

สถานการณ์ปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี

(The current status of local government borrowing: A case study of Uttaradit Province)

พิชิตชัย กิ่งพวง*

อัชกรณ วังศ์ปรีดี**

บทคัดย่อ

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงระเบียบ กระบวนการ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และเพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยการศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก ประกอบกับการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาสภาพการกู้เงินในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีพบว่า ประเภทโครงการที่กู้ยืมเงินเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานของท้องถิ่น ส่วนสาเหตุในการกู้ยืมเงินสามารถพิจารณาได้จากจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งพบว่า งบประมาณหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนมีจำนวนไม่มาก เพราะงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายประจำ และหากพิจารณาถึงอัตราการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจะพบว่าสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนไม่สูงมากนัก และไม่กระทบต่องบประมาณรายจ่ายด้านอื่นๆ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต เรื่อง “ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สาขาการ ปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

*นักศึกษาลัทธิรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail : pokpak_ut@hotmail.com

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

E-mail: achakorn@gmail.com

เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพื่อการลงทุนน้อย อาจนำไปสู่การกู้เงินมาจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินภารกิจบางอย่าง โดยจะต้องคำนึงถึงสภาพทางการเงินทางการคลัง ประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุน และความสามารถในการชำระหนี้คืน เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวินัยทางการเงินทางการคลัง หรือกู้เงินโดยไม่คำนึงถึงสภาพทางการเงินทางการคลังหรือความสามารถทางการเงินทางการคลัง อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินในระยะยาว

คำสำคัญ: การก่อหนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Phichitchai Kingphuang*

Achakorn Wongpreedee**

Abstract

This study has two objectives: first, to study the regulations, processes and procedures relating to local governmental borrowing in Thailand; second, to study the current status of local governmental borrowing in Uttaradit Province. This study employs documentary research along with structured interviews to obtain additional information.

This study found that local governmental units in Uttaradit reported borrowing funds was essential to their operations and appropriate because it was directly related to public services and local administration. In addition, the most commonly reported reason for borrowing was that there were not enough funds for investment projects after projected annual expenses, which is a reasonable rationale for borrowing. Moreover, the annual expenditure required to service these debts, including interest, remained a relatively small portion of the entire annual budget and did not negatively impact other budget categories.

It can be concluded that since local governments have smaller budgets for investment, many of them will need to continue borrowing money to finance their public services. However, local governments have to consider their financial status, benefits from the investment, and their ability to pay off the debt in a timely manner, because if they lack financial discipline and/or do not have access to appropriate consultation and guidance when they borrow, it may negatively affect their long-term fiscal stability.

Key Words: Debt, Local Government, Local government borrowing

*Graduate School of Public Administration, NIDA. E-mail: achakorn@gmail.com

E-mail :pokpak_ut@hotmail.com

1. บทนำ: ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชนในระดับท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลกลาง โดยจะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นที่จะต้องเลือกตั้งผู้มีอำนาจปกครองขึ้นมา และมีอำนาจเพียงพอในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของตัวเองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2534: 11) โดยรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลจะควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม (อุทัย หิรัญโต, 2523: 2)

โดยปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือการคลังของท้องถิ่น และเพื่อให้การบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงควรกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดการทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม สร้างสินค้าสาธารณะในระดับท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด สร้างความรับผิดชอบทางการคลังของท้องถิ่น มอบอำนาจการหารายได้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง และท้องถิ่นยังกำหนดและจัดทำงบประมาณเป็นของตนเอง (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2550) เพราะถ้าหากไม่มีการกระจาย อำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นแล้ว คงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง

นอกจากนี้หากรัฐบาลสามารถกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยหารายได้เพิ่มขึ้น และส่งผลให้งบประมาณของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจนเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ โดยที่การกระจายอำนาจทางการคลังสามารถทำได้หลายรูปแบบ หนึ่งในนั้นคือการอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงิน (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2552: 26-27) เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าการกู้ยืมเงินนั้นเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งตามกฎหมายแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ กล่าวคือ กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา

73(7) ได้บัญญัติไว้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จาก “เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี” ส่วนกรณีเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 ส่วนที่ 5 การคลังและ ทรัพย์สินทางเทศบาล มาตรา 66 ได้บัญญัติไว้ว่า “เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ” และ “การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว” ในขณะที่การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏใน มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย” (สุนทรชัย ขอบยศ, 2555: 59) ซึ่งระเบียบเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้ยึดปฏิบัติตาม หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา โดยให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการกู้เงินระดับจังหวัดขึ้น โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่พิจารณากลับกรองการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา (โดยจะมีการพิจารณาความสามารถทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย โดยระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้ต้องไม่เกิน 10 ปี) ก่อนที่จะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบและส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำการพิจารณาต่อไป ซึ่งระเบียบดังกล่าวครอบคลุมเพียงการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยาเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการออกระเบียบออกมารองรับการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ซึ่งนำมาสู่ปัญหาที่จะกล่าวถึงต่อไป คือปัญหาการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้

แต่ในปัจจุบันนี้ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายกรณี ตัวอย่างเช่น กรณีปัญหาการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้พบว่า มีข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดของระบบบริหารการคลังท้องถิ่นและระบบตรวจสอบกำกับดูแลหลายประการ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วน นับตั้งแต่ระบบงบประมาณและมาตรฐานการบัญชีท้องถิ่นที่ยังไม่เป็นไปตามหลักสากล จึงเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินกู้มาบริหารนอกระบบงบประมาณได้ และไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลเรื่องการเงินหรือภาระหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้นมิได้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการจัดทำและบริหารโครงการพัฒนาอย่าง

เคร่งครัด จึงมีการใช้จ่ายและก่อกำหนดอย่างเกินตัวจนขาดวินัยทางการเงินการคลัง นอกจากนี้ในปัจจุบันนี้ การก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาและข้อจำกัดอีกมาก โดยเฉพาะการก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปทำโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม ใช้จ่ายเงินกันอย่างสุรุ่ยสุร่าย หรือแม้แต่ปัญหาการก่อกำหนดเกินตัวจนสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังหรือขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงจนไม่มีเงินมากพอที่จะจ่ายเงินเดือนพนักงาน ดังนี้ เป็นต้น (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2555)

เพราะฉะนั้นจากปัญหาเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการทำความเข้าใจ การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่ต้องการจะศึกษาถึงระเบียบ กระบวนการ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน รวมถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี โดยเหตุผลในการศึกษาการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี เนื่องจากพบว่า จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกู้เงินมีจำนวนมาก กล่าวคือ เกือบครึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด ซึ่งจังหวัดอุดรธานีมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรวม 27 แห่ง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินจำนวน 12 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 44.44 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดอุดรธานี โดยผลของการศึกษาจะช่วยให้ทราบถึงแนวทาง ความจำเป็น ปัญหา และแนวโน้มในการกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสามารถนำผลการศึกษาไปเป็นแนวทางประยุกต์ใช้ในการกู้เงิน เพื่อให้การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการวิจัยครั้งนี้ ข้าพเจ้าได้ทำการศึกษาวินัย เรื่อง “ระบบเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี” โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก คือ เพื่อศึกษาถึงระเบียบ กระบวนการ และขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และประการที่สอง เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และกรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี เนื่องจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกู้เงินมีจำนวนมาก เกือบครึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด กล่าวคือจังหวัดอุดรธานีมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรวม 27 แห่ง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินจำนวน 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 44.44 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดอุดรธานี

3. ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้สาธารณะ และแนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

