

ความจำเป็นและปัญหาของการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย*

อัชกรณ วังศ์ปรีดี**

สุนทรชัย ขอบยศ***

บทคัดย่อ

การศึกษาความจำเป็นในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อศึกษาความจำเป็น/ความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล และเพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง (Sample survey) จากข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เข้าศึกษาหลักสูตรนักบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น จำนวน 128 คน ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นความจำเป็นในการกู้ยืมเงิน และองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีความต้องการในการกู้ยืมเงิน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ และในส่วน of ปัญหาในการกู้ยืมสำหรับเทศบาลตำบลนั้น ปัญหาที่พบมากคือ เรื่องการจัดทำแผนการจัดบริการสาธารณะและแผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุนมากถึงร้อยละ 51 รองลงมาคือ ปัญหาเรื่องการจัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม ร้อยละ 43.5 และประเด็นเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคมและชุมชน ร้อยละ 40

สำหรับแนวทางในการแก้ไขคือ ประการแรก รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาจัดทำระเบียบให้อำนาจแก่อบต.ในการกู้ยืมได้ โดยอาจกำหนด วงเงิน ระยะเวลา โครงการที่จะสามารถกู้ได้ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการกู้ยืมเงินของอบต. ประการที่สอง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถกู้ยืมได้ ควรศึกษารายละเอียดให้รอบคอบ มีการวางแผน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง การศึกษาความจำเป็นในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย :กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับงบประมาณอุดหนุนจาก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมลล์: achakorn1@gmail.com

*** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อีเมลล์: csunthonchai@hotmail.com

และเสนอต่อภาคประชาชนให้ทราบถึงแนวทางการจัดการทางการคลังของเทศบาล ประการที่สาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุนพัฒนาเทศบาล ควรมีการสร้าง ความเข้าใจและแนวปฏิบัติด้านต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอทำการกู้ยืมเงิน เช่น การจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุน การจัดทำแผนลงทุนและ รายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคม และชุมชน

คำสำคัญ: เงินกู้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

The rationales behind Thai local administrative organizations' decision to apply for loans

Achakorn Wongpreedee*

Sunthonchai Choppyot**

Abstract

This study examines the rationales behind Thai local administrative organizations' decision to apply for loans from commercial banking institutions. Emphasis is placed on the Tambon municipalities and Tambon administrative organizations -the smallest local government units in Thailand. Apart from information from relevant legal and policy documents, in-depth interviews and a survey questionnaire are used to gain insights into the dynamics of local government decision making. Survey respondents and interviewers are chosen from local government administrators from all over Thailand.

This study finds that Thai small local authorities at the tambon (subdistrict) level have to rely on bank loans to finance their operations due to severe budget constraints. However, in applying for bank loans, Thai local officials in small jurisdictions lack sufficient knowledge in operations management (51%), in infrastructure planning and municipal government credit management (43.5%), and in environmental and social impact assessment techniques (40%).

This study recommends that the interior ministry create regulatory mechanisms that permit the Tambon administrative organizations to borrow from commercial banks with their constituents' consent. The regulations should also require local authorities to encourage citizen participation in their decision-making process, particularly the decision to seek external loans to finance local government services. It is imperative that citizens are informed of every aspect of local fiscal and financial management. Finally, government and quasi-government agencies, such as the Department of local administration and Municipal Development Fund, should provide the small local authorities with training toolkits, advice, and assistance in the borrowing process, infrastructure planning, and environmental/social impact analysis.

Keywords: Local loans, local administrative organization

*Graduate School of Public Administration. E-mail: achakorn1@gmail.com

**Public Administration, College of Politics and Governance, Mahasarakham University. E-mail: csunthonchai@hotmail.com

1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบมาเพื่อดำเนินการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นและเจตนารมณ์สำคัญคือ การสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นฐานของการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจอิสระตามสมควรแก่การบริหารจัดการท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากการจัดเก็บรายได้ในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ตลอดจนกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว การก่อหนี้ ก็ถือเป็นกระบวนการทางงบประมาณที่สำคัญอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (T.D. Lynch, 1979; J.L. Mikesell, 1986; R.T. Golembiewski, & J. Rabin (eds.), 1983) และยังถือเป็นการลงทุนในระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้าง และการจัดซื้อครุภัณฑ์ที่มีอายุการใช้งานยาวนาน ทั้งนี้การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวถือเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ประชากรในอนาคตในเชิงการเงินสาธารณะ เนื่องจากประชากรในอนาคตก็จะมีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากสิ่งปลูกสร้างและครุภัณฑ์ที่อายุใช้งานยาวนาน ในขณะที่เดียวกันการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังถือเป็นการลดภาระทางภาษีของประชากรรุ่นปัจจุบัน โดยการโอนภาระการใช้หนี้ไปให้ประชากรในอนาคต (G. J. Miller, & W. Bartley Hildreth, 2007: 109-156)

เมื่อพิจารณาหลักการทั่วไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแสวงหาทรัพยากรทางการเงิน เพื่อมาลงทุนในโครงการก่อสร้างและจัดซื้อครุภัณฑ์จากหลายแหล่ง (J. Petersen & M. Valadez, 2004: 49-62) ได้แก่ การออกพันธบัตร (Bond) การกู้ยืมเงิน (Loan) และงบอุดหนุนจากหน่วยงานภาครัฐอื่น (Intergovernmental Transfer) ทั้งนี้ไม่ว่าท้องถิ่นจะเลือกใช้เงินลงทุนจากทรัพยากรแหล่งใด ก็จำเป็นต้องมีกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่รอบคอบ โดยจำเป็นต้องมีแผนการลงทุนและแผนบริหารหนี้ที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้หนี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อขึ้นส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นในอนาคต ทั้งนี้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้น มีเพียงการกู้ยืมเงินและการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังไม่ได้มีการออกพันธบัตร (Bond) แต่ประการใด

หากพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.), กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมานี้ ล้วนเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ แต่การเปิดช่องด้านการกู้ยืมเงินที่เป็นปัญหามากที่สุดคือ การกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล¹ กล่าวคือ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งบัญญัติว่า

¹ ดูเพิ่มเติมได้จากงานของ สุนทรชัย ขอบยศ (2555: 56-85) ปัญหาในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย ในวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ 60 ฉบับที่ 11 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555

**“องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม
องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับการอนุญาต
จากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย”**

อย่างไรก็ตามพบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ถึงปี พ.ศ. 2557 รวมสองทศวรรษ ยังไม่มีการตรา ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้ยืมเงินแต่ประการใด จน นำไปสู่ประเด็นปัญหาของการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล² ดังที่ปรากฏในกรณีองค์การ บริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ³ อำเภอดงเจริญ จังหวัดนครพนม ซึ่งกู้ยืมเงินจากธนาคารกรุงไทยกว่า 14 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2548 ในระยะเวลาต่อมาได้มีการหารือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับประเด็น ปัญหาดังกล่าว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือกรณีการหนี้เงินกู้ของเทศบาล ตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ) ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยคณะกรรมการ กฤษฎีกาตีความโดยสรุปคือ

