

บทวิเคราะห์ในมุมมองนักรัฐศาสตร์ : ปัญหา และอุปสรรคในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ผศ. ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ*

ปัจจุบัน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (มาตรา 23, 88, 89, และ 93) พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 (มาตรา 50) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (มาตรา 16 และ 23) ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในการดูแล บำบัดคุณภาพน้ำเสียในพื้นที่รับผิดชอบ โดยที่ อปท. สามารถเรียกเก็บค่าบริการอันเกิดจากการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียตามประเภทและอัตราที่กฎหมายกำหนดได้ (มาตรา 93 ของกฎหมายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ)

บทนำ

เนื่องจากการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียมีค่าใช้จ่ายที่สูง รัฐบาลจึงมักเป็นผู้ลงทุนหรือให้การสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างและการจัดหาที่ดินหรืออุปกรณ์ โดยที่รัฐบาลสามารถกำหนดให้ อปท. สมทบงบประมาณลงทุนบางส่วนได้ หลังจากนั้นจึงจะมอบหมายให้ อปท. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย และการซ่อมบำรุง ในปัจจุบัน ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชนมีจำนวนมากกว่า 90 แห่งทั่วประเทศ และมีการคาดการณ์กันว่า รัฐบาลได้ใช้งบประมาณสนับสนุนการก่อสร้างระบบดังกล่าวไปแล้วมากกว่า 7 หมื่นล้านบาท (พิริยุดม วรรณพฤกษ์ 2553)

เป็นที่น่าเสียดายว่าระบบบำบัดน้ำเสียของ อปท. ที่ดำเนินงานได้ตามปกติในปัจจุบันมีเพียงประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้น ส่วนที่เหลือต่างก็อยู่ในระหว่างรอการดำเนินงานหรือรอการซ่อมบำรุง ที่ซ้ำร้ายไปกว่านั้นก็คือ ระบบบำบัดน้ำเสียของ อปท. บางแห่งได้หยุดใช้งานไปแล้วเนื่องจากขาดแคลนงบประมาณในการเดินระบบและ/หรือการซ่อมบำรุง (พิริยุดม วรรณพฤกษ์, 2553) ทั้งนี้ ข้อมูลจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545) และจากกรมควบคุมมลพิษ (2551) ชี้ว่ามี อปท. จำนวนเพียง 8 แห่งเท่านั้นที่ได้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย¹ แต่ทว่าในจำนวนดังกล่าวมี อปท. เพียงไม่กี่แห่งที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการ ผลลัพธ์ก็คือ อปท. จำนวนมากขาดแคลนงบประมาณสำหรับการจัดการระบบบำบัดคุณภาพน้ำเสียให้เกิดความต่อเนื่องในระยะยาว

ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ ทำไม อปท. ส่วนใหญ่ที่ดำเนินการบำบัดน้ำเสียจึงไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (polluter pays principle) ทั้ง ๆ ที่การจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเป็นมาตรการทางภาษีอากรที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้ อปท. มีศักยภาพทางการเงินเพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืน ดังนั้น บทความนี้จึงต้องการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ส่งผลให้ อปท. จัดเก็บหรือไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ความเข้าใจที่ได้รับจะสามารถพัฒนาเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของ อปท. แห่งอื่น ๆ ได้ต่อไป เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า อปท. จะมีทรัพยากรทางการเงินการคลังที่เพียงพอสำหรับการจัดการน้ำเสียภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

สถานการณ์ด้านการจัดการน้ำเสียและการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถานการณ์มลพิษทางน้ำในประเทศไทยนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น จากการประเมินคุณภาพน้ำของแม่น้ำและทะเลสาบที่สำคัญโดยกรมควบคุมมลพิษตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 พบว่า คุณภาพน้ำของแหล่งน้ำผิวดินต่าง ๆ กำลังเสื่อมโทรมลงอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลางและภาคใต้ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยค่าปริมาณออกซิเจนละลายในน้ำ (DO) ค่าความสกปรกในรูปบีโอดี (BOD) และปริมาณฟิโคลโคลิฟอร์ม (FCB) (กรมควบคุมมลพิษ 2546; พิริยุดม วรรณพฤกษ์ 2553) แม้ว่าภาครัฐได้มอบอำนาจในการจัดการน้ำเสียในระดับชุมชนให้แก่ อปท. ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวม และอนุญาตให้ อปท. เรียกเก็บค่าบริการอันเกิดจากการจัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้ตามประเภทและอัตราที่กฎหมายกำหนด² แต่ผลลัพธ์ของการจัดการน้ำเสียของ อปท. ในภาพรวมก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก

ทุกวันนี้มีระบบบำบัดน้ำเสียเพียงประมาณครึ่งหนึ่งเท่านั้นที่ยังคงดำเนินการอยู่ ส่วนที่เหลืออยู่ในระหว่างรอการดำเนินงานหรือรอซ่อมแซม และบางแห่งได้หยุดใช้งานไปแล้วเนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่ไม่มีงบประมาณในการเดินระบบหรือในการบำรุงรักษาเพียงพอ จนทำให้ระบบเกิดการชำรุดและไม่สามารถใช้งานได้ภายในเวลาเพียงไม่กี่ปีหลังจากที่ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การจัดการน้ำเสียในท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน คือ การขาดการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อนำมาใช้จ่ายในการเดินระบบและ/หรือเพื่อการซ่อมบำรุงอุปกรณ์ (พิริยุดม วรรณพฤกษ์ 2553; สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2549) ส่วนการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545) พบว่า การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของ อปท. ในภาพรวมยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อปท. หลายแห่ง อาทิ เทศบาลนครนครราชสีมา เป็นต้น ไม่มีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียถึงแม้จะประกาศใช้เทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 แล้วก็ตาม

¹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 8 แห่งที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในปัจจุบัน ได้แก่ เมืองพัทยา เทศบาลเมืองแสนสุข และเทศบาลเมืองศรีราชา จังหวัดชลบุรี เทศบาลตำบลบ้านแพ้ว จังหวัดระยอง เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เทศบาลตำบลละหาน เทศบาลเมืองปาดอง จังหวัดภูเก็ต และเทศบาลตำบลท่าแร่ จังหวัดสกลนคร

² ได้แก่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 (มาตรา 23, 88, 89, และ 93) พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 (มาตรา 50) และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (มาตรา 16 และ 23)

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นจากผู้ปฏิบัติงานของ อปท. ซึ่งใช้ข้อมูลอ้างอิงจากกรมควบคุมมลพิษ ในปี พ.ศ.2551³ พบว่า มี อปท.จำนวน 8 แห่ง ที่ได้รับเริ่มการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในปัจจุบัน แต่ทว่ามี อปท. เพียง 5 แห่งเท่านั้น ที่มีผลการจัดเก็บเป็นที่น่าพอใจ (สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้มากกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนครัวเรือนและสถานประกอบการพาณิชย์) และมี อปท. อีกอย่างน้อย 2 แห่ง (เทศบาลนครนครราชสีมา และเทศบาลนครภูเก็ต) ที่ได้ให้ความสำคัญกับภารกิจจัดการน้ำเสียมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534-2535 แต่ทว่าในปัจจุบัน ยังมิได้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (ข้อมูลปี พ.ศ.2553)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ประชากร	ครัวเรือน	พื้นที่ (ตร.กม.)	ปีที่เริ่มจัดเก็บค่าบริการ	ผลการจัดเก็บค่าบริการ (ร้อยละของครัวเรือน)	หมายเหตุ
1. เมืองพัทยา จ.ชลบุรี	108,804	20,330	53.4	พ.ศ. 2534	ประมาณร้อยละ 75 - 80	มีข้อบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ในปี พ.ศ. 2530
2. ทน. หาดใหญ่ จ.สงขลา	158,122	56,815	21.0	พ.ศ. 2545	ประมาณร้อยละ 10	มีเทศบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปี พ.ศ. 2543
3. ทม. แสนสุข จ.ชลบุรี	42,320	8,448	20.3	พ.ศ. 2544	ประมาณร้อยละ 80 - 85	มีเทศบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปี พ.ศ. 2544
4. ทม. ศรีราชา จ.ชลบุรี	18,846	3,937	4.1	พ.ศ. 2550	ประมาณร้อยละ 70 (เฉพาะผู้ประกอบการพาณิชย์)	มีความผันผวนในการจัดเก็บสูงในแต่ละเดือน
5. ทม. ปัตตอง จ.ภูเก็ต	18,423	3,698	16.4	พ.ศ. 2545 ขยายผลในปี พ.ศ. 2551	ระหว่างปี 2545-2550 ได้ประมาณร้อยละ 80-90 ของจำนวนสถานประกอบการ ริมชายหาดปัตตอง ระหว่างปี 2551-ปัจจุบัน ได้ผลราวร้อยละ 60-70	เริ่มต้นเก็บจากธุรกิจโรงแรม ในปี 2545 จากนั้นปี 2551 จึงขยายให้ครอบคลุมเต็มพื้นที่
6. ทด. บ้านเพ จ.ระยอง	16,289	3,035	34.2	พ.ศ. 2551	นำร่องจัดเก็บเฉพาะสถานประกอบการเชิงพาณิชย์	
7. ทด. ท่าแร่ จ.สกลนคร	7,598	2,065	2.2	พ.ศ. 2552	ประมาณร้อยละ 90- 95	มีเทศบัญญัติจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ปี พ.ศ. 2552
8. ทด. กะรน จ.ภูเก็ต	7,616	5,472	20.0	พ.ศ. 2551	ประมาณร้อยละ 5	มีเทศบัญญัติในปี พ.ศ. 2549 แต่จัดเก็บได้เฉพาะค่าธรรมเนียมเชื่อมต่อจากอาคารใหม่ที่ขอใบอนุญาต
9. ทน.นครราชสีมา จ.นครราชสีมา	137,107	61,508	37.5	ไม่มีการจัดเก็บ	-	มีเทศบัญญัติในปี 2534 แต่ใช้เฉพาะอาคาร/สิ่งปลูกสร้างที่มีได้ใช้น้ำประปา
10. ทน. ภูเก็ต จ.ภูเก็ต	75,720	21,865	12.0	ไม่มีการจัดเก็บ	-	เป็นท้องถิ่นนำร่องในการจัดการน้ำเสียคู่กับเมืองพัทยา ในปี 2535

