



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

Indebtedness of local government's in Thailand การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กุลธิดา สิงห์สี

Abstract

Many local government branches in Thailand apply for loans as an alternate source of finance, creating a supplement income. This prevents their local community to develop, despite having the necessary funds to pay back the loan. The loan originally funded for projects within local communities have stopped because the funds are not being used for its original intent and purposes.

Some loans are associated with certain political aims, which are unethically creating debt through the lack of benefit given to the community. This causes several problems with financial management by not efficiently paying back the debt.

Although, creating debt in many local governments in Thailand has had no huge impact to Thailand's economy.

The lack of regulation and control with the continued debt in local governments, will lead to inefficiencies to the country's economy in terms of financial management. Many local governments are still receiving subsidies from government which are not including any public debt. As a result, this problem has directly affected the future of the countries national debt.

Keywords : Creating debt, Taking a loan, Local governments

บทคัดย่อ

การกู้ยืมเงินถือได้ว่าเป็นวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งมีแนวโน้มที่จะกู้ยืมเงินมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นกันมากขึ้น แม้ว่าการกู้ยืมเงินจะนำมาซึ่งรายได้แต่นำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่ายและหนี้สินตามมาด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะการกู้ยืมเงินมาใช้ที่ผิดระเบียบวัตถุประสงค์อันนำมาซึ่งภาระการก่อหนี้ที่เกิดขึ้นตัวจนส่งผลต่อการขาดวินัยทางการคลังได้ จากการใช้จ่ายเงินกู้ยืมอย่างฟุ่มเฟือย การนำไปลงทุนในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝงทางการเมือง ทำให้โครงการล้มเหลวและไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งโครงการเหล่านั้นนอกจากจะไม่ก่อให้เกิด

กุลธิดา สิงห์สี นักศึกษาหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต, สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการบริหารจัดการภาครัฐ, คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหิดล, โทร 088-2333674 e-mail kultida.sing@gmail.com



ผลประโยชน์ต่อประชาชนแล้ว ยังเป็นการสร้างภาระหนี้ให้แก่ อปท. เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย แม้ว่าระดับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ขณะนี้ยังไม่ถือว่าอยู่ในขั้นที่ก่อให้เกิดปัญหาที่รุนแรงและส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะโดยรวมของประเทศมากนัก แต่ถ้าหากปล่อยให้มีการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีระบบ ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการชำระหนี้ของอปท. อย่างจริงจัง สถานการณ์ดังกล่าวอาจนำมาซึ่งการสร้างความเสี่ยงทางภาระการคลังให้แก่ประเทศได้ในที่สุด เพราะปัจจุบันการดำเนินงานของ อปท. นั้นยังคงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นหลัก ซึ่งถือเป็นภาระหนี้แอบแฝงของภาครัฐที่ยังมิได้ถูกคำนวณรวมอยู่ในหนี้สาธารณะของประเทศ ดังนั้นการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงย่อมส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อสถานการณ์ทางการคลังของประเทศในอนาคตได้

คำสำคัญ : การก่อหนี้, การกู้ยืมเงิน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการบริหารงานภายในท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลัง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้ของรัฐบาล และกำหนดให้เพิ่มสัดส่วน

รายได้ให้เป็นร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 แต่ปัจจุบันการเพิ่มสัดส่วนรายได้ของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวก็ยังไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้ ในขณะที่การหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดในด้านการหารายได้อยู่หลายประการ ทำให้รายได้ของท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บเองได้มีสัดส่วนเฉลี่ยเพียงร้อยละ 10 ของรายได้รวมของ อปท. เท่านั้น จึงทำให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เป็นหลัก ซึ่งจากโครงสร้างรายได้ดังกล่าวนำมาซึ่งภาระที่ไม่สมดุลระหว่างรายรับและภาระค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องหารายได้ด้วยวิธีอื่น โดยใช้วิธีการกู้ยืมเงิน (สุนทรชัย ขอบยศ, 2555: 59)

