

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วีระศักดิ์ เครือเทพ

จักรพงษ์ หนูดำ

อรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

weerasak.k@chula.ac.th, weerasak.k@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยใช้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่สุ่มขึ้นเป็นระบบจำนวน 45 แห่ง และใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2555 ผลการศึกษาพบว่า อปท. ขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มในการก่อหนี้ระยะยาวมากกว่า อปท. ขนาดเล็ก และมีการหนี้คงค้างโดยเฉลี่ยในระดับที่สูงกว่า แต่อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์พบว่า อปท. ขนาดเล็ก ดังเช่นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล มีการหนี้ระยะยาวต่อประชากรเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่า อปท. ขนาดใหญ่และมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในระดับที่สูงกว่า ผลการศึกษาสะท้อนถึงความสุ่มเสี่ยงในการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ขนาดเล็ก และควรมีการติดตามแก้ไขต่อไป เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลังของ อปท. ในอนาคต

[วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2558]

คำสำคัญ: การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเสี่ยงทางการเงินการคลัง, การกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง

The Practices of Local Government Borrowing in Thailand

Weerasak Krueathep

Jakrapong Nudam

Onanong Termtawewut

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

weerasak.k@chula.ac.th, weerasak.k@hotmail.com

Abstract

This article aims to explore the fact about local government debts from a sample of 45 local authorities, using the systematically survey data from Fiscal Year 2012. The findings show that large local governments such as Provincial Administrative Organization (PAO) and Metro Municipality are likely to have a large amount of long-term debts. However, small local governments such as City Municipality and Town Municipality are having more fiscal risks due to a relatively larger size of long-term debt per capita and a higher debt service ratio. This research suggests that close monitoring of local government debts should be carried out in order to prevent a future local fiscal strain.

[Thammasat Journal, Volume 34 No.1, 2015]

Keywords: Local government debt, fiscal risk, fiscal decentralization

1. บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ครั้งสำคัญโดยการจัดตั้ง อปท. ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การจัดบริการสาธารณะ และอำนาจทางการเงินการคลังเพิ่มมากขึ้น โดยรัฐได้กำหนดให้ อปท. มีขอบเขตภารกิจและมีแหล่งรายได้ที่ชัดเจน และมีอิสระในการจัดหางบประมาณรายจ่ายและการก่อหนี้ระยะยาวตามกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐยังได้กำหนดมาตรการตรวจสอบและกำกับดูแลอีกหลายประการเพื่อเป็นหลักประกันว่า อปท. จะมีขีดความสามารถในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นธรรม

ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมา ประเด็นเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ได้รับความสนใจจากฝ่ายต่างๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยทางการเงินการคลังและความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น เกี่ยวข้องกับความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรทางการเงินการคลังของ อปท. และเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ในระดับท้องถิ่นและการทำความเข้าใจถึงกระบวนการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวของ อปท. จึงมีความสำคัญสำหรับภาครัฐ ประชาชน ภาคธุรกิจเอกชน และสถาบันการเงิน ที่จะใช้ข้อมูลดังกล่าวในการตรวจสอบและกำกับดูแลมิให้ อปท. ก่อหนี้สินจนเกินตัวและส่งผลเสี่ยงต่อการเกิดสภาวะวิกฤตทางการเงินการคลังตามมา

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันรัฐหรือส่วนงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รวบรวมข้อมูลการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ให้เป็นระบบและครบถ้วน อีกทั้งยังมิได้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่สาธารณชนทั่วไปได้รับทราบ รัฐจึงไม่สามารถกำหนดนโยบายในการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ได้อย่างเหมาะสมทันเวลา บ่อยครั้งที่มาตรการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. มักถูกกำหนดขึ้นหลังจากที่การก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นแล้ว และสาธารณชนทั่วไปมักจะทราบปัญหาดังกล่าวจากข่าวสารตามหน้าหนังสือพิมพ์¹ เนื่องจากรัฐยังมิได้พัฒนาระบบข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ที่สามารถใช้ติดตามสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างใกล้ชิดและ/หรือทำหน้าที่ส่งสัญญาณเกี่ยวกับปัญหาในการก่อหนี้ของ อปท. ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้เป็นการล่วงหน้า

งานวิจัยชิ้นนี้จึงต้องการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ในปัจจุบัน และต้องการทำความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. โดยพิจารณาว่า อปท. ก่อหนี้ระยะยาวเพื่อวัตถุประสงค์ใดหรือเพื่อดำเนินโครงการประเภทใด และมีการบริหารจัดการภาระหนี้ระยะยาวเช่นใด โดยผู้เขียนใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่สุ่มขึ้นมาอย่างเป็นระบบจำนวน 45 แห่ง ซึ่งครอบคลุม อปท. ประเภทต่างๆ ในแต่ละภูมิภาคอย่างเพียงพอ ดังมีรายละเอียดที่จะนำเสนอในเนื้อหาส่วนต่อไป พร้อมกันนี้ บทความจะนำเสนอเนื้อหาการวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาหรือข้อจำกัดในกระบวนการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

¹ อาทิ กรณีการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ จ.นครพนม รายละเอียดอ่านเพิ่มเติมได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556ก) เป็นต้น

2. กรอบวิเคราะห์เกี่ยวกับวินัยทางการคลังและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังมีวัตถุประสงค์สำคัญที่ต้องการส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความยั่งยืนและสอดคล้องกับการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยจะต้องให้ความสำคัญกับหลักการ 5 ประการ ได้แก่ หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (local fiscal autonomy) หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (fiscal self-reliance) หลักความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal accountability) หลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equality) และหลักความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability) โดยที่รัฐและภาคส่วนต่างๆ จะต้องส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังและการงบประมาณอย่างมีวินัยและไม่สุ่มเสี่ยงต่อการมีปัญหานี้สินล้นพ้นตัว²

² ประมวลจาก อาทิ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554), Shah (2007), Fölscher (2007), IMF and World Bank Staff (2005) และ Miller & Hildreth (2007) เป็นต้น โดยที่ในแต่ละหลักการมีสาระสำคัญโดยย่อ ดังนี้

1) **หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy)** คือรัฐจะต้องให้ อปท. มีอำนาจทางภาษีอากรอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ หาก อปท. ต้องรอรัฐบาลแบ่งภาษีให้หรือจัดสรรให้ตลอดเวลา อปท. ย่อมไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดเสถียรภาพทางด้านรายได้และการใช้จ่าย อันจะส่งผลทำให้ขีดความสามารถของ อปท. ในการสนองตอบความต้องการของประชาชนลดน้อยลง นอกจากนี้ ความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. ยังหมายความรวมถึงการมีอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย และมีอำนาจในการกู้เงิน (debt financing) ตามสมควร เพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีอากร (recurrent taxes and revenues) เพียงแหล่งเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ให้ทันต่อการขยายตัวของเมืองและชุมชน ฉะนั้น หาก อปท. มีอิสระในการกู้เงินระยะยาวภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี ย่อมกล่าวได้ว่า อปท. มีอิสระทางการคลังเช่นกัน

2) **หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (self-reliance principle)** หมายความว่า อปท. ควรมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอสำหรับรายจ่ายที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นภารกิจที่ต้องการของประชาชน โดยเฉพาะการมีความสามารถในการหารายได้จากฐานภาษีของตนเอง (own-source) หลักการนี้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของ อปท. กล่าวคือ อปท. ควรมีฐานภาษีท้องถิ่นที่กว้างและครอบคลุมกิจกรรมหลากหลายประเภทในชุมชนท้องถิ่น เป็นฐานภาษีที่มีเสถียรภาพ (ไม่ผันผวนต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมมากเกินไป) และสามารถสร้างรายได้ให้แก่ อปท. อย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ตามความเหมาะสมและจำเป็น (revenue adequacy)

3) **หลักความรับผิดชอบทางการคลัง (fiscal responsibility)** ซึ่งมีนัยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ ด้านแรก อปท. จะต้องรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (fiscal discipline) และไม่ใช้จ่ายแบบสุรุ่ยสุร่ายเกินตัว ด้านต่อมา รัฐควรกำหนดประเภทรายได้ของ อปท. ที่สามารถนำไปสู่การสร้างความดุลยภาพในการกระจาย “ประโยชน์และภาระค่าใช้จ่ายของการพัฒนา” (จรัส สุวรรณมาลา 2541) ที่เป็นธรรมภายในชุมชนท้องถิ่น บริการสาธารณะประเภทใดที่ก่อให้เกิดประโยชน์แห่งการพัฒนาขึ้นในพื้นที่เป็นการเฉพาะ ก็ควรที่จะระดมทรัพยากรจากภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ มาใช้จ่ายเป็นการเฉพาะ จึงจะถือว่าเป็นการสร้าง ความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่ อปท.

2.1 ความหมายและความสำคัญของวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร สำคัญอย่างไร และเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของ อปท. เช่นใด? ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) กล่าวว่าวินัยทางการคลังคือหลักการเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลังและงบประมาณอย่างรอบคอบ มีการวางแผนการใช้จ่ายและ/หรือการลงทุนให้สอดคล้องกับกระแสรายรับขององค์กรทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ส่วน Fölscher (2007) กล่าวว่าความหมายของวินัยทางการเงินการคลังมีพัฒนาการมา 3 ระยะ ในระยะแรกจนถึงสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง วินัยทางการคลังดั้งเดิมจะให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (ระหว่างรายรับและรายจ่ายในแต่ละปี) ในระยะต่อมา คำนิยามของวินัยทางการคลังจะยืดหยุ่นขึ้น โดยหมายถึงความสมดุลระหว่างรายจ่ายประจำ (current spending) กับรายได้ประจำ (current revenue) และองค์กรสามารถก่อหนี้ได้เพื่อนำมาลงทุนในโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้

ส่วนความหมายของวินัยทางการคลังที่ใช้กันในปัจจุบันจะหมายถึงความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (business cycle) กล่าวคือในวงจรเศรษฐกิจหนึ่งรอบรัฐหรือ อปท. จะต้องบริหารสถานะทางการคลังให้เกิดความสมดุล (fiscal balance over an economic cycle) โดยที่รัฐหรือ อปท. สามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (countercyclical) เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจหรือการจ้างงาน หรือสามารถก่อหนี้เพื่อการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ และเมื่อสภาวะเศรษฐกิจฟื้นตัวก็สามารถกลับเข้าสู่การดำเนินนโยบายงบประมาณแบบสมดุล (หรือเกินดุล) ดังนั้นเป็นต้น จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะสังเกตได้ว่าการรักษาวินัยทางการคลังกับการก่อหนี้ของ อปท. มีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดพอสมควร เปรียบเสมือนสองด้านของเหรียญก็ว่าได้

4) **หลักความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability)** การให้อำนาจทางการคลังเพิ่มขึ้นแก่ อปท. จะต้องเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรเหล่านั้นได้อย่างโปร่งใส มีวินัย และรับผิดชอบต่อประชาชนในชุมชน อย่างไรก็ดี อปท. จำนวนมากไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบต่อการบริหารจัดเก็บภาษีของตนเองเท่าใดนัก และต่างต้องการให้ราชการส่วนกลางจัดเก็บและนำส่งเงินภาษีให้แก่ท้องถิ่นแทน ผลก็คือเป็นการทำลายห่วงโซ่ของความรับผิดชอบต่อทางการคลัง (chain of fiscal accountability) ระหว่างท้องถิ่นกับประชาชนในชุมชน อปท. อาจนำไปสู่การใช้จ่ายเกินตัวหรือก่อหนี้มากเกินไป เพราะ อปท. ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อรายได้ ดังนั้นการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความยั่งยืนในการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรในระยะยาว และไม่ก่อหนี้เกินตัวจนกระทบต่อการหารายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ในอนาคต

5) **หลักความเสมอภาคทางการคลัง (fiscal equality)** สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงว่า อปท. บางพื้นที่มีข้อจำกัดในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม จึงมีฐานเศรษฐกิจและฐานภาษีที่จำกัด (restricted economic & tax bases) และไม่สามารถระดมทรัพยากรทางการเงินการคลังให้เพียงพอต่อความต้องการทางด้านรายจ่ายได้ อปท. เหล่านั้นจึงอาจขาดแคลนรายได้และส่งผลกระทบต่อประชาชนในชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ควรกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินการคลังแก่ อปท. ที่ประสบปัญหาข้อจำกัดเหล่านี้ตามความจำเป็น เพื่อให้มีหลักประกันว่าประชาชนทั่วทุกพื้นที่จะได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจากอปท. อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามสมควร

การรักษาวินัยทางการคลังของ อบท. มีความสำคัญอย่างไร? การทำความเข้าใจในเรื่องนี้สามารถพิจารณาจากสถานการณ์ที่ อบท. ดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณอย่างขาดวินัย ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายการคลังและงบประมาณที่หย่อนยาน มีการใช้จ่ายงบประมาณสุรุ่ยสุร่าย ขาดประสิทธิภาพ ขาดความคุ้มค่า มีการรั่วไหล มีการใช้จ่ายหรือมีการก่อหนี้เกินตัว เป็นต้น ผลกระทบที่ตามมามีหลายประการทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลกระทบในปัจจุบันคือนำไปสู่การใช้เงินภาษีของประชาชนอย่างสิ้นเปลืองและ/หรือไม่คุ้มค่า และประชาชนย่อมมิได้รับบริการสาธารณะเต็มที่ ส่วนผลกระทบในระยะยาวอาจทำให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนเกิดความชบเซา และอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาจจะต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้นเนื่องจากงบประมาณของ อบท. มีไม่เพียงพอต่อการลงทุนหรือการจัดบริการสาธารณะที่จะจัดให้มีขึ้นในอนาคต³

ทั้งนี้ การมีวินัยทางการคลังสำหรับ อบท. มิได้หมายความว่า อบท. จะก่อหนี้ไม่ได้หรือจะต้องมีการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลอยู่ตลอดเวลา หากแต่หมายความว่า อบท. ที่มีวินัยทางการคลังสามารถที่จะก่อหนี้ระยะยาวได้ แต่จะต้องดำเนินการอย่างรัดกุมและมีการบริหารการชำระหนี้ที่ดี (debt management) ซึ่งจะส่งผลให้ อบท. สามารถจัดบริการสาธารณะและ/หรือพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชุมชนได้อย่างต่อเนื่องและมีความเสี่ยงในระดับต่ำ และด้วยเหตุนี้ การทำความเข้าใจถึงพฤติกรรมการก่อหนี้ระยะยาวของ อบท. ในบริบทการกระจายอำนาจว่า อบท. สามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุมและมีการบริหารการชำระหนี้ที่เหมาะสมหรือไม่อย่างไรจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญ และจึงเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้

2.2 อำนาจและแนวปฏิบัติในการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน อบท. สามารถก่อหนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28 บัญญัติว่า อบท. อาจมีรายรับจากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (วงเล็บ 9) หรือเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ (วงเล็บ 10) ส่วน พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73 บัญญัติให้ อบจ. อาจมีรายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (วงเล็บ 6) หรือเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี (วงเล็บ 7) และ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2498) มาตรา 66 บัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ (วงเล็บ 6)

นอกจากนี้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 89 บัญญัติให้เมืองพัทยาอาจมีรายได้จากเงินกู้ (วงเล็บ 6) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และตราเป็นข้อบัญญัติ และหากเป็นเงินกู้จากต่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

³ ประมวลจาก ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551), Fölscher (2007), IMF and World Bank Staff (2005) และ Miller & Hildreth (2007)

การคลังด้วย และ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 83 บัญญัติให้ อบต. สามารถกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภา อบต. โดยที่การกู้เงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้จัดทำระเบียบเพื่อรองรับการกู้เงินของ อบต. แต่อย่างใด

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการก่อหนี้ระยะยาวของ อบต. ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา ดังมีสาระสำคัญดังนี้

(1) กำหนดให้การกู้เงินของ อบจ. เทศบาล และเมืองพัทยา ดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้ง โดยกำหนดให้การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ อบต. จะต้องจัดทำโครงการที่จะขอกู้เงินเสนอผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อน

(2) ในการกู้เงินนั้น อบต. จะต้องจัดทำโครงการ พร้อมเหตุผลความจำเป็น โดยต้องเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบต. และบรรจุอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น มีเป้าหมายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือเป็นโครงการที่สร้างรายได้ให้แก่ อบต. โดยโครงการที่จะขอกู้เงินไม่ควรเป็นรายจ่ายประจำ การศึกษาวิจัย หรือการที่คนศึกษาดูงาน นอกจากนี้ โครงการที่จะดำเนินการจะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบอันไม่พึงประสงค์ต่อสิ่งแวดล้อมหรือชุมชนท้องถิ่น หรือหากมีผลกระทบ ก็จะต้องขอความเห็นจากประชาคมท้องถิ่น

(3) โครงการกู้เงินจะต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมหรือขั้นตอนการดำเนินการ และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ พร้อมวงเงินกู้ที่ใช้ในการดำเนินโครงการ และอาจมีรายละเอียดเกี่ยวกับผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการเงินกู้ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคมหรือต่อชุมชนท้องถิ่น และผลกระทบอื่นๆ ที่อาจมี

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวงเงินกู้สูงสุดของ อบต. โดยให้พิจารณาจาก

- ก. ยอดหนี้ที่จะชำระในแต่ละปี (รวมยอดหนี้เดิมและหนี้ที่จะก่อขึ้นใหม่) ต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือการพัฒนาของท้องถิ่นเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี
- ข. โครงการเงินกู้ควรมีกำหนดระยะเวลาการกู้เงินและผ่อนชำระไม่เกิน 10 ปี
- ค. อบต. จะต้องมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็งพอสมควร โดยจะพิจารณาจากระดับเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมที่ต้องไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ระดับรายรับจริง-รายจ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี และการคาดการณ์รายรับ-รายจ่ายในอนาคตเป็นเวลา 3 ปี

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ยังมิได้มีการจัดทำสถิติหรือมีการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. แต่อย่างไร ทั้งในด้านขนาดของภาระหนี้ วัตถุประสงค์หรือโครงการในการก่อหนี้ของ อปท. หรือในด้านการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวด้วยเหตุนี้ ประชาชนโดยทั่วไปและส่วนงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจึงมีอาจประเมินถึงระดับความเสี่ยงในการก่อหนี้ของ อปท. ได้อย่างชัดเจนและทันเวลา และจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องมีการวิเคราะห์ติดตามในเรื่องนี้นั่นเอง

2.3 เกณฑ์การพิจารณาขีดความสามารถในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ได้สูงสุดเท่าใด? ในเรื่องนี้มีแนวปฏิบัติหลายประการ ดังนี้ (1) รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับมลรัฐ/จังหวัด (territorial/provincial government) อาจตรากฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือกำหนดเพดานหนี้ (debt ceiling) หรือกรอบวินัยในการก่อหนี้ และกำหนดแนวนโยบายให้ อปท. ปฏิบัติตาม (2) อปท. อาจกำหนดกรอบหรือแนวปฏิบัติขึ้นเอง (self-imposed) โดยการตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบปฏิบัติ หรือแนวนโยบายการคลังและงบประมาณขององค์กร หรือ (3) ใช้กลไกตลาด อาทิ ธนาคาร ตลาดเงิน ตลาดทุน เป็นต้น ทำหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดขีดความสามารถในการกู้เงินของ อปท. ทั้งนี้ Miller and Hildreth (2007) กล่าวว่าแนวปฏิบัติเรื่องนี้ของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป ในบางประเทศอาจใช้แนวปฏิบัติหลายประการร่วมกันหรือกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่มักนิยมให้รัฐบาลกลางกำหนดกรอบวินัยในการก่อหนี้ของ อปท. ขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม Miller and Hildreth (2007) อธิบายว่ายังไม่มียุทธวิธีใดๆ ที่จะบอกว่าวิธีกำหนดขีดความสามารถในการก่อหนี้ของ อปท. ประการหนึ่งประการใดมีความโดดเด่นหรือให้ผลดีกว่าในการดูแลวินัยในการก่อหนี้ของ อปท.