3.1 แนวคิดการก่อหนี้สาธารณะ

หนี้สาธารณะ หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ยืมโดยตรง และการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล รวมทั้งเงินปรัวรรติที่รัฐบาลรับรอง (สำนักนายกรัฐมนตรื, 2543: 107) ซึ่งสอดคล้องกับการให้ความหมายของ พนม ทินกร ณ อยุธยา (2532: 151) ที่ได้ได้กล่าวว่า หนี้สาธารณะ (public debt) หมายถึง หนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ เป็นผู้กู้ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ได้ระบุไว้ในมาตรา 4 ว่า หนี้สาธารณะ หมายถึง “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน” นอกจากนี้เงินกู้ยังหมายถึง การกู้เงินของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 ทวิ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 ของ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้กู้ได้ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินดังกล่าวนี้ จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสาร หรือทำสัญญากู้ (สำนักนายกรัฐมนตรื, 2542: 100)

โดยที่การก่อหนี้สาธารณะนั้น รัฐบาลเป็นผู้กู้ขึ้นเพื่อหาเงินมาใช้จ่าย หรือเพื่อเป็นแหล่งรายรับอย่างหนึ่งนอกเหนือจากภาษีอากร การขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ถึงแม้รัฐบาลจะเป็นผู้ก่อหนี้แต่ไม่นิยมเรียกว่าหนี้ของรัฐบาล (government debt) ทั้งนี้เพราะผู้มีหน้าที่ใช้คืนเงินต้น และดอกเบี้ยก็คือประชาชน โดยที่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเอาไว้ และอาศัยการเก็บภาษีอากรจากประชาชนเพื่อจ่ายคืนหนี้สินที่เกิดขึ้น (จิรพรรณ ชีรานนท์, 2549: 212)

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยืมเป็นวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ เพื่อนำเอาเงินในอนาคดมาลงทุนในกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็นและไม่สามารถรอได้ โดยการยืมที่ดีต้องคำนึงถึงความสามารถในการใช้คืนด้วย เพราะถ้าหากไม่สามารถใช้คืนได้ การยืมนั้นก็ทำลายฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอนาคตได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าการยืมนั้นนำไปสู่การเพิ่มพูนรายได้ ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดีขึ้นในอนาคต (อุดม ทุมโฆสิต, 2552: 461)

สถาบันพัฒนาสยาม (2555) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจากการกู้ยืม ซึ่งมีข้อดีคือ จะทำให้ท้องถิ่นสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้ในทันที และภาระที่เกิดจากการกู้เงินจะกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการ (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปชำระหนี้) แต่มีข้อเสีย คือ มีภาระค่าดอกเบี้ยสำหรับการใช้เงิน รายได้ในอนาคตที่ต้องนำไปชำระหนี้ และข้อจำกัดในจำนวนหนี้ที่จะกู้

ถึงแม้ว่าโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจที่จะกู้เงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของประเทศต่างๆ มักจะมีมาตรการกำกับดูแลการกู้เงินของส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม การควบคุมการกู้เงินที่เข้มงวดมากที่สุด คือการให้ส่วนท้องถิ่นเสนอขออนุมัติกู้เงินต่อรัฐบาลเป็นรายการๆไป รัฐบาลอาจอนุญาตให้ส่วนท้องถิ่นกู้เงินโดยรัฐบาล (กระทรวงการคลัง) ค่าประกันหรือไม่ก็ได้ วิธีนี้ไม่ค่อยเป็นที่ โดยวิธีการควบคุมการกู้เงินของส่วนท้องถิ่นที่นิยมใช้กันมากคือการควบคุมโดยการกำกับดูแลเพดานเงินกู้และ/หรือภาระการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ให้มีสัดส่วนที่ไม่เสี่ยง หรือไม่สูงเกินไป ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการคลังเป็นสำคัญ นอกจากนี้บางประเทศอาจเลือกใช้ “กลไกตลาด” ควบคุมการกู้เงินของส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงหรือตรวจสอบใดๆ กรณีนี้ผู้ให้กู้จะต้องรับผิดชอบตัวเอง โดยมีกลไกการเปิดเผยข้อมูล การค้าประกันและประเมินความเสี่ยงของหลักทรัพย์ ฯลฯ เป็นตัวควบคุมวินัยทางการคลังส่วนท้องถิ่น วิธีการนี้อาจเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีการพัฒนาด้านการตลาดการเงินและตลาดหลักทรัพย์ไปมากแล้วเท่านั้น (โสภณ ตะโชติพิพันธ์, ภักดี ศิวะพรชัย และณรงค์เดช สภาอนุชาต, 2556)

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องคำนึงถึงวินัยการคลังด้านการก่อหนี้ด้วย กล่าวคือ การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการโดยมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายได้ ซึ่งปัจจุบันอำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อกำหนดตามกฎหมายไว้แล้วอย่างกว้าง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้จากการออกพันธบัตร การกู้จากกระทรวง

ทบวงกรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ หรือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกู้เงินน้อยมาก และยังมีจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกู้จากสถาบันการเงินในลักษณะการเบิกเงินเกินบัญชี ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องกู้เงินก็จะต้องมีการสร้างวินัยในด้านการก่อหนี้ขึ้น (สถาบันพัฒนาสยาม, 2555)

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเน้นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการศึกษาวิจัย ด้วยการใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (Document research) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1) ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (Secondary Sources) ได้แก่ สถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถิติการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลข่าวสาร บทสัมภาษณ์ บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการ และเอกสารงานศึกษาวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) กฎหมาย กฎระเบียบ หนังสือกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 628 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 64/2555 ลงวันที่ 31 มกราคม 2555

รวมทั้งการสัมภาษณ์เพิ่มเติมเพื่อประกอบการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น จาก สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง, สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีที่มีการกู้เงิน (ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรธานี และผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลท่าปลา โดย

สัมภาษณ์สองแห่งนี้ เนื่องจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นพบข้อค้นพบที่น่าสนใจบางประการ) รวมจำนวน 6 ท่าน โดยเป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับระเบียบ ระบบ ขั้นตอน สาเหตุ ความจำเป็น การชำระคืนเงินกู้ และปัญหาการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการโทรศัพท์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีทุกแห่งที่มีการกู้เงิน โดยมุ่งศึกษาการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี เนื่องจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกู้เงินมีจำนวนมาก เกือบครึ่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด กล่าวคือจังหวัดอุดรธานีมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรวม 27 แห่ง โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินจำนวน 12 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 44.44 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดอุดรธานี

5. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี ศึกษา จังหวัดอุดรธานี ซึ่งได้ทำการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้การศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร เป็นหลัก โดยใช้การศึกษาจากข้อมูลทุติยภูมิ เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการศึกษาวิจัย โดยการนำเสนอช่วงต้นจะเป็นการนำเสนอข้อมูลและสถิติการกู้เงินข้อมูลเบื้องต้นแบบรวมทั่วประเทศ และทำการวิเคราะห์การกู้เงิน กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานีในช่วงหลัง ซึ่งจากการค้นคว้าข้อมูล เก็บข้อมูล ตลอดจนการสัมภาษณ์เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยดังกล่าว พบว่ามีผลการศึกษา ดังต่อไปนี้²

² ข้อมูลทั้งหมดที่นำมาวิเคราะห์เป็นข้อมูลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 – วันที่ 30 กันยายน 2555 เฉพาะกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงิน , ข้อมูลจากแบบรายงานการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี และสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานี ปีงบประมาณ 2553-2555 ซึ่งเป็นข้อมูลจากสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และข้อมูลจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรธานี

ตารางที่ 1 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท อปท. ระหว่างปี พ.ศ.2541 - วันที่ 30 กันยายน 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