หมายเหตุ: ข้อมูลรวบรวมจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2545) กรมควบคุมมลพิษ (2551) และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของ อปท. แต่ละแห่งทางโทรศัพท์ระหว่างวันที่ 30-31 มีนาคม พ.ศ.2553

³ ผู้เขียนสำรวจข้อมูลเบื้องต้นโดยการค้นคว้าผ่านอินเทอร์เน็ตเว็บไซต์ของเทศบาล และได้โทรศัพท์สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากคณะผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของเทศบาลแห่งต่างๆ ระหว่างวันที่ 30-31 มีนาคม 2553 โดยการอ้างอิงข้อมูลจากกรมควบคุมมลพิษ ณ วันที่ 21 ตุลาคม 2551

ความแตกต่างในแนวปฏิบัติและผลสำเร็จของการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียดังกล่าวข้างต้น จึงนำมาซึ่งคำถามการวิจัยในบริบทของการจัดเก็บภาษีอากรในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายประการ อาทิ อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ อปท. บางแห่งริเริ่มจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ในขณะที่ อปท. ส่วนใหญ่ไม่จัดเก็บค่าบริการดังกล่าว และอะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้ อปท. บางแห่งจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ประสบผลสำเร็จ ในขณะที่ อปท. บางแห่งได้พยายามจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวแล้ว แต่กลับไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการ หากสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป เรากงไม่อาจตั้งความหวังได้ว่าการดำเนินการกิจของ อปท. ด้านการจัดการน้ำเสียจะเกิดขึ้นอย่างยั่งยืน และจึงเป็นที่มาของความจำเป็นในการศึกษาและทำความเข้าใจถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในบทความชิ้นนี้

การต่อต้านทางภาษีอากรกับความล้มเหลวของภาครัฐในการจัดเก็บภาษี

วรรณกรรมด้านการคลังสาธารณะกล่าวไว้ว่าคุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของสังคมประชาธิปไตยคือการที่ประชาชนให้การยอมรับการจัดเก็บภาษีของรัฐ (จรัส สุวรรณมาลา 2553; Brautigam et al. 2008; Brennan and Buchanan 1980; Lowery and Sigelman 1981; Rubin 1998; Steinmo 1993) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานรัฐทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับจากประชาชน และสามารถกำหนดนโยบายภาษีอากร (ฐานภาษี อัตราภาษี และการกระจายภาระภาษีอากรระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ) และวิธีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมตามผลประโยชน์ที่ได้รับ (benefit principle) และ/หรือตามความสามารถของประชาชนในการจ่ายภาษีอากร (ability to pay principle)

แต่เมื่อใดก็ตามที่การจัดเก็บภาษีอากรมิได้เกิดขึ้นตามหลักการหรือวิธีการที่เหมาะสมหรือได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ การใช้อำนาจทางภาษีของรัฐอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ประชาชน และมักเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การต่อต้านการจัดเก็บภาษีอากร (tax revolt) ได้ตามมา โดยเฉพาะในระดับการปกครองท้องถิ่น ดังเช่นในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า มีปรากฏการณ์การต่อต้านทางภาษีอากรเกิดขึ้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s เป็นต้นมา (Adams 1984; Rubin 1998) อาทิ ภาคประชาชนในมลรัฐแคลิฟอร์เนียไม่พอใจในภาระภาษีทรัพย์สินที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงทศวรรษ 1960s-1970s ซึ่งเกิดจากการเจริญเติบโตของเมืองอย่างรวดเร็ว จึงมีความเคลื่อนไหวของภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ในการต่อต้านทางภาษีอากรด้วยการผลักดันให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเพดานสูงสุดของอัตราภาษีทรัพย์สินไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 1.0 ของมูลค่าทรัพย์สิน (ในขณะนั้นอัตราภาษีทรัพย์สินอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2-4) กำหนดร้อยละสูงสุดในการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี และกำหนดวิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อไม่ให้ภาระภาษีของประชาชนเพิ่มสูงขึ้นเร็วเกินไป ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น ในที่สุดประชาชนชาวแคลิฟอร์เนียจึงได้ลงประชามติเห็นชอบให้มีกฎหมายข้อเสนอที่ 13 (Proposition 13) ได้สำเร็จในปี ค.ศ.1978 ดังนี้ เป็นต้น

คำอธิบายในทางวิชาการว่าปรากฏการณ์ของการต่อต้านทางภาษีอากรเกิดขึ้นเพราะเหตุใดมีอยู่หลายประการ ซึ่ง Lowery & Sigelman (1981); Adams (1984); Rubin (1998) และ Wallin (2004) กล่าวว่าสาเหตุของการต่อต้านการจัดเก็บภาษีมียังน้อย 9 ประการที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ทักษะคิดของประชาชนที่คำนึงเฉพาะประโยชน์ส่วนตน (self-interest) ทั้งนี้เนื่องจากการจ่ายภาษีอากรทำให้อำนาจซื้อลดน้อยลง พวกเขาจึงไม่ต้องการจ่ายภาษีให้แกรัฐ
- 2) ขนาดรายจ่ายภาครัฐสูงเกินไป (Leviathan hypothesis) จึงส่งผลให้ภาระภาษีอยู่ในระดับที่สูงตามไปด้วย ประชาชนจึงไม่เต็มใจที่จะจ่ายภาษีให้ดังเช่นที่เคยเป็นมา
- 3) ประชาชนเห็นว่าเงินภาษีที่พวกเขาจ่ายให้แกรัฐถูกใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กลับคืนแก่ผู้เสียภาษีอย่างคุ้มค่า จึงได้รวมตัวกันต่อต้านภาษีอากร
- 4) การกระจายภาระภาษีอากรระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมขาดความเป็นธรรม (tax inequity) จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกที่ว่าพวกเขาต้องแบกรับภาระภาษีมากกว่าคนอื่น ๆ ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากบริการของรัฐมิได้ช่วยแบกรับภาระภาษีในสัดส่วนที่เหมาะสมหรือเป็นธรรม ประชาชนจึงรวมตัวกันต่อต้านการจัดเก็บภาษีของรัฐในที่สุด

- 5) ประชาชนมีทัศนคติทางการเมืองแบบอนุรักษ์นิยม (political conservative) ที่ไม่ต้องการให้ภาครัฐมีบทบาทในทางสังคมเศรษฐกิจมากเกินไป จึงต้องการให้ภาครัฐลดบทบาทลง อันจะส่งผลทำให้ภาวะภาษีอากรลดน้อยลงด้วย
- 6) ความผันผวนทางเศรษฐกิจ อาทิ เศรษฐกิจตกต่ำ การว่างงานที่สูง หรือภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ ทำให้ประชาชนมีฐานะในทางเศรษฐกิจตกต่ำลง และมีขีดความสามารถในการจ่ายภาษีลดน้อยลงตามไปด้วย จึงนำไปสู่การต่อต้านการจ่ายภาษีตามมา
- 7) ความไม่พอใจในผลการดำเนินงานของภาครัฐ ทำให้ประชาชนไม่เต็มใจที่จะให้การสนับสนุนทางภาษีอากรแก่รัฐอีกต่อไป หรืออาจเป็นเพราะหน่วยงานรัฐใช้จ่ายน้อยกว่าความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการได้จากบริการของรัฐ เมื่อความคาดหวังดังกล่าวมิได้รับการตอบสนอง การให้การสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อภาครัฐในรูปของการจ่ายภาษีอากรจึงลดน้อยลงตามไปด้วย
- 8) ปัญหาในการประเมินภาระภาษี (tax valuation) ซึ่งส่งผลให้ภาระภาษีที่ประชาชนต้องจ่ายให้แก่รัฐคลาดเคลื่อนไปจากการรับรู้หรือความคาดหวังของพวกเขา
- 9) ประชาชนต่อต้านการจ่ายภาษีอากรเพราะกระทำตามกระแสหรือสถานการณ์ทางการเมือง แม้ว่าพวกเขาเหล่านั้นจะปราศจากซึ่งข้อมูลที่ชัดเจนว่าประชาชนคนอื่น ๆ รวมตัวกันต่อต้านการเสียภาษีด้วยเหตุผลใด (ill-informed)

ส่วนงานวิจัยของไทยเกี่ยวกับการต่อต้านทางภาษีอากรพบได้จาก อرنันท์ กลันทปุระ (2547) ซึ่งได้ศึกษาถึงสาเหตุการต่อต้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 โดยมีสาเหตุที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (ก) ผู้ประกอบการโรงแรมเห็นว่ามีความไม่เป็นธรรมของภาระภาษีอากรภายในพื้นที่จังหวัดและระหว่างจังหวัด (ข) ค่าธรรมเนียมดังกล่าวก่อให้เกิดภาระภาษีส่วนเกินมากเกินไป โดยเฉพาะภาระงานเอกสาร (paper works) และวิธีบริหารจัดการที่ยุ่งยาก และ (ค) ภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ขาดความชัดเจนในด้านการปฏิบัติงานที่ พื้นที่การให้บริการสาธารณะ และความโปร่งใสและชอบธรรมในการปฏิบัติงานของ อบจ. ผู้ประกอบการโรงแรมส่วนใหญ่จึงเห็นว่าภาษีอากรที่จ่ายให้นั้นมีได้ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง จึงรวมตัวกันที่จะไม่จ่ายค่าธรรมเนียมดังกล่าวให้แก่ อบจ.

