

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการกู้ยืมเงิน

GENERAL SUPERVISION OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS CASE STUDY: LOANING MONEY

ศิริขวัญ โสดา¹

SIRIKHWAN SODA

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาและความจำเป็นของหลักความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ปัญหาและอุปสรรคของความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและระเบียบกระทรวงมหาดไทย และเพื่อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมีความเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลางโดยเฉพาะในเรื่องการกู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยมีขอบเขตการศึกษา คือ หลักความเป็นอิสระในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแล กฎหมายและหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เน้นการศึกษาค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิชาการ งานวิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตำรา หรือหนังสือต่างๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ รายงานการประชุม รายงานการสัมมนา ตลอดจนบทความจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ประกอบการศึกษาในครั้งนี้

จากการศึกษาพบว่าในกรณีการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มีการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางโดยกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัด และเมื่อได้รับการพิจารณาในระดับจังหวัดแล้วต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอีก และหากเป็นกรณีที่กู้ยืมเงินเกินกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไปเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางที่นอกจากมีขั้นตอนที่มากมายแล้วยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลยังคงจำเป็นที่จะต้องมีเพื่อเป็นการควบคุมและป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ควรปรับลดการกำกับดูแลเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีความเป็นอิสระที่มากขึ้น ส่วนการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีความหมายในระดับจัดตั้งบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการกู้ยืมเงินได้ แต่้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้เนื่องจากไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินของ้องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ถึงแม้จะมีการยกสถานะของ้องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลตำบลซึ่งเป็น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่สามารถกู้ยืมเงินได้

¹ นักศึกษานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ซึ่งกรณีนี้เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ ดังนั้น ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการกู้ยืมได้ แต่ถึงอย่างไรควรกำหนดวงเงินไม่ให้เกิน 50 ล้านบาท

คำสำคัญ : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น; ความเป็นอิสระ; การกำกับดูแล; การกู้ยืมเงิน

ABTRACT

The objectives of this study are to study the concept, the theory, the derivation and the necessity of the independence in decentralization to local general administrative organizations, case study: supervision of loaning money of local general administrative organizations, problem issue of the independence in decentralization to local general administrative organizations, case study: supervision of loaning money of local administrative organizations and the statute of ministry of interior. To suggest that the local administrative organizations should be able to sustain the independence in decentralization without the intervention from the federal government especially in loaning money by establish the specific laws. The scopes of this study are the independence of loaning money from local government organizations under supervision, loaning laws and regulation of the local government organizations. This study emphasizes in documentary research by studies and analyzes information from academic work, thesis, research, treatise or various book from Thailand and overseas, conference report, seminar report, and the implicated articles on the internet.

From the study found that loaning from the local general government organizations such as Provincial Administration Organization and Municipality Office have been supervised by Federal government. These local government organizations need to be considered by the Provincial Committee. After the consideration they need governor to reconsider it. If the loaning amount is greater than 50 million baht, the governor need the Ministry of Interior to approve it. This working model of the Federal government have a lot of procedure and makes the local government organization dependence on decentralization. However, the supervision still necessary in order to control and prevent damage to the local government organization. There should be the reducing of the supervision for the purpose of the independence of the local government organization. About the sub-district government loaning, there are the laws that allow the sub-district government to take on loan, but the sub-district government cannot take on loan because there is no Ministry of Interior order that indicate formula, condition and method about taking on loan of the sub-district government. Although the sub-district government have been raised their status into sub-district Municipality that make them be able to be loaning the money. This is just solving the symptoms not the root cause. Therefore, there should be the rules that the local government organizations could loan money but not more than fifty million baht