ในอีกด้านหนึ่ง นักวิชาการได้เสนอให้ใช้แนวทาง 2 ประการในการประเมินขีดความสามารถในการก่อหนี้ของ อปท. ประการแรกคือใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินการคลัง (fiscal indices) ประการต่อมาใช้การประเมินแบบจำลองความสามารถในการกู้ยืมของ อปท. (local creditworthiness) โดยแต่ละแนวทางมีหลักการและวิธีการดังต่อไปนี้

(1) การประเมินโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางการเงินการคลัง วิธีกรณีนี้นำข้อมูลการเงินการคลังและภาระหนี้ของ อปท. มาประเมินโดยใช้เกณฑ์ชี้วัดที่เป็นสากล และพยายามรักษาระดับภาระหนี้ระยะยาวของ อปท. มิให้เกินกว่าระดับที่เหมาะสม (comfort zone) หากภาระหนี้ของ อปท. สูงเกินกว่าระดับที่เหมาะสมย่อมบ่งชี้ถึงความเสี่ยงต่อวินัยทางการเงินการคลังและอาจก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินการคลัง (fiscal stress) ได้ตามมา

โดยทั่วไปนั้น ดัชนีชี้วัดที่นิยมใช้กำกับดูแลและควบคุมการก่อหนี้ของ อปท. มีหลายประการ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) กล่าวว่าประกอบไปด้วยการจำกัดวงเงินชำระคืนหนี้ (debt service ratio) เช่น ไม่เกินกว่าร้อยละ 15 – 20 ของรายรับ รายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือรายจ่ายของ อปท. การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของยอดหนี้ในแต่ละปี (growth of stock of debt) หรือควรกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ที่จะต้องเป็นไปเพื่อการลงทุนเท่านั้น เป็นต้น ส่วน IMF and World

Bank Staff (2005) กล่าวว่าดัชนีที่นิยมใช้กำกับดูแลภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. ได้แก่ สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt service ratio) สัดส่วนภาระหนี้ต่อระดับรายได้ประชาชาติหรือต่อรายได้ภาษีอากร (debt to gross domestic products and/or to tax revenues) หรืออาจพิจารณาจากสัดส่วนภาระหนี้ระยะยาวต่อขนาดของเงินสะสม (debt to reserves) เป็นต้น

สำหรับดัชนีชี้วัดขอบเขตการก่อหนี้ของ อบท. ในทฤษฎีของ Miller and Evers (2002) ประกอบไปด้วย จำนวนหนี้สุทธิต่อประชากร (debt per capita) หรือต่อระดับรายได้เฉลี่ยของประชากร สัดส่วนหนี้สุทธิต่อรายได้ของ อบท. (ซึ่งอาจเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่ง และเงินอุดหนุนทั่วไป) สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายรับหรือรายจ่ายของ อบท. อัตราส่วนของเงินสะสมต่อระดับรายจ่ายของ อบท. อัตราส่วนของหนี้ที่ต้องชำระภายในระยะเวลา 10 ปีต่อหนี้สินระยะยาวทั้งหมดของ อบท. และอาจกำหนดเป็นสัดส่วนภาระหนี้ต่อมูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเสียภาษีท้องถิ่น/ภาษีทรัพย์สิน (assessed value of taxable property) เป็นต้น

ในทำนองเดียวกัน Miller and Hildreth (2007) นำเสนอดัชนีประเมินขีดความสามารถในการก่อหนี้ของ อบท. (Debt affordability ratios) ไว้หลายประการ และไม่มีดัชนีใดมีความโดดเด่นเหนือดัชนีอื่น (no universal rules) อาทิ (1) การกำหนดขนาดรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ต่อรายได้ รายจ่าย หรือรายรับของ อบท. หรืออาจกำหนดไว้เป็นสัดส่วนต่อรายได้ประเภททั่วไป (general fund revenues) ที่มีได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายไว้เฉพาะ (earmarked revenues) ซึ่งในกรณี อบท. ระดับล่าง (lower tier) ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะกำหนดสัดส่วน Debt service ratio ระหว่างร้อยละ 15 – 18 แต่ถ้าเป็นรัฐบาลมลรัฐจะกำหนดสัดส่วน Debt service ratio อยู่ที่ระหว่างร้อยละ 4 – 5 ดังนี้ เป็นต้น (2) การกำหนดขนาดหนี้สุทธิ (debt outstanding limit/ratio) โดยมีจำนวนหรือขนาดเป็นกึ่งเท่าของรายได้หรือรายจ่ายที่แน่นอน เป็นต้น และ (3) สำหรับบาง อบท. จะไม่มีการกำหนดกฎกติกาควบคุมไว้ แต่จะใช้กลไกตลาดในการกำกับดูแล เช่น การประเมินอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating) เป็นต้น ทั้งนี้ Miller and Hildreth (2007) ตั้งข้อสังเกตว่า อบท. ส่วนใหญ่จะนิยมใช้หลายดัชนีชี้วัดประกอบกัน แต่สำหรับการกำหนดสัดส่วน Debt service จะเป็นดัชนีชี้วัดที่เป็นที่นิยมที่สุด

(2) การประเมินโดยการวิเคราะห์ความสามารถในการกู้ยืม (Creditworthiness) ซึ่งจะพิจารณาจากขีดความสามารถของ อบท. ในการชำระหนี้คืน (debt serviceability) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) นำเสนอกรอบวิเคราะห์ Creditworthiness สำหรับการวิเคราะห์โครงการลงทุนด้วยเงินกู้ของ อบท. ดังนี้

- ก. ควรเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนเชิงเศรษฐกิจ (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน) และเป็นผลทางตรงและทางอ้อมต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น โดยกำหนดกรอบระยะเวลาพิจารณาใน 10 - 15 ปี และโครงการเงินกู้ควรมีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (IRR: internal rate of return) สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด

- ข. เป็นโครงการลงทุนที่ อปท. ไม่อาจรอกอยได้ (อปท. ไม่ควรรอเก็บเงินออมให้เพียงพอต่อการลงทุน) และต้องไม่เป็นการกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายประจำหรือใช้จ่ายแล้วหมดไป
- ค. อปท. ต้องกันเงินไว้สำหรับชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย (committed expenditure) ตลอดอายุของโครงการราวร้อยละ 15 ถึง 20 ของรายรับหรือรายจ่าย ซึ่งอาจจะเป็นเงินที่มาจากผลตอบแทนของโครงการลงทุนหรือจากเงินรายได้ทั่วไปของ อปท. ได้
- ง. อปท. มีการบริหารสัญญาเงินกู้ตลอดระยะเวลาของโครงการ (debt management) และทบทวนสถานะหนี้เป็นระยะๆ เพื่อให้บริหารต้นทุนของการก่อหนี้อยู่ในระดับต่ำสุดและควรหมั่นทบทวนความสามารถของ อปท. ในการชำระหนี้คืนตลอดเวลา
- จ. ในขั้นตอนสุดท้าย เพดานวงเงินกู้สูงสุดของ อปท. (debt ceiling) จะเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของเงินออมที่ได้กันไว้สำหรับการชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยตลอดเวลา 10-15 ปีของ อปท. หรือสามารถคำนวณได้ตามสูตรคือ
$$\sum_{n=1}^j \frac{s_n}{(1+i)^n}$$
 โดยที่ $s_1, s_2, \dots, s_n$ = ปริมาณเงินออมที่ อปท. กันไว้สำหรับการชำระหนี้ในปีที่ 1, 2, ... จนถึงปีที่ n และ i = อัตราดอกเบี้ย

กล่าวโดยสรุป การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการรักษาวินัยทางการเงินการคลังและการก่อหนี้ของ อปท. และสามารถประมวลเป็นประเด็นในการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. ในการศึกษาครั้งนี้ได้ 2 ส่วนดังนี้ **ส่วนแรก**เป็นการประเมินโดยใช้ดัชนีชี้วัดระดับภาระหนี้ระยะยาวของ อปท. ทั้งนี้เนื่องจากเป็นวิธีวิเคราะห์ที่สามารถศึกษาเปรียบเทียบระดับภาระหนี้ระหว่างกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวนหลายแห่งได้ในคราวเดียวกัน ในขณะที่แนวทางการวิเคราะห์ Creditworthiness จะต้องประเมิน อปท. เป็นรายแห่งโดยละเอียด ทำให้มีข้อจำกัดในการนำมาใช้วิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างหลายแห่งพร้อมกัน ทั้งนี้ ดัชนีที่จะนำมาใช้ในการประเมินประกอบไปด้วย⁴

- (1) ภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (เฉลี่ยบาท/อปท.) (debt outstanding)
- (2) ระดับหนี้สินระยะยาวต่อรายรับรวม อปท. (long-term debt ratio) (ร้อยละ)
- (3) ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (long-term debt per capita) (บาท)
- (4) ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt services ratio) (ร้อยละ)

ทั้งนี้เนื้อหาการวิเคราะห์ตามแนวทางส่วนแรกนี้อยู่ในหัวข้อ 4.1 ของบทความนี้ สำหรับการวิเคราะห์**ส่วนที่สอง** ซึ่งนอกเหนือไปจากการวิเคราะห์ระดับภาระหนี้ของ อปท. โดยใช้ดัชนีชี้วัดที่สำคัญแล้วนั้น ผู้เขียนบทความเห็นว่าการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ของ อปท. การดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงการกู้เงิน และแนวทางของ อปท. ในการบริหารสัญญาเงินกู้ก็เป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นกับการก่อหนี้ของท้องถิ่นไทย อันจะมีส่วนในการพัฒนาข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมให้เกิดวินัยในการก่อหนี้ของ อปท. อย่างยั่งยืนต่อไป ดังนั้น

⁴ สำหรับคำนิยามและการตีความหมายเชิงลึกของตัวชี้วัดต่างๆ ทั้ง 4 ประการสามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)