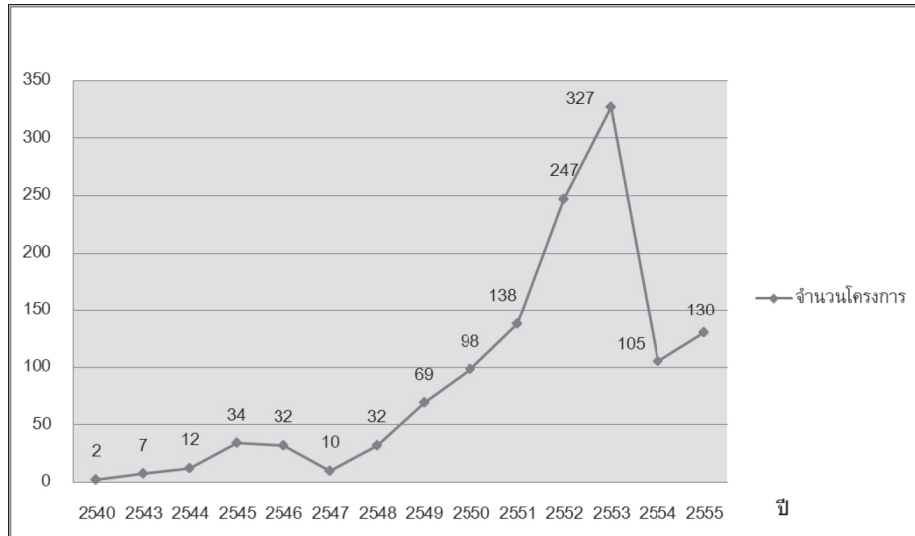
จากตารางที่ 1 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินทั้งสิ้น 673 แห่ง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินจำนวน 38 และ 633 แห่ง ตามลำดับ โดยคิดเป็นร้อยละ 50.00 และ 27.73 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท โดยสามารถแบ่งวัตถุประสงค์ในการกู้เงินออกเป็น 2 ประการ คือ เงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนานุบาล โดยมีจำนวนเงินกู้ทั้งหมด 42,470.89 ล้านบาท

ตารางที่ 2 การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท อปท. เฉพาะเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ระหว่างปี พ.ศ.2541 - วันที่ 30 กันยายน 2555 (โดยเป็นจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติ และเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)

ที่	ประเภท อปท.	จำนวน อปท. ที่กู้เงิน	เงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่		
			จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินต่อโครงการ (ล้านบาท)
1)	อบจ.	38	94 (10.3%)	11,197.90 (38.8%)	119.13
2)	เทศบาล	633	814 (89.4)	16,586.24 (57.4%)	20.38
3)	กรุงเทพ มหานคร	1	2 (0.2%)	936.96 (3.2%)	468.48
4)	เมืองพัทยา	1	1 (0.1%)	155.86 (0.5%)	155.86
รวม		673	911 (100.0%)	28,876.96 (100.0%)	31.70

จากตารางที่ 2 พบว่า เงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มีทั้งหมด 911 โครงการ รวมจำนวนเงินทั้งหมด 28,876.96 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีจำนวนโครงการที่กู้เงินจำนวน 94, 814, 2 และ 1 โครงการ ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 10.3, 89.4, 0.2 และ 0.1 ของโครงการทั้งหมด และมีจำนวนเงินที่กู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จำนวน 11,197.90, 16,586.24, 936.96 และ 155.86 ล้านบาท ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 38.8, 57.4, 3.2 และ 0.5 ของจำนวนเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทั้งหมด ตามลำดับ และมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการเท่ากับ 119.13, 20.38, 468.48 และ 155.86 ล้านบาท ตามลำดับ

ภาพที่ 1 กราฟแสดงจำนวนโครงการการกู้เงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นระหว่างปี 2541-2555 (เป็นจำนวนโครงการที่ได้รับอนุมัติ และเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)



จากภาพที่ 1 พบว่า ในช่วงปี 2540 ถึงปี 2553 จะมีแนวโน้มในการกู้เงินเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (ลดลงเล็กน้อยในช่วงปี 2547 และในช่วงปี 2541-2542 ไม่มีสถิติข้อมูลการกู้เงินจากข้อมูลของสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้ข้อสังเกตว่าการที่การขอกู้เงินในปี 2554 ลดลงอย่างมากจากปี 2553 คือจาก 327 โครงการ มาเป็น 105 โครงการ เกิดจากการมีการประกาศใช้คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 449/2553 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2553 ส่งผลให้การกู้เงินมีจำนวนลดลง เพราะได้มีการกำหนดว่า การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลกู้เงิน รวมทั้งการให้ความเห็นชอบให้เมืองพัทยาจำหน่ายพันธบัตรหรือกู้เงิน เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นอำนาจในการอนุมัติหรือเห็นชอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนมาอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน เพราะฉะนั้นผู้อนุมัติเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2554 จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนให้อำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินมาอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น มีขั้นตอนหรือมีความยากกว่าการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการกู้เงินโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จึงส่งผลให้จำนวนโครงการการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง

ตารางที่ 3 ประเภทของโครงการที่มีการกู้เงินมากที่สุด 5 อันดับ (ไม่รวมเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูบาล) ระหว่างปี พ.ศ.2541 – วันที่ 30 กันยายน 2555 (โดยเป็นจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติ และเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)

ที่	ประเภทโครงการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินต่อโครงการ (ล้านบาท)
1)	โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	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

นอกจากนี้ถ้าพิจารณาถึงประเภทของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงิน (โดยไม่รวมเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูบาล) จะพบว่า ประเภทโครงการที่มีโครงการกู้มากที่สุด 5 อันดับ ซึ่งเรียงอันดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์, โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด และโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โดยแต่ละโครงการแต่ละประเภทมีจำนวนโครงการ ดังนี้ 254, 243, 140, 57 และ 43 ตามลำดับ และมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อโครงการเท่ากับ 26.11, 39.28, 13.38, 20.55 และ 19.29 ล้านบาท ตามลำดับ

ในส่วนของ **สภาพการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์** พบว่า การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์นั้นมีการจัดสรรงบประมาณให้มีการใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายประจำมากกว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุน อีกทั้งยังพบว่า การจัดสรรงบประมาณในหมวดงบลงทุนนั้น มีการนำเงินงบประมาณเฉพาะกิจมาบรรจุไว้ในหมวดงบเพื่อการลงทุนด้วย ซึ่งส่งผลให้งบเพื่อการลงทุนนั้นไม่คงที่และไม่ได้สะท้อนการใช้จ่ายงบประมาณที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังทำให้งบประมาณรายจ่ายในหมวดของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนนั้นผันผวนและไม่คงที่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถคาดการณ์รายรับที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ เพราะฉะนั้นการที่มีรายจ่ายเพื่อการ

ลงทุนน้อย แต่มีรายจ่ายประจำเยอะ อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่มีความต้องการขยายขอบเขตการจัดบริการสาธารณะ พัฒนาท้องถิ่น และลงทุนในโครงการต่างๆ แต่ไม่มีงบประมาณเพียงพอหันมาใช้วิธีการกู้เงินเพิ่มมากขึ้นเพื่อใช้ดำเนินการกิจต่างๆ ดังตารางที่ 4 ด้านล่างนี้

ตารางที่ 4 งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ จำแนกตามหมวดรายจ่าย (เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกู้เงิน) เฉลี่ยระหว่างปีงบประมาณ 2553-2555