Keywords: Administrative Organizations; Independence; Supervision; Loaning Money

บทนำ

ภายหลังจากที่รัฐบาลพยายามที่จะผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะจัดหารูปแบบที่เหมาะสมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตลอดเวลาที่ผ่านมาและก็ไม่อาจปฏิเสธความล้มเหลวที่มีตลอดมาเช่นกัน จนกระทั่งได้ข้อสรุปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากโครงสร้างภายในที่มีการเปลี่ยนแปลงแล้วยังส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายนอกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมุ่งสู่ระบบโครงสร้างรูปแบบสองชั้น (Two-Tier System) ซึ่งมี 2 รูปแบบ อันได้แก่ โครงสร้างชั้นบน (Upper-Tier) ที่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัด และโครงสร้างระดับล่าง (Lower-Tier) ที่มีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจในการดำเนินภารกิจภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และในส่วนของโครงสร้างภายในนั้นมีการปรับเปลี่ยนจากเดิมที่ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางและเป็นไปในรูปแบบของข้าราชการประจำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาจากเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการมีความเป็นอิสระมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางนั้นได้มอบอำนาจให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินกิจการบางอย่างและจัดการปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตนเองซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและเข้าใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกันทั้งด้านความต้องการและทรัพยากรย่อมไม่มีผู้ใดเข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เท่ากับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางนั้นได้มอบอำนาจให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินกิจการบางอย่างและจัดการปกครองท้องถิ่นได้ด้วยตนเองซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมและเข้าใจระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกันทั้งด้านความต้องการและทรัพยากรย่อมไม่มีผู้ใดเข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เท่ากับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงโดยความเป็นอิสระนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามความในมาตรา 249 และในมาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนกิจกรรมอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างอิสระ¹

แน่นอนที่สุดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ตามหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจนั้นได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ได้แก่ ความเป็นอิสระในด้านการกำหนดนโยบาย ความเป็นอิสระในด้านการวางแผน ความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับ ความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ความเป็นอิสระในด้านการคลัง ความเป็นอิสระในด้านบุคลากร และความเป็นอิสระในการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น และในการดำเนินกิจการและภารกิจต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินไปได้ เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องได้รับการกระจายอำนาจพร้อมทั้งให้ความเป็นอิสระทางด้านการคลังด้วย

การกระจายอำนาจทางการคลังให้ท้องถิ่นคือการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด สร้างความรับผิดชอบทางการคลัง

ของท้องถิ่น มอบอำนาจการหารายได้แก่ท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง และท้องถิ่นยังกำหนดและจัดทำงบประมาณเป็นของตนเอง เพราะถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นแล้วก็คงมีอีกกล่าวได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อการตอบสนองต่อความต้องการและการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อีกทั้งความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังเป็นการส่งเสริมการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการตัดสินใจ และยังเป็นเครื่องมือที่แสดงถึงความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และด้านคุณภาพของการดำเนินงาน ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเพียงรูปแบบของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลไปสู่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการคลังท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญโดยเฉพาะการคลังในส่วนของการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่าสำคัญมากต่อการกำหนดภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดรายได้ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยในการขับเคลื่อนนโยบายบริการสาธารณะ และหารายได้ที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีต่างนั้นไม่เพียงพอต่อการจัดสรรเพื่อบริการสาธารณะและนโยบายอื่น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องทำการกู้ยืมเงินจากองค์กร สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่น ๆ

ในปัจจุบันกฎหมายได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถกู้ยืมเงินได้อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดอำนาจในการกู้ไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73 (7) ได้บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นอาจมีรายได้จาก (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความ

เห็นชอบจากรัฐมนตรี” ในส่วนของเทศบาลนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 66 (6) ได้บัญญัติไว้ว่า “เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ” และการกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว นอกจากการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้ จึงเกิดปัญหาการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รักษากรอบวินัยทางการคลังจนกระทั่งกระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา โดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะขอกู้เงินนั้นนอกจากจะได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่นแล้วนั้นยังจะต้องผ่านการพิจารณาในระดับจังหวัดเสียก่อน ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีการกำหนดเกี่ยวกับรายได้ซึ่งเกิดการกู้ยืมเงินไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 83 ซึ่งบัญญัติไว้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่มี นั่นก็หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความสามารถในการที่จะทำการกู้ยืมเงินเนื่องจากไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้การรับรองไว้

ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับรายได้ที่มาจากการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) กรณีการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลก่อนการทำการกู้ยืมเงินนั้นขัดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลนั้นควรมีอยู่ในรูปแบบใดจึงเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

2) องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กควรมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม

กับสถานะหรือภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลในการ
กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมาและความจำเป็นของหลักความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ศึกษาการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทย
3. เพื่อเสนอแนะ ให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากการกระจายอำนาจ ปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางหรือมีการกำกับดูแลแต่ให้น้อยที่สุด เฉพาะในเรื่องการกู้ยืมเงิน