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การกระทำของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำในการทำสัญญากู้เงิน จึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคล และไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา 77 และมาตรา 823 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สัญญา กู้เงินดังกล่าว จึงไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทน และผู้ค้ำประกันสัญญากู้เงินดังกล่าวเป็นการส่วนตัว

นอกจากนี้การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผลเป็นการยอมรับหนี้ตามสัญญากู้เงินนั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่าสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว ไม่ผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล น้ำก่ำ เนื่องจากเป็นการทำสัญญายอมรับหนี้ของบุคคลอื่นมาเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีผลอย่างเดียวกับการกู้เงินขึ้นใหม่นั้นเอง การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลในขณะ ที่ยังไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่อาจกระทำได้ การที่สัญญากู้ยืมเงินกับธนาคาร กรุงไทยในชั้นต้นและการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในชั้นศาล ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหาร ส่วนตำบลน้ำก่ำแล้ว

เมื่อมีการโอนงบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำมาเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หนี้ตามสัญญากู้เงินและสัญญาประนีประนอม

² “แบงก์กรุงไทยฟ้อง อปท. อ่วม! กฎีกาชี้กู้ผิดระเบียบ,” สำนักข่าวอิศรา (วันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2555).

³ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2552

ยอมความ จึงไม่ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ เทศบาลตำบลน้ำก่ำจึงไม่อาจตราเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อขอใช้หนี้ตามสัญญาดังกล่าวได้

อนึ่งในช่วงต่อมา (30 มกราคม 2555) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แจ้งเรื่องหรือกรณีภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ) ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ยกเว้นจังหวัดนครพนม อันเป็นการแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในทุกจังหวัด เพื่อเป็นบทเรียนของอบต.ทั่วประเทศ เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีระเบียบรองรับ เมื่อเป็นดังที่กล่าวมานี้ จึงเป็นที่น่าสนใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับฐานราก มีความจำเป็นหรือความต้องการในการกู้ยืมเงินมากน้อยเพียงใดหากมีการกู้ยืม (กรณีเทศบาล) หรือหากมีอำนาจในการกู้ยืม (กรณีอบต.) แล้วองค์การบริหารส่วนตำบลจะนำเงินเหล่านั้นไปใช้ในทิศทางใด จึงเป็นที่มาของการศึกษาในครั้งนี้ โดยการสอบถามข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เข้าศึกษาหลักสูตรนักบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เพราะจะช่วยสะท้อนความจำเป็นหรือความต้องการขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลในการกู้ยืมเงินได้ ประกอบกับข้าราชการท้องถิ่นเหล่านี้มาจากทุกภูมิภาคของประเทศไทย จึงนับได้ว่ากลุ่มตัวอย่างจะช่วยสะท้อนมุมมองและสามารถตอบโจทย์ของงานวิจัยในประเด็น ความจำเป็นหรือความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาความจำเป็น/ความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ระเบียบวิธีการศึกษา

3.1 การศึกษาเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) โดยเป็นข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น หนี้สาธารณะ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับความจำเป็นหรือความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 การสำรวจโดยการสุ่มตัวอย่าง (Sample survey) จากปลัด หรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อได้ปัญหาและข้อเสนอแนะแก่การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับปลัดหรือรองปลัดองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นระดับตำบล เพื่อได้ข้อมูลในเชิงคุณภาพเกี่ยวกับ ประเด็นความจำเป็นหรือความต้องการ ในการกู้ยืมเงิน รวมถึงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับตำบล

4. แนวคิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน ีระศักดิ์ เครือเทพ (2553: 73) ได้ให้กรอบแนวทางในการพิจารณา หรือหลักการพื้นฐานเรื่อง การกระจายอำนาจทางการคลังแบบพึ่งตนเองว่า ท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งตนเองทางการคลังได้ โดยเฉพาะ เรื่องการส่งเสริมการพัฒนารายได้ท้องถิ่น การปรับปรุงเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามสภาพปัญหาความจำเป็น และความรุนแรงที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางการคลังแก่ท้องถิ่นโดยรวม นอกจากนี้การกระจายอำนาจทางการคลังยังมุ่ง ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการส่งเสริมการลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะ นอกจากนี้การกระจายอำนาจ ทางการคลัง มีความจำเป็นต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยเน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของ ประชาชนรวมถึงการปรับปรุงบทบาทเชิงสถาบันและพัฒนากลไกตรวจสอบให้เข้มแข็ง จากที่กล่าวมา พบว่า การตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น ประเด็นหนึ่งที่มีความน่าสนใจคือ เรื่องการลงทุน เพื่อการจัดบริการสาธารณะ โดยเฉพาะการลงทุนในโครงการสำคัญที่เป็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และสามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว

หากพิจารณาเครื่องมือหรือมาตรการทางการคลัง ที่รัฐบาลสามารถนำมาใช้สนับสนุนการกระจาย อำนาจทางการคลังสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้นมี 3 มาตรการหลักด้วยกัน นั่นคือ ภาษีและการหาราย ได้, งบประมาณรายจ่าย และเงินกู้ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2551: 41-43) ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียด ดังนี้

ประการแรก ภาษีและการหารายได้⁴

รัฐบาลสามารถกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการให้อำนาจ หน้าที่ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภท เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นเองหรืออาจให้ ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีบางประเภทร่วมกับรัฐบาลระดับชาติ นอกจากภาษีแล้ว รัฐบาลยังอาจให้ ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์หรือกึ่งพาณิชย์ได้

⁴ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยทั่วไปแล้ว มีดังนี้ 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน 2) ภาษีบำรุงท้องที่ 3) ภาษีป้าย และ 4) อากรแสตมป์

ประการที่สอง ด้านงบประมาณรายจ่าย

รัฐบาลสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นรายกิจกรรม หรือเงินอุดหนุนทั่วไปตามแต่กรณี เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงินให้กับท้องถิ่น โดยหลักการแล้วท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังต่ำ ควรได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนที่สูงกว่าท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยหรือมีศักยภาพทางการเงินการคลังที่สูงกว่า ทั้งนี้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น และเพื่อสร้างหลักประกันว่าประชาชนทุกคน จะได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานของภาครัฐอย่างเสมอภาค ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในพื้นที่บริการของพื้นที่ใดก็ตาม

ประการที่สาม ด้านเงินกู้

รัฐบาลอาจอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุน หรือใช้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้นรัฐบาลยังสามารถสนับสนุนการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้ได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวกมากขึ้น เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา, 2538: 16-17)