ลำดับที่	อปท.	หมวดรายจ่าย งบกลาง (ล้านบาท)	หมวดรายจ่าย ประจำ (ล้านบาท)	หมวดรายจ่าย เพื่อการลงทุน (ล้านบาท)	รายจ่ายรวม (ล้านบาท)
1)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุดรดิตถ์	8.90 (2.42%)	245.42 (66.68%)	113.76 (30.91%)	368.08 (100.00%)
2)	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	33.33 (16.09%)	152.85 (73.79%)	20.96 (10.12%)	207.15 (100.00%)
3)	เทศบาลตำบลด่านนาขาม	2.42 (9.38%)	13.68 (53.01%)	9.71 (37.61%)	25.80 (100.00%)
4)	เทศบาลตำบลวังกะพี้	9.60 (13.31%)	21.03 (29.18%)	40.66 (56.41%)	71.29 (100.00%)
5)	เทศบาลตำบลท่าปลา	4.09 (13.05%)	16.13 (51.48%)	11.11 (35.47%)	31.33 (100.00%)
6)	เทศบาลตำบลร่วมจิต	2.00 (12.27%)	11.81 (72.41%)	2.50 (15.33%)	16.30 (100.00%)
7)	เทศบาลตำบลในเมือง	1.99 (7.23%)	18.70 (68.02%)	6.80 (24.75%)	27.49 (100.00%)
8)	เทศบาลตำบลทุ่งยั้ง	2.36 (4.45%)	20.78 (39.17%)	29.91 (56.38%)	53.06 (100.00%)
9)	เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	2.40 (3.35%)	41.54 (58.06%)	27.60 (38.58%)	71.54 (100.00%)
10)	เทศบาลตำบลบ้านแก่ง	1.93 (9.64%)	16.75 (83.51%)	1.37 (6.85%)	20.05 (100.00%)
11)	เทศบาลตำบลน้ำปาด	4.43 (14.73%)	15.57 (51.83%)	10.05 (33.43%)	30.05 (100.00%)
12)	เทศบาลตำบลฟากท่า	2.75 (16.53%)	12.01 (72.23%)	1.87 (11.24%)	16.63 (100.00%)

ซึ่งจังหวัดอุดรดิตถ์มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรวม 27 แห่ง โดยจากข้อมูลพบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินจำนวน 12 แห่ง³ หรือคิดเป็นร้อยละ 44.44

³ จำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดที่ยังมีสถานะการกู้เงินอยู่ในปัจจุบัน

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลทั้งหมดในจังหวัดอุดรดิตถ์ โดยมีการกู้เงินทั้งหมด 21 โครงการ เป็นเงินทั้งหมด 286.77 ล้านบาท และถ้าหากพิจารณาถึงลักษณะโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์กู้เงินนั้นจะพบว่า เป็นโครงการประเภทต่างๆ ดังนี้

- 1) โครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 4 โครงการ เป็นเงิน 30.02 ล้านบาท
- 2) โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆของหน่วยงาน 6 โครงการ เป็นเงิน 59.09 ล้านบาท
- 3) เงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาฑูบาล 4 โครงการ เป็นเงิน 105.00 ล้านบาท
- 4) โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ 4 โครงการ เป็นเงิน 74.69 ล้านบาท
- 5) โครงการสร้างบ้านแปงเมืองเชิงวิถีเมืองลับแล 1 โครงการ เป็นเงิน 10.00 ล้านบาท
- 6) โครงการด้านการพาณิชย์ (โครงการสมทบซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างพิพิธภัณฑ์และศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP) 1 โครงการ เป็นเงิน 6.13 ล้านบาท
- 7) โครงการเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ 1 โครงการ เป็นเงิน 1.85 ล้านบาท

ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะพบว่า จำนวนเงินกู้ที่มากที่สุดคือ โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ จำนวน 74.69 ล้านบาท รองลงมาคือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆของหน่วยงาน จำนวน 59.09 ล้านบาท และอันดับที่สามคือโครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 30.02 ล้านบาท

ตารางที่ 5 จำนวนโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์กู้เงินจำแนกตามปี พ.ศ. และแหล่งเงินกู้ (ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – ปี พ.ศ. 2556)⁴

ปี พ.ศ.	แหล่งเงินกู้ (จำนวนโครงการ)			
	กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	กองทุนเงินสะสม องค์การบริหารส่วนจังหวัด.	ธนาคารออมสิน	ธนาคารกรุงไทย
2548	1	0	0	0
2549	1	0	0	0
2550	2	0	0	0
2551	2	0	0	0
2552	0	0	1	1
2553	4	0	0	1
2554	1	1	0	1
2555	2	0	2	0
2556	0	0	0	1

⁴ ระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2548 – ปี พ.ศ. 2556 คือเป็นช่วงเวลาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้เงิน และการกู้เงินดังกล่าวยังมีสถานะการกู้เงินในปัจจุบัน

ในส่วนของแหล่งเงินกู้ พบว่า เทศบาลส่วนใหญ่จะกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) โดยมีดอกเบี้ยร้อยละ 3 ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการกู้เงินจากกองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) นอกจากนี้ยังมีสถาบันการเงินอื่นๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์กู้เงิน คือ ธนาคารกรุงไทย จำนวน 4 โครงการ และธนาคารออมสิน จำนวน 3 โครงการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์มีแนวโน้มที่จะกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนของท้องถิ่นเอง

ส่วนระยะเวลาการชำระเงินคืนในกรณีเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะอยู่ในช่วง 10 และ 15 ปี ส่วนเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณูปถัมภ์นั้นจะมีระยะเวลาชำระเงินคืนน้อยกว่าคือ ไม่เกิน 5 ปี นอกจากนี้การที่มีการก่อหนี้ระยะยาวมาก ถ้าไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการคลังในอนาคต

ตารางที่ 6 อัตราส่วนจำนวนเงินกู้ต่อจำนวนประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ (จำนวนประชากร ณ วันที่ 30 กันยายน 2555)

ที่	อปท.	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)	จำนวนประชากร (คน)	จำนวนเงินกู้ต่อ จำนวนประชากร (บาท /คน)
1)	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์	69.19	461,118	150.04
2)	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	105.00	34,028	3,085.69
3)	เทศบาลตำบลด่านนขาม	6.34	4,011	1,579.41
4)	เทศบาลตำบลวังกะพี้	8.87	10,132	875.44
5)	เทศบาลตำบลท่าปลา	4.08	2,476	1,648.22
6)	เทศบาลตำบลรวมจิต	16.86	3,512	4,799.83
7)	เทศบาลตำบลในเมือง	5.93	2,259	2,623.28
8)	เทศบาลตำบลทุ่งยั้ง	5.00	10,041	497.96
9)	เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	16.13	3,127	5,158.30
10)	เทศบาลตำบลบ้านแก่ง	17.55	2,276	7,711.34
11)	เทศบาลตำบลน้ำปาด	13.44	3,270	4,111.31
12)	เทศบาลตำบลฟากท่า	18.39	834	22,050.36

ในการพิจารณาอัตราส่วนจำนวนเงินกู้ต่อจำนวนประชากรหรือภาระหนี้ต่อประชากร ถ้าหากใช้ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดตัวที่ 4 ของดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว⁵ มาเป็น

⁵ ค่าเฉลี่ยดัชนีชี้วัดได้มาจากการสำรวจเทศบาลกลุ่มตัวอย่างจำนวน 972 แห่ง ในปีงบประมาณ 2552 ส่วนเทศบาลที่มีการก่อหนี้ระยะยาวมีจำนวน 350 แห่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 36 ของเทศบาลกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด

เกณฑ์ ซึ่งมีค่าอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรเฉลี่ย (เฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้) เท่ากับ 1,690.36 (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554: 77) เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ที่มีอัตราส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ยข้างต้นถึง 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์, เทศบาลตำบลร่วมจิต, เทศบาลตำบลในเมือง, เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ, เทศบาลตำบลบ้านแก่ง, เทศบาลตำบลน้ำปาด และเทศบาลตำบลฟากท่า โดยมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนเงินกู้กับจำนวนประชากร เท่ากับ 3,085.69, 4,799.83, 2,623.28, 5,158.30, 7,711.34, 4,111.31 และ 22,050.36 บาทต่อคน ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีภาระหนี้ต่อประชากรสูงมาก ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวสูง หรือมีความเสี่ยงทางการคลังสูง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาระหนี้ต่อประชากรสูงมากคือ เทศบาลตำบลฟากท่า ซึ่งมีภาระหนี้สูงถึง 22,050.36 บาทต่อคน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวสูงมาก หรือมีความเสี่ยงทางการคลังสูงมากนั่นเอง

