

แนวทางการตรากฎหมายเกี่ยวข้อง กับการกู้เงินขององค์การปกครอง ท้องถิ่นในประเทศไทย

จรัส สุวรรณมาลา*

องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยควรจะสามารถกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ ภายใต้กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ได้กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภท (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล) สามารถกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นได้¹

แหล่งเงินกู้ของท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือ กระทรวง ทบวง กรม องค์การ

หรือนิติบุคคลต่างๆ ในทางปฏิบัตินั้น กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางบางแห่งได้ริเริ่มจัดตั้งกองทุนให้ท้องถิ่นกู้ไปดำเนินกิจกรรมบางประเภทบ้างแล้ว เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์ได้เคยจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นกู้ไปใช้ในโครงการลงทุนด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ก่อสร้างระบบกำจัดขยะ ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมิได้กู้เงินจากแหล่งดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลหลายประการที่มีอาจนำมากล่าวได้ในที่นี้ นอกจากนั้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยก็ได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาท้องถิ่นขึ้นอย่างน้อย

*รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ โปรดดูกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแหล่งรายได้ของท้องถิ่นประกอบ

2 กองทุนคือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) และกองทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล (กสส.) โดยระดมเงินออกมาจากท้องถิ่นมาเป็นรายได้ของกองทุนฯ และจัดการให้ท้องถิ่นกู้เงินจากกองทุนไปใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ของท้องถิ่นได้กว้างขวาง ซึ่งปรากฏว่าท้องถิ่นต่างๆ นิยมกู้เงินจากกองทุนดังกล่าวนี้กันเป็นจำนวนมาก จนเกินขีดความสามารถของกองทุนฯ ที่จะให้ท้องถิ่นทุกแห่งกู้ได้

สำหรับขั้นตอนการกู้เงินของท้องถิ่นนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้แตกต่างกันเล็กน้อย เช่น ในกรณีของเทศบาล เมืองพัทยา สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการอนุญาตของสภาเทศบาล และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่งก่อน จึงจะเสนอขอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ได้ อาจกล่าวได้ว่าในช่วงที่ผ่านมา เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมิได้ใช้วิธีการกู้เงินมา

พัฒนาท้องถิ่นมากนัก ด้วยเหตุผลหลายประการเช่นเดียวกัน

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น กฎหมายกำหนดให้การขอกู้เงินของฝ่ายบริหาร อบต. ต้องผ่านการอนุญาตจากสภา อบต. จากนั้น ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินของอบต. ต่อไป² ซึ่งในขณะนี้ (พ.ศ. 2541) กระทรวงมหาดไทยยังมีได้ออกระเบียบว่าด้วยการกู้เงินของ อบต. ไว้แต่อย่างใด ดังนั้น อบต. จึงยังไม่สามารถกู้เงินได้แต่อย่างใด ในขณะเดียวกัน กรมการปกครองก็กำลังดำริที่จะจัดตั้งกองทุนส่งเสริมกิจการอบต. ขึ้นมาเพื่อให้เป็นแหล่งเงินกู้ของ อบต. เช่นเดียวกับกรณีของ กสท. และ กสส. ที่กล่าวแล้วข้างต้น

องค์การการ ปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย ควรจะสามารรถกู้เงิน มาใช้ในโครงการ ลงทุนขนาดใหญ่ของ ท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับ องค์การการปกครอง ท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ

สำหรับกรุงเทพมหานครนั้น ดูเหมือนจะมีอิสระในการกู้เงินสูงกว่าองค์การการปกครองท้องถิ่นประเภทอื่นๆ กล่าวคือ กฎหมาย

²พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 83

กำหนดให้กรุงเทพมหานคร (โดยฝ่ายบริหาร)

กิจกรรมของท้องถิ่นแต่อย่างใด

เสนอขอความเห็นชอบต่อสภากรุงเทพมหานคร

เท่านั้น เมื่อสภา
กรุงเทพมหานครให้
ความเห็นชอบแล้ว ก็
สามารถเสนอขอกู้เงิน
จากแหล่งเงินกู้ได้ทันที
โดยไม่ต้องขอความเห็น
ชอบจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยแต่
อย่างใด

นอกจากนั้น
กรุงเทพมหานครยัง
สามารถเลือกกู้เงินได้
กว้างขวางมากกว่า
องค์การปกครอง
ท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ
อีกด้วย กล่าวคือ
นอกจากกู้เงินจาก
กระทรวง ทบวง กรม
องค์การ หรือ นิติบุคคล
อื่นๆ เช่นเดียวกับ
ท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ
แล้ว กรุงเทพมหานคร
ยังสามารถกู้เงินจาก
ต่างประเทศ หรือ
องค์การระหว่างประเทศ
ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ากรุงเทพ-
มหานครยังมิได้ใช้วิธีการกู้เงินในการดำเนิน