เมื่อประยุกต์ใช้คำอธิบายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเข้ากับกรณีการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของไทย พบว่ายังมีข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก วรรณกรรมต่างประเทศมีข้อจำกัดในการอธิบายปรากฏการณ์ความล้มเหลวในการจัดเก็บภาษีอากรของ อปท.ไทย ทั้งนี้เนื่องจากความเอาใจจริงเอาใจในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษี (tax law enforcement) ในบริบทการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงมีข้อจำกัด และแตกต่างไปจากบริบทการบริหารงานภาครัฐในต่างประเทศที่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กรอบวิเคราะห์จากวรรณกรรมต่างประเทศจึงมักจะมองข้ามปัจจัยการบังคับใช้กฎหมายจัดเก็บภาษีอากรที่อาจมีส่วนอธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียก็เป็นได้

ประเด็นต่อมา วรรณกรรมส่วนใหญ่มุ่งอธิบายสาเหตุความล้มเหลวของรัฐในการจัดเก็บภาษีอากรไปที่ปัจจัยภายนอก แต่ทว่ายังมีได้ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ปัจจัยภายในเท่าใดนัก โดยเฉพาะปัจจัยเกี่ยวกับความพยายามในการจัดเก็บภาษีของ อปท. (local tax effort) ผ่านมุมมองของตัวแสดงที่เป็นทางการ (formal actors) ซึ่งได้แก่ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น จึงทำให้งานวิจัยก่อนหน้านี้ (อาทิ อرنันท์ กลันทปุระ, 2547) ยังไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจนว่า ความล้มเหลวในการจัดเก็บภาษีอากรที่เกิดขึ้นเป็นเพราะการต่อต้านของประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจโดยตรง หรือแท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากความไม่ตั้งใจจริงของคณะผู้บริหาร อปท. ในการพัฒนารายได้ของตนเองเนื่องจากเกรงกลัวว่าการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นจะนำไปสู่การสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ดังนั้นเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษานี้จะช่วยเติมเต็มช่องว่างในทางวิชาการโดยการเพิ่มมุมมองการวิเคราะห์สาเหตุของความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากตัวแสดงภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นด้วย

การศึกษากรณีตัวอย่างในเชิงลึก (in-depth case analysis) จากเทศบาลที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ประสบผลสำเร็จ (success case) จำนวน 2 แห่ง ซึ่งจำแนกเป็นเทศบาลในชุมชนเมืองขนาดใหญ่ และเทศบาลในชุมชนขนาดเล็กกึ่งเมืองกึ่งชนบท เปรียบเทียบกับเทศบาลที่ยังไม่ได้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (baseline case) จำนวน 2 แห่ง และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเทศบาลอีกจำนวน 2 แห่งที่ได้พยายามจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแต่ทว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการ (failure case) ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ที่ได้มาจากการสำรวจภาคสนาม รายงานการศึกษาหรือเอกสารราชการที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบบำบัดน้ำเสียและการจัดเก็บค่าบริการของเทศบาลที่เป็นกรณีศึกษา

การคัดเลือกกรณีตัวอย่างจากเทศบาลดังปรากฏในตารางที่ 1 โดยใช้หลักเกณฑ์ข้างต้นได้แสดงไว้ในตารางที่ 2 ทั้งนี้ การกำหนดกรอบค่านิยมความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยพิจารณาจากสัดส่วนของจำนวนครัวเรือนหรือสถานประกอบการที่จ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียเทียบกับจำนวนครัวเรือนหรือสถานประกอบการที่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าบริการดังกล่าว (delinquency ratio) หรือพิจารณาจากจำนวนเงินที่จัดเก็บได้จากค่าบริการบำบัดน้ำเสียเปรียบเทียบกับเป้าหมายประมาณการรายได้ (revenue collection rate)

ตารางที่ 2 กรณีตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

ลักษณะพื้นฐานของเทศบาล	กรณีตัวอย่าง		กลุ่มควบคุม (ใช้เป็นข้อมูลฐานสำหรับการวิเคราะห์)
	อปท.ที่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย	อปท.ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย	
ชุมชนขนาดใหญ่/ เมืองท่องเที่ยว	เมืองพัทยา จ.ชลบุรี (ประชากร 108,804 คน) จัดเก็บได้ร้อยละ 75-80	เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา (ประชากร 158,122 คน) จัดเก็บได้ร้อยละ 10	เทศบาลนครนครราชสีมา จ.นครราชสีมา (ประชากร 137,107 คน) ไม่มีการจัดเก็บ
ชุมชนขนาดเล็ก/ ชุมชนกึ่งเมืองกึ่ง ชนบท	เทศบาลตำบลท่าแร่ จ.สกลนคร (ประชากร 7,598 คน) จัดเก็บได้ร้อยละ 90-95	เทศบาลตำบลกะรน จ.ภูเก็ต (ประชากร 7,616 คน) จัดเก็บได้ร้อยละ 5	เทศบาลนครภูเก็ต ^{a/} จ.ภูเก็ต (ประชากร 75,720 คน) ไม่มีการจัดเก็บ

หมายเหตุ ^{a/} แม้ว่าเทศบาลนครภูเก็ตจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ แต่ถูกกำหนดให้เป็นกลุ่มควบคุมเนื่องจากเป็นหนึ่งในเทศบาลนำร่องเรื่องการบริหารน้ำเสียคู่กับเมืองพัทยาในช่วงปี พ.ศ. 2535 แต่ปัจจุบันเทศบาลนครภูเก็ตยังมิได้จัดเก็บค่าบริการดังกล่าว จึงมีคุณค่าสำหรับการศึกษานี้

ภาพรวมของกรณีตัวอย่างการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

ผลการวิเคราะห์ในภาพรวมของกรณีตัวอย่างทั้ง 6 แห่ง แสดงดังตารางที่ 3 ซึ่งจะเห็นได้ว่าเทศบาลต่าง ๆ มีความแตกต่างกันในบริบทพื้นฐาน ขนาดจำนวนประชากร จิตความสามารถในการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล มาตรการทางกฎหมาย (เทศบัญญัติ) ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย และนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ในกรณีของเทศบาลนครนครราชสีมาซึ่งยังมิได้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย นั้น พบว่า คณะผู้บริหารของเทศบาลไม่มีนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด แม้ว่าเทศบาลได้ตราเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 แต่ข้อเท็จจริง คือ เทศบัญญัติดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่ครอบคลุมเพียงเฉพาะอาคาร/สิ่งปลูกสร้างที่มีได้ใช้บริการน้ำประปาของเทศบาล ซึ่งในปัจจุบันอาคารต่าง ๆ ได้ใช้บริการน้ำประปาของเทศบาลทั้งหมดแล้ว จึงทำให้เทศบาลไม่ต้องจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวนี้ไปโดยปริยาย

นอกจากนี้ คณะผู้บริหารเทศบาลยังไม่ต้องการปรับปรุงเนื้อหาของเทศบัญญัติดังกล่าวให้ครอบคลุมอาคารบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เพื่อให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ ทั้งนี้เนื่องจากคณะผู้บริหารเทศบาลและภาคประชาชนต่างมองว่าการบำบัดคุณภาพน้ำเสียเป็นบริการสาธารณะที่เทศบาลควรจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย และต่างคาดหวังให้รัฐบาลคอยให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่เทศบาลเพื่อให้มีงบประมาณในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียได้อย่างเพียงพอ มุมมองในการบริหารงานคลังแบบอุปถัมภ์กำลังถูกท้าทายกันเป็นทอด ๆ ในลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในเทศบาลนครนครราชสีมายังคงไม่เกิดขึ้นนั่นเอง

ส่วนกรณีของเทศบาลนครภูเก็ตนั้น เป็นชุมชนเมืองที่มีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและความตื่นตัวของภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจในการจัดการสิ่งแวดล้อมและการบำบัดน้ำเสียในฐานะที่เป็นเมืองท่องเที่ยว แต่บริบททางการเมืองที่มีความผันผวนและมีการแข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่น จึงทำให้คณะผู้บริหารเทศบาลไม่กล้าที่จะผลักดันนโยบายการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพราะเกรงว่าจะส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมทางการเมืองได้ตามมานโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อนำเงินรายได้มาใช้ในการบำบัดคุณภาพน้ำเสียและในการพัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพของเครื่องจักรในระยะยาวจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ในเทศบาลนครภูเก็ตในช่วงเวลาอันใกล้นี้

ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลท่าแร่ จังหวัดสกลนคร และเมืองพิทยา จังหวัดชลบุรี เป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวนโยบายและความตั้งใจจริงของคณะผู้บริหารเทศบาล/เมืองในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย จึงทำให้ทั้งสองชุมชนประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดีในการจัดเก็บค่าบริการในส่วนนี้ แม้ว่าชุมชนทั้งสองแห่งนี้จะมีคุณลักษณะพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรที่แตกต่างกันก็ตาม ในกรณีของตำบลท่าแร่ ซึ่งเป็นชุมชนอยู่อาศัยขนาดเล็กที่ตั้งติดกับแหล่งน้ำสำคัญของจังหวัด (หนองหาร) มีประชากรราว 7,500 คนเศษ การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลเริ่มต้นจากการผลักดันของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามข้อกำหนดของ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เมื่อคณะผู้บริหารเทศบาลรับทราบถึงแนวนโยบายของรัฐที่ต้องการให้เทศบาลจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อนำเงินรายได้มาใช้ในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ผู้บริหารเทศบาลจึงได้ริเริ่มและผลักดันการตราเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวขึ้น

ในสถานการณ์ดังกล่าว คณะผู้บริหารเทศบาลได้จัดประชุมชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจกับสมาชิกสภาเทศบาลเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงจัดประชุมประชาคมร่วมกับภาคประชาชนเป็นจำนวนหลายครั้งเกี่ยวกับแนวนโยบายการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลพร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็นของการดำเนินการ มิเช่นนั้นแล้วคุณภาพน้ำของหนองหารที่เทศบาลใช้เป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาของเทศบาลจะได้รับผลกระทบ และอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนได้ และนอกจากนี้ อัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่กำหนดขึ้นยังมาจากมติการประชุมประชาคมตำบลร่วมกัน (จัดเก็บในอัตรา 1 บาทต่อหน่วยน้ำประปาที่ใช้ต่อเดือน) ด้วยเหตุนี้ ประชาชนส่วนใหญ่จึงมองเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย และให้การยอมรับในนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ในที่สุดคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลท่าแร่จึงสามารถผลักดันการตราเทศบัญญัติเพื่อการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2552 และสามารถจัดเก็บค่าบริการจากภาคครัวเรือนได้มากกว่าร้อยละ 95 เมื่อเทียบกับเป้าหมายประมาณการ สามารถสร้างรายได้มากพอสมควรสำหรับการใช้ในการเดินระบบบำบัดน้ำเสีย หรือประมาณร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาล

ตารางที่ 3 ภาพรวมการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล/เมืองพิทยา

หัวข้อ/ปัจจัย	กลุ่มควบคุมที่ใช้เป็นข้อมูลฐาน		กลุ่มที่ประสบความสำเร็จ		กลุ่มที่ไม่ประสบความสำเร็จ	
	เทศบาลนครนครราชสีมา จ.นครราชสีมา	เทศบาลนครภูเก็ต จ.ภูเก็ต	เทศบาลตำบลท่าแร่ จ.สกลนคร	เมืองพิทยา จ.ชลบุรี	เทศบาลตำบลกระนวน จ.ภูเก็ต	เทศบาลนครหาดใหญ่ จ.สงขลา
ข้อมูลพื้นฐานของเมือง	เมืองขนาดใหญ่ ประชากร 137,107 คน พื้นที่ 37.5 ตร.กม.	เมือง/แหล่งท่องเที่ยว ประชากร 75,720 คน พื้นที่ 12 ตร.กม.	ชุมชนอยู่อาศัยขนาดเล็ก ประชากร 7,598 คน พื้นที่ 2.2 ตร.กม.	เมืองเศรษฐกิจท่องเที่ยว ประชากร 108,804 คน มีพื้นที่ 53.4 ตร.กม.	ชุมชนท่องเที่ยวทางทะเล ประชากร 7,616 คน พื้นที่ 20 ตร.กม.	เมืองเศรษฐกิจท่องเที่ยว ประชากร 158,122 คน มีพื้นที่ 21ตร.กม.
ศักยภาพของระบบบำบัดน้ำเสีย	ครอบคลุมร้อยละ 88.2 ของพื้นที่ บำบัดน้ำเสียได้ 70,000 ลบ.ม./วัน	ครอบคลุมร้อยละ 80 ของพื้นที่ บำบัดน้ำเสียได้ 36,000 ลบ.ม./วัน	ครอบคลุมร้อยละ 70 ของพื้นที่ บำบัดน้ำเสียได้ 2,054 ลบ.ม./วัน	ครอบคลุมร้อยละ 76 ของพื้นที่ (แต่ครอบคลุมร้อยละ 90 ของพื้นที่ติดกับชายหาด) บำบัดน้ำเสียได้ 85,000 ลบ.ม./วัน	ครอบคลุมร้อยละ 25 ของพื้นที่ บำบัดน้ำเสียได้ 6,000 ลบ.ม./วัน	ครอบคลุมร้อยละ 80 ของพื้นที่ บำบัดน้ำเสียได้ 138,000 ลบ.ม./วัน

ตารางที่ 3 ภาพรวมการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล/เมืองพัทยา (ต่อ)

หัวข้อ/ ปัจจัย	กลุ่มควบคุมที่ใช้เป็นข้อมูลฐาน		กลุ่มที่ประสบความสำเร็จ		กลุ่มที่ไม่ประสบความสำเร็จ	
	เทศบาลนคร นครราชสีมา จ.นครราชสีมา	เทศบาลนครภูเก็ต จ.ภูเก็ต	เทศบาลตำบลท่าแร่ จ.สกลนคร	เมืองพัทยา จ.ชลบุรี	เทศบาลตำบลกะรน จ.ภูเก็ต	เทศบาลนคร หาดใหญ่ จ.สงขลา
ผลการจัดเก็บ ค่าบริการ บำบัดน้ำเสีย	จัดเก็บได้ 2 ราย ที่ได้ จากความสมัครใจของ สถานประกอบการทั้ง 2 แห่ง แต่เทศบาล ไม่บังคับจัดเก็บจาก ผู้ประกอบการรายอื่นๆ ในพื้นที่	ไม่จัดเก็บค่าบริการ บำบัดน้ำเสีย แต่อย่างใด	จัดเก็บได้ร้อยละ 95 ของครัวเรือน/สถาน ประกอบการ และ สร้างรายได้ราวร้อยละ 90 ของค่าใช้จ่าย ในการเดินระบบ	จัดเก็บได้ร้อยละ 80 ของครัวเรือน/สถาน ประกอบการ และสร้าง รายได้ราวร้อยละ 77 ของค่าใช้จ่ายในการเดิน ระบบ	จัดเก็บเฉพาะค่า ธรรมเนียมการเชื่อมต่อ จากผู้ขออนุญาตราใหม่ ซึ่งสร้างรายได้ราว ร้อยละ 1 ของ ค่าใช้จ่ายเดิน ในการเดินระบบ	จัดเก็บได้ราวร้อยละ 0.4-10.6 ของครัว เรือน/สถาน ประกอบการ และ สร้างรายได้ร้อยละ 9.6 ของค่าใช้จ่ายใน การเดินระบบ
มาตรการ รองรับเชิง กฎหมายใน การเก็บค่า บริการบำบัด น้ำเสีย	มีเทศบัญญัติในปี 2534 แต่ครอบคลุมเฉพาะ อาคารที่ได้ใช้ ประปา ทำให้ เทศบัญญัติไม่มี ผลบังคับใช้ โดยปริยาย	ไม่มีการตราเทศบัญญัติ เพื่อรองรับการจัดเก็บ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย	มีเทศบัญญัติในปี 2552 เพื่อจัดเก็บค่าบริการ บำบัดน้ำเสียและ ค่าธรรมเนียมเชื่อมต่อ จากครัวเรือนที่ใช้ น้ำประปาเทศบาล	มีข้อบัญญัติในปี 2530 และปรับปรุงในปี 2545 เพื่อกำหนดมาตรการ ต่างๆ สำหรับจัดเก็บ ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ของเมืองพัทยา	มีเทศบัญญัติในปี 2549 แต่มีได้บังคับใช้เป็น การทั่วไป หากจัดเก็บ เฉพาะกับผู้ขอใบ อนุญาตก่อสร้าง อาคารรายใหม่เท่านั้น	มีเทศบัญญัติในปี 2543 และเริ่มจัด เก็บในปี 2545 แต่มี การเปลี่ยนแปลง นโยบายของผู้บริหาร ในปี 2547 ปัจจุบัน จึงมีได้บังคับใช้ เทศบัญญัติดังกล่าว อย่างจริงจัง
แนวนโยบาย ของฝ่ายการ เมืองที่มีต่อ การเก็บค่า บริการบำบัด น้ำเสีย	ไม่มีนโยบายเก็บค่า บริการบำบัดน้ำเสีย เมืองที่มีต่อ เพื่อจัดเก็บค่าบริการ และไม่มีนโยบายปรับ ปรุงเทศบัญญัติใหม่ เพื่อจัดเก็บค่าบริการให้ มีประสิทธิภาพ	ไม่มีนโยบายจัดเก็บค่า บริการบำบัดน้ำเสียใน ขณะนี้ เพราะกลัวว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบ ต่อฐานเสียงทางการเมือง และเห็นว่าเรื่องนี้ รัฐควรยื่นมือให้ความ ช่วยเหลือ	มีนโยบายจัดเก็บค่า บริการบำบัดน้ำเสีย ชัดเจน เพราะต้องการ ปฏิบัติตามของ กฎหมาย และต้องการ ดูแลสุขภาพอนามัยของ ประชาชนในการใช้ แหล่งน้ำ	มีนโยบายจัดเก็บค่า บริการบำบัดน้ำเสียที่ต่อ เนื่อง เพื่อให้เกิดความ ตื่นตัวในการดูแล คุณภาพน้ำเสีย และให้มี รายได้บางส่วนสำหรับ การบำบัดน้ำเสีย	ไม่ต้องการจัดเก็บค่า บริการบำบัดน้ำเสีย แต่ ต้องทำตามเงื่อนไขของ กองทุนสิ่งแวดล้อม และมีได้มีการสื่อสาร กับภาคธุรกิจหรือ ประชาชนทั่วไปอย่าง เข้มข้น	เคยมีนโยบายจัดเก็บ ค่าบริการ แต่ว่ามี การเปลี่ยนแปลง นโยบายของผู้บริหาร ในปี 2547 ที่ไม่ จัดเก็บ เพื่อสร้าง คะแนนนิยมทางการเมือง และต้องการ ยกเลิกเทศบัญญัติ
แรงสนับสนุน (หรือแรงต่อ ด้าน) จากภาค ประชาชน- กลุ่มธุรกิจที่มี ต่อการจัดเก็บ ค่าบริการ น้ำเสีย	มีแรงต่อต้านจาก ภาคประชาชน พอสมควร โดยที่ ประชาชนเห็นว่า เทศบาลควรดูแลบริการ บำบัดคุณภาพน้ำเสีย แก่ประชาชน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย	ภาคประชาชนส่วนใหญ่ ขาดความเข้าใจเนื่อง จากไม่มีการชี้แจง สื่อสารสร้างความ เข้าใจ แต่ภาคธุรกิจ ยอมรับและเข้าใจ เหตุผลความจำเป็น ในการบำบัดน้ำเสีย	ประชาชนและภาค ธุรกิจให้การยอมรับ เนื่องจากการประชุม ชี้แจงทำความเข้าใจถึง เหตุผลความจำเป็น ของการจัดเก็บค่า บริการ ก่อนที่จะ ตราเป็นเทศบัญญัติ	ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ โรงแรม และสถาบันบันเทิง ให้การยอมรับเรื่อง การบำบัดน้ำเสีย ของเมือง เพื่อมิให้ ชายหาดเน่าเสีย จนกระทบต่อวงจร เศรษฐกิจหลักด้านการ ท่องเที่ยวของเมือง พัทยา	ขาดแรงสนับสนุนจาก ภาคประชาชนและ ภาคธุรกิจ ต่างฝ่าย ต่างมีความคาดหวัง เรื่องการจัดกรน้ำเสีย แตกต่างกัน และเห็น ว่านโยบายเทศบาล สร้างไม่เป็นธรรม ในเชิงภาษีอากร	ขาดแรงสนับสนุน จากทั้งประชาชน และภาคธุรกิจ เพราะไม่มีการชี้แจง ทำความเข้าใจ ร่วมกัน ขาดความ โปร่งใส/มีประเด็น ทุจริตในการผลักดัน เรื่องนี้ ภาคธุรกิจ การโรงแรมจึงรวม ตัวกันต่อต้านค่า บริการนี้

ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

ในทำนองเดียวกัน เมืองพัทยารายข้อบัญญัติเพื่อการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 และ สามารถจัดเก็บรายได้จากค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 จนถึงปัจจุบัน ในอดีตชายหาดเมืองพัทยา เคยประสบปัญหาน้ำเน่าเสียอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อการค้าและชีวิตของประชาชนและต่อเศรษฐกิจการท่องเที่ยว และการโรงแรม ซึ่งเป็นเศรษฐกิจหลักของเมือง ด้วยเหตุนี้ คณะผู้บริหารและพนักงานฝ่ายปฏิบัติของเมืองพัทยาจึงมี นโยบายที่ชัดเจนและเอาจริงเอาจังต่อการดูแลด้านสิ่งแวดล้อมและการจัดการน้ำเสียของเมือง และในขณะเดียวกัน

ภาคชุมชนและกลุ่มธุรกิจต่างก็มองเห็นถึงความสำคัญในการจัดการน้ำเสีย จึงพร้อมใจกันที่จะให้การสนับสนุนการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยาตั้งแต่ช่วงต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา และเนื่องจากเมืองพัทยามีเสถียรภาพทางการเมืองท้องถิ่นโดยผู้นำ จึงทำให้นโยบายการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยที่มิได้มีแรงต่อต้านจากฝ่ายสภาเมือง ภาคประชาชน หรือกลุ่มธุรกิจมากนัก

ในทางตรงข้าม เทศบาลตำบลละรณ และเทศบาลนครหาดใหญ่ ยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งคณะผู้บริหารของเทศบาลทั้งสองแห่งต่างไม่เห็นว่านโยบายดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือมีความสำคัญประการใดที่เทศบาลจำเป็นต้องเร่งลงมือดำเนินการ ในความเป็นจริงแล้ว ผู้บริหารเทศบาลทั้งสองแห่งต่างต้องการใช้นโยบายไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองระยะสั้นจากกลุ่มธุรกิจโรงแรมและ/หรือภาคประชาชน มากกว่าที่จะใช้เป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นตัวกระตุ้นให้ภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจยอมรับถึงเหตุผลความจำเป็นในการดูแลคุณภาพน้ำเสยรวมของเมือง เทศบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลทั้งสองแห่งนี้จึงไม่มีนัยสำคัญต่อกระบวนการบริหารจัดการเก็บค่าบริการที่เป็นรูปธรรม หากแต่กลายเป็นเพียง *สัญลักษณ์เชิงนโยบายในการจัดการด้านน้ำเสีย* ซึ่งเป็นมรดกตกทอดมาจากการตัดสินใจของเทศบาลในการขอรับเงินสนับสนุนจากรัฐเพื่อการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในอดีตเท่านั้น

เทศบาลตำบลละรณเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวกึ่งเมืองกึ่งชนบท มีชายหาดที่สวยงามและเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญ จึงมีธุรกิจโรงแรมและสถานประกอบการต่าง ๆ เกิดขึ้นในพื้นที่จำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลครอบคลุมเพียงบริเวณถนนสายหลักตามแนวชายหาดเท่านั้น (ราว 1 ใน 4 ของพื้นที่เทศบาล) แต่ไม่ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรมและบริเวณชุมชนที่อยู่อาศัย เมื่อครั้งที่เทศบาลตราเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในปี พ.ศ. 2549 คณะผู้บริหารก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ชัดเจนร่วมกันระหว่างภาคธุรกิจและภาคประชาชนได้ เทศบาลจึงยังมีได้บังคับจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวแต่อย่างใด ในกลุ่มของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและสถานประกอบการมองว่าพวกเขาได้จ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่เทศบาลจำนวนมากแล้ว ซึ่งสามารถสร้างรายได้ให้แก่เทศบาลมากกว่า 50 ล้านบาทต่อปีโดยเฉลี่ย หรือราวร้อยละ 40 ของรายได้รวมของเทศบาล หากเทศบาลต้องการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพิ่มอีก ก็ควรจัดเก็บจากทุก ๆ ฝ่าย รวมถึงภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรมด้วย เพราะกลุ่มเหล่านี้ต่างก็เป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่สำคัญด้วยกันทั้งสิ้น

ในทางกลับกัน ภาคครัวเรือนและภาคเกษตรกรรมต่างมองว่าธุรกิจโรงแรมและสถานบันเทิงเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียหลักที่ควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าบริการบำบัดน้ำเสียแต่เพียงฝ่ายเดียว อีกทั้งระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลยังไม่ครอบคลุมพื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรม จึงเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะเป็นธรรมนักหากเทศบาลผลักภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียมาให้แก่ภาคครัวเรือนและการเกษตร ซึ่งจะเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มธุรกิจโรงแรมและนักท่องเที่ยวที่มาจากต่างพื้นที่มากเกินไป ดังนี้ เป็นต้น

ความขัดแย้งทางแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายภาระค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เป็นธรรมเช่นนี้จึงทำให้เทศบาลไม่สามารถกำหนดนโยบายการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เป็นที่ยอมรับจากทุก ๆ ฝ่ายได้ และเมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารหยิบยกประเด็นดังกล่าวนี้มาพูดคุยในการประชุมประชาคมตำบลก็มักจะได้รับคัดค้านจากภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจอย่างรุนแรง คณะผู้บริหารจึงใช้โอกาสดังกล่าวนี้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการยุติการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในการเลือกตั้งช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา และแนวนโยบายที่จะไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียยังคงดำรงอยู่ต่อไป ความหวังที่จะเห็นการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเกิดขึ้นได้อย่างสำเร็จในเทศบาลตำบลละรณจึงยังเป็นเรื่องที่เรื้อรังอยู่ในปัจจุบัน

