

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัด เชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบในการกำหนดแนวทาง การศึกษาเกี่ยวกับข้อจำกัด ปัญหาหรือสาเหตุ อันเป็นอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของ เทศบาล มานำเสนอเป็นลำดับดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะ
- 2.3 การบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและรายได้ของเทศบาล
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น

2.1.1 ความหมายของการคลังท้องถิ่น

การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือกระบวนการในการจัดการอันหนึ่งที่เป็นกลไกของการ บริหารเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การบริหารการคลัง (Financial Administration) มีความหมายครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับ รายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหา งบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชีและการตรวจบัญชี

การคลังท้องถิ่น หมายถึงการคลังของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการพิจารณาถึง การจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดหางบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี การ ตรวจสอบบัญชีของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่นจะเป็น ตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วย การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่น

2.1.2 โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น

รายได้และรายรับของท้องถิ่น มีกฎหมายสำคัญที่กำหนดรายรับของท้องถิ่นมาจาก กฎหมาย 5 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติเทศบาล 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล 4) พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร 5) พระราชบัญญัติ เมืองพัทยา

รายได้และรายรับของเทศบาล จัดเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (Local Levied Taxes)
2. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง (Surcharge Taxes)
3. รายได้ที่แบ่งหรือได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลาง (share Taxes)
4. รายได้และรายรับอื่น ๆ

ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) ประกอบด้วย

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามจำนวนร้อยละของค่าเช่ารายปีโดยโรงเรือนที่อยู่อาศัยเองได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่เป็นการจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่ไม่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์

ภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง ส่วนใหญ่เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง และส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินเนื่องจากมีหลักฐานและสะดวก

ภาษีอากรที่ท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาลกลาง/เก็บเพิ่ม/ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) ได้แก่ภาษีที่รัฐบาลกลางช่วยเก็บโดยท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มได้ไม่เกินจำนวนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บตามบทบัญญัติของกฎหมาย ได้แก่

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต
- (2) ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต
- (3) อากรมหรสพ
- (4) ภาษีน้ำมัน
- (5) ภาษีการพนัน

รายได้ที่แบ่งหรือได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลาง (share Taxes) ภาษีประเภทนี้คล้ายภาษีเสริมที่ร่วมจัดเก็บกับรัฐบาลแต่ต่างจากภาษีเสริมเนื่องจากเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่ได้โยงกับกับภาษีของรัฐบาล นอกจากนี้ลักษณะการจัดสรรภาษียกคล้ายเป็นการโอนเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง แต่ไม่ได้ขึ้นกับการชำระภาษีของประชาชนโดยตรง ได้แก่

- (1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (2) ภาษีเก็บจากข้าวและส่งออก

รายได้อื่น ๆ ได้แก่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองจากการให้บริการหรือมีสิ่งแลกเปลี่ยนกับประชาชน เช่น

- (1) ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต
- (2) รายได้จากทรัพย์สิน
- (3) รายได้จากสาธารณูปโภค
- (4) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (5) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (Subsidy)

- (1) เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นการจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการบริหารงานทั่วไปของท้องถิ่นในส่วนช่วยพุงฐานะรายได้ของท้องถิ่น
- (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ใช้ในการดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะและหนี้สาธารณะ

2.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ

ก. ความหมายของรายจ่ายสาธารณะ

“รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) หมายถึงการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อรักษาระดับการดำเนินงานของรัฐและเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม” (เกริกเกียรติ : 2546)

“รายจ่ายรัฐบาล หรือ รายจ่ายสาธารณะ เป็นคำที่ใช้แทนกันได้ หมายถึงรายจ่ายที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายเพื่อบริหารงานอันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป และเพื่อจัดให้มีสินค้าและบริการอันเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในประเทศไทยโดยรวม” (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช : 2534)

“การใช้จ่ายของรัฐบาล เป็นเครื่องมือทางการคลังควบคู่กับการหารายได้ของรัฐบาลเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจให้เป็นไปในทางที่รัฐบาลต้องการ ทั้งในด้านการส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ (พนม:2534)

ข. ลักษณะของรายจ่ายสาธารณะ

รายจ่ายสาธารณะหรือรายจ่ายของรัฐบาล อาจพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การพิจารณาการใช้จ่ายแต่ละประเภทของรัฐบาลว่าจะส่งผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตหรือไม่ส่งผลต่อการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตของประเทศ ซึ่งรายจ่ายที่เพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (productive expenditures) หมายถึงการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลที่จะช่วยให้ประเทศมีจำนวนสินค้าทุน (capital stock) และความสามารถในการผลิต