แม้ว่าการกู้ยืมเงินจะเป็นวิธีการหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ แต่ปัจจุบันก็ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายกรณี เช่น กรณีปัญหาการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังไม่สามารถทำได้จริงเนื่องจากไม่มีกฎระเบียบหรือกฎหมายที่ออกมารองรับในการใช้งานอย่างแท้จริง ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการอนุมัติกู้ยืมเงินนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการบริการสาธารณะโดยมิได้ยึดหลักการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง มีการใช้จ่ายและการก่อหนี้อย่างเกินตัวจนขาดวินัยทางการคลัง โดยเฉพาะการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปทำโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ ใช้จ่ายเงินกู้อย่างสุรุ่ยสุร่าย หรือแม้แต่ปัญหาการก่อหนี้เกินตัวจนสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังหรือขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง รวมทั้งการไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลการกู้เงินหรือภาระหนี้ระยะยาวขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2555: 95) เป็นต้น

ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1.สถานการณ์ ปัญหาการกู้ยืมเงินและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน 2. รูปแบบและแนวโน้มการกู้ยืมเงินและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาการกู้ยืมเงินและก่อหนี้ของ อปท. ในอนาคตเพื่อนำไปสู่แนวทางการพัฒนาการใช้จ่ายและการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนำเสนอในรูปแบบของบทความวิชาการ จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจาก

หนังสือ เอกสาร สถิติ รายงานราชการต่างๆ ดั้งการกู้ยืมนับว่าเป็นทางเลือกหนึ่งในการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบ กฎหมายการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินไปแล้วจำนวนทั้งสิ้น 673 แห่ง โดยแบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 38 แห่ง และเทศบาล 633 แห่ง โดยคิดเป็นร้อยละ 50.00 และ 27.73 ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน 2 รูปแบบ คือ เงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล โดยมีจำนวนเงินกู้รวมทั้งหมด 42,470.89 ล้านบาท(พิชิตชัย กิ่งพวง, 2555: 59) สำหรับเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรแต่ละประเภทมีดังนี้

1. สถานการณ์ ปัญหาการกู้ยืมเงินและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.	จำนวนโครงการที่กู้เงินไป	ร้อยละ	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการ (ล้านบาท)
อบจ.	94	10.3	11,197.90	38.8	119.13
เทศบาล	814	89.4	16,586.24	57.4	20.38
พัทยา	2	0.2	936.96	3.2	468.48
กรุงเทพ	1	0.1	155.86	0.5	155.86
รวม	911		28,876.96		

ที่มา : ปรับปรุงจากงานของพิชิตชัย กิ่งพวง (2555 : 61) ตารางที่ 1 แสดงเงินกู้เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
 หมายเหตุ : ข้อมูลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 – วันที่ 30 กันยายน 2555



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ตารางที่ 2 แสดงเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนของสถานอนุบาล

อปท.	จำนวนโครงการ	ร้อยละ	จำนวนเงินกู้ (ล้านบาท)	ร้อยละ	จำนวนเงินเฉลี่ยต่อ หนึ่งโครงการ (ล้านบาท)
อบจ.	-	-	-	-	-
เทศบาล	496	99.4	13,498.93	99.3	27.22
พทยา	3	0.6	95	0.7	31.67
กทม.	-	-	-	-	-
รวม	499		13,593.93		

ที่มา : ปรับปรุงจากงานของพิชิตชัย กิ่งพวง
(2555 : 61)

จากตารางจะเห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินการกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มากที่สุด รองลงมาคือ อบจ. เมืองพัทยาและกรุงเทพฯ แม้ว่าเทศบาลจะมีจำนวนโครงการและจำนวนเงินกู้มากที่สุด แต่หากพิจารณาจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการพบว่าเทศบาลมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการน้อยสุดเท่ากับ 22.97 ล้านบาท ส่วนกรุงเทพมหานครมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการมากที่สุดเท่ากับ 468.48 ล้านบาท รองลงมาคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการเท่ากับ 119.13 ล้านบาท และเมืองพัทยานีมีจำนวนเงินเฉลี่ยต่อหนึ่งโครงการเท่ากับ 62.72 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัดจะมีการกู้เงินต่อโครงการมากกว่าเทศบาลเพราะขอบเขตในการจัดบริการสาธารณะหรือดำเนินโครงการจะมีขนาด

ใหญ่กว่า รวมทั้งกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองที่มีระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง จึงทำให้มีจำนวนการกู้เงินต่อโครงการมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพราะมีการกิจการจัดการบริการสาธารณะขนาดใหญ่และหลากหลายมากกว่า

