล้ว กรุงเทพมหานครจะสามารถให้หลักประกันได้หรือไม่ว่า น้ำจะไม่ท่วมกรุงเทพฯ อีก ผลก็คือ กระทรวงมหาดไทยขอถอนเรื่องออกจากการประชุม และส่งเรื่องกลับไปกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2533 รัฐบาลชาติชายไม่ต้องการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการสร้างภาระภาษีแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น เพราะการอนุมัติให้มีการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม นั้น ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลชาติชายเห็นชอบและร่วมรับผิดชอบกับโครงการนี้ แท้ที่จริงแล้ว กรุงเทพมหานครยังมีทางออกที่จะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ แทนที่จะรอให้มีการตราพระราชบัญญัติ

แม้ว่าผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะแสดงออกต่อสาธารณชนอยู่เนืองๆว่ามิได้วิตกกังวลเรื่องคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ก็ได้ขอให้สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม ผลการสำรวจปรากฏว่า

ประชาชนที่ถูกสอบถามส่วนใหญ่ยินดีเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ ประชาชนจำนวนมากประเมินว่า ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมที่ต้องเสียนี้คุ้มกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลชาติชาย 2 ผู้บริหารกรุงเทพมหานครพยายามผลักดันให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม โดยอ้างว่า กฎหมายดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาว่า จะพยายามกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลชาติชาย 2 ก็มีอายุอันสั้น จบจันกระทั่งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้ความเห็นชอบแก่โครงการนี้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 ที่ผ่านมา

ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม หากพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็ต้องนับว่าเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่มีพื้นฐานตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) ตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวนี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะประเภทใด จักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทนั้น การร่วมรับภาระรายจ่ายนี้จักต้องผันแปรตามประโยชน์ที่ได้รับ ยิ่งได้รับประโยชน์มากเพียงใด ก็ยิ่งต้องรับภาระมากเพียงนั้น

โครงการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2,059 ล้านบาท เงินจำนวนนี้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลส่วนกลาง 442.685 ล้านบาท (21.5%) เงินรายได้ของกรุงเทพมหานคร 442.685 ล้านบาท (21.5%) และเงินกู้จากธนาคารโลก 1,173.630 ล้านบาท (57.0%)

ธนาคารโลกกำหนดเป็นหลักการว่า จะพิจารณาโครงการเงินกู้ดังกล่าวนี้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมมาชำระเงินกู้เท่านั้น หลักการดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลทราบแก่ใจดี ในเดือนกรกฎาคม 2533 ธนาคารโลกมีหนังสือถึงรัฐบาลไทยยืนยันหลักการเดิมอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้ศึกษาเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม และมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2531 ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 33 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท ทุกครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่การป้องกันน้ำท่วม ต้องเสียค่าธรรมเนียมนี้ ค่าธรรมเนียมที่เสียจะผันแปรตามมูลค่าของทรัพย์สินในครอบครอง (เฉพาะที่ดินและอาคาร) ความแตกต่างของราคาทรัพย์สินทำให้ค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียแตกต่างกันไปตามท้องที่ ตามโครงสร้างค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้เดิม อาคารบ้านเรือนในเขตสีลม สุรวงศ์ และเยาวราช อาจต้องเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมในอัตรา 82.50 บาทต่อตารางวา แต่ท้องที่บางแห่งอาจเสียในอัตราเพียง 10 บาทต่อตารางวา เป็นต้น การคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมยึดถือช่วงเวลา 15 ปีในการชำระคืนเงินกู้ จากการศึกษาของคณะทำงานในเรื่องนี้พบว่า หากกรุงเทพมหานครจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 33 บาทต่อทรัพย์สิน

มูลค่า 100,000 บาทเป็นเวลา 15 ปี รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมนี้จะมีมากพอที่จะชำระหนี้เงินกู้ของธนาคารโลกได้หมด หลังจากนั้นจะไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมจากเขตการปกครองชั้นในของกรุงเทพมหานครอีก

แม้ว่ารัฐบาลจะเห็นชอบในหลักการที่จะให้กรุงเทพมหานครเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม แต่โครงการนี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้จนกว่ากระทรวงการคลังจะเจรจาเรื่องเงินกู้จากธนาคารโลกจนแล้วเสร็จ นอกจากนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ก็ยังมีได้มีการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า อัตราค่าธรรมเนียมอาจจะลดลงจากระดับ 33 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท เหลือเพียง 23-25 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท เนื่องจากค่าธรรมเนียมอัตราเดิมกำหนดขึ้นตั้งแต่ปี 2531 ซึ่งราคาที่ดินยังต่ำกว่าปัจจุบันมากนัก

การตัดสินใจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมครั้งนี้ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีอย่างน้อย 2 ประการ ในด้านหนึ่ง การที่ผู้ซึ่งได้ประโยชน์จากบริการของรัฐต้องมีส่วนรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะมากขึ้นไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องชอบธรรมเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้รัฐสามารถขยายบริการสาธารณะทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเพิ่มขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง การให้อำนาจกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้มาจัดสรรบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่น (local public goods) ได้มากขึ้น โดยไม่ต้องพึ่งพิงรัฐบาลส่วนกลาง