เพิ่มขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศมีความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต และเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น รายจ่ายที่เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรงได้แก่ การลงทุนในการผลิตต่าง ๆ เช่น การสร้างถนน การสร้างระบบชลประทาน การสร้างแหล่งพลังงานต่าง ๆ และรายจ่ายที่มีได้เพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง (unproductive expenditures) หมายถึงการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของรัฐที่มีได้มีส่วนเพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตโดยตรง เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ

กรณีที่ 2 การใช้จ่ายที่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง (exhaustive expenditure) และการใช้จ่ายที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง (nonexhaustive expenditure)

การใช้จ่ายที่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง หมายถึงการใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการซื้อสินค้าและบริการของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน การใช้จ่ายของรัฐบาลลักษณะนี้จะต้องมีการนำเอาทรัพยากรบางส่วนจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล ซึ่งจะส่งผลให้จำนวนทรัพยากรที่เหลือสำหรับการลงทุนหรือการบริโภคภาคเอกชนมีน้อยลง เช่น การให้จ่ายเพื่อป้องกันประเทศ รายจ่ายเกี่ยวกับสวัสดิการในรูปสิ่งของหรือบริการของรัฐบาล เช่น บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การที่รัฐเก็บภาษีหรือคู่มือ แล้วนำไปใช้จ่ายในกิจการที่รัฐบาลต้องการ เช่น การป้องกันประเทศ ย่อมทำให้รายจ่ายที่จะนำไปใช้เพื่อการลงทุนหรือการบริโภคของเอกชนก็จะเหลือน้อยลง นอกจากนั้นยังมีผลเป็นการเพิ่มบทบาทในทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และเป็น การลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนลง

การใช้จ่ายที่ไม่มีการเคลื่อนย้ายทรัพยากรโดยตรง หมายถึง การใช้จ่ายเงินในลักษณะที่เป็น การโอนเงินของรัฐบาลกับเอกชนซึ่งจะไม่มีมีการเคลื่อนย้ายการใช้ทรัพยากรโดยตรงระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล แต่มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ทรัพยากรระหว่างกลุ่มบุคคลในภาคเอกชนเอง เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการให้เงินสวัสดิการ หรือเงินบำนาญที่มิได้มีลักษณะเป็นเพียงการเคลื่อนย้าย หรือการถ่ายเทรายได้ระหว่างกลุ่มคน โดยที่ทรัพยากรในภาคเอกชนยังมีเท่าเดิม

รายจ่ายนอกงบประมาณ รายจ่ายนอกงบประมาณ หมายถึง รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) ลักษณะหนึ่งที่รัฐบาลใช้จ่ายไปโดยไม่รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รายจ่ายนอกงบประมาณก็คือเงินของแผ่นดินที่แยกออกไปอยู่นอกงบประมาณ การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบเฉพาะของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทโดยไม่ต้องจัดทำผ่านระบบงบประมาณแผ่นดิน รายจ่ายนอกงบประมาณของประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ 7 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ 1) รายจ่ายจากเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ 2) รายจ่ายจากเงินกู้จากต่างประเทศ 3) รายจ่ายของรัฐบาลวิสาหกิจ 4) รายจ่ายของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 5) เงินทุนหมุนเวียนและเงินกองทุน 6) เงินบำรุงสถาบันการศึกษาและสาธารณะสุข 7) เงินบริจาค หรือผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ

รายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นรายจ่ายเงินนอกงบประมาณแผ่นดินตามหลักสากลของการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ เพื่อสนับสนุนการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยไม่ผ่านกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ปัจจุบันหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ

1. เทศบาล
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

ค. การใช้จ่ายของรัฐบาลในทวิแบบเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics)

Paul A. Samuelson ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการรายจ่ายสาธารณะในแนวเศรษฐศาสตร์จุลภาค โดยสรุปดังนี้ (พนม : 2534)

(1) การจัดสรรทรัพยากรจะดีที่สุดกรณีที่สินค้าเป็นสินค้าสาธารณะ (Public goods หรือ Collective goods) ตรงจุดที่ต้นทุนเพิ่มของการผลิตสินค้าเท่ากับผลรวมตามแนวตั้ง (Vertical summation) ของเส้นอุปสงค์ของแต่ละบุคคล

(2) ระบบเศรษฐกิจเอกชนไม่สามารถจะผลิตหรือจัดสรรสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์ ขึ้นพื้นฐานมากที่สุด