ส่วนกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่นั้น แม้ว่าในอดีตจะมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยการตราเทศบัญญัติขึ้นเพื่อการดังกล่าวในปี พ.ศ. 2543 และเริ่มจัดเก็บอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2545 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้บริหารเทศบาลในปี พ.ศ. 2547 นโยบายดังกล่าว ก็เปลี่ยนแปลงไป คณะผู้บริหารเทศบาลในปัจจุบันมีนโยบายชัดเจนที่ไม่ต้องการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเพื่อไม่ให้ภาระภาษีอากรที่ประชาชนและกลุ่มธุรกิจจ่ายให้เทศบาลอยู่ในระดับที่สูงเกินไป นโยบายดังกล่าวจึงส่งผลให้กลุ่มประชาชนและภาคธุรกิจส่วนใหญ่รวมสูงกว่า 10 ล้านบาท จำต้องยุติการจ่ายค่าบริการในส่วนนี้และส่งผลทำให้เทศบาลเสียโอกาสในการพัฒนารายได้ไปอย่างน่าเสียดาย

ปัจจุบัน เทศบาลนครหาดใหญ่ยังไม่สามารถพลิกนโยบายกลับคืนเพื่อให้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ดังเดิม เพราะกลุ่มธุรกิจโรงแรมขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะต่อต้านการจัดเก็บค่าบริการดังกล่าว โดยเฉพาะกลุ่มสมาคมโรงแรมหาดใหญ่-สงขลาซึ่งได้มีมติร่วมกันว่าจะไม่ยินยอมจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ครั้นเทศบาลเลือกที่จะไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียต่อไปโดยการยกเลิกเทศบัญญัติที่ได้ตราขึ้นแล้ว ก็มีอีกกระทำได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นข้อตกลงในอดีตระหว่างเทศบาลกับกองทุนสิ่งแวดล้อมที่จะต้องจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียต่อไป ในสถานการณ์เช่นนี้ เทศบาลนครหาดใหญ่จึงยังไม่สามารถเดินหน้าผลักดันการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้แต่ประการใด

บทวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

กรณีศึกษาของ อปท. ทั้ง 6 แห่งข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในบริบทและแนวปฏิบัติของการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ตั้งแต่กรณีเทศบาลนครภูเก็ตและเทศบาลนครนครราชสีมาที่ได้พยายามจัดเก็บค่าบริการดังกล่าว ไปจนถึงเทศบาลตำบลกะรนที่ไม่สามารถกำหนดนโยบายจัดเก็บค่าบริการให้ชัดเจน เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับจากทุก ๆ ฝ่ายได้ ต่อเนื่องไปจนถึงกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ที่ยังไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้สำเร็จถึงแม้ว่าเทศบาลจะได้ตราเทศบัญญัติรองรับไว้แล้ว ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลท่าแร่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้มากกว่าร้อยละ 95 ของครัวเรือนและสถานประกอบการที่ต้องจ่าย และในกรณีของเมืองพัทยาสามารถจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวได้มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนครัวเรือนและสถานประกอบการด้วยเหตุนี้ จึงสามารถวิเคราะห์กรณีตัวอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัจจัยเงื่อนไขของความสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เกิดขึ้นได้ดังที่จะประมวลไว้ต่อไปนี้

นโยบายและความตั้งใจจริงของผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีอากร

การศึกษาในครั้งนี้พบว่า นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่จะส่งผลต่อการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ดังเช่นกรณีของเทศบาลนครภูเก็ตที่คณะผู้บริหารมีนโยบายที่ชัดเจนว่าไม่ต้องการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเนื่องด้วยเหตุผลทางการเมือง เพราะมีเช่นนั้นแล้ว “...กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามจะสร้างกระแสต่อต้านทำให้ประชาชนไม่อยากจ่าย...”⁴ ผลลัพธ์ คือ เทศบาลนครภูเก็ตยังไม่มีแม้แต่เทศบัญญัติเพื่อรองรับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียแต่อย่างใด ในทำนองเดียวกัน ในกรณีของเทศบาลนครนครราชสีมาที่คณะผู้บริหารเทศบาลไม่สนับสนุนการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จึงไม่มีความพยายามใด ๆ ในการผลักดันการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เป็นรูปธรรม แม้ว่าเทศบาลจะตราเทศบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้แล้วก็ตาม แต่ก็มีได้มีการบังคับใช้เทศบัญญัติดังกล่าวอย่างจริงจัง

ในทางตรงกันข้าม การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลตำบลท่าแร่มีจุดเริ่มต้นจากนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่ชัดเจน โดยได้เร่งประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจในพื้นที่เกี่ยวกับเหตุผลความจำเป็นและอัตราค่าบริการที่เหมาะสม และในที่สุดคณะผู้บริหารผลักดันการตราเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ประสบผลสำเร็จ ส่วนในเมืองพัทยานั้น การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียเป็นผลมาจากการริเริ่มและผลักดันอย่างจริงจังของผู้บริหารเมืองพัทลุงตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2530 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งในเรื่องนี้ นายอนุพงษ์ อุคมรัตน์กุลชัย อดีตนายกเมืองพัทยา (พ.ศ. 2536-2538) กล่าวว่า “...นโยบายของฝ่ายการเมืองเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำให้ชัดเจนและให้มีการจัดเก็บอย่างต่อเนื่อง มิเช่นนั้นแล้ว เมืองพัทยาไม่อาจจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้สำเร็จ...”⁵ ในทำนองเดียวกัน ในมุมมองของนายวัฒนา จันทรวรานนท์ รองนายกเมืองพัทยาช่วงปี พ.ศ. 2551-2555 ก็เห็นว่า การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้สำเร็จต้องอาศัยความต่อเนื่อง “...หากเรามีนโยบายที่ไม่ชัดเจนหรือเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา ประชาชนและโรงแรมเขาก็จะไม่เอาด้วย ... เรื่องนี้จึงต้องดำเนินการอย่างจริงจัง...”⁶

⁴ บทสัมภาษณ์ นายถาวร จิรพัฒน์โสภณ รองนายกเทศมนตรีนครภูเก็ต วันที่ 28 มีนาคม 2554 เวลา 13.00-14.15 น.

⁵ บทสัมภาษณ์ นายอนุพงษ์ อุคมรัตน์กุลชัย อดีตนายกเมืองพัทยา วันที่ 27 มิถุนายน 2553 เวลา 9.00-9.50 น.

⁶ บทสัมภาษณ์ นายวัฒนา จันทรวรานนท์ รองนายกเมืองพัทยา วันที่ 13 พฤศจิกายน 2553 เวลา 11.15-12.00 น.

ตัวอย่างชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายผู้บริหารท้องถิ่นส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียสามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างของเทศบาลนครหาดใหญ่ เดิมทีนั้นผู้บริหารเทศบาลมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (ตั้งแต่สมัยของนายเกรียง สุวรรณวงศ์ ต่อเนื่องมาจนถึงนายประสงค์ สุวรรณวงศ์) จึงได้ผลักดันการตราเทศบัญญัติขึ้นในปี พ.ศ. 2543 และบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2545 เทศบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เทศบาลสามารถจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ได้มากกว่า 8 ล้านบาทในปี พ.ศ.2546 อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเทศบาลในปี พ.ศ. 2547 (เป็นนายไพโร พัฒโน) ผู้บริหารประกาศไว้ว่าจะไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียตั้งแต่ช่วงหาเสียงเลือกตั้งปี พ.ศ. 2547 ผลลัพธ์ก็คือ รายได้ของเทศบาลจากค่าบริการดังกล่าวลดลงทันทีเหลือเพียงราว 3.4 ล้านบาท ในปี 2547 ในปัจจุบันเทศบาลจัดเก็บค่าบริการได้เพียง 1.3-1.4 ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 10 ของค่าใช้จ่ายในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียเท่านั้น กรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสาเหตุการลดลงของค่าบริการที่จัดเก็บได้นี้มิได้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่น ๆ หากเป็นผลโดยตรงมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของผู้บริหารเทศบาลนั่นเอง

ทัศนคติทางภาษีอากรของประชาชนและกลุ่มธุรกิจมีผลต่อความเต็มใจในการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

โดยทั่วไป ประชาชนและภาคธุรกิจย่อมไม่ประสงค์ที่จะให้หน่วยงานรัฐจัดเก็บภาษีอากรเพราะจะทำให้เงินในมือของพวกเขาลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การจ่ายภาษีอากรเป็นไปเพื่อนำเงินไปจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจโดยตรง ก็อาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนให้การสนับสนุนทางภาษีอากรมากขึ้นได้ กรณีตัวอย่างของเทศบาลที่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้สำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จสะท้อนถึงข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้เป็นอย่างดี