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ
หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ โดยในท้องถิ่นมีหน่วยงานที่เป็นของตนเองทำหน้าที่ในการบริหารงานหรือดำเนินงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจมักเป็นการชี้ให้เห็นถึงการแบ่งอำนาจหน้าที่ๆ จำเป็นระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและการชี้ให้เห็นถึงการมีปฏิสัมพันธ์ในรูปของความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น²

การกระจายอำนาจนั้นได้ถูกอธิบายความหมายออกไปในหลากหลายมิติ ดังนี้

1.1 การกระจายอำนาจทางการเมือง การกระจายอำนาจจะถูกชี้ให้เห็นถึงการมีอำนาจในการตัดสินใจที่เป็นอิสระบนพื้นฐานของอำนาจที่ได้รับการแบ่งสรรและความร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจของท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระอาจเกิดขึ้นจากกลไกการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นของคนในท้องถิ่นเอง³

1.2 การกระจายอำนาจทางนโยบาย มักอธิบายถึงการมีอำนาจของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นตามภารกิจและกิจการที่ได้รับ การแบ่งสรรมาจากส่วนกลาง อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น การดูแลทรัพยากรในท้องถิ่น เป็นต้น⁴

1.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง มักเป็นการอธิบายถึงความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น โดยอาจหมายถึงความมีอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่นที่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ผ่านการจัดเก็บภาษี สัดส่วนงบประมาณระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น และความสามารถในการแสวงหารายได้เองของท้องถิ่น⁵

2. ความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
ความเป็นอิสระ คือ ความสามารถในการตัดสินใจอิสระแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของรัฐ เมื่อมีอิสระในการตัดสินใจก็ย่อมต้องผูกพันต่อการกระทำที่เกิดจากการตัดสินใจของตนเอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นคือการที่ท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะปกครองตนเอง

² Fumihiko Saito, *Foundation for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective* (New York: Springer, 2008), p.4; Jonathan Rodden, "Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement" in *Comparative Politics* 36:4, July 2004, pp.481-500.

³ ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์, *คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจ จังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด* (นครปฐม: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา, 2557), หน้า 14.

⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14.

⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 14.

สามารถออกกฎหมาย กำหนดนโยบายขั้นพื้นฐาน กำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง⁶

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครอง⁷ ดังนั้นความเป็นอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นอิสระ ในด้านสำคัญๆ อันได้แก่

2.1 ความเป็นอิสระในด้านนโยบาย ท้องถิ่นควรที่จะกำหนดนโยบายในการพัฒนาพื้นที่ได้ด้วยตนเอง ไม่ควรที่จะปล่อยให้รัฐบาลกลางเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น

2.2 ความเป็นอิสระในด้านการวางแผน การวางแผนหรือกำหนดขั้นตอนเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้โดยในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแผนการและขั้นตอนเอง

2.3 ความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับ การที่นโยบายในแต่ละท้องถิ่นจะมีความและสามารถขับเคลื่อนไปสู่ความสำเร็จได้นั้น ท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้ออกข้อบังคับท้องถิ่นเอง

2.4 ความเป็นอิสระในด้านการบริหาร ท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารโครงการและจัดการงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ควรให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น เพราะอาจทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเนื่องจากต้องคอยเอาอกเอาใจเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลางที่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ

2.5 ความเป็นอิสระในด้านการคลัง การใช้จ่ายจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะนำพาท้องถิ่นไปสู่ความสำเร็จ⁸ ดังนั้นแล้วท้องถิ่นควรมีอิสระในการหารายได้และสามารถกำหนดวิธีการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง เพราะท้องถิ่น

ย่อมสามารถประเมินวิธีการและกำหนดค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมกับนโยบายของตนเองได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

2.6 ความเป็นอิสระในด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่ในเรื่องของการจัดสรรกำลังพลของตนให้สอดคล้องกับความจำเป็นในงานและสถานภาพทางการเงินการคลัง

2.7 ความเป็นอิสระในการมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารได้โดยต้องมาจากการเลือกตั้งโดยคนในท้องถิ่น

3. หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ที่รัฐมีอำนาจควบคุมท้องถิ่นแล้วเราอาจสรุปได้ว่ามีระบบการควบคุมท้องถิ่นอยู่ 3 ระบบด้วยกัน มิใช่เพียงระบบกำกับดูแลเท่านั้น ระบบการควบคุมท้องถิ่นในปัจจุบันมี 3 ระบบได้แก่⁹

3.1 ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้มากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือออกกฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็จะเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อศาลยุติธรรม ระบบควบคุมแบบนี้ จึงวางน้ำหนักอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและการปกครอง

3.2 ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครอง ระบบนี้เป็นระบบที่ประเทศฝรั่งเศสใช้เมื่อหลังปี ค.ศ. 1982 โดยเป็นระบบที่เจ้าหน้าที่

⁶ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 228.

⁷ คณิต ธิ นคร และคณะ, *ทำไมจังหวัดต้องจัดการตนเอง*, (นนทบุรี: บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด, 2558), หน้า 123.

⁸ ปรีชา สุวรรณทัต, *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), หน้า 320.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: เอ็กเซเปอร์เน็ท, 2557), หน้า 45.

ของรัฐ โดยเฉพาะในระบบราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไม่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวด้วยตนเอง แต่จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา

3.3 ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ระบบนี้เป็นระบบที่เราเรียกว่า “การกำกับดูแล” นั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมถึงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ระบบการกำกับดูแลนี้จึงวางน้ำหนักการควบคุมอยู่ที่ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่นโดยตรง ไม่ใช่ประชาชนเหมือนอย่างในระบบแรก

4. การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยวัตถุประสงค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นในการพัฒนาเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิต สังคม และส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น โดยการดำเนินกิจการดังกล่าวจำเป็นต้องมีเงินทุนสำหรับดำเนินการ ซึ่งเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอุดหนุนจากส่วนกลางนั้นไม่อาจเพียงพอต่อการใช้เพื่อดำเนินการกิจการ ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้โดยไม่มีหยุดชะงักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีรายได้ อย่างอื่น การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน ดังนี้

4.1 การกู้ยืมเงินเพื่อทดแทนการขาดสภาพคล่องด้านการเงินในระยะสั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะทำการกู้ยืมเงินเพื่อทดแทนหรือชดเชยการขาดสภาพคล่องในระยะสั้นนั้นถือเป็นเรื่องปกติขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นทั่วไป เพราะความไม่สม่ำเสมอของแบบแผนรายรับของรัฐบาล โดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการเบิกเงินเกินบัญชีถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการกู้ยืม

4.2 กู้ยืมเงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปกติเพราะในบางครั้งรายจ่ายไม่มีความสัมพันธ์กับรายรับ ทำให้การคลังขาดสภาพคล่อง

4.3 เพื่อลงทุนในการซื้อเครื่องมือและจัดทำหรือซื้อโรงงานที่มีอายุการใช้งานในระยะยาว การลงทุนเครื่องจักรซื้อเครื่องมือและโรงงานนั้นไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าจะไม่เกิดปัญหา เนื่องจากการจัดซื้อดังกล่าวถือเป็นการลงทุนประเภทหนึ่งและเป็นค่าใช้จ่ายที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงที่ไม่สามารถกำหนดได้หรือไม่มีความสม่ำเสมอ อีกทั้งของบางประเภทอาจไม่ใช่ว่าจะจัดซื้อใหม่แต่เป็นการซ่อมบำรุงส่วนที่สึกหรอหรือค่าเสื่อมสภาพ จึงก่อให้เกิดรายจ่ายที่ไม่สม่ำเสมอ

4.4 เพื่อใช้ลงทุนกับโครงการที่ให้ผลตอบแทนซึ่งผลตอบแทนดังกล่าวเป็นรายรับโดยการลงทุนชนิดนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ โดยการลงทุนนี้เพื่อใช้สำหรับโครงการพัฒนาหรือสาธารณูปโภค จึงจำเป็นที่จะต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้สำหรับการลงทุนชนิดนี้