จึงจะนำเสนอบทวิเคราะห์ในประเด็นการบริหารการก่อหนี้ของ อบท. (debt management) ในหัวข้อ 4.3 และ 4.4 ของบทความตามลำดับ

3. ระเบียบวิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

สืบเนื่องจากข้อจำกัดของระบบข้อมูลภาครัฐเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบท.) ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้น⁵ ผู้เขียนจึงดำเนินการรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) โดยตรงจาก อบท. จำนวน 45 แห่ง โดยการสุ่มหลายชั้นเป็นระบบ (multistage, systematic sampling) เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์การก่อหนี้ระยะยาวของ อบท. ประเภทและขนาดต่างๆ ในปัจจุบันได้อย่างเพียงพอ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล การสุ่มตัวอย่างเริ่มต้นจากการกำหนดสัดส่วนของ อบท. ที่ต้องการศึกษาในแต่ละภูมิภาคในขั้นแรก โดยต้องการให้มีตัวอย่าง อบท. แต่ละประเภทจากทุกภูมิภาคอย่างเพียงพอ ในขั้นต่อมา ในกรณีของเทศบาลจะกำหนดให้มีเทศบาลขนาดเล็ก (หรือเทศบาลตำบล) ในสัดส่วนที่สูงกว่าเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนคร) เนื่องจากปัจจุบันเทศบาลตำบลมีจำนวนสูงกว่าเทศบาลนครหลายเท่าตัว ในขั้นที่สาม คือการกำหนดให้กลุ่มตัวอย่าง อบท. แต่ละประเภทมีความหลากหลายในแง่ของจำนวนประชากร (ใช้ค่า Percentile ที่ 25th, 50th, และ 75th) และในขั้นสุดท้าย คือการสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling) ตามเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละชั้นข้างต้น

การสุ่มตัวอย่างตามแนวทางดังกล่าวทำให้ได้กลุ่มตัวอย่าง อบท. จำนวน 45 แห่ง ประกอบไปด้วย อบจ. จำนวน 12 แห่งและเทศบาลจำนวน 33 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 4 แห่ง เทศบาลเมือง 9 แห่ง และเทศบาลตำบล 20 แห่ง ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างมีการกระจายตัวในแต่ละภูมิภาคในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับจำนวน อบท. ในภูมิภาคต่างๆ ในระดับปานกลางดังแสดงในตารางที่ 1 ด้านล่าง ทั้งนี้เหตุผลในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 แห่งสืบเนื่องมาจากการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลการก่อหนี้ของ อบท. กลุ่มตัวอย่างดำเนินการในเชิงลึก (in-depth) เป็นรายแห่ง และจะต้องวิเคราะห์โครงการเงินกู้ของ อบท. เป็นรายโครงการ จึงทำให้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อผู้วิจัยมีข้อจำกัดด้านจำนวนของกรณีตัวอย่างภายใต้ระยะเวลาและงบประมาณของการวิจัย และทำให้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้เพียงปีงบประมาณเดียว (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555) ซึ่งเป็นข้อมูลปีล่าสุดที่มีอยู่ในระหว่างที่ดำเนินการจัดเก็บข้อมูลปฐมภูมิจาก อบท.

⁵ ผู้เขียนได้สอบถามข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงถึงข้อมูลการก่อหนี้ของ อบท. แต่ไม่ได้รับข้อมูลสนับสนุน อีกทั้งข้อมูลที่กรมฯ จัดเก็บเป็นข้อมูลมหภาค (ภาพรวมขนาดภาระหนี้ของ อบท. แต่ละประเภท) มิได้จำแนกรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้และกระบวนการบริหารจัดการโครงการเงินกู้ของ อบท. แต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องจัดเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิโดยตรง

ตารางที่ 1 ภาพรวมกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 45 แห่ง

ที่	ภาค	จำนวน อบท. ในแต่ละภูมิภาค		จำนวน อบท. ที่เป็น กลุ่มตัวอย่าง		การกระจายตัวของกลุ่มตัวอย่าง อบท.				
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อบจ.	เทศบาล			
							รวม	ทน.	ทม.	ทต.
1	เหนือ	1,486	18.9	9	20.0	2	7	1	2	4
2	ตะวันออกเฉียงเหนือ	2,907	37.0	12	26.7	4	8	1	3	4
3	กลาง	1,671	21.3	9	20.0	2	7	1	2	4
4	ตะวันออก	537	6.8	7	15.6	2	5	-	1	4
5	ใต้	923	15.9	8	17.8	2	6	1	1	4
รวม		7,851	100.0	45	100.0	12	33	4	9	20

อย่างไรก็ดี กลุ่มตัวอย่างในการศึกษารั้งนี้ไม่รวมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เนื่องจากในปัจจุบัน อบต. ไม่มีอำนาจในการก่อหนี้ระยะยาวดังที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้นนั่นเอง ข้อมูลในการวิเคราะห์รวบรวมขึ้นในช่วงเดือนกรกฎาคม 2556 ถึงเดือนมีนาคม 2557 โดยใช้ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบแสดงฐานะทางการเงินของ อบท. (พร้อมหมายเหตุประกอบงบการเงิน) และเอกสารโครงการที่ดำเนินการโดยการกู้เงินระยะยาว พร้อมทั้งการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องถึงแนวนโยบายการก่อหนี้ระยะยาว แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์โครงการลงทุน และการบริหารจัดการภาระหนี้ของ อบท. แต่ละแห่ง

กลุ่มตัวอย่างของ อบท. จำนวน 45 แห่งมีขนาดพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางที่ 2 ด้านล่าง เทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างมีพื้นที่การปกครองโดยเฉลี่ย 51.6 ตารางกิโลเมตรและมีจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยในปี 2556 ราว 1.73 แสนคน ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีประชากรโดยเฉลี่ย 25,750 คนและ 6,522 คนตามลำดับ ทั้งนี้เทศบาลเมืองมีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 34.7 ตารางกิโลเมตรและเทศบาลตำบลมีพื้นที่โดยเฉลี่ย 20.2 ตารางกิโลเมตร ส่วน อบจ. มีพื้นที่การปกครองเฉลี่ย 8,962.4 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรในพื้นที่จังหวัดราว 1.006 ล้านคนโดยเฉลี่ยในปี พ.ศ.2556

ตารางที่ 2 คุณลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 45 แห่ง

ประเภท อปท.	พื้นที่การ ปกครอง (ตร.กม.)	จำนวน ประชากร โดยเฉลี่ย (ปี 2556)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง ของประชากร เฉลี่ยปี 2552-2556	จำนวน อำเภอ/ชุมชน	งบประมาณรายรับ โดยเฉลี่ย ปีงบประมาณ 2555 (บาท/อปท.)	สัดส่วนรายได้ ที่จัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2555 (ร้อยละ)
อบจ. (12 แห่ง)	8,962.4	1,006,853	1.25	14.9	1,002,488,186.27	6.92
ทน. (4 แห่ง)	51.6	173,374	0.82	69.5	820,962,107.69	13.37
ทม. (9 แห่ง)	34.7	25,750	-0.24	26.6	208,513,309.62	9.11
ทต. (20 แห่ง)	20.2	6,522	0.40	8.6	60,384,149.79	7.65

หมายเหตุ: อบจ. หมายถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ทน. หมายถึงเทศบาลนคร, ทม. หมายถึงเทศบาลเมือง และ ทต. หมายถึงเทศบาลตำบล

ในด้านการคลังนั้น กลุ่มตัวอย่าง อปท. แต่ละประเภทมีศักยภาพทางด้านงบประมาณแตกต่างกันไปดังแสดงในตารางที่ 2 โดยภาพรวมนั้น อบจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่งมีงบประมาณรายรับโดยเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2555 รวบรวม 1,002.5 ล้านบาท ในขณะที่เทศบาลนครจำนวน 4 แห่งมีรายรับรวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 820.9 ล้านบาทในปีงบประมาณเดียวกัน ส่วนเทศบาลเมืองจำนวน 9 แห่งมีขนาดงบประมาณรายรับรวมเท่ากับ 208.5 ล้านบาทโดยเฉลี่ย ในขณะที่เทศบาลตำบลจำนวน 20 แห่งมีขนาดงบประมาณรายรับรวมในปี 2555 เฉลี่ยประมาณ 60.4 ล้านบาท ทั้งนี้สัดส่วนการพึ่งพาตนเองทางการคลัง (สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง) อยู่ระหว่างร้อยละ 6.92 ถึงประมาณ 13.37 โดยที่เทศบาลนครมีสัดส่วนของรายได้ที่จัดเก็บเองสูงที่สุดราวร้อยละ 13.4 ส่วน อบจ. มีสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองประมาณร้อยละ 6.9 ของรายได้รวมเท่านั้น

4. สถานการณ์การก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามที่สำคัญประการหนึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังก็คือ อปท. มีการก่อหนี้ระยะยาวมากน้อยเพียงใด มีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้เช่นใด และ อปท. มีกระบวนการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด เนื้อหาในส่วนนี้จึงมุ่งตอบคำถามทั้ง 3 ประการดังกล่าวโดยใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 45 แห่งตามลำดับดังนี้

4.1 การก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง

จากข้อมูลกลุ่มตัวอย่างประเภท อบจ. และเทศบาล ซึ่งมีจำนวน 45 แห่งนั้นพบว่า มี อบจ. และเทศบาลที่มีภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 (วันที่ 30 กันยายน 2555) จำนวน 26 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 57.8 ของ อปท. ในกลุ่มนี้ (ดูตารางที่ 3 ด้านล่าง) ในจำนวนนี้ เทศบาลเมืองและ อบจ. มีแนวโน้มที่จะก่อหนี้ระยะยาวมากที่สุด กล่าวคือเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างจำนวน 9 แห่ง

มีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างจำนวน 7 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 77.8 ของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมือง ในทำนองเดียวกัน จาก อบจ. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่ง มี อบจ. ที่มีภาระหนี้ระยะยาวคงค้าง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 จำนวน 9 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 75.0 ของกลุ่มตัวอย่าง อบจ. ในทางกลับกัน เทศบาลนครจำนวน 4 แห่งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง มีการก่อหนี้ระยะยาวจำนวน 2 แห่ง หรือร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างเทศบาลนคร ในขณะที่เทศบาลตำบลราวร้อยละ 40.0 ของกลุ่มตัวอย่างมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างในปีงบประมาณ 2555