สำหรับการกู้ยืมเงินของท้องถิ่นนั้น อรัญ ธรรมโน (2548: 211) สะท้อนว่า หากรายได้ประเภทต่างๆ ไม่เพียงพอแก่การบริหารงานท้องถิ่น ควรมีการกู้เงินมาใช้จ่ายได้ ทั้งนี้มีหลักที่ควรคำนึงถึงอยู่สองประการ คือ การกู้เพื่อลงทุนในโครงการลงทุนระยะยาว และเพื่อเป็นเงินหมุนเวียนในช่วงที่ขาดเงินสดชั่วคราว ทั้งนี้การกู้เงินของท้องถิ่นต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสม เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจกู้ยืมเงินเกินความจำเป็นของท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าในทางทฤษฎีแล้ว มีการกล่าวถึงขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในความสามารถในการกู้ยืมเงินได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำนโยบายการคลังท้องถิ่นแบบขาดดุลได้นั่นเอง การเปิดช่องให้ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้นั้น ในทางหลักการกระจายอำนาจทางการคลังแล้ว ถือว่าเป็นเรื่องปกติที่รัฐให้อำนาจอิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเองภายใต้การแนะนำให้คำปรึกษาจากรัฐบาลกลาง แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแล้ว ซึ่งมีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยตัวบทกฎหมายแล้ว เปิดช่องให้สามารถกู้ยืมเงินได้ แต่ที่ประสบปัญหาอย่างมากคือ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เปิดช่องให้อบต.สามารถกู้ยืมเงินได้ตามกฎหมายดังกล่าวในมาตรา 83 แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งว่า กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ รวมถึงเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการกู้ยืมเงินท้องถิ่น กลับไม่ได้ให้ความสนใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างแต่ประการใดในการให้อำนาจอิสระในการกู้ยืมเงิน จวบจนปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ร่วมสองทศวรรษ องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้มีอำนาจกู้ยืมเงินแต่ประการใด

4.1 ทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลมีภาระผูกพันต้องชำระ และเป็นภาระของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งจะมีผลกระทบต่อการใช้จ่ายในด้านอื่นๆ ของรัฐบาล และมีผลกระทบต่อประชาชนด้วย ในขณะที่หากพิจารณาพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ได้ระบุไว้ในมาตรา 4 ว่า **หนี้สาธารณะ** หมายถึง “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน” นอกจากนี้ “เงินกู้” ยังหมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้กู้ได้ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินดังกล่าวนี้ จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสาร หรือทำสัญญา

ทั้งนี้ในทางทฤษฎี การกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะนั้นอาจพิจารณาได้หลายสำนักคิด ดังที่ ปรีชา สุวรรณทัต (2554: 181-184) หรือไพรัช ตระการศิริพันธ์ (2550: 309) ได้อธิบายแนวคิดในการกู้ยืมเงินโดยแบ่งออกเป็น 3 แนวคิดด้วยกัน กล่าวคือ

1. แนวคิดคลาสสิก (Classic)⁵ ซึ่งนักคิดหรือนักปรัชญาในกลุ่มนี้ อาทิ David Hume (1711-1776), Adam Smith (1723-1790), George Washington (1732-1799) รวมถึง John Stuart Mill (1806-1873) ซึ่งโดยรวมแล้วนักวิชาการกลุ่มนี้ มีความเห็นไปในทางเดียวกันนั่นคือ มีการคัดค้าน และทัศนคติที่ไม่เห็นด้วยในการก่อหนี้สาธารณะอย่างสุดโต่ง โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

(1) การก่อหนี้สาธารณะมาใช้จ่ายเป็นวิธีการหาเงินที่ง่าย อาจทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นโดยขาดความรับผิดชอบ

(2) การกู้ยืมเงินย่อมจะเกิดภาระในการใช้ต้นและดอกเบี้ยในภายหลัง ภาระหนี้ก็จะตกอยู่แก่ประชาชน ซึ่งจะต้องมีการเก็บภาษีมาชำระหนี้สาธารณะคืนอันจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน

⁵ แนวคิดที่เข้ากับแนวทางนี้ หรือแทบเป็นการอธิบายลักษณะเดียวกัน คือแนวคิดนักเศรษฐศาสตร์ สำนักทุนนิยม (Capitalist) ซึ่ง พนม ติณกร ณ อยุธยา (2532) ได้อธิบายแนวคิดสำนักทุนนิยมว่า คัดค้านต่อการก่อหนี้สาธารณะ โดยใช้เหตุผลสามประการคือ ประการแรก การก่อหนี้สาธารณะเพื่อการใช้จ่ายเป็นเพียงวิธีการบริหารของประเทศอย่างง่าย ซึ่งทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อาจนำมาซึ่งการขาดความรับผิดชอบของรัฐบาล ประการที่สอง การเก็บภาษีเพื่อนำไปชำระคืนหนี้สาธารณะจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนเพราะแหล่งภาษีมาจากประชาชนทั่วประเทศ ประการที่สาม ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาการลดค่าเงินตราตามมา

(3) การสะสมหนี้ ก่อให้เกิดภาระการชำระหนี้ดอกเบี้ยในอนาคตสูง

(4) ก่อให้เกิดการขาดเสถียรภาพทางการคลังและทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ (Inflation) และปัญหาการลดค่าเงินตราตามมาได้

(5) การกู้เงินของรัฐ ย่อมส่งผลกระทบต่อจนถึงการลงทุนต่างๆ ของภาคเอกชน โดยทั่วไป อันเนื่องมาจากเงินที่รัฐบาลกู้ไปย่อมเป็นเงินที่เอกชนนำไปลงทุนอยู่บ้างไม่มากนักน้อย

2. แนวคิดของเคนส์ (Keynesian) แนวคิดกลุ่ม Keynesian ซึ่งมีนักวิชาการนักปราชญ์ อาทิ Sir James Edward Stuart (1688-1766), Thomas Robert Malthus (1766-1843), Alexander Haminton (1789-1795) ซึ่งโดยรวมนักวิชาการกลุ่มนี้ มีความเห็นว่า โดยปกติสภาวะทางเศรษฐกิจ มักมีแนวโน้มตกต่ำหรือมีอัตราการว่างงานเกิดขึ้นจากพิษทางเศรษฐกิจตลอดเวลา ดังนั้นการบริหารงบประมาณของรัฐบาลจึงต้องขาดดุลตลอดเวลา จึงมีความจำเป็นต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพื่อชดเชยการขาดดุลของงบประมาณ ซึ่งในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้เห็นว่า หนี้สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต้องดำเนินการ

3. แนวคิดปัจจุบัน (Post-Keynesian) นักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบัน (Post-Keynesian) มีความเห็นกลางๆเกี่ยวกับเรื่องหนี้สาธารณะ โดยเห็นว่า ถ้าหากมีความจำเป็นในการลงทุนหรือเพื่อแก้ไขสภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนก็ควรต้องมีการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือ การก่อหนี้สาธารณะนั้น ในปัจจุบันต้องคำนึงถึงเรื่อง ความจำเป็นเพื่อการลงทุน และเพื่อการกระตุ้นหรือแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นหลัก