4.5 เพื่อใช้สำหรับโครงการเพื่อการพัฒนาที่มีระยะเวลายาวนาน การใช้เงินที่กู้ยืมมาสำหรับโครงการเพื่อการพัฒนาที่มีระยะยาวนั้นไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงซึ่งรายได้ดังกล่าวท้องถิ่นทั่วโลกนั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป พบว่าสัดส่วนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุนที่มาจาก การกู้ยืมเงินนั้น แตกต่างกันร้อยละ 86 ในแคนาดาร้อยละ 80 ในเบลเยียมร้อยละ 16 ในสวีเดนเท่ากับญี่ปุ่นร้อยละ 17.5

ดังนั้น ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจที่จะกู้ยืมเงินมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมของส่วนท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามก็ควรที่รัฐบาลในแต่ละประเทศจะต้องหามาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสม โดยการควบคุมการกู้ยืมที่เข้มงวดมากที่สุด คือการให้ส่วนท้องถิ่นเสนอขออนุมัติกู้เงินต่อรัฐบาลเป็นรายการๆ

ไป รัฐบาลอาจอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินแต่การกู้ยืมเงินนั้นต้องกู้โดยรัฐบาล(กระทรวงการคลัง) เป็นผู้ค้ำประกันหรือไม่ก็ได้ แต่วิธีนี้ยังมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ใช้มาตรการดังกล่าว ส่วนวิธีการควบคุมที่นิยมกันมากคือการควบคุมโดยการกำกับดูแลเพดานเงินกู้หรือภาระการใช้คืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ในสัดส่วนที่ไม่เสี่ยงหรือไม่สูงจนเกินไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการเงินการคลังเป็นสำคัญ นอกจากบางประเทศอาจใช้ระบบ “กลไกตลาด” เป็นตัวควบคุมการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวิธีการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินในตลาดการเงินและตลาดเงินทุนหลักทรัพย์ โดยรัฐบาลนั้นไม่เข้าไปแทรกแซงหรือตรวจสอบใด ๆ กรณีนี้ผู้ให้กู้จะต้องรับผิดชอบตนเอง โดยมีกลไกเปิดเผยข้อมูลการค้ำประกันและประเมินความเสี่ยงของหลักทรัพย์ ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับประเทศที่มีการพัฒนาด้านการตลาดการเงินและหลักทรัพย์ไปมากแล้ว

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาหลักความเป็นอิสระในการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลภายใต้การกำกับดูแลก่อนการกู้ยืมเงิน

สมมติฐานของการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบให้เหมาะสมกับทรัพยากรและยังตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องอาศัยปัจจัยประการหนึ่งที่มีความสำคัญคือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ หลายๆ คราวการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรอแต่งบประมาณจากส่วนกลางอย่างเดียวก็ทำได้เพียงพอต่อการบริหารจัดการไม่ รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่อาจสร้างกำไรได้อย่างเพียงพอ การกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนต่างๆ จึงถือเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะกู้ยืมเงินได้นั้นจะต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลางเสียก่อนและต้องปฏิบัติตามระเบียบของบังคับของกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักอิสระของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่อาจเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นแม้จะมีกฎหมายกำหนดให้สามารถมีรายได้จากการกู้ยืมเงินได้แต่หาได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับการกู้ยืมเงินดังกล่าวไม่จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกู้ยืมเงินได้ซึ่งย่อมขัดกับหลักความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง

วิธีการดำเนินการวิจัย

เน้นการศึกษาค้นคว้าแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากงานวิชาการ งานวิทยานิพนธ์ งานวิจัย ตำรา หรือหนังสือต่าง ๆ ทั้งของไทยและต่างประเทศ รายงานการประชุม รายงานการสัมมนา ตลอดจนบทความจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ประกอบการศึกษาในครั้งนี้

สรุปผลการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการรับรองสถานะให้เป็นองค์กรตามรูปแบบการกระจายอำนาจโดยเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็อิสระ ปราศจากการแทรกแซงตามระบบของสายงานบังคับบัญชาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งการกำกับดูแลนั้นมิใช่การใช้อำนาจอย่างเช่นเดียวกับการบังคับบัญชาแต่การใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องมีกฎหมายรองรับให้ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลนั้นสามารถกำกับดูแลได้ เมื่อพิจารณากรณีการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วน