ตารางที่ 3 ภาระหนี้ระยะยาวของ อบท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 45 แห่ง ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555

ดัชนีชี้วัด	อบจ. (12 แห่ง)	เทศบาลนคร (4 แห่ง)	เทศบาลเมือง (9 แห่ง)	เทศบาลตำบล (20 แห่ง)
งบประมาณรายรับโดยเฉลี่ย ปีงบประมาณ 2555 (บาท/อปท.)	1,002,488,186.27	820,962,107.69	208,513,309.62	60,384,149.79
จำนวน อบท. ที่มีการก่อหนี้ ระยะยาว	9 แห่ง	2 แห่ง	7 แห่ง	8 แห่ง
(ร้อยละของ อบท. แต่ละ ประเภท)	(75.0%)	(50.0%)	(77.8%)	(40.0%)
1. ภาระหนี้ระยะยาว ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 (เฉลี่ยบาท/อปท.)	231,964,322.43	17,180,103.24	59,047,436.61	13,233,770.93
2. ระดับหนี้สินระยะยาว ต่อรายรับรวม อบท. (Long-Term Debt Ratio) (%)	14.57	7.42	26.36	23.55
3. ภาระหนี้ระยะยาวต่อ ประชากร (Long-term Debt/Capita) (บาท)	240.76	240.50	3,140.30	1,987.15
4. ระดับรายจ่ายเพื่อการ ชำระหนี้ (Debt Services Ratio) (%)	4.26	0.68	5.54	5.78

หมายเหตุ ภาระหนี้ระยะยาวในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 คำนวณข้อมูลจากงบแสดงฐานะทางการเงินในวันสิ้นปีงบประมาณ 2555 และรวมรายการเงินกู้ระยะยาวของ อบท. จากทุกแหล่ง อาทิ เงินกู้จาก ก.ส.ท./กสอ. เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ฯลฯ

ทั้งนี้ ภาระหนี้ระยะยาวคงค้าง (outstanding debt) ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2555 ของ อบจ. โดยเฉลี่ยเท่ากับ 231.96 ล้านบาท เทศบาลนครมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างประมาณ 17.18 ล้านบาท โดยเฉลี่ย เทศบาลเมืองมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างประมาณ 59.05 ล้านบาทโดยเฉลี่ย และเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างรวม 13.23 ล้านบาทโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูข้อ 1 ในตารางที่ 3)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าสัดส่วนของ อบจ. ที่ก่อหนี้ระยะยาวและภาระหนี้คงค้างโดยเฉลี่ยจะสูงกว่ากรณีของ อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลตามข้อมูลในตารางข้างต้น แต่หากพิจารณาถึงขนาดของภาระหนี้ระยะยาวที่ อบจ. ได้ก่อขึ้นเทียบกับตัวชี้วัดภาระหนี้ระยะยาวในแง่มุมต่างๆ แล้วนั้น อปท. ขนาดเล็กและขนาดกลางดังเช่นเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองตามลำดับ มีภาระหนี้คงค้างและมีความเสี่ยงทางการคลัง

ในระดับที่สูงกว่า อปท. ขนาดใหญ่พอสมควร ในประเด็นแรก หากเทียบภาระหนี้ระยะยาวของ อปท. ต่อรายรับรวมประจำปีแล้วนั้น อบจ. และเทศบาลนครที่เป็นกลุ่มตัวอย่างมีภาระหนี้ระยะยาวคงค้างเพียงประมาณร้อยละ 14.6 และ 7.4 ของรายรับรวมตามลำดับ (ข้อ 2 ของตารางที่ 3) ในขณะที่เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีสัดส่วนภาระหนี้ระยะยาวคงค้างต่อรายรับรวมราวร้อยละ 26.4 และ 23.6 ตามลำดับ

ในทำนองเดียวกัน หากประเมินภาระหนี้ระยะยาวของ อปท. แต่ละประเภทต่อจำนวนประชากรแล้ว พบว่า อบจ. และเทศบาลนครมีภาระหนี้ระยะยาวคิดเป็นประมาณ 240.8 บาทและ 240.1 บาทต่อประชากร (ข้อ 3 ของตารางที่ 3) ในทางกลับกัน ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรของเทศบาลเมืองคิดเป็นประมาณ 3,140.3 บาท หรือเมื่อเทียบกันแล้วจะเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าภาระหนี้ต่อประชากรของเทศบาลนครราว 13 เท่าตัว ส่วนเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร 1,997.2 บาท ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้การกระจายในการชำระหนี้เงินต้นเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย (debt service ratio) ของเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.54 และร้อยละ 5.78 ของงบรายจ่ายประจำปีตามลำดับ (ข้อ 4 ของตารางที่ 3) ในขณะที่เทศบาลนครมีสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยในปีงบประมาณ 2555 เพียงประมาณร้อยละ 0.68 เท่านั้น ส่วน อบจ. มีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้อยู่ที่ร้อยละ 4.26

ข้อมูลดังตารางที่ 3 ข้างต้นสะท้อนให้เห็นได้ว่า อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลนั้น แม้จะมีแนวโน้มว่าจำนวนเทศบาลที่จะก่อหนี้ระยะยาวเพื่อนำเงินมาพัฒนาท้องถิ่นมีสัดส่วนน้อยกว่า อปท. ขนาดใหญ่ แต่เมื่อได้มีการก่อหนี้แล้วนั้น ภาระหนี้ระยะยาวที่เทศบาลตำบลต้องแบกรับกลับมีสัดส่วนที่สูงกว่า อปท. ขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครหรือ อบจ. และด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ขนาดเล็กอาจจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเข้มงวดมากขึ้น เนื่องจากขีดความสามารถในการแบกรับภาระหนี้ระยะยาวมีจำกัดกว่า อปท. ขนาดใหญ่ อีกทั้งยังมีความเสี่ยงสูงกว่าที่จะประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินการคลังจนอาจส่งผลให้ อปท. เล็กๆ ไม่สามารถชำระหนี้ได้ครบถ้วนตามกำหนดเวลา

4.2 บทวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่าง อปท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาวและ อปท. ที่ไม่มีการก่อหนี้

คำถามประเด็นต่อมาที่มีนัยสำคัญในเชิงวิชาการและเชิงนโยบายก็คือ อปท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาวมีความแตกต่างอย่างเป็นระบบและมีนัยสำคัญกับ อปท. ที่ไม่มีการก่อหนี้หรือไม่อย่างไร โดยพิจารณาในด้านขนาดงบประมาณรายรับ รายจ่าย หรือสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ผู้เขียนจึงวิเคราะห์เปรียบเทียบคุณลักษณะที่สำคัญด้านการเงินการคลังของ อปท. ทั้งสองกลุ่มดังแสดงในตารางที่ 4 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบคุณลักษณะระหว่าง อปท. ที่มีภาระหนี้ระยะยาวและ อปท. ที่ไม่มีภาระหนี้ระยะยาว

ประเภท อปท.		งบประมาณรายจ่ายรวมโดยเฉลี่ย (บาท) ปีงบประมาณ 2555	p-value	งบประมาณรายรับรวมโดยเฉลี่ย (บาท) ปีงบประมาณ 2555	p-value	สัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวม ปีงบประมาณ 2555	p-value
อบจ. (n = 12)	อบจ. ที่มีการกู้เงิน (9 แห่ง)	741,910,457.72 (385,766,020.34)	0.155	860,465,760.12 (414,660,548.68)	0.100	8.98 (2.35)	0.806
	อบจ. ที่ไม่มีการกู้เงิน (3 แห่ง)	382,877,989.17 (133,215,428.19)		407,109,364.00 (128,517,026.29)		10.14 (7.13)	
เทศบาลนคร (n = 4)	ทน. ที่มีการกู้เงิน (2 แห่ง)	581,886,103.54 (242,345,978.35)	0.380	558,379,490.28 (174,496,594.36)	0.314	23.92 (7.14)	0.961
	ทน. ที่ไม่มีการกู้เงิน (2 แห่ง)	989,229,976.83 (418,181,569.82)		1,271,565,018.17 (578,235,010.70)		23.61 (1.54)	
เทศบาลเมือง (n = 9)	ทม. ที่มีการกู้เงิน (7 แห่ง)	124,421,807.40 (60,656,244.53)	0.498	154,407,759.25 (75,266,098.27)	0.516	14.00 (9.41)	0.618
	ทม. ที่ไม่มีการกู้เงิน (2 แห่ง)	368,701,405.04 (344,242,894.01)		397,882,735.94 (363,531,376.40)		32.49 (38.33)	
เทศบาลตำบล (n = 20)	ทต. ที่มีการกู้เงิน (8 แห่ง)	35,479,157.80 (14,315,781.67)	0.873	41,834,416.32 (16,370,906.46)	0.871	7.86 (6.53)	0.294
	ทต. ที่ไม่มีการกู้เงิน (12 แห่ง)	36,619,388.33 (16,143,535.85)		43,383,017.47 (22,809,331.58)		14.92 (17.55)	

หมายเหตุ: ตัวเลขแสดงเป็นค่าเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างแต่ละประเภท และตัวเลขในวงเล็บหมายถึงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่ากลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่มีการกู้เงินระยะยาวในปีงบประมาณ 2555 ไม่มีความแตกต่างกับกลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ไม่มีการกู้เงินอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติแต่ประการใด ($p\text{-value} > .05$ ในทุกมิติ) ไม่ว่าจะพิจารณาในด้านขนาดของรายได้รวมประจำปี รายจ่ายรวมประจำปี หรือสัดส่วนของรายได้จากภาษีท้องถิ่นที่ อบท. จัดเก็บเอง ดังนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยพื้นฐานด้านรายรับหรือรายจ่ายของ อบท. มีส่วนกระตุ้นหรือผลักดันให้เกิดการก่อหนี้ระยะยาวของ อบท. แต่อย่างใด แต่น่าจะเกิดมาจากความจำเป็นด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ ความต้องการของประชาชน และนโยบายในการลงทุนจัดบริการสาธารณะและนโยบายด้านการก่อหนี้ระยะยาวของผู้บริหาร อบท. เป็นสำคัญ

4.3 วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ของ อบท.