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในปัจจุบันนั้นได้มีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังภาครัฐในปัจจุบันเป็นอย่างมาก รัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ตามแต่สถานการณ์ที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดแนวทางในการกู้ยืมเอาไว้ เช่นในปัจจุบัน ท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละท้องถิ่นรวมถึงแนวปฏิบัติอื่น เช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 64/ 2555 ลงวันที่ 31 มกราคม 2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการให้ความเห็นชอบหรือการอนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยา กู้เงิน ซึ่งมีการกำหนดกรอบวงเงินในการกู้คือไม่เกิน 50 ล้านบาท เป็นต้น

ทั้งนี้สำหรับปัญหาในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สุนทรชัย ขอบยศ (2555: 74-80) ได้สรุปประเด็นปัญหาของการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้พอสังเขปดังนี้ ประการแรก การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐเพื่อสนับสนุนเทศบาลและอบต. ยังมีอคติที่เอื้อต่อการพัฒนาเมืองมากกว่าชนบท การกู้ยืมอาจเป็นช่องทางให้ท้องถิ่นเหล่านั้นสามารถพัฒนาพื้นที่ของตนได้ แต่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ประการที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรมตามสภาพความจำเป็นของพื้นที่ ประการที่สาม สภาพทางกฎหมายที่ไม่เอื้อในการให้อิสระทางการคลัง

ของอบต.จากรัฐบาล ประการที่สี่ ความไม่เข้าใจของนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการประจำ ในระเบียบปฏิบัติที่ให้อำนาจในการกู้ยืมเงิน และประการที่ห้า สถาบันการเงินมีความจำเป็นต้องรู้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการบริหารจัดการโดยเฉพาะด้านการกู้ยืมเงิน ซึ่งตัวละครไม่ได้มีเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

4.2 สภาพการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

หากพิจารณาการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2555 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการกู้ยืมเงินจำนวนทั้งสิ้น 673 แห่ง โดยสามารถแบ่งได้เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 38 แห่ง และเทศบาลจำนวน 633 แห่ง คิดเป็น ร้อยละ 50.00 และร้อยละ 27.73 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โดยสามารถแบ่งวัตถุประสงค์ในการกู้เงินออกเป็น 2 ประการ คือ เงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูปถ โดยมียอดเงินกู้ทั้งหมด 42,470.89 ล้านบาท โปรดดูเพิ่มเติมในตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท อบท. ระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2555 (โดยเป็นจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติ และเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)

ที่	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่กู้เงิน	จำนวน อปท. ทั้งหมด	ร้อยละ ของ อปท. ที่กู้เงิน	การกู้เงิน		
					จำนวน โครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินต่อ โครงการ (ล้านบาท)
1)	อบจ.	38	76	50.00	94 (6.7%)	11,197.90 (26.4%)	119.13
2)	เทศบาล	633	2,283	27.73	1,310 (92.9%)	30,085.18 (70.8%)	22.97
3)	กรุงเทพ มหานคร	1	1	100.00	2 (0.1%)	936.96 (2.2%)	468.48
4)	เมืองพัทยา	1	1	100.00	4 (0.3%)	250.86 (0.6%)	62.72
รวม		673	2,361	28.50	1,410 (100.0%)	42,470.89 (100.0%)	30.12

แหล่งที่มา : พิชิตชัย กิ่งพวงและอักษรณัฏ วงศ์ปรีดี (2556)

หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2555

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงประเภทของกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กู้ยืมเงิน (โดยไม่รวมเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานนุบาล) จะพบว่า โครงการที่มีการขอกู้ยืมมากที่สุด 5 อันดับ ซึ่งเรียงอันดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 542 โครงการ มีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 26.11 บาท โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 243 โครงการ มีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 39.28 บาท โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ จำนวน 140 โครงการมีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 13.38 บาท โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด จำนวน 57 โครงการ มีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 20.55 บาท และโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ จำนวน 43 โครงการ มีจำนวนเงินกู้เฉลี่ย 19.29 บาท ดังปรากฏในตาราง 1.2

ตารางที่ 1.2 ประเภทของโครงการที่มีการกู้เงินมากที่สุด 5 อันดับ (ไม่รวมเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานนุบาล) ระหว่างปีพ.ศ. 2541 – 2555 (โดยเป็นจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติ และเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)

ที่	ประเภทโครงการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินเฉลี่ยต่อโครงการ (ล้านบาท)
1)	โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	254 (27.88%)	6,631.28 (22.96%)	26.11
2)	โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	243 (26.67%)	9,545.26 (33.05%)	39.28
3)	โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์	140 (15.37%)	1,872.96 (6.49%)	13.38
4)	โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด	57 (6.26%)	1,171.48 (4.06%)	20.55
5)	โครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์	43 (4.72%)	829.43 (2.87%)	19.29

แหล่งที่มา : พิชิตชัย กิ่งพวงและอักษรณ วังศ์ปรีดี (2557)

หมายเหตุ ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2555

5. ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

จากกลุ่มตัวอย่างพบว่า เป็นชายร้อยละ 60.2 (77) เป็นหญิง ร้อยละ 39.1 (50) โดยส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่างช่วง 36-45 ปี มากถึง ร้อยละ 48 ในขณะที่ระดับการศึกษาส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท มากถึง ร้อยละ 84.4 (108) ด้านตำแหน่งผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ เป็นรองปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และรองปลัดเทศบาล มากถึง ร้อยละ 80.5 (103) ส่วนใหญ่แล้วปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง มากถึง ร้อยละ 80.30 (102) รองลงมาคือเทศบาลตำบลร้อยละ 17.3 (22) ส่วนระยะเวลาในการปฏิบัติราชการโดยเฉลี่ยปฏิบัติงานประมาณ 12.8 ปี โดยระยะเวลาในการปฏิบัติราชการต่ำสุด 3 ปี และสูงที่สุดมากถึง 33 ปี

ด้านสถานะทางการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ในภาพรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (จำนวน 128 แห่ง) มีลักษณะดังตารางที่ 1.3 ซึ่งจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลโดยรวมแล้วมีรายได้ เฉลี่ยเพียง 27-28 ล้านบาทต่อปีงบประมาณ ซึ่งไม่สามารถเปรียบเทียบได้กับเทศบาลเมือง-นครขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณมหาศาล⁶

ตารางที่ 1.3 แสดงสถานะทางการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของกรณีศึกษา

รายการ	ปีงบประมาณ 2556 (บาท)			ปีงบประมาณ 2557 ⁷ (บาท)		
	Maximum	Minimum	Mean	Maximum	Minimum	Mean
รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	38,000,000	60,000	4,254,383.36	37,000,000	55,900	4,136,581.08
รายได้ที่รัฐจัดเก็บ/แบ่งให้/จัดสรรให้	40,000,000	500,000	13,888,835.54	37,000,000	1,000,000	13,765,512.75
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	24,396,236	1,400,000	9,991,026.97	23,300,000	1,450,000	10,052,951.36
รวม	102,396,236	1,960,000	28,134,245.87	97,300,000	2,505,900	27,955,045.19

⁶ เช่น กรณีเทศบาลนครนนทบุรี มีงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2556 มากถึง 2,224,288,758.64 บาท หรือกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีงบประมาณมากถึง 1,247,480,000 บาทหรือกรณีเทศบาลนครขอนแก่น มีงบประมาณรายรับมากถึง 1,370,261,522.07 บาท แต่ทั้งนี้งบประมาณการเงินการคลังควรจะสอดคล้องกับภารกิจในการบริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁷ ปีงบประมาณพ.ศ. 2557 เป็นข้อมูลฐานะทางการเงินการคลังที่ประมาณการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้การจัดสรรงบประมาณปีงบประมาณ 2556-2557 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีนโยบายการจัดสรรงบประมาณดังตารางที่ 1.4

ตารางที่ 1.4 แสดงนโยบายการจัดสรรงบประมาณปีงบประมาณ 2556-2557

ปีงบประมาณ	สมดุล	เกินดุล	ขาดดุล
2556	88.2 (60)	5.9 (4)	5.9 (4)
2557	85.3 (58)	7.4 (5)	7.4 (5)

เป็นที่น่าสนใจว่าปีงบประมาณ 2556-2557 ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบได้ว่าตนมีนโยบายการจัดสรรงบประมาณแบบใดมากถึงร้อยละ 46.9 (60) จากข้อมูลของนโยบายการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่าการจัดสรรงบประมาณแบบขาดดุลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย หรือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการใช้จ่ายโดยอาศัยงบประมาณเงินกู้ยืมนั้นมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้น ซึ่งเท่ากันกับการจัดสรรงบประมาณแบบเกินดุล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อสอบถามว่าในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2552-2556) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยมีการกู้ยืมเงินหรือไม่กลับพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินถึงร้อยละ 11.2 (14 แห่ง)

6. ความจำเป็น/ความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

จากการสอบถามและการสัมภาษณ์ปลัด/รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สะท้อนความจำเป็น/ความต้องการในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลดังนี้

ประการแรก มูลเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกู้ยืม เพราะรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ส่งผลต่อข้อจำกัดด้านการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์สำคัญ เช่น รถจัดเก็บขยะ รถดับเพลิง การขยายโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ทำให้การบริการประชาชนได้รับบริการที่ไม่ทั่วถึง อีกทั้งยังเป็นข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กระดับตำบล ดังคำสัมภาษณ์ปลัดท้องถิ่นแห่งหนึ่งที่ว่า

“จำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเพราะปัจจุบันรายได้ของอบต.ระดับกลางที่อยู่ในเขตชนบท ส่วนใหญ่ประชาชนประกอบอาชีพทำนา ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรม จัดเก็บรายได้เองไม่เกิน 100,000 บาท ทำให้ไม่มีงบประมาณในการจัดซื้อรถดับเพลิง รถบรรทุกน้ำ อเนกประสงค์ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”

ประการที่สอง งบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนมีข้อจำกัดทั้งเรื่อง จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร และการต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการสอดแทรกนโยบายรัฐบาลผ่านกลไกท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลจนละเลย หรือมีข้อจำกัดในการตอบสนองนโยบายของท้องถิ่นอันเป็นความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่

ประการที่สาม การกู้ยืมเงินนั้น ต้องพิจารณาความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน หากต้องกู้เงินสิ่งสมควรดำเนินการคือ โครงการซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการรองรับการกระจายอำนาจและการให้บริการประชาชน เพื่อการบริการประชาชนสะดวกรวดเร็ว และควรนำมาปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการคมนาคมสะดวก

ประการที่สี่ การกู้ยืมเงิน เพื่อการแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิตของประชาชนในระยะยาว โดยเฉพาะเรื่องการสาธารณสุขโรคและสาธารณูปการ เช่น เมื่อเข้าสู่ฤดูแล้งก็เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำ ในขณะเดียวกันเมื่อถึงฤดูฝนน้ำก็ท่วม ส่งผลให้ประชาชนมีรายได้ลดลงเนื่องจากสภาพดินฟ้าอากาศที่แปรปรวน พืชผลทางการเกษตรเสียหาย ส่งผลต่อการดำเนินชีวิตและคุณภาพชีวิตไม่ดีเท่าที่ควร การกู้ยืมเงินจึงน่าจะช่วยในการจัดการโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและสามารถแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพของประชาชนได้

ประการที่ห้า การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นจุดสำคัญหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการกู้ยืมเงิน เพื่อกิจการดังกล่าว ดังคำกล่าวบางส่วนของปลัด อบต.หลายแห่ง ที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังนี้

“โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ต้องกู้ยืมเงิน เพราะ อบต. มีรายได้น้อยในแต่ละปี มีรายจ่ายเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานน้อยมาก ถ้ากู้ยืมเงินได้จะทำให้การทำโครงการดังกล่าวเร็วขึ้น และแก้ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานได้รวดเร็วและทั่วถึง”

“โครงการก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (ยุบรวม) เนื่องจากศูนย์ฯ เดิมมีขนาดเล็ก ไม่สามารถรองรับเด็กและจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และไม่สะดวกในการติดต่อราชการ เนื่องจากอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่โรงเรียนสังกัดสพฐ.ของวัดประจำตำบล รวมทั้งอุปกรณ์การเรียนมีไม่ครบและครอบคลุมหลักสูตรการเรียนการสอน และการลงทุนในขั้นเริ่มต้นใช้งบประมาณมาก”

“โครงสร้างพื้นฐานยังก่อสร้างไม่เสร็จสมบูรณ์ เพราะงบประมาณมี

จำกัด ก่อสร้างได้น้อย เพราะมีการแบ่งให้แต่ละหมู่บ้าน เพื่อสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะได้มีผลงานจึงทำให้โครงสร้าง พื้นฐานไม่สามารถลงจุดที่จำเป็นเร่งด่วนได้ มีการแบ่งงานกันทุก หมู่บ้าน เพราะงบประมาณมีจำกัดงบประมาณมีน้อย พื้นที่มีขนาดใหญ่ โครงสร้างพื้นฐานไม่ครอบคลุม”

“การจัดซื้อที่ดินเพื่อจัดทำบ่อขยะประจำตำบล เพราะว่า พื้นที่ ชุมชนไม่มีบ่อขยะเพียงพอ”