(3) เครื่องมือการวิเคราะห์ตามแนวจุลภาคที่นำมาประยุกต์กับภาครัฐบาลได้มากและแพร่หลายยิ่งขึ้น คือการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่าย (cost-benefit analysis) เหมาะสมกับการวิเคราะห์การลงทุนภาครัฐ

(4) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หลายทฤษฎีสนับสนุนการมีรัฐบาล เพราะจะช่วยทำให้ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรดีขึ้น

(5) รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนสินค้าและบริการที่เป็นสินค้าสังคม (public goods) ได้ดีกว่าเอกชน เช่น การสร้างถนน สะพาน

ง. หลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้แนวคิดหลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ ประกอบด้วย 4 หลักเกณฑ์ (Canon of public expenditure) ได้แก่ (เกริกเกียรติ:2546)

1. **หลักของการประหยัด (canon of economy)** การใช้จ่ายจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัด หรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดไม่เกิดการสูญเปล่า โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย มิใช่ค่าใช้จ่ายอย่างเดียว การสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจเกิดในลักษณะต่าง ๆ เช่น การทำโครงการผิดพลาดไม่คุ้มประโยชน์ ค่าเช่า รั่วไหล เป็นต้น

2. **หลักของผลประโยชน์ (canon of benefit)** คือการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการนั้น และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้เป็นตัวเงินด้วยพิจารณาทั้งสังคม การเมือง การบริหาร เช่น การรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ของสังคม คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคม (public interest) ด้วย โดยพิจารณาถึงผลต่อการบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจัดสรรการกระจายรายได้ของสังคม ตัวอย่าง เช่น การทุ่ม การใช้จ่ายเพื่อให้เศรษฐกิจในภาวะชบเซาเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

3. **หลักของการกักกันการลง (canon of sanction)** การใช้จ่ายสาธารณะจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเมื่อการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ผ่านกระบวนการกักกันการลงในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบ โดยรัฐบาลและสภา เมื่อสภาอนุมัติแล้วต้องมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นด้วย

4. **หลักของการสร้างส่วนเกิน (canon of surplus)** การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไปซึ่งในบางขณะอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ทำให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุล ภาวะดังกล่าวรัฐบาลควรกระทำในระยะเวลาพอควรที่ไม่ต่อเนื่องยาวนาน ถ้าทำเป็นประจำหรือทำต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลก่อหนี้มากเกินไปอาจเกิดภาวะเงินเฟ้อและเป็นภาระต่อรัฐบาลในอนาคต ดังนั้นเพื่อให้รัฐบาลเกิดการระมัดระวังการใช้จ่าย และพยายามหารายได้เพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงควรยึดหลักการก่อให้เกิดการสร้างส่วนเกินที่รัฐบาลสามารถสะสมไว้ใช้ให้เป็นประโยชน์ในระยะยาว หรือภาวะที่มีเหตุผลความจำเป็น เช่น ในยามสงคราม หรือในยามที่ภาวะเศรษฐกิจชบเซา

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ

พนม ทินกร ได้ให้ความหมายของหนี้สาธารณะ (public debt) หมายความว่าหนี้ที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เป็นผู้กู้แต่ภาระหนี้ที่ผู้มาผูกพันรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เป็นภาระหนี้ของประเทศ ผู้ที่จะต้องรับภาระในการชำระหนี้คืนเงินกู้และดอกเบี้ยคืนก็คือประชาชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องเสียภาษีอากรเพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปชำระหนี้และ เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เห็นความสำคัญของหนี้และภาระที่จะต้องรับผิดชอบ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้สำนึกถึงหน้าที่ของประชาชนและหันมาสนใจในด้านการเมืองมากขึ้น (พนม ทินกร : 2534) ในอดีตมีการคัดค้านการก่อหนี้สาธารณะกันมากเพราะเข้าใจว่า การก่อหนี้เป็นการผลักภาระไปให้ลูกหลาน ซึ่งการมองเช่นนี้เป็นมุมมองภาพเพียงด้านเดียว มองเฉพาะด้านภาระในการชำระหนี้ ซึ่งก็เป็นการแน่นอนว่าผู้ที่มีชีวิตอยู่ในอนาคตเป็นผู้ที่จะต้องเสีย

ภาษีอากรเพื่อให้รัฐบาลนำเงินไปชำระหนี้ แต่ถ้าจะมองต่อไปว่าประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินของรัฐจะตกเป็นของคนกลุ่มไหน โดยปกติการก่อกหนี้สาธารณะก็เพื่อการลงทุนรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งผลประโยชน์ก็จะตกเป็นของคนในอนาคต ดังนั้น ก็น่าจะเป็นการถูกต้องที่คนในอนาคตจะต้องเป็นผู้รับภาระในการชำระหนี้