จังหวัด เทศบาล) พบว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะทำการกู้ยืมเงินได้นั้นต้องเป็นการกู้ยืมเงินเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น การอาศัยเงินทุนจากรัฐบาลกลางนั้นอาจไม่มีความเพียงพอสำหรับโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องรักษารอบวินัยทางการคลังไปพร้อมกัน

หากเป็นกรณีที่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดของภูมินั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน แต่หากเป็นกรณีของเทศบาลนั้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่หากเป็นกรณีการกู้ยืมเงินในอัตราที่กู้ยืมไม่เกิน 50 ล้านบาท ระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย²

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการกิจและหน้าที่หลักไม่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมุ่งพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต และส่งเสริมการประกอบสัมมาชีพและสร้างรายได้ของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น โดยในกฎหมายจัดตั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 83 กำหนดให้องค์กรการบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้เพื่อใช้จ่ายในโครงการที่จำเป็นขององค์กรบริหารส่วนตำบล แต่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่อาจสามารถกู้ยืมเงินได้เนื่องจากไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดหลักเกณฑ์หรือให้อำนาจแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลให้สามารถกู้ยืมเงินได้ ซึ่งเมื่อสถานะไม่สามารถกู้ยืมเงินได้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มักแก้ปัญหาด้วยการยกฐานะตนเองในเป็นเทศบาลตำบลเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกรับรองให้สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุและอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

สามารถกู้ยืมเงินทั้งที่จริงแล้วการยกสถานะนั้นอาจไม่มีความจำเป็นเลยหากมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการกู้ยืมเงินได้

อภิปรายผลการวิจัย

ภารกิจและความมุ่งหวังที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเข้าถึงประชาชนและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่ได้รับความไว้วางใจในด้านต่าง ๆ แต่ถึงอย่างไรความไว้วางใจนั้นยังคงถูกจำกัดด้วยการกำกับดูแลจากส่วนกลาง รัฐบาลมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไว้วางใจอย่างเต็มรูปแบบ ในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีความไว้วางใจในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้ อีกทั้งการกู้ยืมเงินนั้นกฎหมายในระดับจัดตั้งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการกู้ยืมเงินได้ด้วยความเป็นอิสระแต่ถึงอย่างไรการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังคงมีการกำกับดูแล โดยรูปแบบการกำกับดูแลเกี่ยวกับกรณีการกู้ยืมเงินนั้นถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้อนุญาตหรือให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับดูแลที่มีลักษณะในทางกฎหมายคล้ายเงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมนั้นมีผลบังคับใช้หรือไม่มีผลบังคับใช้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องจัดทำนโยบายนำเสนอคณะกรรมการระดับจังหวัดซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ เมื่อผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการขั้นตอนต่อไปคือการขอความเห็นชอบ อนุญาตหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนแต่หากเป็นกรณีที่วงเงินการกู้ยืมไม่เกิน 50 ล้านบาท เพื่อเป็นการลดขั้นตอนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติแทนราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าถึงอย่างไรการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องได้รับการกำกับดูแลทำให้ขาดความเป็นอิสระตามหลักความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงอย่างไรตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางมีความพยายามในการผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระปราศจากกลางแทรกแซงจากส่วนกลางอย่างมากแต่ก็ยังคงไม่สามารถทำได้เท่าที่ควร เพื่อสนับสนุนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเพิ่มเงื่อนไขและหลักเกณฑ์สำหรับการพิจารณาเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการถือการบริหารส่วนตำบลนั้นพบว่าในกฎหมายจัดตั้งนั้นได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการกู้ยืมเงินได้ แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำการกู้ยืมเงินได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาด้านภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าส่วนใหญ่มีภารกิจหลักที่จำต้องท้องถิ่นคล้ายคลึงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ แต่ด้วยขนาดของการแบ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจัดว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ถึงจะเป็นองค์กรขนาดเล็กแต่ความสำคัญคือการจัดทำภารกิจต่อท้องถิ่น เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำการกู้ยืมเงินได้สุดท้ายนำไปสู่การยกสถานะเพื่อให้เข้าเงื่อนไขในการพิจารณาขอกู้ยืมเงินได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าการยกสถานะเพื่อให้เข้าเงื่อนไขที่สามารถกู้ยืมเงินได้นั้นเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ ดังนั้นแล้วควรมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อาจมีการกำหนดเงื่อนไขบางประการ เช่น กำหนดวงเงินการกู้ยืมให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกู้เกิน 50 ล้านบาท เป็นต้น