**ในส่วนของการให้
ท้องถิ่นสามารถ
จำหน่ายพันธบัตร
ในตลาดหลักทรัพย์นั้น
จำเป็นต้องแก้ไข
พรบ. หลักทรัพย์และ
ตลาดหลักทรัพย์
พ.ศ. 2535 ให้
องค์การปกครอง
ท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน
ที่สามารถออก
พันธบัตรได้ตาม
กฎหมาย อีกประการ
หนึ่งด้วย**

**ร่างกฎหมาย
ใหม่ว่าด้วยการกู้เงิน
ของท้องถิ่น ควร
มีหลักการอะไรบ้าง?
หลักการที่ควรกำหนด
ไว้ในกฎหมายควร
ประกอบด้วย 3 ประเด็น
หลักดังนี้**

1. กระจาย
อำนาจให้องค์กรการ
ปกครองท้องถิ่นทุก
ประเภทมีอำนาจกู้เงิน
มาใช้ในกิจการของ
ท้องถิ่นได้เท่าเทียม
กัน ส่วนหนึ่งของ
หลักการข้อนี้เป็นไป
ตามหลักการที่กำหนด
ไว้ในกฎหมายจัดตั้ง
องค์การปกครอง
ท้องถิ่นที่มีอยู่แล้วใน
ปัจจุบัน เพียงแต่
ปรับปรุงให้เป็นแบบ
เดียวกัน ไม่เหลื่อมล้ำ
กันดังเช่นที่กล่าวแล้ว
ข้างต้น

2. การให้

องค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมี
แหล่งเงินกู้ได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้ท้องถิ่น

สามารถเลือกกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ที่เหมาะสมกับกิจการของตนเองได้มากที่สุด เช่น กำหนดให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นสามารถกู้เงินจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ สถาบันการเงินเอกชน และจำหน่ายพันธบัตรในตลาดหลักทรัพย์ได้ เป็นต้น

3. การป้องกัน กำกับดูแล และการประกันความเสี่ยงของระบบเงินกู้ขององค์กรการปกครองท้องถิ่น เพื่อมิให้การกู้เงินขององค์กรการปกครองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อการขาดเสถียรภาพทางการคลังของท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งการป้องกันมิให้การกู้เงินขององค์กรการปกครองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และการคุ้มครองผู้ลงทุน (ผู้ซื้อพันธบัตรของท้องถิ่น) และสถาบันการเงินให้ได้รับเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ตามสัญญา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กฎหมายที่จะตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในขั้นต้นนี้ควรจะมีบทบัญญัติที่แสดงเจตนารมณ์ของการให้มีระบบการกู้เงินของท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการข้างต้นนี้ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับระบบการกู้เงินของท้องถิ่นนั้นควรมีการจัดทำขึ้นในรูปของการตรากฎหมายหรือระเบียบราชการว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นเอกเทศต่อไป กฎหมายหรือระเบียบราชการดังกล่าวนี้ควรมีส่วนประกอบที่สำคัญๆ ดังนี้

1. หน่วยงานหรือองค์กรที่ขอเงิน

(ควรประกอบด้วย องค์กรการปกครองท้องถิ่น และวิสาหกิจท้องถิ่น (Local corporation) หรือนิติบุคคลที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น

2. แหล่งเงินกู้ (ควรประกอบด้วย หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ กองทุนสาธารณะ สถาบันการเงินเอกชน และการจำหน่ายพันธบัตรในตลาดหลักทรัพย์)

3. โครงการหรือกิจการที่ท้องถิ่นใช้เงินกู้ในการดำเนินงาน

4. กระบวนการอนุมัติ เช่น กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์ การผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และการผ่านความเห็นชอบขององค์กรระดับชาติที่มีหน้าที่กำกับดูแลนโยบายเงินกู้ภาครัฐบาล เป็นต้น

5. การค้ำประกันเงินกู้ เช่น กำหนดให้มีสถาบันหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ค้ำประกันเงินกู้ขององค์กรการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

6. ระบบการจำหน่ายพันธบัตรขององค์กรการปกครองท้องถิ่น ควรประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินการคลังของท้องถิ่น
- การแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการเงิน
- การแต่งตั้งผู้จัดจำหน่าย
- การเสนอขายพันธบัตร

- การแต่งตั้งผู้แทนผู้ถือพันธบัตร
- การจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและรายงานสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่น

- ระบบตลาดรอง
- การคุ้มครองผู้ลงทุน
- การคุ้มครองผู้ลงทุน

อนึ่ง ในส่วนของการให้ท้องถิ่นสามารถจำหน่ายพันธบัตรในตลาดหลักทรัพย์นั้น จำเป็นต้องแก้ไข พรบ. หลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สามารถออกพันธบัตรได้ตามกฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย

สำหรับแนวทางการจัดทำรายละเอียดในเรื่องเหล่านี้ควรมีการดำเนินการต่อไป โดยรัฐบาลชุดนี้ หรือคณะกรรมการฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญอาจมอบหมายให้มีการศึกษาและวางระบบการกู้เงินของท้องถิ่นอย่างเป็นทางการต่อไป