บทวิเคราะห์ในประเด็นต่อมาคือการประเมินว่าวัตถุประสงค์หรือประเภทโครงการของ อบท. ที่มีการก่อหนี้ระยะยาวนั้นคืออะไร ข้อมูลในตารางที่ 5 ถึง 8 นำเสนอประเภทของโครงการกู้เงินของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา พร้อมข้อมูลแหล่งเงินกู้ระยะยาวของ อบท. ซึ่งแบ่งออกเป็นการกู้เงินของ อบจ. จำนวน 9 แห่ง 30 โครงการ เทศบาลนคร 2 แห่ง จำนวน 6 โครงการ เทศบาลเมือง 7 แห่ง 14 โครงการ และเทศบาลตำบล จำนวน 8 แห่ง 12 โครงการ ตามลำดับ โดยมีรายละเอียดการกู้เงินดังต่อไปนี้

ในกลุ่มแรก **กรณีการก่อหนี้ระยะยาวของ อบจ.** ส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ จำนวน 13 โครงการ มูลค่าเงินกู้โดยเฉลี่ย 69.9 ล้านบาท มีแหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่เป็นสถาบันการเงิน อาทิ ธนาคารกรุงไทย หรือธนาคารออมสิน เป็นต้น ในลำดับต่อมาเป็นการกู้เงินของ อบจ. เพื่อการก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสำนักงานจำนวน 6 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 103.2 ล้านบาท ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการกู้เงินสำหรับโครงการประเภทดังกล่าวมักมาจากกองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.) โดยมีจำนวน 4 โครงการจากทั้งหมด 6 โครงการ

ตารางที่ 5 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของ อบจ. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 11 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินทุน	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย หรือ ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	6	103,198,333.00	12	4	2
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	1	80,000,000.00	9	1	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์	3	302,304,515.00	10	1	2
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	4	48,949,369.50	9	1	3
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปาชุมชน/ประปาหมู่บ้าน	3	10,264,800.00	7		3
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	13	69,999,986.00	9.9	4	9
รวม	30	-	-	11	19

ตารางที่ 6 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลนครกลุ่มตัวอย่างจำนวน 2 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินทุน	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย หรือ ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน					
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์	1	39,960,000.00	10	1	
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	5	5,033,318.00	10	5	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปาชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ					
รวม	6	-	-	6	

ตารางที่ 7 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลเมืองกลุ่มตัวอย่างจำนวน 6 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินกู้	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย หรือ ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	2	13,900,000.00	10	2	
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	1	9,000,000.00	10		1
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์	1	5,347,555.69	9	1	
ก่อสร้างโรงรับจำนำ	1	18,087,000.00	20		1
ปรับปรุงโรงรับจำนำ					
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์					
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	7	23,762,585.00	10.7	7	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปาชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	2	31,007,399.00	15	2	
รวม	14	-	-	12	2

ตารางที่ 8 ภาพรวมโครงการกู้เงินระยะยาวของเทศบาลตำบลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 8 แห่ง

วัตถุประสงค์/โครงการกู้เงิน	จำนวนโครงการที่มีการกู้เงิน	รายละเอียดการกู้เงิน		แหล่งเงินกู้	
		วงเงินกู้โดยเฉลี่ย (บาท/โครงการ)	ระยะเวลาผ่อนชำระ (เฉลี่ยปี)	กองทุนส่งเสริมกิจการของ อบจ. (กสอ.)	สถาบันการเงิน (ธ.กรุงไทย หรือ ธ.ออมสิน)
การก่อสร้างอาคารสำนักงาน	2	6,975,000.00	11.5	2	
จัดซื้อที่ดิน/ทำสวนสาธารณะ	5	21,792,735.06	13.6	4	1
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์					
ก่อสร้างโรงรับจำนำ					
ปรับปรุงโรงรับจำนำ	2	30,000,000.00	5	2	
ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนโรงรับจำนำ					
ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้/ศูนย์วิทยาศาสตร์/ห้องสมุด/ศูนย์คอมพิวเตอร์					
ก่อสร้างอาคารเรียน/โรงเรียน					
ก่อสร้าง/ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ถนน รางระบายน้ำ สะพาน ฯลฯ	2	4,271,200.00	5	2	
ก่อสร้าง/ปรับปรุงระบบประปาชุมชน/ประปาหมู่บ้าน					
อื่นๆ จัดซื้อรถกู้ภัย เครื่องจักรกล รถดับเพลิง อุปกรณ์ขนาดใหญ่ ฯลฯ	1	2,900,000.00	3	1	
รวม	12	-	-	11	1

ในกลุ่มต่อมา กรณีการก่อหนี้ระยะยาวของเทศบาลนครส่วนใหญ่เป็นการพัฒนาโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานหรือระบบสาธารณูปการจำนวน 5 โครงการจากทั้งหมด 6 โครงการ และมีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 5.03 ล้านบาท แหล่งเงินกู้หลักของเทศบาลนครได้แก่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือ ก.ส.ท. ส่วนการก่อหนี้ระยะยาวของเทศบาลเมืองมีการกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนสูงที่สุดจำนวน 7 โครงการ มีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 23.8 ล้านบาท และมีแหล่งเงินกู้จาก ก.ส.ท. เป็นหลัก นอกจากนี้ เทศบาลเมืองยังได้กู้เงินเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์ เครื่องจักรกลขนาดใหญ่ ฯลฯ จำนวน 2 โครงการ มีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 31.0 ล้านบาท และมีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารสำนักงาน 2 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 13.9 ล้านบาท ทั้งนี้แหล่งเงินกู้หลักของเทศบาลเมืองได้แก่กองทุน ก.ส.ท. เช่นกัน

ในกรณีสุดท้ายคือการกู้เงินของเทศบาลตำบล ส่วนใหญ่เป็นการกู้เงินเพื่อซื้อที่ดินสำหรับจัดทำเป็นสวนสาธารณะหรือก่อสร้างปรับปรุงสวนสาธารณะจำนวน 5 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 21.8 ล้านบาท และมีแหล่งเงินกู้หลักได้แก่กองทุน ก.ส.ท. นอกจากนี้ยังมีการกู้เงินเพื่อนำไปก่อสร้าง/ปรับปรุงสถานนันทนาการ (โรงรับจำนำ) จำนวน 2 โครงการ มูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 30.0 ล้านบาท มีการกู้เงินเพื่อก่อสร้าง/ปรับปรุงอาคารสำนักงาน 2 โครงการ มูลค่าโดยเฉลี่ย 7.0 ล้านบาท และการกู้เงินเพื่อพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน 2 โครงการ โดยมีมูลค่าโครงการโดยเฉลี่ย 4.3 ล้านบาท

ประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการกู้เงินของ อบท. กลุ่มตัวอย่างมีหลายประการดังนี้ ในด้านแรกเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หลักในการกู้เงินระยะยาวที่อาจยังไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็นมากนัก กล่าวคือจากข้อมูลจำนวนโครงการเงินกู้ 62 โครงการของ อบท. ทุกประเภทรวมกัน พบว่าเป็นโครงการที่จะก่อให้เกิดรายได้/สร้างประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนจำนวน 4 โครงการ (ปรับปรุง/ก่อสร้างโรงรับจำนำ โรงฆ่าสัตว์) หรือราวร้อยละ 6.5 ของจำนวนโครงการทั้งหมดเท่านั้น ในขณะที่โครงการเงินกู้ส่วนใหญ่มีได้นำไปสู่การสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจหรือก่อให้เกิดรายได้กลับคืนแก่ อบท. โดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งในประเด็นนี้ หากใช้กรอบวิเคราะห์ความสามารถในการกู้ยืม (Creditworthiness) ของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) ดังที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าโครงการกู้เงินของ อบท. ส่วนใหญ่อาจทำขึ้นโดยยังไม่มี ความเหมาะสมมากนัก

แม้ว่าการก่อหนี้ของ อบท. เพื่อการจัดซื้ออุปกรณ์ขนาดใหญ่ การปรับปรุงอาคารสำนักงาน หรือเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จะมีได้มีวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ระยะยาวตามหลักวิชาการไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการ และยังมีได้ก่อให้เกิดปัญหาในปัจจุบันก็ตาม แต่วัตถุประสงค์ในการก่อหนี้ดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการรักษาวินัยทางการคลังของ อบท. ที่ควรจรรักษาระดับภาระหนี้ระยะยาวมิให้สูงเกินตัวจนก่อให้เกิดภาระในการชำระหนี้เงินต้นเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยในอนาคตและส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะให้ต่อเนื่อง ด้วยเหตุนี้ กระบวนการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นของโครงการกู้เงินของ อบท. และการพิจารณาอนุมัติการกู้เงินของ อบท. ในขั้นตอนต่างๆ จะต้องกระทำด้วยความรัดกุมต่อไป

ประเด็นข้อสังเกตประการต่อมาคือแหล่งเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) และกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เป็นแหล่งเงินกู้หลักของ อบท. มากกว่า

แหล่งเงินกู้จากสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป สาเหตุสำคัญที่ อบท. กลุ่มตัวอย่างนิยมกู้เงินจากกองทุนทั้งสองประเภทดังกล่าวอาจเนื่องมาจากระเบียบกำหนดขั้นตอนและขนาดของการกู้เงินของ อบท. ตามหนังสือสั่งการที่ มท ว4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกู้เงินของ อบท. ที่ส่งผลให้การกู้เงินของ อบท. จากสถาบันการเงินทั่วไปมีข้อจำกัดหรือมีความเข้มงวดมากขึ้น หรืออาจเป็นเพราะอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการ อบท. ทั้งสองประเภทอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ทั่วไปในตลาด ด้วยเหตุนี้ อบท. หลายแห่งจึงอาจหันมากู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการของ อบท. เป็นหลักนั่นเอง