ตารางที่ 7 อัตราส่วนจำนวนเงินกู้ต่อรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ (เฉลี่ยปี พ.ศ. 2553 – พ.ศ. 2555)

ที่	อปท.	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)	รายรับรวมที่ไม่รวมเงิน อุดหนุน (เฉลี่ยปี 2553- 2555) (ล้านบาท)	อัตราส่วนจำนวนเงินกู้ ต่อรายได้ที่ไม่รวม เงินอุดหนุน
1)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุดรดิตถ์	69.19	241.75	0.29
2)	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	105.00	92.17	1.14
3)	เทศบาลตำบลดำนานาม	6.34	16.25	0.39
4)	เทศบาลตำบลวังกะพี้	8.87	28.97	0.31
5)	เทศบาลตำบลท่าปลา	4.08	13.35	0.31
6)	เทศบาลตำบลร่วมจิต	16.86	8.62	1.96
7)	เทศบาลตำบลในเมือง	5.93	16.44	0.36
8)	เทศบาลตำบลทุ่งยั้ง	5.00	28.99	0.17
9)	เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	16.13	29.20	0.55
10)	เทศบาลตำบลบ้านแก่ง	17.55	12.23	1.44
11)	เทศบาลตำบลน้ำปาด	13.44	26.04	0.52
12)	เทศบาลตำบลฟากท่า	18.39	13.09	1.40

สำหรับการประเมินภาระหนี้ระยะยาวเมื่อเทียบกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุน ซึ่งถ้าอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุน

มีระดับสูงเกินกว่า 1 แสดงว่ายังมีความเสี่ยงทางการคลังมาก กล่าวคือ ถ้าเกิดเหตุการณ์เร่งด่วนที่จะต้องชำระหนี้คืนทั้งหมด งบประมาณรายรับทั้งหมดในปีนั้นๆ จะไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ทั้งหมดได้ ในกรณีของจังหวัดอุดรดิตถ์จะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงมาก (ตั้งแต่ 1 ขึ้นไป) มีจำนวน 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลรวมจิต, เทศบาลตำบลบ้านแก่ง และเทศบาลตำบลฟากท่า โดยมีอัตราส่วนเท่ากับ 1.96, 1.44 และ 1.40 ตามลำดับ แสดงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 แห่งนี้มีโอกาสที่จะเกิดปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว โดยเฉพาะเทศบาลตำบลรวมจิตซึ่งมีอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงมาก คือมีภาระหนี้มากกว่ารายรับที่ไม่รวมเงินอุดหนุนทั้งปีเกือบสองเท่า แสดงว่ามีโอกาสที่จะเกิดปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวสูงมาก หรือมีความเสี่ยงทางการคลังสูงนั่นเอง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุนในระดับปานกลาง (มากกว่า 0.50 แต่ไม่ถึง 1) ได้แก่ เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ และเทศบาลตำบลน้ำปาด โดยมีอัตราส่วนเท่ากับ 0.55 และ 0.52 ตามลำดับ กล่าวคือ มีภาระหนี้มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายรับที่ไม่รวมเงินอุดหนุนทั้งปี แสดงว่ามีโอกาสที่จะเกิดปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวระดับปานกลาง หรือมีความเสี่ยงทางการคลังในระดับปานกลาง

ตารางที่ 8 ร้อยละของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยต่อรายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของในจังหวัดอุดรดิตถ์ ประจำปีงบประมาณ 2555

ที่	อปท.	รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย (ล้านบาท)	รายจ่ายรวม (ล้านบาท)	ร้อยละของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อรายจ่ายรวม
1)	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์	0.00	386.08	0.00
2)	เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์	0.00	410.46	0.00
3)	เทศบาลตำบลค่านาขาม	0.67	26.23	2.55
4)	เทศบาลตำบลวังกะพือ	0.00	80.75	0.00
5)	เทศบาลตำบลท่าปลา	0.00	50.56	0.00
6)	เทศบาลตำบลรวมจิต	1.88	24.54	7.66
7)	เทศบาลตำบลในเมือง	0.47	26.53	1.78
8)	เทศบาลตำบลทุ่งยั้ง	0.58	61.16	0.95
9)	เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ	0.51	73.37	0.01
10)	เทศบาลตำบลบ้านแก่ง	0.93	80.75	1.15
11)	เทศบาลตำบลน้ำปาด	1.48	29.25	5.05
12)	เทศบาลตำบลฟากท่า	1.58	17.71	8.93

หากใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability framework) ของรัฐบาล เกี่ยวกับขนาดของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Service Ratio) ที่กำหนดไว้ว่าไม่ควรสูงเกินกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี อาจใช้เป็นแนวทางในการกำหนดขนาดของภาระรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ระยะยาวในระดับท้องถิ่นได้ต่อไป (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554: 78) ซึ่งถ้าใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability framework) มาพิจารณาถึงการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ จะพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูงเกินกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูงสุดในจังหวัดอุดรดิตถ์คือเทศบาลตำบลพากท่า โดยมีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยคิดเป็นร้อยละ 8.39 ของงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ 2555

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ และเทศบาลตำบลท่าปลา ซึ่งไม่พบการผ่อนชำระหนี้เงินกู้ยืม ก่อสร้างคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มผ่อนชำระในปีงบประมาณ 2556, เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์ เป็นการกู้เงินเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล ซึ่งผู้ผ่อนชำระเงินคือสถานธนาณบาล เพราะฉะนั้นจึงไม่ปรากฏข้อมูลการผ่อนชำระเงินในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล และกรณีของเทศบาลตำบลท่าปลา เป็นการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการปรับปรุงระบบผลิตน้ำประปา ในปี 2549 โดยเป็นการกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เป็นจำนวนเงิน 4,081,00.00 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 บาทต่อปี ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ 10 ปี โดยตามสัญญากำหนดให้ผ่อนปีละ 441,340.80 บาท โดยกำหนดให้เริ่มผ่อนตั้งแต่ปี 2550 ซึ่งในกรณีนี้การผ่อนชำระเงินจะอยู่ในงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ของกิจการประปา ซึ่งมีการผ่อนชำระเงินเป็นประจำทุกปี เพราะฉะนั้นจึงไม่ปรากฏข้อมูลการผ่อนชำระเงินในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

6. สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาสภาพการกู้เงินในปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตถ์ จะพบว่ามีการกู้เงินมาดำเนินโครงการประเภทต่างๆ ได้แก่ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, เงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล, โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์, โครงการสร้างบ้านแปงเมืองเชิงวิถีเมืองลับแล, โครงการด้านการพาณิชย์ (โครงการสมทบซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานและศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP) และโครงการเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพราะฉะนั้นหากพิจารณาถึงประเภทโครงการจะพบว่า เป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น โครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ถ้าท้องถิ่นมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดีก็อาจส่งผลให้มีศักยภาพในการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตได้ เพราะฉะนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการที่จะต้องลงทุนในโครงการบางอย่างที่มีลักษณะของการลงทุนในระยะยาว มีผลตอบแทนที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แต่งบประมาณไม่เพียงพอ การกู้เงินก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