ในกรณีแรก หากประชาชนรับรู้ว่าการจ่ายภาษีมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการจัดบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงคุณภาพบริการแล้วนั้น ก็เป็นเรื่องยากที่ประชาชนจะมีท่าทีสนับสนุนการเสียภาษีอากร ดังเช่นในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่ ประชาชนจำนวนหนึ่งมองว่าการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียไม่มีความจำเป็นเพราะถึงแม้จะไม่จ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย เทศบาลก็ยังคงดำเนินการกิจดังกล่าวได้ และมองไม่เห็นปัญหาว่าน้ำเสียจะมีคุณภาพเสื่อมโทรมแต่ประการใด ดังคำกล่าวของผู้นำชุมชนท่านหนึ่งว่า “...เรื่องพวกนี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้ว ทำไมจึงต้องเก็บอีก เทศบาลเก็บภาษีอย่างอื่นไปแล้ว บ้านเรือนไม่ควรจ่ายอีก อยากให้เทศบาลตัดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นมาจ่ายเป็นค่าบำบัดน้ำเสียมากกว่า และทุกวันนี้ผมมีร้านค้าเล็ก ๆ ก็ไม่เห็นมีใครมาเก็บเลย ทำไมเทศบาลยังดูแลน้ำเสียได้ดี...”⁷

ในทางกลับกัน ผู้บริหารเทศบาลบาลตำบลท่าแร่พยายามสื่อสารให้ประชาชนมองเห็นว่าการบำบัดคุณภาพน้ำเสียมีความสำคัญต่อการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยตรง เพราะถ้าหากเทศบาลไม่ดำเนินการใด ๆ ย่อมส่งผลทำให้หนองหาร ซึ่งเป็นแหล่งน้ำดิบในการผลิตน้ำประปาของเทศบาล เกิดความเน่าเสียได้ และย่อมส่งผลต่อเนื่องต่อความสะอาดของน้ำประปาที่ประชาชนใช้ในชีวิตประจำวัน ในกรณีดังกล่าว เทศบาลจึงใช้กลยุทธ์ในการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนมองเห็นถึงประโยชน์ของการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมประจำวันและต่อคุณภาพชีวิตโดยตรง ชาวชุมชนท่าแร่ส่วนใหญ่จึงให้การยอมรับการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลตามมา

ในประเด็นต่อมา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดนโยบายภาษีอากรที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายในการแบกรับภาระภาษีได้แล้วนั้น (fair tax share) ทัศนคติของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ที่จะให้การยอมรับในทางภาษีอากรก็เกิดขึ้นได้ยาก ดังเช่นในกรณีของเทศบาลตำบลกะรน ผู้บริหารของเทศบาลไม่สามารถกำหนดขอบเขตการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันได้จากฝ่ายต่าง ๆ ในพื้นที่ ทั้งกลุ่มธุรกิจโรงแรม สถานประกอบการร้านค้า ภาคชุมชนอยู่อาศัย และภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีมุมมองเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดมลพิษทางน้ำแตกต่างกัน และต่างเห็นว่าควรกำหนดให้ผู้ที่ผลิตน้ำเสียเป็นผู้ที่แบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการบำบัดโดยตรง

ในส่วนของภาคประชาชนมองว่ากลุ่มธุรกิจการโรงแรม ร้านค้า และสถานบันเทิงเป็นแหล่งกำเนิดน้ำเสียที่สำคัญ จึงควรแบกรับภาระรายจ่ายในเรื่องนี้ ดังคำกล่าวของผู้นำชุมชนท่านหนึ่งว่า “...ไม่เห็นด้วยกับการเก็บค่าบริการบำบัด

⁷ บทสัมภาษณ์ นายสมพงษ์ เครือเนียม ประธานชุมชนศาลเจ้าพ่อเสือ หาดใหญ่ วันที่ 26 มีนาคม 2554 เวลา 11.15-13.00 น.

น้ำเสีย ไม่ทราบที่มาที่ไป คิดว่าไม่เป็นกรรมแน่นอน ชาวบ้านจะมีภาระมากขึ้น แล้วถ้าโรงแรมมี 100 ห้อง กับชาวบ้านที่เคยให้การสนับสนุนโดยการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้แก่เทศบาลในระหว่างปี พ.ศ. 2545-2546 ที่เป็นจำนวนเงินมีบ้านหลังเดียว จะจัดเก็บอย่างไร...”⁸ นอกจากนี้ สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าระบบรวบรวมน้ำเสีย/น้ำทิ้งของเทศบาลยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด โดยเฉพาะพื้นที่ชุมชนและบริเวณพื้นที่ทำเกษตรกรรม ดังนั้น การจัดเก็บค่าบริการที่ครอบคลุมประชาชนทั่วไปย่อมเกิดขึ้นได้ยาก เพราะว่า “..... บ้านที่ไม่ได้ต่อเชื่อมท่อเข้าระบบบำบัดน้ำเสียของเทศบาลโดยเฉพาะในเขตภูเขา จะไปเก็บค่า ค่าก็ค่า เทศบาลต้องทำแผนว่าจะเก็บอย่างไร จะเก็บโรงแรม ร้านอาหาร และชาวบ้าน จะแยกอย่างไร ถ้าชาวบ้านอยู่บนเขาจะเก็บอย่างไร ไม่งั้นจะทำให้ชาวบ้านทะเลาะกับโรงแรม ทะเลาะกับเทศบาล จะทำให้เกิดปัญหาแน่นอน...”⁹ ในทางตรงกันข้าม ภาคธุรกิจการโรงแรมเห็นว่า “...ทุกคนต้องมีส่วนในการรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งร้านอาหาร โรงแรม ชาวบ้าน แต่อัตรค่าบริการต้องมีความเหมาะสม และทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบด้วย.....ถ้าจัดเก็บค่าบริการก็ก็ต้องจัดเก็บทั้งหมด....”¹⁰

ในทางกลับกัน เมืองพัทยาพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดอัตรค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากที่สุด โดยการกำหนดอัตรค่าบริการตามปริมาณน้ำประปาที่ครัวเรือนหรือสถานประกอบการใช้ในแต่ละเดือน และกำหนดให้มีอัตราสูงต่ำตามแต่ประเภทของสถานประกอบการหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ (ตารางที่ 4) เมื่อภาระค่าบริการบำบัดน้ำเสียสามารถสะท้อนถึงหลักความเป็นธรรมตามปริมาณน้ำเสียที่ครัวเรือนหรือสถานประกอบการคาดว่าจะเป็นแล้วนั้น ภาคส่วนต่าง ๆ จึงให้การยอมรับการจ่ายค่าบริการดังกล่าว

ตารางที่ 4 อัตรค่าบริการใบอนุญาตต่อท่อเชื่อมและอัตรค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยา พ.ศ. 2530

ที่	ประเภท	อัตรค่าธรรมเนียมการให้บริการกำจัดน้ำเสีย-น้ำทิ้ง		ค่าใบอนุญาตต่อท่อเชื่อมน้ำเสีย-น้ำทิ้ง		หน่วยนับ
		น้ำเสีย (บาท/หน่วย)	น้ำทิ้ง (บาท/หน่วย)	น้ำเสีย (บาท/หน่วย)	น้ำทิ้ง (บาท/หน่วย)	
1	ตาราง ก.					
	โรงแรม บังกะโล	672.00	67.2	50.00	50.00	ห้องพัก
	อาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด	360.00	36.0	50.00	50.00	ห้อง
	ภัตตาคาร ร้านอาหาร	36.00	3.60	2.00	2.00	พื้นที่อาคาร/ตร.ม.
	อาคารพาณิชย์	6.00	0.60	2.00	2.00	พื้นที่อาคาร/ตร.ม.
	อาคารที่พักอาศัย อาคารที่ให้เช่า	3.00	0.36	2.00	2.00	พื้นที่อาคาร/ตร.ม.
6	สถานที่ราชการ รัฐวิสาหกิจ					
1	ตาราง ข.					
โรงทำปลาเค็ม ปลาแห้ง ปลาหมึก น้ำตาล กวยเตี๋ยว บะหมี่ ฯลฯ	40.00	26.00	40.00	26.00	กิโลกรัม/ผลผลิต/วัน	

ที่มา : บัญชีท้ายข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการควบคุมการกำจัดน้ำเสีย พ.ศ. 2530

บทเรียนในเรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดนโยบายภาษีที่ “เป็นธรรม” แก่คนทุกกลุ่มถือเป็นความท้าทายที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีอากรและมีข้อเรื่องที่ทำได้ง่ายนัก เพราะประชาชนแต่ละกลุ่มต่างให้ความหมาย (operational definition) ของคำว่า ความเป็นธรรมทางภาษีอากร แตกต่างกันไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นและภาคประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจจะต้องร่วมกันกำหนดขอบเขตหรือนัยของความเป็นธรรมในทางภาษีอากรให้ชัดเจนก่อนเป็นลำดับแรก ต่อจากนั้นจึงจะกำหนดนโยบายภาษีอากรที่สามารถนำไปสู่การสร้างความเป็นธรรมมากที่สุดสำหรับกลุ่มต่าง ๆ และในขณะเดียวกันก็ควรก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มคนผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับต่ำสุด

⁸ บทสัมภาษณ์ นายจรัส วรรณทอง ประธานชุมชนโลกโคก-กะคะน้อย วันที่ 2 เมษายน 2554 เวลา 15.00-15.35 น.

⁹ บทสัมภาษณ์ นายจรัส วรรณทอง ประธานชุมชนโลกโคก-กะคะน้อย วันที่ 2 เมษายน 2554 เวลา 15.00-15.35 น.

¹⁰ บทสัมภาษณ์ นายจิระศักดิ์ วิคตานนท์ ผู้จัดการทั่วไป โรงแรมภูเก็ท โฮสเทล วิว วันที่ 4 เมษายน 2554 เวลา 11.20-12.00 น.