ไม่ว่าประเด็นข้อสังเกตข้างต้นจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม ความสำคัญในเรื่องนี้คือการบริหารกองทุนทั้งสองประเภทและการพิจารณาอนุมัติโครงการเงินกู้ให้แก่ อบท. ซึ่งในปัจจุบันกองทุนทั้งสองประเภทบริหารดูแลโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย การบริหารกองทุนฯ เหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อบท. โดยตรง และด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมให้การบริหารเงินกองทุนทั้ง 2 ประเภทมีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ มีกระบวนการพิจารณาและวิเคราะห์โครงการกู้เงินของ อบท. อย่างโปร่งใส รัดกุม ให้การส่งเสริมเฉพาะโครงการที่มีเหตุผล ไม่นำไปสู่การใช้งบประมาณเกินตัว และมีกระบวนการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบท. อย่างเข้มงวดแล้วนั้น ย่อมมีส่วนส่งเสริมการรักษาวินัยในการก่อหนี้ของ อบท. มากขึ้นได้ไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม

4.4 กระบวนการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวของ อบท. กลุ่มตัวอย่าง

โดยปกติทั่วไป อบท. ที่จะดำเนินการกู้เงินระยะยาวจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นอย่างรอบด้าน มีการวางแผนและวิเคราะห์โครงการอย่างละเอียดถี่ถ้วน วิเคราะห์ขีดความสามารถขององค์กรในการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยในระยะยาวอย่างรัดกุม และที่สำคัญคือควรมีหลักประกันว่าการก่อหนี้ของ อบท. จะดำเนินการอย่างเปิดเผยและโปร่งใส โดยที่ให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ร่วมพิจารณาและรับรู้ถึงผลกระทบของโครงการและภาระผูกพันทางการเงินการคลังที่จะตามมาจากการก่อหนี้ในอนาคต หาก อบท. สามารถดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เหล่านี้ได้ครบถ้วน ย่อมมีหลักประกันว่ากระบวนการบริหารจัดการหนี้ระยะยาวของ อบท. จะเป็นไปอย่างอย่างมีเหตุผล มีผล คุ้มค่า และลดโอกาสที่จะก่อให้เกิดความสูญเสียต่อการมีหนี้สินล้นพ้นตัว

เนื้อหาในส่วนนี้จึงต้องการประมวลว่า อบท. กลุ่มตัวอย่างที่มีการก่อหนี้ทั้ง 26 แห่งนั้น มีการดำเนินการเช่นใดในการวิเคราะห์โครงการเงินกู้และการบริหารจัดการหนี้ระยะยาว นับตั้งแต่ 1) การจัดทำแผนการลงทุนในระยะยาวและการวิเคราะห์รายละเอียดด้านเทคนิคของโครงการ 2) การจัดทำแผนจัดบริการสาธารณะหรือการใช้ประโยชน์จากการลงทุน 3) การจัดทำแผนการเงิน แผนการชำระเงิน และการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาว 4) การประเมินผลกระทบจากโครงการลงทุนทางด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคม 5) การขออนุมัติกู้เงินจากสภาท้องถิ่นและจากภาคประชาสังคมในพื้นที่ และ 6) การตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการโครงการลงทุน และตรวจสอบ

ติดตามความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาวของ อบท. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลแสดงดังตารางที่ 9 ด้านล่าง

ในภาพรวมจะเห็นว่า อบท. ขนาดใหญ่ดังเช่น อบจ. มักจะดำเนินขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนเป็นส่วนใหญ่ในการกู้เงิน อาทิ อบจ. รวร้อยละ 67 ที่มีการกู้เงินได้จัดทำแผนการลงทุนและข้อมูลทางเทคนิคของโครงการประกอบการพิจารณาขออนุมัติกู้เงิน (ข้อ 1) อบจ. รวร้อยละ 83 ที่ได้กู้เงินได้จัดทำแผนการชำระเงินกู้และมีการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ในระยะยาว (ข้อ 3) มีการขออนุมัติกู้เงินผ่านที่ประชุมสภา อบจ. เป็นส่วนใหญ่ รวร้อยละ 83 (ข้อ 5) แม้ว่าแนวปฏิบัติในการก่อหนี้ของ อบท. ที่กำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยจะมีได้กำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ก็ตาม นอกจากนี้ อบจ. ที่มีการกู้เงินส่วนใหญ่ได้ดำเนินการติดตามผลการดำเนินการโครงการและดูแลการชำระหนี้/บริหารสัญญาชำระหนี้ระยะยาว (ข้อ 6) และ อบจ. อีกรวร้อยละ 58 ที่มีการกู้เงินได้ศึกษาและประเมินผลกระทบของโครงการเงินกู้ที่มีต่อสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม (ข้อ 4)

ตารางที่ 9 การดำเนินการของ อบท. กลุ่มตัวอย่างในกระบวนการบริหารโครงการและการก่อหนี้ระยะยาว

ขั้นตอนที่ได้ดำเนินการ	อบจ. (จำนวน 9 แห่ง)	เทศบาลนคร (จำนวน 2 แห่ง)	เทศบาลเมือง (จำนวน 7 แห่ง)	เทศบาลตำบล (จำนวน 8 แห่ง)
1. จัดทำแผนลงทุนและรายละเอียดด้านเทคนิค	66.7%	50.0%	77.8%	30.0%
2. จัดทำแผนจัดบริการสาธารณะ/แผนการใช้ประโยชน์จากการลงทุน	58.3%	50.0%	77.8%	25.0%
3. จัดทำแผนกู้เงิน แผนชำระเงินกู้ และการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะยาว	83.3%	50.0%	77.8%	30.0%
4. วิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสังคมและชุมชน	58.3%	50.0%	55.6%	12.5%
5. ขออนุมัติกู้เงินจากสภาท้องถิ่น และภาคประชาชน/ประชาคมท้องถิ่น หรือดำเนินการโดยการลงประชามติเพื่อการกู้เงิน	83.3%	50.0%	77.8%	40.0%
6. ตรวจสอบติดตามผลโครงการลงทุน-การชำระหนี้	83.3%	50.0%	77.8%	25.0%

หมายเหตุ: ตัวเลขในตารางหมายถึงจำนวนร้อยละของ อบท. แต่ละประเภทที่ได้ดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ 1 ถึง 6

ในทางกลับกัน อปท. ขนาดเล็กดังเช่นเทศบาลตำบลนั้น สัดส่วนของเทศบาลตำบลที่ได้ดำเนินการบริหารจัดการโครงการลงทุนและวิเคราะห์การก่อหนี้ในขั้นตอนต่างๆ ในระดับที่ต่ำกว่า อาทิ เทศบาลตำบลเพียงประมาณร้อยละ 25 ของกลุ่มเทศบาลตำบลที่มีการกู้เงินได้ดำเนินการวิเคราะห์โครงการลงทุนและแผนการใช้ประโยชน์จากโครงการลงทุน (ข้อ 2) และเทศบาลตำบลที่มีการกู้เงินจำนวนร้อยละ 12.5 ได้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินโครงการ (ข้อ 4) ดังนั้นเป็นต้น สาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างในแนวปฏิบัติดังกล่าวอาจเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าเทศบาลตำบลมีจำนวนบุคลากรที่จำกัด (และอาจมีทักษะที่ด้อยกว่าบุคลากรของ อปท. ประเภทอื่นๆ) จึงทำให้การวิเคราะห์ประเมินโครงการกู้เงินมีอาจกระทำได้อย่างเข้มข้น/ครบถ้วนและ/หรือรอบด้านดังเช่น อปท. ขนาดใหญ่ก็เป็นได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวที่ได้นำเสนอตั้งตารางที่ 9 ข้างต้นจึงสะท้อนถึงความจำเป็นในการพัฒนาศักยภาพทางด้านบุคลากรของ อปท. ขนาดเล็กในการวิเคราะห์โครงการลงทุนและบริหารจัดการหนี้ระยะยาวที่รัฐควรส่งเสริมและดำเนินการพัฒนาอย่างเข้มข้นมากขึ้นในอนาคต เพื่อเป็นการเสริมสร้างวินัยในการก่อหนี้ของ อปท. และเพื่อเป็นการพัฒนาทักษะการวิเคราะห์และการตัดสินใจดำเนินโครงการเงินกู้ อันจะมีส่วนช่วยลดความเสี่ยงในการก่อหนี้ระยะยาวโดยไม่จำเป็นของ อปท. ขนาดเล็กเหล่านี้ได้ต่อไป

5. สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้นำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญยิ่งในบริบทการกระจายอำนาจทางการคลัง ข้อมูลจากการศึกษาได้มาจากการสำรวจภาคสนาม (field data study) จากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ซึ่งสุ่มขึ้นอย่างเป็นระบบจำนวน 45 แห่ง แบ่งออกเป็น อบจ. 12 แห่ง และเทศบาลจำนวน 33 แห่ง กระจายตัวอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของประเทศและใช้ข้อมูลในปีงบประมาณ 2555 ประกอบการวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่าภาระหนี้ในระยะยาวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับ อปท. โดยเฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่ที่มีแนวโน้มในการก่อหนี้ระยะยาวมากกว่า อปท. ขนาดเล็ก และมียอดภาระหนี้คงค้างโดยเฉลี่ยในระดับที่สูง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อประเมินขีดความสามารถในการแบกรับภาระหนี้ พบว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่า และยังมีสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในระดับที่สูงกว่า อปท. ขนาดใหญ่อีกด้วย ผลการศึกษาดังกล่าวจึงสะท้อนว่าความเสี่ยงในการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. จะเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองกับเทศบาลตำบลในสัดส่วนที่สูงกว่า (ดูตารางที่ 3)

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังพบว่ากรอบการก่อหนี้ที่เหมาะสมของ อปท. ยังมิได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นรูปธรรมในรอบ 15 ปีของการกระจายอำนาจทางการคลังในช่วงที่ผ่านมา อปท. ส่วนใหญ่จึงขาดกรอบวิเคราะห์และแนวทางประเมินโครงการเงินกู้ที่มีความรัดกุม และส่งผลให้กระบวนการจัดการหนี้ระยะยาว การวิเคราะห์ประเมินโครงการลงทุน การประเมินความคุ้มค่า หรือการประเมินผลกระทบของโครงการลงทุนต่อสิ่งแวดล้อมหรือต่อสังคมของ อปท. ยังมิได้ดำเนินการอย่างเข้มข้นนัก (ดูตารางที่ 9