ส่วนสาเหตุในการกู้ยืมเงินสามารถพิจารณาได้จากจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจะพบว่า งบประมาณหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนมีจำนวนน้อย อาจไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ เพราะงบประมาณส่วนใหญ่จะเป็นรายจ่ายประจำ จึงอาจส่งผลให้งบประมาณที่นำไปใช้เพื่อการลงทุนมีจำนวนน้อย จึงอาจนำไปสู่การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีความเป็นอิสระในด้านต่างๆ ทั้งความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะ ความอิสระในการบริหารงาน ตลอดจนความเป็นอิสระทางการคลัง ก็มีสิทธิที่จะกู้เงินมาจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินโครงการต่างๆ ได้ นอกจากนี้หากพิจารณาถึงโครงการที่ท้องถิ่นกู้เงินมานั้นส่วนใหญ่เป็นโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆ ของหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, เงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาถบาล และโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งการที่ท้องถิ่นมีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมากนั้น อาจสะท้อนให้เห็นว่า แท้จริงแล้วอาจเกิดจากการบริหารงานของรัฐบาลกลางเอง ที่ไม่สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานให้มีความพร้อมและครอบคลุมทั้งประเทศได้ ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องหันมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆเอง และเมื่องบประมาณไม่เพียงพอ เพราะงบรายจ่ายเพื่อการลงทุนก็มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว ก็อาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องกู้เงินมาเพื่อดำเนินโครงการเหล่านี้ เพราะโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งนอกจากประชาชนจะได้รับประโยชน์แล้ว การที่ท้องถิ่นมีโครงสร้างพื้นฐานที่มีความพร้อมยังเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับพื้นที่อื่นๆ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจต่อไป

ถ้าหากพิจารณาถึงสัดส่วนทางการเงิน ทั้งอัตราส่วนจำนวนเงินกู้ต่อจำนวนประชากร หรือภาระหนี้ต่อประชากร, ภาระหนี้ระยะยาวเมื่อเทียบกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุน และสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า สัดส่วนหรืออัตราส่วนดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ไม่สูงมากนัก เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าภาระหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในจังหวัดอุดรธานีไม่สูงเกินไป มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 3 แห่งที่มีอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวกับขนาดของรายรับรวมที่ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงมาก (ตั้งแต่ 1 ขึ้นไป) ได้แก่ เทศบาลตำบลรวมจิต, เทศบาลตำบลบ้านแก่ง และเทศบาลตำบลฟากท่า และในกรณีของเทศบาลตำบลฟากท่า จะมีภาระหนี้ต่อประชากรสูงถึง 22,050.36 บาทต่อคน เพราะฉะนั้นจึงควรบริหารโครงการ และบริหารการเงินอย่างรอบคอบ มีธรรมาภิบาล รักษาวินัยทางการคลัง และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว

ในส่วนของอัตราการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจะพบว่าสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มากเกินไปนัก และไม่เกินร้อยละ 15 ของรายจ่ายประจำปี เพราะฉะนั้นถ้าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระหนี้ได้ โดยมีสัดส่วนการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยไม่สูงมาก และไม่กระทบต่องบประมาณรายจ่ายด้านอื่นๆ ก็เห็นควรว่าเป็นสิทธิของท้องถิ่นที่จะสามารถกู้เงินได้ และแสดงให้เห็นว่าการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีไม่กระทบต่อสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการก่อหนี้ระยะยาว จะมีความเกี่ยวข้องกับความเสี่ยง หรือความมั่นคงทางการคลังในระยะยาว เนื่องจากภาระหนี้ที่ก่อขึ้นจะส่งผลกระทบต่อการบริหารการคลังของท้องถิ่น เพราะหนี้เหล่านี้จะมีระยะเวลาการกู้ และการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ย แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาเพียงจำนวนเงินเงินกู้เพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะตัดสินได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีภาระทางการคลังสูง หรือมีภาระหนี้สูง เพราะท้องถิ่นอาจมีสถานะการคลังที่ดี และสามารถชำระเงินที่กู้มาได้ ดังนั้นจึงควรพิจารณาที่วัตถุประสงค์ของโครงการมากกว่า เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินมาดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์ มีจำนวนเงินกู้ที่สอดคล้องกับสถานะการคลัง และก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมียกงบประมาณเพียงพอในการชำระหนี้ แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเกินความสามารถทางการคลัง และโครงการนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่ดี ก็อาจส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการเงินการคลังในระยะยาว

เพราะฉะนั้นถ้าเป็นการก่อหนี้ที่เป็นประโยชน์เป็นไปตามหลักการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือ ควรเป็นโครงการลงทุนระยะยาว และในส่วนของครุภัณฑ์นั้นก็ควรเป็นเครื่องมือที่มีอายุการใช้งานยาวนาน ซึ่งจะพบว่าการก่อหนี้ไม่ใช่เรื่องผิด เพราะถ้าเป็นการก่อหนี้เพื่อนำไปลงทุนในโครงการต่างๆ และส่งผลกระทบต่อพัฒนาท้องถิ่น ก็อาจส่งผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่น

ก็เป็นได้ เพราะถ้าท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี อาจส่งผลให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการแข่งขันกับพื้นที่อื่นๆได้ ซึ่งอาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางได้ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้หลัก หรือการจัดสรรงบประมาณจากรัฐเพียงอย่างเดียว

7. อภิปรายผลการศึกษา

จากการการศึกษาเรื่อง ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุดรดิตถ์ พบว่า

1) หลักเกณฑ์การพิจารณาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวคือ ในช่วงปี 2540 ถึงปี 2553 จะมีแนวโน้มในการกู้เงินเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ (ลดลงเล็กน้อยในช่วงปี 2547 และในช่วงปี 2541-2542 ไม่มีสถิติข้อมูลการกู้เงิน) ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้ข้อสังเกตว่าการที่การขอกู้เงินในปี 2554 ลดลงอย่างมากจากปี 2553 คือจาก 327 โครงการ มาเป็น 105 โครงการ เพราะฉะนั้นผู้ศึกษาจึงได้ตั้งข้อสังเกตว่าเกิดจากการมีการประกาศใช้คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 449/2553 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2553 ส่งผลให้การกู้เงินมีจำนวนลดลง กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2541 ได้ยึดปฏิบัติตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 ได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลกู้เงิน เพราะฉะนั้นตั้งแต่ปี 2541 อำนาจในการอนุมัติเงินกู้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลจะอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 449/2553 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2553 ได้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 252/2541 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2541 และได้มีการกำหนดว่า การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลกู้เงิน รวมทั้งการให้ความเห็นชอบให้เมืองพัทยาจำหน่ายพันธบัตรหรือกู้เงิน เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะฉะนั้นอำนาจในการอนุมัติหรือเห็นชอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนมาอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแทน โดยต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองการกู้เงินของจังหวัด เป็นผู้พิจารณาการกู้เงินในเบื้องต้น

เพราะฉะนั้นผู้อนุมัติเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปี 2554 จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนให้อำนาจในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินมาอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทยนั้น มีขั้นตอนหรือมีความยากกว่าการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบการกู้เงินโดยผู้ว่าราชการจังหวัด จึงส่งผลให้จำนวนโครงการการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการ 3 ประเภทหลัก ได้แก่โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์

จากการศึกษาพบว่าประเภทของโครงการที่มีโครงการกู้มากที่สุด 5 อันดับ ซึ่งเรียงอันดับจากมากไปหาน้อย ได้แก่ โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์, โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด และโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ โดยแต่ละโครงการแต่ละประเภทมีจำนวนโครงการ ดังนี้ 254, 243, 140, 57 และ 43 ตามลำดับ