ดังนั้นการกู้ยืมเงินจึงเป็นวิธีการลงทุนเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างหนึ่งซึ่งถ้าหากไม่เป็นการก่อหนี้สินที่เกินตัว การกู้เงินในกรณีนี้จัดว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับการวางรากฐานของการพัฒนาที่มั่นคง เพราะฉะนั้นประเด็นสำคัญในการกู้ยืมเงินจึงอยู่ที่วัตถุประสงค์ของการกู้เงิน เพราะหากไม่มีเหตุอันควรในการกู้ ถึงจะมีภาระหนี้ไม่มากก็ถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่ควรปฏิบัติ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554 : 74)

1.1 ปัญหาการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการรวบรวมปัญหาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2555: 1-2) เรื่องการตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าปัญหาการกู้ยืม



เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในหลายๆ ด้านดังนี้

1) ปัญหาด้านการขาดการจัดการข้อมูลที่เป็นระบบ เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีการจัดเก็บฐานข้อมูลการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบ ครบถ้วน ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพราะที่ผ่านมายังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจาก อปท. เท่าที่ควร ทั้งในเรื่องของความร่วมมือในการส่งข้อมูล การรายงานข้อมูลเงินกู้ การส่งข้อมูลล่าช้าเนื่องจากข้อจำกัดด้านอุปกรณ์คอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในการเข้าสู่ฐานข้อมูล รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นระบบ เนื่องจากมีจำนวน อปท. ที่กู้เงินอยู่เป็นจำนวนมาก (ปริยดา สุลีสิทธิ์ : ออนไลน์)

2) ปัญหาด้านการรายงานและติดตามผลพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการกำหนดรูปแบบการรายงานผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบไม่มีระบบการติดตามสถานการณ์อย่างจริงจังหลังจากผู้มีอำนาจอนุมัติให้กู้เงินแล้วเพราะไม่ได้มีการกำหนดให้ อปท. ที่ได้รับอนุมัติเงินกู้ต้องรายงานผลการกู้เงินหลังจากทำสัญญาเงินกู้ไปแล้ว และไม่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องส่งรายงานสัญญาเงินกู้ให้แก่จังหวัดเพื่อประกอบการกำกับดูแล อปท. ให้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลว่า อปท. ได้กู้เงินจากสถาบันการเงินตามที่มีอำนาจได้อนุมัติไว้หรือไม่ และไม่มีข้อมูลที่จะใช้กำกับดูแลการปฏิบัติตามสัญญาเงินกู้ อย่างจริงจังซึ่งการขาดแคลนข้อมูลดังกล่าวนี้ทำให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถประเมินสถานะที่แท้จริงของการคลังท้องถิ่น และส่งผลให้การวิเคราะห์และวางแผนภาคการคลังโดยรวมเกิดความคลาดเคลื่อนได้

3) ปัญหาด้านการปฏิบัติงานพบว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการติดตามผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อปท. กู้ไปดำเนินการ ทำให้ไม่ทราบว่าโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวมีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอกู้เงินไปหรือไม่ เมื่อไม่มีการตรวจสอบจึงทำให้โครงการที่กู้เงินไปดำเนินการบางโครงการไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างทั้งกรณีที่มีปัญหาอยู่ในระหว่างการดำเนินการแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขและกรณีที่มีการก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบว่าการกู้เงิน โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อสนับสนุนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานอื่นมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม เช่น โครงการส่วนใหญ่เป็นโครงการสนับสนุน อปท. อื่นในแต่ละพื้นที่ มิใช่เป็นโครงการเชื่อมต่อทั้งโครงการหรือโครงการขนาดใหญ่ อีกทั้งงบประมาณในการดำเนินการก็ไม่สูงมากจนเกินศักยภาพของแต่ละ อปท. ที่จะสามารถดำเนินการเองได้ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสาร สัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อปท. รวมถึงสังเกตการณ์การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่ใช้เงินกู้ของ อปท. ในจังหวัดชลบุรีและจังหวัดร้อยเอ็ด จำนวนรวม 16 แห่ง ของ สตง. (ไทยโพสต์, 2555 : 1) พบว่ามีโครงการที่กู้เงินไปดำเนินการแล้วไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ แบ่งเป็นโครงการที่มีปัญหาในการดำเนินการแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไข และโครงการที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ แต่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์มากถึง 5 โครงการ รวมวงเงินกู้ประมาณ 395.12 ล้านบาทซึ่งปัญหาดังกล่าวนอกจากจะส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าความเดือดร้อนของประชาชนได้แล้ว อปท. ยังต้องรับภาระดอกเบี้ยในแต่ละปี รวมถึงต้องเสียงบประมาณในการดูแล บำรุงรักษา ซ่อมแซมโครงการหรือสิ่งก่อสร้างที่แล้วเสร็จแต่ยังไม่ได้ใช้