ประกอบ) ด้วยเหตุนี้ เราจึงมักพบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อบต. อยู่บ่อยครั้งว่าการตัดสินใจกู้เงินขาดความเหมาะสมหรือมีการก่อหนี้ในโครงการที่อาจนำไปสู่การใช้จ่ายหรือการลงทุนที่เกินความจำเป็น มีการนำเงินไปใช้ในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่าหรือไม่สามารถสร้างรายได้ผลตอบแทนได้อย่างที่ควรจะเป็น ฯลฯ ซึ่งในที่สุด ข้อจำกัดดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความสูญเสียที่จะนำไปสู่วิกฤตการณ์ด้านการคลังท้องถิ่นอันเนื่องมาจากการมีหนี้สินเกินตัว

มาตรการเร่งด่วนที่ควรดำเนินการเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวของ อบต. มี 5 ประการเป็นอย่างน้อย ซึ่งประกอบไปด้วยมาตรการเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจในการก่อหนี้ของ อบต. และมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อบต. ในภาพรวม ในด้านแรก **รัฐและ อบต. (หรือสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ) ควรร่วมมือกันจัดทำมาตรฐานหรือแนวทางการวิเคราะห์โครงการลงทุน/เงินกู้ การวิเคราะห์ขีดความสามารถในการก่อหนี้ และหลักเกณฑ์การตัดสินใจดำเนินโครงการลงทุน/โครงการเงินกู้ให้แก่ อบต.** และดำเนินการฝึกอบรมถ่ายทอดให้แก่บุคลากรท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้เกี่ยวกับคุณลักษณะของโครงการและการก่อหนี้ที่ดี (good practice) ซึ่งจะเป็นมาตรการส่งเสริมทางบวกให้แก่ อบต. ในการประเมินได้ว่าการก่อหนี้ที่เหมาะสมจำเป็นควรเป็นเช่นใด เป็นต้น

ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่าเกณฑ์ขีดขีดความสามารถในการก่อหนี้ของ อบต. บางประการสามารถนำมาใช้เป็นกรอบเพื่อส่งเสริมวินัยในการก่อหนี้ของ อบต. ได้ โดยเฉพาะการวัดสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Services Ratio) ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt/Capita) หรือระดับหนี้ระยะยาวต่อรายรับรวม อบต. (Long-Term Debt Ratio) (ดูข้อมูลจากตารางที่ 3 ข้างต้น) ดังเช่น อาจให้มีการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ที่ประมาณไม่เกินร้อยละ 10 - 15 ของรายได้หรือรายจ่ายท้องถิ่นในแต่ละปี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นแนวที่เหมาะสม เป็นสากล และไม่น่าจะเป็นหลักเกณฑ์ที่ตั้งตัวเกินไปจน อบต. ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ (ข้อมูลจากตารางที่ 3 ชี้ว่าปัจจุบันสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของ อบต. อยู่ระหว่างร้อยละ 0.7 ถึง 5.8) หรืออาจกำหนดให้ระดับหนี้ระยะยาวของ อบต. ต่อรายรับรวมในวันสิ้นปีงบประมาณไม่ควรเกินกว่าร้อยละ 50 เป็นต้น (ข้อมูลจากตารางที่ 3 ชี้ว่าปัจจุบันระดับหนี้ระยะยาวต่อรายรับรวมของ อบต. อยู่ระหว่างร้อยละ 7.4 ถึง 26.4) การดำเนินการเช่นนี้ ในที่สุดก็จะเกื้อหนุนให้การก่อหนี้ของ อบต. เกิดขึ้นอย่างมีวินัยและมีความรัดกุมมากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งที่ควรบรรจุอยู่ในกระบวนการตัดสินใจของ อบต. ในการก่อหนี้ระยะยาวคือการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มธุรกิจในพื้นที่ได้รับรู้ข้อมูลและมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องการก่อหนี้ระยะยาวของ อบต. อย่างเข้มข้น โดยที่ อบต. (ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น) ไม่ควรดำเนินการตัดสินใจในระบบปิด เพราะเหตุผลว่าภาคประชาชน/กลุ่มธุรกิจคือผู้ที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่และย่อมเป็นผู้ที่จะได้รับผลประโยชน์และรวมถึงผลกระทบโดยตรงจากการตัดสินใจก่อหนี้ของ อบต. ต่อไปในอนาคตอีกหลายปี แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร อบต. ไปหลายชุดหลายสมัยแล้วก็ตาม ดังนั้น อบต. จึงควรเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเหล่านี้เข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการคิดวิเคราะห์และตัดสินใจตั้งแต่ต้น และข้อเสนอแนะประการนี้ควรนำไปสู่การ

ปรับปรุงหรือทบทวนแนวปฏิบัติในการก่อหนี้ของ อปท. ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นตามหนังสือสั่งการที่ มท 0808.3/ว 4715 ต่อไป

ในประเด็นต่อมา รัฐควรพัฒนาระบบข้อมูลภาระหนี้ของ อปท. และทำให้เป็นข้อมูลสาธารณะ เพื่อให้สามารถติดตามและประเมินการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. ในภาพรวมและในเชิงลึกเป็นรายแห่งได้อย่างถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายกำกับดูแลวินัยทางการเงินการคลังของ อปท. ได้ทันเวลา ในการนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงการคลัง และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ควรร่วมมือกันพัฒนาระบบข้อมูลดังกล่าวขึ้นอย่างเร่งด่วนต่อไป และเพื่อเป็นการส่งเสริมการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของภาครัฐทั้งหมด จึงเห็นควรเสนอให้กระทรวงการคลังปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะโดยการกำหนดคำนิยามการนับรวม “หนี้สาธารณะ” ให้หมายรวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (และองค์กรอื่นๆ ของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ) เข้าไปเป็นส่วนหนึ่งด้วย แต่ทั้งนี้ความรับผิดชอบในการชำระหนี้ควรเป็นของ อปท. แต่ละแห่งเอง (hard budget constraint) โดยที่รัฐบาลไม่ควรต้องรับผิดชอบชำระหนี้แทนให้ (bailout) แต่ประการใด

พร้อมกันนี้ เนื่องจากข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าการก่อหนี้ของ อปท. จำนวนมากหลายโครงการมีความเกี่ยวข้องกับกองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. ซึ่งดูแลรับผิดชอบโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หากเราจะส่งเสริมให้ อปท. มีวินัยในการก่อหนี้ระยะยาวแล้วนั้น การพัฒนาระบบบริหารกองทุนส่งเสริมกิจการท้องถิ่นให้มีความเป็นมืออาชีพ ปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด โปร่งใส เปิดเผยมต่อสาธารณะ และมุ่งส่งเสริมการก่อหนี้ที่ดีของ อปท. ล้วนแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่งที่ควรดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อใช้เป็นอีกช่องทางหนึ่งหรือเครื่องมือหนึ่งของรัฐส่วนกลางในการกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ที่เหมาะสมได้ต่อไป

ในประการสุดท้าย การกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อปท. ควรมิกลไกดุแลจากภายในหรือจากฐานราก กล่าวคือควรส่งเสริมบทบาทภาคประชาสังคม-กลุ่มธุรกิจในพื้นที่ให้ทำงานหนุนเสริมการตรวจสอบ อปท. หรืออาจจัดให้มีระบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชน (people's audit) ที่มีต่อการดำเนินงานและ/หรือการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. อย่างเข้มข้น อาทิ เมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานในแต่ละปีนั้น คณะผู้บริหาร อปท. นอกจากจะต้องทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานแล้ว จะต้องแถลงผลงานต่อประชาชน (ผ่านการประชาคม) มีการเปิดเผยข้อมูลรายรับ-รายจ่าย ภาระหนี้ ฐานะทางการเงินการคลัง เป็นประจำ ฯลฯ เพื่อให้ประชาชนได้สามารถตรวจสอบซักถามได้ และสามารถให้ข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงการทำงานของ อปท. ได้แบบตรงไปตรงมา

กลไกการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชนนี้อาจกำหนดให้จัดทำคู่ขนานกันกับการประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น หรืออาจจัดให้มีขึ้นแยกเป็นการต่างหากได้ตามเหมาะสม และอาจกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. โดยมีระเบียบจากกระทรวงมหาดไทยหรือประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการก่อหนี้และการตรวจสอบ อปท. โดยภาคประชาชนได้ต่อไป

6. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของ
ไทย ระยะ 15 ปี ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (สกล.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ได้ให้การสนับสนุนทุนวิจัยสำหรับโครงการนี้

7. เอกสารอ้างอิง

- จรัส สุวรรณมาลา. (2541). *ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล*. กรุงเทพฯ: สถาบัน
นโยบายศึกษา.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:
พีเอเลฟวิ่ง.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). *การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (รายงานการวิจัย
ฉบับสมบูรณ์เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ:
สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556ก). ปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม. *วารสาร
สถาบันพระปกเกล้า*, 11(2), 81-112.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556ข). *ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตาม
ประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2545). *รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร*. กรุงเทพฯ:
โครงการกระจายอำนาจทางการคลัง สถาบันพัฒนาสยาม.
- Fölscher, A. (2007). Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and
Accountability. In A. Shah (Ed.), *Local Budgeting* (pp. 79-104). Washington, D.C:
The World Bank.
- International Monetary Fund and World Bank Staff. (2005). Guidelines for public debt
management. In A. Shah (Ed.), *Fiscal Management* (pp. 109-150). Washington,
D.C: The World Bank.
- Miller, G. J., & Evers, L. (2002). Budgeting structures and citizen participation. *Journal of
Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 14(2), 233-272.
- Miller, G. J., & Hildreth, W. B. (2007). Local debt management. In A. Shah (Ed.), *Local
Public Financial Management* (pp. 109-155). Washington, D.C: The World Bank.
- Shah, A. (2007). *Local Public Financial Management*. Washington, D.C: The World Bank.