นอกจากนี้ ถ้าหากนำประเภทโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้เงินมากที่สุด 5 อันดับ มาพิจารณาถึงหลักการก่อหนี้สาธารณะ และหลักความจำเป็นในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน, โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์, โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด และโครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ จะสอดคล้องกับหลักการของการก่อหนี้สาธารณะ กล่าวคือควรเป็นโครงการลงทุนระยะยาว และในส่วนของครุภัณฑ์นั้นก็ควรเป็นเครื่องมือที่มีอายุการใช้งานยาวนาน อย่างเช่นกรณีโรงฆ่าสัตว์ และตลาดสด ซึ่งเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนหรือมีรายรับเข้ามาจากการดำเนินงาน เช่น ค่าเช่า เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์บางอย่างที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักการก่อหนี้สาธารณะ เช่น การจัดซื้อรถตู้ เป็นต้น เพราะถึงแม้จะมีประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะหรือการดำเนินภารกิจต่างๆ แต่ครุภัณฑ์เหล่านี้มีค่าบำรุงรักษาสูง และไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้ เพราะฉะนั้นก็ต้องคำนึงถึงความสมเหตุสมผล และความคุ้มค่าด้วย

ส่วนกรณีการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการประเภทโครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นสถานที่ๆใช้ในการบริหารงาน และให้บริการแก่ประชาชน แต่ก็ต้องมองถึงความสมเหตุสมผลในการสร้างด้วยว่าควรมึงงบประมาณเท่าไรที่จะเพียงพอในการสร้าง เพราะถ้าหากกู้มาใช้ในส่วนนี้มากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังในระยะยาว เพราะโครงการก่อสร้างเหล่านี้มักไม่ก่อให้เกิดรายได้ แต่มีค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและดูแลสูง เช่นเดียวกับโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ สอดคล้องกับความคิดเห็นที่ว่า การซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรก่อให้เกิดปัญหาเสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระแสค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนด

ได้หรือไม่สม่ำเสมอ เพราะว่า จะผูกพันกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องใช้ไปในส่วนเครื่องมือเครื่องจักรที่มีการเสื่อมหรือสึกหรอ การกู้ยืมเงินเพื่อการนี้ควรจะมีการกระจายตลอดอายุการใช้งานของเครื่องมือ อย่างไรก็ตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนก็จะเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งได้ ซึ่งเริ่มที่จะเป็นที่นิยมมากขึ้นเนื่องจากการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (สถาบันพัฒนาสยาม, 2555: ออนไลน์)

นอกจากนี้ถ้าหากพิจารณาเฉพาะเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตรดิถ์จะพบว่า จำนวนโครงการที่มีการกู้เงินมากที่สุด ได้แก่ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆของหน่วยงาน จำนวน 6 โครงการ รองลงมาคือ โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ และโครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประเภทละ 4 โครงการ และหากคิดเป็นจำนวนเงินกู้พบว่า โครงการที่จำนวนเงินกู้มากที่สุดคือ โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ จำนวน 74,693,000.00 บาท รองลงมาคือ โครงการก่อสร้างและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน จำนวน 62,017,000.00 บาท และอันดับที่สามคือ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน และอาคารต่างๆของหน่วยงาน จำนวน 59,085,000.00 บาท โดยแนวโน้มของประเภทโครงการที่มีการกู้นั้นสอดคล้องกับโครงการที่มีการสูงสุด 3 อันดับแรกของทั้งประเทศ อันได้แก่ โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการจัดซื้อครุภัณฑ์

3) การนำเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาบรรจุไว้ในหมวดรายจ่ายเพื่อการลงทุนนั้นไม่เหมาะสม

ในการจัดสรรงบประมาณในหมวดงบลงทุนนั้น มีการนำเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาบรรจุไว้ในหมวดงบเพื่อการลงทุนด้วย ซึ่งส่งผลให้งบเพื่อการลงทุนนั้นไม่คงที่และไม่ได้สะท้อนการใช้จ่ายงบประมาณที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ ในปีงบประมาณ 2553 และ 2554 มีการจัดสรรงบประมาณไว้ในหมวดรายจ่ายเพื่อการลงทุนไว้ร้อยละ 56.19 และ 54.31 ตามลำดับ เนื่องจากได้รับงบประมาณสนับสนุนในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่ในปีงบประมาณ 2555 กลับมีการจัดสรรงบประมาณในหมวดของรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพียงร้อยละ 6.37 เท่านั้น ทั้งที่งบประมาณโดยรวมของเทศบาลฯเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะในปี พ.ศ. 2555 ไม่ได้รับงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งสะท้อนว่าการนำเงินเฉพาะกิจมาบรรจุไว้ในหมวดรายจ่ายเพื่อการลงทุนนั้นจะไม่สะท้อนถึงการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการลงทุนที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังส่งผลให้งบประมาณรายจ่ายในหมวดของการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนนั้นผันผวนและไม่คงที่เพราะองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถคาดการณ์รายรับที่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ อีกทั้งจำนวนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนย้อนหลัง 5 ปี ยังส่งผลต่อการพิจารณาอนุมัติการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องปรับเปลี่ยนหมวดงบประมาณเพื่อการลงทุนให้สะท้อนถึงงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่แท้จริง

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มในการกู้เงินจากสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น

ถ้าหากพิจารณาถึงแหล่งเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตต์ จะพบว่า เทศบาลส่วนใหญ่จะกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) โดยมีดอกเบี้ยร้อยละ 3 ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีการกู้เงินจากกองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด(กสอ.) นอก จากนี้ยังมีสถาบันการเงินอื่นๆที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรดิตต์กู้เงินคือ ธนาคารกรุงไทย จำนวน 8 โครงการ และธนาคารออมสิน จำนวน 3 โครงการ และยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการกู้ยืมเงินจากกองทุนของท้องถิ่นเอง โดยในช่วงปี 2548-2553 ส่วนใหญ่จะกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล แต่มาในปี 2555 มีการกู้เงินจากสถาบันการเงินมากถึง 6 โครงการ แต่มีการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพียง 2 โครงการเท่านั้น สอดคล้องกับความคิดเห็นของ จรัส สุวรรณมาลา (2553: 304-305) ซึ่งกล่าวว่า ในอดีตกระทรวงมหาดไทยควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการก่อหนี้และการจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างเข้มงวด แม้กระทั่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีการประมาณการรายได้และรายจ่ายท้องถิ่น ก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย (โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) กำหนดไว้ในหนังสือสั่งการ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีภาระหนี้ต่ำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ที่ขอกู้จากกองทุนพัฒนาท้องถิ่น โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล ในช่วงห้าปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินจากสถาบันการเงินมากขึ้น เช่น กู้จากธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการบริหารสภาพคล่องในโครงการลงทุน และการบริหารงานประจำวันซึ่งจะเป็นการกู้ระยะสั้น

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งในจังหวัดอุดรดิตต์มีภาระหนี้ต่อประชาชนสูง แต่หากพิจารณาถึงสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระคืนหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะไม่มากเกินไบนัก และไม่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงอัตราส่วนระหว่างจำนวนเงินกู้ต่อจำนวนประชากรหรือภาระหนี้ต่อประชากร ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าถ้าอัตราส่วนระหว่างจำนวนเงินกู้กับจำนวนประชากรอยู่

ในระดับสูง แสดงว่าหนี้ต่อประชากรสูง ซึ่งอาจมีโอกาที่จะเกิดปัญหาความมั่นคงทางการคลังในระยะยาวสูง หรืออาจกล่าวได้ว่ามีความเสี่ยงทางการคลังสูงนั่นเอง เพราะในระยะยาว ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถชำระหนี้ได้ หนี้เหล่านี้ไม่ใช่หนี้สาธารณะ เพราะฉะนั้นภาระหนี้จะตกมาอยู่กับประชากรในพื้นที่ ซึ่งถ้ามีมาก ความสามารถในการชำระหนี้ก็จะน้อยลงไป