“เนื่องจากรายได้ของ อบต. ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาในพื้นที่และ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ถ้าหาก อบต. ตั้งโครงการดังกล่าวในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติแน่นอน เพราะ อบต. เหลืองบประมาณจากรายจ่ายประจำปีแล้ว เหลือเป็นงบประมาณเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นตามโครงสร้างพื้นฐานปีละล้านกว่าบาทเท่านั้นเอง”

“เนื่องจาก อบต. จำนวนมาก ยังไม่มีการดูแลควบคุมการฆ่า สุนัขในพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบในการดูแลในด้านสุขลักษณะของ ผู้ประกอบการ และปัญหาด้านความสะอาดในการกำจัดสิ่งปฏิกูล ทั้งหลายในการประกอบการ จึงเห็นว่ามีควมจำเป็นในการจัดสร้าง โรงฆ่าสัตว์ให้กับ อบต. ในประเด็นนี้ หากมีการกั๊ยมี อบต. ก็จะสามารถดำเนินการจัดทำโรงฆ่าสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ และยังสามารถ เก็บอากรฆ่าสัตว์รวมถึงควบคุมการฆ่าสัตว์ในพื้นที่ได้อีกด้วย”

“พื้นที่ของ อบต. มีพื้นที่มากถึง 443 ตร.กม. งบประมาณที่จัด เก็บได้กับที่ได้รับการจัดสรรแต่ละปีไม่เพียงพอต่อการปรับปรุง และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน ก็มีความต้องการ แต่ อบต.ก็ไม่สามารถสนับสนุนได้มาก ส่วน การส่งเสริมการท่องเที่ยวในอนาคต อบต.ขอใช้พื้นที่กับโครงการ ชลประทานที่ดูแลเขื่อนสปีด (เขื่อนดินที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออก) ก็มีนโยบายที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว ปรับปรุงภูมิทัศน์ และส่งเสริมรายได้ให้กับประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นอนาคตให้กับ ลูกหลานต่อไป”

การสะท้อนในประเด็นนี้ชี้ให้เห็นถึงมุมมองของข้าราชการท้องถิ่นต่อการกู้ยืมเงินได้เป็นอย่างดี เพราะสะท้อนให้เห็นถึงการลงทุนทั้งระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในเรื่องการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างโรงฆ่าสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะ การส่งเสริมอาชีพ รวมไปถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการภายหลังการลงทุนได้ และประโยชน์ไม่ได้อยู่เฉพาะคนรุ่นปัจจุบัน หากแต่ลูกหลานยังสามารถพัฒนาต่อยอดการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ยังมีทัศนคติของข้าราชการท้องถิ่นอีกมุมมองหนึ่ง ที่ไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ทำการกู้ยืมเงิน เพราะกลัวอาจถึงความสามารถในการใช้เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ โดยเสนอว่า ควรมีการแก้ระเบียบฯ ให้เกิดการใช้จ่ายเงินสะสมง่ายขึ้น การใช้เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีดอกเบี้ยแต่ประการใด แต่ก็ยังนับเป็นข้อด้อยสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีเงินสะสมมากเพียงใด ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้น คงจะเป็นประโยชน์เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดใหญ่ที่มีเงินสะสมมากพอสมควร จึงจะเข้าข่ายข้อเสนอแนะนี้ หรือนอกจากประเด็นดังกล่าว ข้าราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลยังสะท้อนข้อห่วงกังวลว่า การกู้เงินอาจทำให้เกิดการขาดวินัยทางการคลังและเน้นประโยชน์ทางการเมืองและส่งผลเสียหายต่อประชาชน ดังความเห็นที่ว่า

“อบต.ยังไม่มี ความจำเป็นในการกู้เงิน เนื่องจากไม่มีระเบียบวินัยทางการเงินการคลังเพียงพอ จะเป็นการตอบสนองนโยบายการหาเสียงของนักการเมืองมากกว่าการได้รับประโยชน์ของประชาชน ถ้าอบต.สามารถกู้เงินได้จริงจะส่งผลให้หนี้อบต.เพิ่มขึ้นและจะล้มละลายได้ในอนาคต”

ทัศนคติต่อการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่แล้วต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการกู้ยืมเงินได้ เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่โดยเฉพาะมิติด้านโครงสร้างพื้นฐาน และในทางตรงกันข้าม การกู้ยืมเงินดังกล่าวต้องสร้างแนวทางที่เหมาะสม เพื่อให้ไม่เป็นภาระและปัญหาต่อประชาชนในระยะยาว

7. ประเด็นปัญหาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัญหาที่พบมาก คือ ปัญหาการจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุน มากถึง ร้อยละ 24.24 แต่เมื่อรวมคะแนนช่องมากที่สุด มาก และปานกลาง พบว่ามีมากถึง ร้อยละ 51.6 รองลงมาคือ ปัญหาการจัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม มากถึง ร้อยละ 43.5 และลำดับถัดมาคือ ปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคมและชุมชนคิดเป็น ร้อยละ 40 ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 1.5

ตารางที่ 1.5 แสดงร้อยละประเด็นปัญหาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาการกู้ยืมเงิน	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
แนวปฏิบัติในการกู้ยืมเงินเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง	4.8	3.2 35	27.4	17.7	46.8
ปัญหาการจัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม	1.6	12.9 43.5	29.0	19.4	37.1
ปัญหาการจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุน	3.2	24.2 51.6	24.2	22.6	25.8
ปัญหาการจัดทำแผนกู้เงิน แผนชำระเงินกู้ และการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้	4.8	14.5 38	19.4	17.7	43.5
ปัญหาการขออนุมัติกู้เงินจากสภาท้องถิ่น และภาคประชาชน/ประชาคมท้องถิ่น หรือดำเนินการโดยการลงประชามติเพื่อการกู้เงิน	3.2	14.5 32.2	14.5	22.6	45.2
ปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคมและชุมชน	3.2	14.5 40	22.6	25.8	33.9
ปัญหาการตรวจสอบติดตามผลโครงการลงทุน-การชำระหนี้	1.6	8.1 38.7	29.0	22.6	38.7
ปัญหาการชำระต้นเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	0.0	8.2 27	19.7	19.7	52.5
ประชาชนต่อต้านในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น	0.0	8.2 21	13.1	19.7	59.0

สำหรับประเด็นการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สิ่งที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นไปในทิศทางสอดคล้องกันคือ ต้องการให้มีกฎระเบียบรองรับเพื่อการกู้ยืมเงินจะเป็นมาตรฐานเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ (เทศบาล อบจ. เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร) มากถึง ร้อยละ 72.5 อย่างไรก็ตามเมื่อถามว่าโดยสภาพการบริหารของ อบต. ไม่