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐซึ่งเป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างของไทยอย่างองค์การบริหาร

ส่วนตำบลนั้นแม้จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาชุมชนซึ่งจำเป็นต้องใช้ทุนเพื่อการพัฒนา กลับไม่ได้อำนาจหรือความเป็นอิสระอย่างที่ควรจะเป็น โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการแทนส่วนกลางโดยความเป็นอิสระ แต่แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระแต่ท้ายที่สุดแล้วกระทำนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานผู้ใช้อำนาจดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการก่อให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องใช้เงินทุนในการดำเนินงานและการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้เงินงบประมาณนั้นคงไม่เพียงพอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องต้องทำการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อทดแทนการขาดสภาพคล่องทางการเงินและให้การดำเนินงานตามโครงการนั้นไม่หยุดชะงัก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการกู้ยืมเงินและทำสัญญากู้ยืมต้องได้รับความเห็นชอบ หรือการอนุญาตอนุมัติจากส่วนกลางเสียก่อน จึงจะสามารถทำสัญญากู้ยืมเงินได้ ซึ่งเมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานครที่มีความเป็นอิสระอย่างสูงให้ระบบการถ่วงดุลอำนาจ สภาท้องถิ่นเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญในการกู้ยืมเงินของกรุงเทพมหานครคือการที่สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลและให้ความเห็นชอบกับนโยบายการกู้ยืมเงินของกรุงเทพมหานคร ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้เป็น การสอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสที่ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จะเห็นได้ว่าในกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการกู้ยืมเงินนั้นในกรณีของเทศบาลนั้นกำหนดให้ต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลเสียก่อน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแต่มีสภาท้องถิ่นของตนเองเป็นผู้ทำหน้าที่ที่กลั่นกรองความสมเหตุสมผล ซึ่ง

น้ำหนักระหว่างประโยชน์และผลเสียที่ประชาชนจะได้รับในลำดับแรก แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่องการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเพียงแผนการกู้ยืมเงินของเทศบาลเท่านั้นที่ต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล โดยในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นให้เสนอแผนการกู้ยืมเงินต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดเลย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในการกู้ยืมเงินไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดควรต้องเสนอแผนนโยบายการกู้ยืมเงินให้สภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กลั่นกรองและอนุญาตเสียก่อนๆ ที่จะเสนอให้ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาฯ ต่อไป และนอกจากนั้นแล้วก่อนที่จะเสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเผยแพร่

ดังนั้นการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการกำกับดูแลจากส่วนกลางแต่การกำกับดูแลนั้นควรลดน้อยลงและเพิ่มความเป็นอิสระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยควรออกระเบียบโดยเพิ่มหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน โดยการกำหนดให้กู้ยืมเงินในวงเงินไม่เกิน 30 ล้านบาทควรเสนอให้สภาท้องถิ่นอนุญาตและเสนอให้คณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณา หากเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอแผนนโยบายการกู้ยืมเงินดังกล่าวดำเนินการทำสัญญากู้ได้เลย แต่หากเป็นกรณีที่วงเงินการกู้ยืมอยู่ที่ 30 ล้านบาทขึ้นไปไม่เกิน 50 ล้านบาท เมื่อได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะกรรมการควรเสนอแผนดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติก่อนที่จะดำเนินการทำสัญญากู้เงิน หากเป็นแผนนโยบายที่มีวงเงินการกู้เกินกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไปนอกจากควรได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนั้นแล้วก่อนที่จะเสนอเสนอโยบายต่อสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการกู้ยืมเงินให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้โต้แย้งและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน อีกทั้งยังเป็นการ

สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง¹⁰ ในการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ในขณะที่จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มี ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2561 กำหนดเกี่ยวกับข้อเสนอในการให้ผู้บริหารต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการกู้ยืมเงินให้แก่ประชาชนให้ท้องถิ่นดังกล่าวไว้แล้ว

และเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและเห็นภาพเกี่ยวกับการลดขั้นตอนการกำกับดูแลการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ผู้ศึกษาขอเสนอแนะขั้นตอนให้การขอกู้ยืมเงินดังต่อไปนี้