โดยอาจใช้ค่าเฉลี่ยของตัวชี้วัดตัวที่ 4 ของดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวมาเป็นเกณฑ์ ซึ่งมีค่าอัตราส่วนระหว่างภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรเฉลี่ย (เฉพาะเทศบาลที่มีภาระหนี้) เท่ากับ 1,690.36 บาทต่อคน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554: 77) เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีที่มีอัตราส่วนมากกว่าค่าเฉลี่ยข้างต้นถึง 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองอุดรดิตถ์, เทศบาลตำบลร่วมจิต, เทศบาลตำบลในเมือง, เทศบาลตำบลศรีพนมมาศ, เทศบาลตำบลบ้านแก่ง, เทศบาลตำบลน้ำปาด และเทศบาลตำบลพากท่า โดยมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนเงินกู้กับจำนวนประชากร เท่ากับ 3,085, 4,799, 2,623, 5,158, 7,711, 4,111 และ 22,050 บาทต่อคน ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีภาระหนี้ต่อประชากรสูงมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภาระหนี้ต่อประชากรสูงมากคือ เทศบาลตำบลพากท่า ซึ่งมีภาระหนี้สูงถึง 22,050.36 บาทต่อคน แต่หากใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability framework) ของรัฐบาล เกี่ยวกับขนาดของรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service ratio) ที่กำหนดไว้ว่าไม่ควรสูงเกินกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554: 78) จะพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูงเกินกว่าร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระหนี้ โดยมีสัดส่วนการชำระคืนหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยไม่สูงมาก และไม่กระทบต่องบประมาณรายจ่ายด้านอื่นๆ เพราะฉะนั้นในกรณีนี้ การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุดรธานีไม่กระทบต่อสถานะทางการคลังของท้องถิ่น

8. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาค้นคว้าเรื่องระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี ผู้ศึกษาได้มีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ระบบการจัดทำฐานข้อมูล

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ควรมีการสร้างฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเงินกู้ทั้งหมด รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกู้ การดำเนินโครงการ และการผ่อนชำระหนี้ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำการตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อประโยชน์ในการบริหารการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังช่วยให้

สถาบันการเงินลดความเสี่ยงจากการปล่อยกู้เงิน เพราะทราบถึงภาระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เสริมสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะ

การเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะทั้งการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจ้างเหมาหน่วยงานเอกชนให้เข้ามาดำเนินการแทน เพื่อช่วยให้เกิดการประหยัดต่อขนาด (economies of scale) และลดการกู้เงินเพื่อดำเนินภารกิจบางอย่างลง ตัวอย่างบริการสาธารณะบางชนิด เช่น สนามกีฬา โรงงานกำจัดขยะ และห้องสมุด เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง ซึ่งถ้าหากดำเนินงานเพียงหน่วยงานเดียว อาจส่งผลให้เกิดการกู้เงินมาดำเนินโครงการเหล่านี้ แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหันมาร่วมมือกัน ก็จะส่งผลให้งบประมาณที่ใช้ดำเนินการลดน้อยลง โดยอาจอาศัยความใกล้เคียงกันของพื้นที่เป็นเกณฑ์ในการสร้างความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งลดรายจ่ายลง และการดำเนินงานอาจมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะมีความร่วมมือ ร่วมคิด และร่วมตัดสินใจกัน หรือในกรณีการกู้เงินเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์บางรายการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครุภัณฑ์ประเภทรถ เช่น รถตู้ปรับอากาศ ซึ่งครุภัณฑ์ประเภทนี้มีค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซมมาก ส่วนราคาก็เสื่อมไปตามอายุการใช้งาน และอาจต้องจ้างคนขับรถเพิ่มขึ้นอีก เพราะฉะนั้นอาจจะทำการจ้างหรือเช่ากับหน่วยงานเอกชนแทน

3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากประชาชนถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญของท้องถิ่น เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการเมืองภาคประชาชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งสำคัญ สำหรับการการกู้เงินนั้น ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกๆขั้นตอน ตั้งแต่การทำประชามติร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้มีการกู้เงิน รวมไปถึงขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานว่ามีความโปร่งใสหรือไม่ ตลอดจนการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินโครงการที่ได้กั้มาว่าประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด เพราะภาระหนี้ที่เกิดขึ้นผู้ได้รับผลกระทบก็คือประชาชนในท้องถิ่นเอง

4) ปรับปรุงระบบตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีความเป็นอิสระมากขึ้น แต่ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าระบบตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ เนื่องจากการกู้เงินจะก่อให้เกิดภาระผูกพัน และส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และจาก

การที่การกู้เงินส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาการชำระหนี้สั้นค่อนข้างนาน ส่วนใหญ่ประมาณ 10 ปี แต่ผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ดำเนินการกู้มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 4 ปี เพราะฉะนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต ความไม่โปร่งใส และผลกระทบหนี้ไปยังผู้บริหารชุดใหม่หรือประชาชนก็เป็นได้ ซึ่งหากขาดระบบการตรวจสอบติดตามที่ดีย่อมส่งผลเสียต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยควรมีระบบตรวจสอบทั้งขั้นตอนการดำเนิน การกู้ การจัดซื้อจัดจ้าง และการผ่อนชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยในแต่ละปี เพื่อให้เกิดวินัยทางการคลัง และไม่เกิดภาระหนี้สะสม จนกลายเป็นปัญหาในภายหลัง

เอกสารอ้างอิง

- Charas Suwanmala. (2010). *Thailand's fiscal democracy*. Bangkok: Thailand Democracy Watch Center.
- Direk Patmasiriwat.(2010). *Local Finance Research Articles*. Bangkok: P.A. Living Co.,Ltd.
- Jeraphan Jirananda. (2005). *Public finance*. Bangkok: Agricultural Cooperative Federation of Thailand.
- Phnom Tinnakorn Na Ayutthaya. (1989). *Public Finance, 2*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Prathan Kongritthisuksakorn. (1991). *Local Government ,2*. Bangkok: National Institute of Development Administration.
- Prime Minister's Office. (1999). *Budget in brief: Fiscal year 1999*. Bangkok: Bureau of the Budget.
- _____. (2000). *Budget in brief: Fiscal year 2000*. Bangkok: Bureau of the Budget.
- Sakon Waranyuwattana. (2007). *Fiscal Decentralization: in Thailand*. Retrieved May 21, 2013, from www.mpa9.net/Doc/630/AJ_Sakon/.../Fiscal_Decentralization.ppt.
- _____. (2009). *Fiscal and Public Service in Infrastructure of Local Government: Experiences and Lessons of Thailand*. In *Local Public Finance and Governance*. Bangkok: Khuru Sapha Printery.
- Saraburi Province. (2010). *Official Letter No. 0037.3/ 5464*.
- Siam Development Institute. (2012). *Balance Budget of Local Government*. Retrieved May 21, 2013, from <http://www.siamdi.com/view.article.php?articleid=0015>.
- Soontornchai Chobyot. (2012). *Problem of Tambon Administrative Organization Borrowing in Thailand*. *Rattasapasarn*,60, 56-85.
- Sophon Tatichotphan, Pakdee Sivapornchai & Narongdes Sapanuchat. (2013). *Fiscal Decentralization to Local Government*. Retrieved June 5,2013, from <http://thaipubliclaw.tripod.com/L569.html>.

Udom Thumkosit. (2009). *The Modern Local Government: Lessons from Developed Countries*. Bangkok: National Institute of Development Administration.

Uthai Hiranto. (1980). *Local Government*. Bangkok: Odeon Store.

Weerasak Krueathep. (2011). *The Financial Status Analysis of Local Government: Guide for Local Administrator*. Nontaburi: King Prajadhipok's Institute.

Weerasak Krueathep. (2012). *Fiscal Problem of Nam Klam Tambon Administrative Organization*. Retrieved may 21, 2013, from <http://www.siamintelligence.com/municipality-financial-discipline/>.