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาลทั้ง 6 แห่ง ซึ่งให้เห็นถึงแนวทางที่แตกต่างกัน ในการกำหนดนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งมีส่วนทำให้ระดับความสำเร็จในการผลักดันนโยบายดังกล่าวแตกต่างกันไปในเทศบาลแต่ละแห่ง การวิเคราะห์ข้อมูลจากกรณีตัวอย่างสะท้อนให้เห็นว่าความตั้งใจจริงของผู้บริหารท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญต่อการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บค่าบริการดังกล่าว นอกจากนี้ปัจจัยด้านการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เป็นธรรมต่อฝ่ายต่าง ๆ ก็เป็นเงื่อนไขสำคัญที่เกื้อหนุนให้ประชาชนมีทัศนคติที่ยอมรับการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียด้วยเช่นกัน

พียงสังเกตว่า ปัจจัยบริบทแวดล้อมในทางเศรษฐกิจและสังคมมิได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ทั้งนี้เนื่องจากการเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ดังเช่นเมืองพัทยาหรือการเป็นชุมชนชนบทขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลท่าแร่ต่างก็สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้เหมือนกัน ส่วนกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่หรือเทศบาลนครภูเก็ตที่แม้เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่และมีฐานเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างเข้มแข็ง แต่ทว่าก็มิได้จัดเก็บค่าบริการดังกล่าว ดังนี้ เป็นต้น นอกจากนี้ สถานการณ์ด้านน้ำเสียในพื้นที่ที่มีได้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการจัดเก็บหรือไม่จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรง เพราะในกรณีของเทศบาลตำบลท่าแร่ก็สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ประสบผลสำเร็จแม้ว่าสถานการณ์ด้านน้ำเสียในชุมชนยังมิได้เข้าสู่ภาวะวิกฤตก็ตาม

การศึกษาในครั้งนี้ให้ข้อคิดและแนวนโยบายที่สำคัญสำหรับการผลักดันเรื่องการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในระดับท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินการเกิดความยั่งยืนในระยะยาว ในประเด็นแรก การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องมีผู้นำในการผลักดัน (Tax Leadership) ซึ่งโดยทั่วไปนั้นหมายความถึง ผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรีหรือนายกเมืองพัทยา) ภาวะผู้นำที่โดดเด่นในการผลักดันนโยบายจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย อาจพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างของเมืองพัทยาที่คณะผู้บริหารตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีแนวนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องนี้ โดยที่ต่างเห็นว่า การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียมีความจำเป็นเพื่อให้ระบบบำบัดน้ำเสียรวมของเมืองพัทยาดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง ดังนี้ เป็นต้น หากผู้บริหารท้องถิ่นมิได้ผลักดันนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจังแล้ว ถึงแม้ว่าเทศบาลจะตราเทศบัญญัติขึ้นเพื่อจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไว้ก็ตาม ก็มิอาจผลักดันการจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม บทเรียนในเรื่องนี้สามารถพิจารณาได้จากกรณีตัวอย่างของเทศบาลนครนครราชสีมา นั่นเอง

ประเด็นสำคัญ คือ การมีแนวนโยบายที่ชัดเจนของฝ่ายบริหารและมีการสื่อสารข้อมูลดังกล่าวให้แก่ประชาชน และกลุ่มธุรกิจในพื้นที่เข้าใจถูกต้องตรงกัน มิเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ตามมา ดังเช่นในกรณีของเทศบาลนครหาดใหญ่เมื่อครั้งที่นายไพโร พัฒโน ชูประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2547 ว่าจะยกเว้นการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย นโยบายดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในหมู่ประชาชนและภาคธุรกิจ บรรดาโรงแรมและสถานประกอบการเลียบต่างพากันไม่จ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียให้แก่เทศบาล ในที่สุดการสื่อสารทางการเมืองที่คลาดเคลื่อนจึงทำให้เทศบาลเสียโอกาสในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียไปอย่างน่าเสียดาย

ในประเด็นต่อมาเป็นเรื่องการกำหนดอัตราค่าบริการบำบัดน้ำเสียที่เป็นธรรมและสามารถสร้างการยอมรับร่วมกันจากฝ่ายต่าง ๆ ได้ในชุมชน ในเรื่องนี้ควรมีการจัดประชุมพูดคุยกับภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจอย่างทั่วถึงตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อร่วมกันพิจารณาถึงประเภทและอัตราค่าบริการที่ยอมรับได้ร่วมกัน ดังเช่นกรณีของเทศบาลตำบลท่าแร่ เมื่อผู้บริหารมีแนวคิดที่จะผลักดันการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ก็ได้จัดให้มีการประชุมประชาคมขึ้นและมีการเชิญตัวแทนฝ่ายต่าง ๆ อย่างเปิดกว้างเพื่อประชุมหาข้อสรุปร่วมกัน ในที่สุดจึงช่วยให้เทศบาลสามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้ผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ

ในทางกลับกัน เทศบาลตำบลกะรนจัดให้มีการประชุมกันในวงแคบ ๆ ระหว่างผู้บริหารเทศบาลกับกลุ่มธุรกิจโรงแรมและร้านค้าสถานประกอบการ แต่มิได้มีการสื่อสารกับประชาชนทั่วไปในวงกว้าง ขอบเขตของการสื่อสารที่จำกัดดังกล่าวจึงเป็นบ่อเกิดที่นำไปสู่ความไม่เข้าใจกันในการกำหนดนโยบายค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดยเฉพาะจากกลุ่มประชาชนที่มิได้ถูกรวมอยู่ในกระบวนการปรึกษาหารือตั้งแต่ต้นต่างเห็นว่านโยบายของเทศบาลในการจัดเก็บค่าบริการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่พวกเขาที่จะต้องร่วมแบกรับภาระในการบำบัดน้ำเสีย ดังนี้ เป็นต้น สภาวะที่กระบวนการกำหนดนโยบายเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียถูกจัดทำขึ้นโดยขาดการปรึกษาหารือเช่นนี้จึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการจัดเก็บค่าบริการ และส่งผลต่อเนื่องให้เทศบาลตำบลกะรนไม่ประสบความสำเร็จในการจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความมุ่งมั่นและแน่วแน่วนโยบายที่ชัดเจนในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย ก็จะมีส่วนเกื้อหนุนการดำเนินการของ อปท. ในเรื่องนี้โดยตรง ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้โอกาสดังกล่าวในการผลักดันให้ อปท. มีวัฒนธรรมการทำงานแบบเปิดกว้างและมีกระบวนการกำหนดนโยบายภายใน (และนโยบายต่าง ๆ) ผ่านการปรึกษาหารือกับภาคประชาชนและกลุ่มธุรกิจ โดยที่ผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นจะต้องสร้างความเข้าใจร่วมกันกับภาคส่วนต่าง ๆ ถึงเหตุผลความจำเป็นในการนำเงินรายได้จากค่าบริการดังกล่าวไปใช้ดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมของชุมชน การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้ย่อมเกื้อหนุนต่อบรรยากาศบริหารงานท้องถิ่นแบบมีส่วนร่วมและเป็นหลักประกันได้ว่าการบริหารจัดการระบบบำบัดน้ำเสียของชุมชนท้องถิ่นจะเกิดความยั่งยืนได้ในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. 2546. **แผนการจัดการน้ำเสียชุมชน**. กรุงเทพฯ: กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- กรมควบคุมมลพิษ. 2551. “คพ.ชี้ระบบบำบัดน้ำเสีย กทม.เสื่อมโทรมมากเหลือเสื่อมปกติ”. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 21 ตุลาคม 2551 หน้า 10.
- จรัส สุวรรณมาลา. 2553. **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พิริยุตม์ วรรณพฤกษ์. 2553. **ตอบโจทย์สิ่งแวดล้อมท้องถิ่น: แนวทางการจัดการขยะและน้ำเสียขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2545. **คู่มือแนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องแนวทางการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วันอังคารที่ 5 พฤศจิกายน 2545 ณ โรงแรม เอส ซี ปาร์ค กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2549. **โครงการนำร่องการมีส่วนร่วมในการจัดการน้ำเสียและขยะมูลฝอยชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชน**. กรุงเทพฯ: สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- อรันันท์ กลั่นทปฺระ. 2547. **เศรษฐกิจการเมืองว่าด้วยการต่อต้านภาษี : กรณีศึกษาการต่อต้านค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2546.

ภาษาอังกฤษ

- Adams, James R. 1984. **Secrets of tax revolt**. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Brautigam, Deborah, Odd-Helge Fjeldstad, and Mick Moore. 2008. **Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent**. New York, NY: Cambridge University Press.
- Brennan, Geoffrey, and James, Buchanan. 1980. **The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution**. Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Lowery, David, and Lee Sigelman. 1981. Understanding the tax revolt: Eight explanations. **American Political Science Review**. 75 (4): 963-974.
- Rubin, Irene S. 1998. **Class, tax, and power: Municipal budgeting in the United States**. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Steinmo, Sven. 1993. **Taxation and democracy: Swedish, British and American approaches to financing the modern state**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Wallin, Bruce A. 2004. The tax revolt in Massachusetts: Revolution and reason. **Public Budgeting and Finance**. 24 (4): 34-50.