จำเป็นต้องกู้ยืมเงินกลับเห็นว่าไม่จำเป็นต้องกู้มากถึง ร้อยละ 57 อย่างไรก็ตาม เมื่อถามว่าผู้บริหารท้องถิ่นใน อบต.มีความประสงค์จะขอกู้เงินแต่ติดขัดเรื่องระเบียบรองรับ ก็ตอบยืนยันประเด็นแรก เรื่องการติดขัดในตัวระเบียบด้านการกู้ยืม มากถึงร้อยละ 56 และเมื่อพิจารณาถึงประเด็นการเปลี่ยนแปลงฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล เพื่อให้สามารถกู้ยืมได้ ข้าราชการและพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลสะท้อนว่า ไม่จำเป็นต้องมีการยกฐานะเพื่อให้มีอำนาจในการกู้ยืมมากถึง ร้อยละ 52 นั้นย่อมหมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นความสำคัญในตัวระเบียบ เพื่อให้มีอำนาจในการกู้ยืม ขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า การขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้ว จึงมีอำนาจในการกู้ยืม ซึ่งสอดคล้องกับประเด็นแรกที่ยังองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการให้มีระเบียบด้านการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ นั่นเอง ทั้งนี้อาจพิจารณาประเด็นเรื่องการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้จากตารางที่ 1.6

ตารางที่ 1.6 แสดงร้อยละประเด็นการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
ท่านเห็นว่ารัฐบาลระดับชาติให้อิสระในการกู้ยืมเงินสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล	0.0	3.1 15.3	12.2	21.4	63.3
อบต.ของท่านมีความจำเป็นในการกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน	4.9	19.6 43.1	18.6	20.6	36.3
ผู้บริหารท้องถิ่นในอบต.มีความประสงค์จะขอกู้เงินแต่ติดขัดเรื่องระเบียบรองรับ	15.7	28.4 56	12.7	10.8	32.4
ท่านคิดว่าโดยสภาพการบริหารของอบต.ไม่จำเป็นต้องกู้ยืมเงิน	11.9	22.8 57	22.8	12.9	29.7
อบต.ต้องการให้มีกฎระเบียบรองรับเพื่อการกู้ยืมเงินจะเป็นมาตรฐานเดียวกับท้องถิ่นรูปแบบอื่น	21.6	28.4 72.5	22.5	8.8	18.6
ท่านคิดว่าประชาชนมีความต้องการในการกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน	8.8	15.7 49	24.5	22.5	28.4
หากอบต.ต้องการกู้ยืมต้องทำการยกฐานะเป็นเทศบาลไม่จำเป็นต้องออกระเบียบกู้ยืม	15.7	9.8 52	26.5	19.6	28.4
ตามกฎหมายอบต.พ.ศ. 2537					

จากการสัมภาษณ์ปลัดและรองปลัดขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา พบที่จะประมวลปัญหาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

ประการแรก องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีระเบียบรองรับในการให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินหรือส่วนราชการอื่นๆ ทั้งนี้หากพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็มีความชัดเจนว่ากฎหมายเอื้อให้เกิดการกู้ยืมได้ หากแต่ไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับ เพื่อเป็นแนวทางในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนับเป็นการปิดช่องทางการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลไปโดยปริยายนั่นเอง

ประการที่สอง การกู้ยืมเงินเป็นความต้องการของฝ่ายการเมืองมากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องนี้ด้วยเหตุผลทางการเมืองมีความจำเป็นที่นักการเมืองจะกู้ยืม เพื่อสร้างฐานคะแนนทางการเมืองระดับท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน บางท้องถิ่นก็ถูกสร้างภาพให้เห็นถึงความเลวร้ายในการกู้ยืมเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นเช่นกัน สำหรับประเด็นนี้ นักการเมืองท้องถิ่นจึงต้องเฟื่องพินิจสภาพการณ์ในพื้นที่โดยเฉพาะต้องสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ในฐานะเจ้าของท้องถิ่นเสียก่อน เพื่อก่อให้เกิดการบริการสาธารณะที่ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นโดยเฉพาะเรื่องการกู้ยืมเงินนั้น นับเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องการส่งใช้เงินกู้ของเทศบาล เนื่องจากนักการเมืองที่ก่อหนี้ไว้แล้วบางครั้ง ไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีผลต่อการตราเทศบัญญัติในปีต่อไป ซึ่งการผลิตเปลี่ยนทางการเมืองท้องถิ่นย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นเสมอ เนื่องจากต้องยอมรับอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนในเขตท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในแง่ของการจัดการงบประมาณประจำปี อาจมีข้อติดขัดอยู่บ้างกรณีที่มีการกู้ยืมเงินโดยผู้บริหารชุดเดิม และต่อมาผู้บริหารชุดใหม่ต้องมาแบกรับภาระทางการเมืองต่อจากทีมบริหารชุดเดิม เรื่องนี้ย่อมเป็นเรื่องการเมืองในการจัดสรรงบประมาณระดับท้องถิ่น ที่ต้องมีการสร้างความเข้าใจโดยกลไกของข้าราชการท้องถิ่น ต้องชี้แจงต่อฝ่ายบริหารเพื่อสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนในองค์กรรวมได้

ประการที่สี่ ประเด็นการกู้ยืมเงิน อาจเป็นประเด็นโจมตีทางการเมืองของนักการเมืองฝั่งตรงข้ามในการกล่าวหาผู้ที่คิดจะกู้ยืมเงินเพื่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่กล้าที่จะกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงความไม่เข้าใจของประชาชน และนักการเมืองท้องถิ่นในประเด็นการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่ห้า ข้าราชการท้องถิ่นไม่ทราบแหล่งเงินกู้ว่าจะกู้ได้จากแหล่งใด หากประสงค์จะกู้ยืมเงินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความไม่มั่นใจของฝ่ายปฏิบัติถึงแนวทาง และแหล่งทุนในการดำเนินการขอกู้ยืมเงิน

8. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการแรก รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยควรมีการพิจารณาดำเนินการ เพื่อออกระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถกู้ยืมเงินได้ตามอำนาจที่กฎหมายเอื้อให้ทำได้ แต่ในขั้นการกำกับดูแลอาจมีการกำหนดกรอบวงเงินที่สามารถกู้ยืมได้⁸ ระยะเวลาในการกู้ยืม ลักษณะโครงการที่ต้องลงทุน หรือการยอมรับของภาคประชาชน เป็นต้น ไม่ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีข้อจำกัดในการพัฒนาพื้นที่ ด้วยการเล่นแง่ทางกฎหมาย ในการไม่ยอมออกหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินให้องค์การบริหารส่วนตำบล