1.1 ในกรณีการกู้ยืมเงินในวงเงินที่ไม่เกิน 30 ล้านบาท

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแล้วให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลดำเนินการได้เลย (ทำสัญญากู้ยืมเงิน)

1.2 ในกรณีการกู้ยืมเงินในวงเงินตั้งแต่ 30 ล้านบาทขึ้นไป แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

¹⁰ เกรียงศักดิ์ โชติจรุงเกียรติ, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*, (วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล เล่มที่ 1 ปีที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558), หน้า 52

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและอนุญาตแล้วให้เสนอโครงการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลดำเนินการได้เลย (ทำสัญญากู้ยืมเงิน)

1.3 กรณีการกู้ยืมเงินในวงเงินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและอนุญาตแล้วให้เสนอโครงการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้พิจารณาต่อไป

(5) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วอนุญาต อนุมัติและให้ความเห็นชอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถกู้ยืม ก็ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการตามแผนโครงการดังกล่าวได้เลย (ทำสัญญากู้)

2. องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับที่มีอยู่มาช้านานแต่ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลพึงถูกรับรองให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ พ.ศ.2540 แต่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นถูกจำกัดทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อีกทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่อาจปฏิเสธ

ดังนั้นแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีเป้าหมายหลักเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบอื่น ๆ คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการก่อให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรสามารถดำเนินการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ กระทรวงมหาดไทยจึงควรมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้และควรกำหนดขั้นตอนให้เป็นรูปแบบขั้นตอนก่อนทำสัญญากู้ยืมเงินเช่นเดียวกัน้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้โดยควรกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้ยืมเงินได้ไม่เกินวงเงิน 50 ล้านบาทเท่านั้น โดยควรมีขั้นตอนในการพิจารณาดังนี้

2.1 ในกรณีวงเงินการกู้ไม่เกิน 10 ล้านบาท

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแล้วให้้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้เลย (ทำสัญญากู้ยืมเงิน)

2.2 ในกรณีการกู้ยืมเงินวงเงินกู้ตั้งแต่ 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 30 ล้านบาท

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและอนุญาตแล้วให้เสนอโครงการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้เลย (ทำสัญญากู้ยืมเงิน)

2.3 วงเงินกู้ตั้งแต่ 30 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท

(1) เสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นให้เป็นผู้พิจารณาอนุญาตในลำดับแรก

(2) เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นแล้วให้เสนอโครงการต่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาต่อไป

(3) เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาและอนุญาตแล้วให้เสนอโครงการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วให้เสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นผู้พิจารณาต่อไป

(5) เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วอนุญาต อนุมัติและให้ความเห็นชอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถกู้ยืม ก็ได้ให้องค์การปกครอง

ส่วนตำบลดำเนินการตามแผนโครงการดังกล่าว (ทำสัญญากู้)

หมายเหตุ คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(2) ปลัดจังหวัด

(3) คลังจังหวัด

(4) สรรพากรพื้นที่

(5) พาณิชย์จังหวัด

(6) โยธาธิการและผังเมือง

(7) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด

(8) หัวหน้าสำนักงานที่ดินจังหวัด

(9) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ผู้ว่าฯ เห็นสมควรไม่เกิน 3 หน่วยงาน

(10) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 3 คน

(11) ท้องถิ่นจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(12) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

เอกสารอ้างอิง

เกรียงศักดิ์ โชติจรุงเกียรติ. (2558). *การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร*. วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล เล่มที่ 1 ปีที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558).

คณิต ณ นคร และคณะ. (2558). *ทำไมจังหวัดต้องจัดการตนเอง*. นนทบุรี: บริษัท มาตา การพิมพ์ จำกัด.

ชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. (2557). *คลื่นลูกที่สองของการกระจายอำนาจจังหวัดจัดการตนเองและนครแม่สอด*. นครปฐม: สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา.

ธเนศวร เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ปรีชา สุวรรณทัต. (2557). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2557). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.

Fumihiko Saito, (2008). *Foundation for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective* (New York: Springer, 2008), p.4;

Jonathan Rodden, (2004). *Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement*. in *Comparative Politics* 36:4, July 2004, pp.481-500.