ประโยชน์ ให้มีสภาพดีจนกว่าจะมีความพร้อมในการใช้งาน นอกจากนั้น ยังพบว่า รูปแบบการกู้เงินเพื่อนำไปลงทุนในโครงการที่ไม่ได้ประโยชน์นั้น เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝงทางการเมือง การหาเสียง เช่น การกู้เงินไปทำโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งศาลาป่าช้า โครงการใช้เครื่องบินไร้คนขับตรวจมลพิษ ทำรถไฟฟ้าโมโนเรลทั้งนี้เนื่องจากส่วนหนึ่งถูกนักการเมืองในท้องถิ่นใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงทำให้มีการเบิกจ่ายเงินเพื่อใช้ประโยชน์ในการขยายฐานเสียง โดยแต่ละโครงการใช้เงินมหาศาลและไม่สามารถประเมินผลตอบรับได้ (พิสิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส : 1-2)

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลกับการก่อหนี้

ตามระเบียบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพฯและเมืองพัทยา สามารถกู้ยืมเงินได้ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงจะสามารถขอเสนอกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของท้องถิ่นได้ แต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ฝ่ายบริหารที่จะกู้เงินต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้เงินเชิงหลักการ แต่ในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกู้เงินได้เพราะไม่ได้มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในการกู้เงินแต่อย่างใด และไม่มีแม้แต่แนวทางที่

จะส่งเสริมให้องค์การบริหารส่วนตำบลแสวงหารายได้จากการกู้เงิน เพราะฉะนั้นในเชิงโครงสร้างแล้วจึงเป็นเพียงหลักการที่กำหนดไว้ แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดการนำไปปฏิบัติใช้จริง (สุนทรชัย ขอบยศ, 2555: 80)ซึ่งปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนขององค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ดังกรณีตัวอย่างของอบต. น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม ที่ได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำนวน 14 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2548 โดยระบุว่านำไปลงทุนโครงการต่างๆ ของ อบต. โดยมีนายอำเภอและธนาคารกรุงไทยเป็นผู้เซ็นอนุมัติ แต่ต่อมาเกิดปัญหาเพราะไม่ได้มีการใช้จ่ายเงินตามโครงการที่ระบุในเอกสารขอกู้ แต่นำไปใช้หาเสียงในช่วงปีสุดท้ายก่อนเลือกตั้ง และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงชุดผู้บริหารใหม่จึงทำให้เกิดการะงัดงักเป็นหนี้พร้อมดอกเบี้ยกว่า 22 ล้านบาท ซึ่งขณะนี้ยังหาข้อยุติไม่ได้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2554 : 1-2) ซึ่งกรณีของ อบต. น้ำก่ำเป็นเพียงกรณีตัวอย่างหนึ่งของปัญหาการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเปิดเผยสู่สาธารณะเท่านั้น ทุกวันนี้การก่อหนี้ของ อบต. ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอีกมาก โดยเฉพาะการก่อหนี้เพื่อนำไปทำโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ การใช้จ่ายเงินกู้ยืมอย่างสุรุ่ยสุร่าย หรือแม้แต่ปัญหาการก่อหนี้เกินตัว ดังนั้นปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกรณีของ อบต. น้ำก่ำก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตหากยังมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบหรือกลไกการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้มีความรัดกุมมากขึ้น

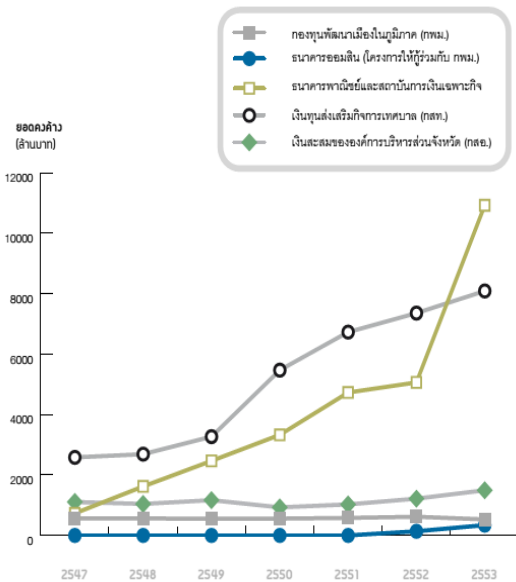
2. รูปแบบและแนวโน้มการกู้ยืมเงินและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันแนวโน้มการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มการกู้ยืมเงินเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐหลายๆ แห่ง เช่น กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.)



เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) ซึ่งจากข้อมูลหนึ่งค่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณ พ.ศ. 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนึ่งค่างเพียง 4,993 ล้านบาทแต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2554อปท. มีหนึ่งเพิ่มมากขึ้นสูงถึง 28,564.22 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มการกู้ยืมที่เพิ่มมากขึ้นได้อย่างชัดเจน และหากจำแนกหนึ่งค่างตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีสัดส่วนหนึ่งค่างมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 77.76 ของหนึ่งค่างทั้งหมด และ อบจ. มีสัดส่วนหนึ่งค่างอยู่ที่ร้อยละ 21.76(ดวงมณี เลาวกุล,2555: 110-111) ดังแสดงในแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสถาบันการเงินต่างๆ



ที่มา: ดวงมณี เลาวกุลและคณะ (2555: 115)

ตามแผนภาพหากจำแนกหนึ่งค่างตามแหล่งเงินกู้ ระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2553 จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้ยืมเงินจาก ก.ส.ท. มากที่สุดเป็นอันดับแรก รองลงมาคือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 การกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพิ่มมาเป็นอันดับแรก โดยธนาคารกรุงไทยเป็นสถาบันการเงินที่ปล่อยกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด รองลงมาคือธนาคารออมสินและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นแหล่งเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีแนวโน้มในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเหล่านี้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากอดีตกระทรวงมหาดไทยมีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการก่อหนี้และการจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างเข้มงวดและส่วนใหญ่จะเป็นหนี้ที่ขอกู้จากกองทุนพัฒนาท้องถิ่น โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของกิจกรรมหรือโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงิน (โดยไม่รวมเงินกู้เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสถานธนาฑูบาล) จะพบว่าโครงการที่มีการขอกู้ยืมมากที่สุด 5 อันดับ ซึ่งเรียงจากมากไปหาน้อยได้แก่ 1) โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานต่างๆ 2) โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3) โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์ 4) โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด และ 5) โครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ ดังปรากฏในตารางที่ 3



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ตารางที่ 3 แสดงประเภทของโครงการที่มีการกู้เงินมาที่สุทธระหว่างปี 2541-2555 (โดยเป็นจำนวนเงินที่ได้รับการอนุมัติและเป็นกรณีการกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น)

ที่	ประเภทโครงการ	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)	จำนวนเงินเฉลี่ยต่อโครงการ (ล้านบาท)
1	โครงการจัดซื้อที่ดินและก่อสร้างอาคารสำนักงานและอาคารต่างๆ	254	6,631.28	26.11
2	โครงการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	243	9,545.26	39.28
3	โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์	140	1,872.96	13.38
4	โครงการเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับตลาดสด	57	1,171.48	20.55
5	โครงการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์	43	829.43	19.29
	รวม	737	20,050.41	

ที่มา : พิชิตชัย กิ่งพวงและอัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี (2557: 139)

จากข้อมูลการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าแม้ว่าการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากขึ้น แต่การกู้เงินดังกล่าวก็ยังอยู่ในข้อกำหนดที่สอดคล้องตามกฎหมาย ที่จำกัดไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งทำการกู้ยืมเงินในระดับที่สูงมากเกินไปเมื่อเทียบกับระดับรายได้หรือรายจ่ายโดยรวมของหนี้สาธารณะทั้งประเทศ ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลการเป็นหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จากแหล่งเงินกู้ต่างๆ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2557 ของสำนักบริหารหนี้สาธารณะ(2557:4) พบว่า อปท. มีหนี้เงินกู้คงค้างเพิ่มมากขึ้นจากการรายงานผลในปี 2554 ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2555 : 1) จากจำนวนทั้งสิ้น 34,535.78 ล้านบาท เป็น 3,7988.27 ล้านบาท และเมื่อนำเงินกู้ของ อปท.

รวมกับหนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 42.02 เป็น 46.82 ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้หนี้สาธารณะต่อ GDP (Gross Domestic Product) มีค่าไม่เกินร้อยละ 60.00 หากพิจารณาสถานะหนี้เงินกู้คงค้างของ อปท. ในภาพรวมพบว่าหนี้ที่ อปท. ก่อคิดเป็นสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ อปท. ตั้งรายจ่ายในงบหมวดกลางเป็นการชำระหนี้เป็นลำดับแรก ดังนั้นโอกาสที่ภาระหนี้คงค้างของ อปท. จะก่อให้เกิดความเสียหายทางการคลังของประเทศในภาพรวมในระยะสั้นนั้นจึงมีไม่มาก

แต่อย่างไรก็ตามจากแนวโน้มการกู้ยืมเงินของอปท. ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในทุกปีก็มีโอกาสที่หนี้ของ อปท. จะมีนัยสำคัญและส่งผลต่ออัตราส่วนของ GDP



ของประเทศได้ เพราะปัจจุบันการดำเนินงานของ อปท. นั้นยังคงจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนหลักที่รัฐบาลจัดสรรให้ ซึ่งถือเป็นภาระหนี้แอบแฝงของภาครัฐที่มีได้รวมอยู่ในหนี้สาธารณะของประเทศและยังมีอาจทราบถึงสัดส่วนหรือจำนวนที่แท้จริงเนื่องจากไม่มีฐานข้อมูลที่ครบถ้วนเพราะฉะนั้นสถานะทางการคลังของ อปท. ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานการณ์คลังของรัฐบาลในอนาคตได้

3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาการก่อหนี้ของ อปท. ในอนาคต

จากปัญหาการกู้ยืมและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ บทความชิ้นนี้จึงได้ขอแนะนำเสนอแนวทางการปรับปรุงระเบียบวิธีการกู้เงินและการใช้จ่ายของ อปท. ดังต่อไปนี้

ประการแรกควรมีการจัดทำฐานข้อมูลการกู้เงิน การชำระหนี้เงินกู้ของ อปท. ให้เป็นระบบที่ชัดเจน ตรวจสอบได้และเป็นปัจจุบัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลการกู้เงินของ อปท. แก่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้แนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาการกู้เงินให้มีความเหมาะสม เพราะในอนาคตแนวโน้มการกู้ยืมเงินของ อปท. อาจจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นจึงควรมีการวางหลักเกณฑ์ที่ดีเพื่อกำกับการก่อหนี้ไว้ โดยเน้นแนวทางในการให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้บริหาร อปท. ในการจัดทำและการวิเคราะห์โครงการลงทุน รวมทั้งการมีนโยบายส่งเสริมการก่อหนี้ที่ดีของ อปท. ด้วย

ประการที่สอง ควรกำหนดให้ อปท. ที่ได้รับอนุมัติการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต้องรายงานผลการกู้เงินหลังจากทำสัญญากู้เงินแล้วให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทราบพร้อมทั้งขอความร่วมมือจากสถาบัน

การเงิน พิจารณา ทบทวน ความเหมาะสมและจำเป็นของโครงการในการที่จะอนุมัติเงินกู้ให้แก่ อปท. ซึ่งจะเป็นมาตรการช่วยตรวจสอบ พิจารณาโครงการที่ทำได้แล้วอาจไม่ประสบผลสำเร็จได้อีกวิธีหนึ่ง

ประการที่สาม ควรมีการกำหนดมาตรการแนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการที่มีการกู้เงินไปดำเนินการในพื้นที่เป็นประจำทุกปี เพื่อให้ทราบว่าโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หากมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานก็จะสามารถแก้ไขได้ทันสถานการณ์

ประการสุดท้ายคือควรมีการทบทวนหลักเกณฑ์การกู้เงินโดยกำหนดให้ อปท. ทุกแห่งที่มีการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบ พร้อมทั้งการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบตั้งแต่การเริ่มทำสัญญาเงินกู้การรายงานความก้าวหน้าไปจนถึงแล้วเสร็จโครงการ