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถกู้ยืมได้โดยเฉพาะเทศบาล ควรมีการศึกษาให้รอบคอบในเรื่องการลงทุน รวมถึงศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกู้ยืมเงิน แหล่งทุนในการกู้ยืม รวมถึงควรมีการเปิดพื้นที่สาธารณะ ซึ่งอาจเป็นเวทีประชาคม หรือการสื่อสารในรูปแบบอื่นๆ ที่ให้ประชาชนรับทราบแนวทางการดำเนินการด้านการคลังของเทศบาล และในการกู้ยืมแต่ละครั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงให้เห็นถึงแผนงาน โครงการ ระยะเวลาที่จะดำเนินการที่เหมาะสมต่อการจัดการงบประมาณหรือการลงทุนต่อประชาชน ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการมีภาคประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตั้งแต่ขั้นต้นการขอกู้ยืมเงิน และแนวทางการดำเนินโครงการ จนถึงขั้นสุดท้ายคือการส่งมอบงาน ประชาชนต้องมีส่วนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการกู้ยืมเงิน ซึ่งประเด็นนี้มีการระบุในระเบียบที่เกี่ยวกับการกู้ยืม โดยอาจทำเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้ยืมได้

ประการที่สาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแหล่งกองทุนอื่นๆ เช่น กองทุนพัฒนาเทศบาล ฯลฯ อาจต้องดำเนินการเพื่อสร้างความเข้าใจ และแนวปฏิบัติด้านต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอทำการกู้ยืมเงิน เช่น การจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุน การจัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิคในการกู้ยืม การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบด้านสังคมและชุมชน อันเกี่ยวเนื่องกับการจัดบริการสาธารณะภายหลังการกู้ยืมเงิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจและสร้างความมั่นใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตนได้

⁸ ขอบเขตและความเหมาะสมของการกำหนดวงเงินในการก่อหนี้สาธารณะ ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2550: 315-317) ได้อธิบายความเหมาะสมในการกำหนดกรอบวงเงินในการก่อหนี้โดยยึดหลักทางสังคม 5 ประการคือ หลักผลประโยชน์ หลักความสามารถในการให้กู้ของแหล่งเงินกู้ การใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หลักการกำหนดจากภาระการคลัง และการก่อหนี้ในกรอบของกฎหมาย

9. บทส่งท้าย

การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับเป็นเรื่องปกติทางการบริหารงาน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากเปรียบเสมือนครัวเรือน ก็ย่อมต้องการที่จะใช้สิทธิในการพัฒนา คือการกู้ยืมเพื่อมาลงทุนให้เกิดการอกเงยทางทุนทรัพย์ หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะช่วยให้สามารถจัดบริการสาธารณะในสภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดทางการคลังได้ เหตุที่กล่าวมานี้เพราะในทางทฤษฎีแล้วพบว่าทฤษฎีสากลุ่มหลัก คือกลุ่มแนวคิดคลาสสิกที่คัดค้านการก่อหนี้สาธารณะอย่างสุดโต่ง เนื่องจากเกรงว่าจะก่อให้เกิดปัญหาการสะสมภาระหนี้ และก่อให้เกิดผลเสียหายนต่อประชาชนในที่สุด เพราะต้องนำภาษีของประชาชนมาชำระภาษีนั่นเอง กลุ่มแนวคิดที่สองคือ แนวคิด Keynesian ที่ค่อนข้างสนับสนุนการก่อหนี้ของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจโดยการสร้างหรือการลงทุนขนาดใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานและการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ และอีกแนวคิดหนึ่งคือที่ใช้ในปัจจุบันคือ Post- Keynesian ที่มีความเห็นในลักษณะประนีประนอมแนวคิดของสองกลุ่มแรกที่แตกต่างกันสุดโต่ง โดยแนวคิดในปัจจุบัน มองเรื่องการก่อหนี้หรือการกู้ยืมเงินของรัฐบาลต้องมองปัจจัยหรือบริบทที่จำเป็นต่อการลงทุนเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการก่อหนี้ในช่วงเวลาที่เหมาะสมเพื่อจัดการกับระบบเศรษฐกิจโดยรวม แต่หากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถทำให้เกิดการลงทุน เพื่อการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาในบริบทแต่ละพื้นที่ได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาครั้งนี้เป็นที่น่าสนใจว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กระดับองค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลนั้น เห็นความสำคัญของการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานอันสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งเรื่องการจัดการขยะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การก่อสร้างโรงเรียนหรือศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ฯลฯ ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนในพื้นที่ หากแต่กระบวนการกู้ยืมเงินต้องได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่น อันเป็นตัวแทนของประชาชน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีข้อจำกัดด้านงบประมาณมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆอยู่มาก แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดในการกู้ยืมเงินจึงได้แต่คาดหวังว่า หากมีอำนาจในการกู้เงินคงช่วยเรื่องการจัดบริการสาธารณะของประชาชนได้ในระดับหนึ่ง

การกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้อำนาจอิสระในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดการปกครองตนเองของประชาชนอย่างมาก ดังนั้นเมื่อมีประเด็นปัญหาเรื่องการไม่มีระเบียบรองรับสำหรับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยควรหาช่องทางในการแก้ไขปัญหให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้ยืมเงินได้ แต่อาจมีการกำหนดเรื่องกรอบวงเงิน ระยะเวลาในการชำระหนี้ โครงการที่จะดำเนินการ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการขอเงินกู้ การใช้จ่ายเงินกู้ รวมถึงการตรวจสอบบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอันเป็นผลพวงของการกู้ยืม สิ่งเหล่านี้คงไม่เกินศักยภาพของกระทรวงมหาดไทย หากคิดที่จะแก้ไขปัญหให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลในประเด็นการกู้ยืมเงิน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). *ปฏิรูประบบการคลังไทย การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง* (พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2532). *การบริหารงานคลังรัฐบาลเล่ม 2*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชิตชัย กิ่งพวง และอัครณ์ วงศ์ปรีดี. (2556). สถานภาพปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรดิตถ์. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 11(2).
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2550). *การคลังภาครัฐ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). เชียงใหม่: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พรินท์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). ทบทวนวิธิตดการกระจายอำนาจแบบไทยๆสู่การกระจายอำนาจทางการคลังแบบพึ่งพาตนเอง. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 1(1).
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2551). *การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- สุนทรชัย ขอบยศ. (2555). ปัญหาในการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย. *วารสารรัฐสภาสาร*, 60(11).
- อรัญ ธรรมโน. (2548). *ความรู้ทั่วไปทางการคลัง* (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพฯ : บริษัท ไทยวิจัยและฝึกอบรม จำกัด.

ภาษาอังกฤษ

- Golembiewski, R. T., & Rabin, J. (Eds.). (1983). *Public budgeting and finance*. New York: Marcel Dekker.
- Lynch, T.D. (1979). *Public budgeting in America*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mikesell, J. L. (1986). *Fiscal administration*. Chicago: The Dorosy Press.
- Miller, G. J., & Hildreth, W. B. (2007). *Local debt management, local public financial management*, A. Shah (Ed.). Washington DC: World Bank.
- Petersen, J., & Valadez, M. (2004). Subnational Governments as Borrowers. In M. Friere, & J. Peterson. (Eds.), *Subnational Capital Markets in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.