สรุป

ปัจจุบันการกู้ยืมเงินถือได้ว่าเป็นวิธีการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นิยมอีกรูปแบบหนึ่งและมีแนวโน้มในการกู้ยืมเงินมาใช้ในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การกู้ยืมเงินอาจจะนำมาซึ่งรายได้แต่นำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่ายหนี้ที่เกิดขึ้นในอนาคตตามมาด้วยเช่นกัน แม้ว่าในขณะนี้ระดับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในขั้นที่ส่งผลกระทบต่อระดับหนี้รวมสาธารณะของประเทศมากแต่หากมีการกู้ยืมและก่อหนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีมาตรการด้านการควบคุม ตรวจสอบกำกับการใช้จ่ายแล้ว การก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นอาจนำมาซึ่งส่งผลเสียหายให้แก่ประเทศได้ในที่สุด ดังนั้นการพัฒนาระบบติดตาม



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพก็จะช่วยสามารถป้องกันการใช้จ่ายเงินกู้ที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้ และนอกจากการหารายได้ของท้องถิ่นด้วยวิธีการกู้ยืมเงินแล้วท้องถิ่นควรจะหันกลับมาพัฒนาแหล่งรายได้ที่เป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการกู้ยืมเงิน โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นการพัฒนาบุคลากร ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะวิธีการดังกล่าวนอกจากจะเป็นวิธีการหารายได้ทางตรงที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เองแล้วยังเป็นการส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้อีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม.(2555,มิถุนายน). **นวัตกรรมท้องถิ่นสร้างสรรค์**.สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์.60 (1),1-2.

ดวงมณี เลาวกุล. (2555). **การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เป็นไท.

ดวงมณี เลาวกุลและคณะ. (2555). **โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานและสนับสนุนการดำเนินงานสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะที่ 1**. กรุงเทพฯ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.

ไทยโพสต์. (2555). **สตง.จับ'ปู'หนี้เงินกู้อปท.3.4 หมื่นล.**สืบค้นค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม,2557,จาก [www.ryt9.com:http://www.ryt9.com/general/tag/%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%82%E0%B8%9E%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B9%8C/2012-11-16-00:00:00/](http://www.ryt9.com/general/tag/%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B9%82%E0%B8%9E%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B9%8C/2012-11-16-00:00:00/).

ปริญดา สุทีสสิริ.(2556).**ความท้าทายของการบริหารอปท: มิติด้านการคลัง**. สืบค้นค้นเมื่อ9 พฤษภาคม,2557, จาก www.bangkokbiznews.com:http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/jangsibia.

พิสิษฐ์ ลีลาวิชโรภาส. (2555).**เผย อปท.ทั่วประเทศตั้งแตก-ใช้เงินผิด ก่อหนี้ห้ำเสียด่วนตัวระบบตรวจสอบล้มเหลว แนะนำแก้ชาวบ้านร่วมสอดส่อง**. สืบค้นค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม,2557, จาก [www.matichon.co.th :http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345809594&grp_id=03&catid=&subcatid=](http://www.matichon.co.th: http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1345809594&grp_id=03&catid=&subcatid=).

พิชิตชัย กิ่งพวง.(2555). **ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาอุดรดิตถ์**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.

พิชิตชัย กิ่งพวงและอัครณณ์ วงศ์ปรีดี. (2557). **สถานะภาพปัจจุบันของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาจังหวัดอุดรดิตถ์**. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.11(2).

วีระศักดิ์ เครือเทพ.(2554). **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือสำหรับนักบริหารท้องถิ่นยุคใหม่**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า



วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
ได้รับการประเมินคุณภาพวารสารวิชาการอยู่ในฐานข้อมูล TCI กลุ่ม 1

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2555). เจาะลึกปัญหา กรณี

อบต. น้ำกล้า หน้ท่วม ขาดวินัยทางการ

คลัง. สืบค้นค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม, 2557,

จาก

www.siamintelligence.com:<http://www.siamintelligence.com/municipality-financial-discipline>.

สุนทรชัย ซอทยศ. (2555). ปัญหาในการกู้ยืมเงินของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในประเทศไทย.

รัฐสภาสาร, (60), 56-85.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.(2555). หนังสือสำนักงาน

ตรวจเงินแผ่นดิน ตัวนมาก ที่ ตผ0015

/4923.สืบค้นค้นเมื่อ 9 พฤษภาคม, 2557,

จาก

www.nmt.or.th/DocLib11/Annual%20Conference55/.../31052555_1.pdf.

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). การเก็บ

รวบรวมข้อมูลหนี้ค้างขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นค้นเมื่อ 15

กันยายน, 2558, จาก

www.pdmo.go.th/upload/debtlocal_pdf/pdf_11092014144307.pdf