นักเศรษฐศาสตร์ในยุคต่าง ๆ มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการก่อกหนี้สาธารณะเป็น 3 แนวคิด กล่าวคือ

1. นักเศรษฐศาสตร์สำนักทุนนิยม (CAPITALISM) มีความเห็นคัดค้านการก่อกหนี้สาธารณะ เพราะเห็นว่า (1) การก่อกหนี้สาธารณะมาใช้จ่ายเป็นวิธีการหาเงินที่ง่าย อาจจะทำให้รัฐบาลใช้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นรวดเร็วโดยขาดความรับผิดชอบ (2) การเก็บภาษีมาชำระหนี้สาธารณะก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน (3) ภาระการชำระดอกเบี้ยจะหนัก (4) จะก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ และปัญหาการลดค่าเงินตราตามมา

2. นักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม (KEYNESIAN) มีความเห็นว่าโดยปกติภาวะเศรษฐกิจมีแนวโน้มที่จะตกต่ำ มีการว่างงานเกิดขึ้นตลอดเวลา ดังนั้น งบประมาณของรัฐบาลจึงต้องขาดดุลตลอดเวลา จำเป็นจะต้องมีการก่อกหนี้สาธารณะมาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ในความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้ หนี้สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

3. นักเศรษฐศาสตร์ยุคปัจจุบัน (POST-KEYNESIAN) มีความเห็นเป็นกลางเกี่ยวกับเรื่องนี้ สาธารณะ โดยเห็นว่าถ้าหากมีความจำเป็นในการลงทุนหรือเพื่อแก้ไขสถานะเศรษฐกิจที่ผันผวนก็ควรจะต้องก่อกหนี้สาธารณะ

จากแนวคิดดังกล่าวจะเห็นว่าการมีหนี้สาธารณะมาน้อยเพียงใด ไม่ใช่ข้อพิจารณาที่สำคัญที่สุด แต่ควรจะต้องพิจารณาว่าการก่อกหนี้สาธารณะมาใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมคุ้มค่าอัตราดอกเบี้ยหรือไม่ ถ้ารัฐบาลก่อกหนี้สาธารณะแล้วนำเงินมาใช้จ่ายเพื่อการบริโภค ในปัจจุบันหรือใช้จ่ายอย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์แต่อย่างใดแล้ว ภาระย่อมตกเป็นของคนรุ่นหลังอย่างแน่นอน ถ้ารัฐบาลก่อกหนี้สาธารณะแล้วนำเงินมาใช้ในการลงทุนเป็นโครงการระยะยาว เช่น การสร้างถนน ระบบไฟฟ้า ระบบชลประทาน เป็นต้น จะเป็นการกระจายภาระหนี้สินไปยังอนาคต เพราะโครงการดังกล่าวจะยังประโยชน์ให้แก่ทั้งประชาชนรุ่นปัจจุบันและรุ่นหลัง

2.3 การบริหารท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลและรายได้ของเทศบาล

2.3.1 รูปแบบโครงสร้างและหลักการบริหารเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ได้สรุปความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับหน่วยการบริหารท้องถิ่น 5 ประการ ได้แก่ 1) เทศบาลควรประกอบด้วยลักษณะสำคัญคือ มี “รูปแบบและโครงสร้าง” รวมทั้ง “เนื้อหาสาระแก่นแท้” ภายในหน่วยงาน ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของหน่วยงาน (of local people) บริหารโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง (by local people) และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น (for local people) มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (popular vote) โดยอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct election) ของประชาชน หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) 2) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถบริหารงานของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ (autonomy) ภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ชัดเจน และเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น 3) มีการบริหารงานบุคคลของตนเอง 4) มีงบประมาณหรือมีรายได้ของตนเอง 5) มีประสิทธิภาพในการบริหารงานบริการสาธารณะได้คล่องตัวรวดเร็ว ใกล้เคียง ทัวถึง สนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (วิรัช : 2546)

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของโกวิท พวงงาม ที่ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1) อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากรหรือขนาดของพื้นที่ 2) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม 3) ต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ 4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ 5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น (ไพรัช : 2546) และการปกครองท้องถิ่นในความหมายของ William A. Robsons คือ เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรของท้องถิ่น จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน 2) มีอิสระในการบริหารงานและกำหนดนโยบายได้ ภายใต้การกำกับที่ไม่ใช่ลักษณะบังคับควบคุมของรัฐ 3) มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บ

ภาษีอากรและรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด 4) มีการเลือกตั้งและมีคณะบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเข้าบริหารหรือทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น (ไพรัช : 2546)

2.3.2 รายได้ของเทศบาล

การบริหารการคลังของเทศบาล กฎหมายได้ให้อำนาจให้เทศบาลสามารถบริหารและมีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด ซึ่งตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายรับของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย รายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้ รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน และรายรับที่ไม่ใช่รายได้ เช่น เงินช่วยเหลือ เงินกู้ ซึ่งสรุปรายละเอียดโครงสร้างรายรับของเทศบาลได้จำแนกดังนี้

ก. รายได้ปกติ

รายได้ปกติคือเงินที่เกิดจากความสามารถในการจัดเก็บภาษีอากร หรือเงินอื่น ๆ ที่กฎหมายได้ให้อำนาจเทศบาลในการจะเก็บ และนำมาใช้ในการบริหารงานของเทศบาล ในการบริหารงบประมาณที่เกิดจากเงินรายได้ปกติ เทศบาลต้องคาดคะเนความสามารถในการจัดเก็บรายได้ไว้ แล้วจัดทำเป็นประมาณการรายรับเพื่อกำหนดวงเงินสำหรับใช้จ่ายในปีงบประมาณ โดยประมาณการรายรับที่เกิดจากรายได้ปกติจะเป็นกรอบจำนวนเงินในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ซึ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลจะต้องไม่สูงกว่าประมาณการรายได้ปกติ ซึ่งรายได้ปกติของเทศบาลได้แก่

1. รายได้จากภาษีอากร ซึ่งประกอบไปด้วยภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้
2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ของเทศบาล
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากสาธารณูปโภค
5. รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

ข. รายรับจากการก่อหนี้

ในการบริหารงานของเทศบาล หากเทศบาลไม่สามารถหารายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรตามปกติให้เพียงพอต่อการพัฒนาเทศบาล หรือเทศบาลอาจมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการหนึ่งโครงการใดที่มีประโยชน์ และหากรอใช้จ่ายจากเงินงบประมาณปกติอาจทำให้เทศบาลขาดโอกาสในการพัฒนา เทศบาลอาจทำการก่อหนี้สาธารณะซึ่งถือเป็นการนำเงินในอนาคตมาใช้ซึ่งถือเป็นรายได้ที่ไม่ปกติ สามารถทำได้หลายทาง เช่น

1. รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
2. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
3. เงินกู้เหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

ค. หลักเกณฑ์และแนวทางในการก่อหนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ตามมาตรา 66 กำหนดแหล่งรายได้ของเทศบาล โดย (6) ได้บัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้จากเงินกู้กระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ แต่การกู้เงินดังกล่าวเทศบาลจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

การชำระคืนเงินกู้ถือเป็นรายจ่ายตามข้อผูกพัน ตามมาตรา 67 (9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้มาตรา 67 ตรี กำหนดว่า ถ้าเป็นการชำระหนี้เงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระเทศบาลจะต้องชำระเงินกู้คืนจากทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ไพรัช ตระการศิริพันธ์ (1989) ได้ศึกษาถึงการกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนา จากการศึกษาได้เสนอทางเลือกในการให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อบรรเทาภาระทางการเงินของภาครัฐบาลซึ่งในปัจจุบันเป็นระบบการรวมอำนาจที่ถูกวิจารณ์ว่าขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ และไม่สนองความต้องการของประชาชน

สมชัย สัจจพงษ์ (2546) ได้กล่าวถึงนโยบายการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตว่า นโยบายการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ เป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญมาตรการหนึ่ง แต่การก่อหนี้จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างมากเพราะอาจก่อผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ถึงขั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องล้มละลาย หรือในท้ายสุดก็เป็น

ภาระที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหามิว่าจะด้วยแนวทางใดก็ตาม ถึงแม้ในอนาคตรัชราชบัญญัติการก่อหนี้สาธารณะจะกำหนดไม่ให้รัฐบาลเข้าไปค้ำประกันการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็ตาม และเมื่อดูจากอดีตจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่มีประสบการณ์ในการก่อหนี้โดยเฉพาะที่เป็นการกู้ยืมจากภาคเอกชน ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อหนี้ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในทุกๆ ด้านก่อน แม้ในข้อเท็จจริงกฎหมายจะเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้ได้ นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการก่อหนี้อื่นๆ อีก เช่น การออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนซึ่งอาจขายให้แก่ประชาชนหรือสถาบันการเงิน ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินหรือตลาดทุน

ไพรัช ตระการศิรินนท์ และคณะ (2546) ได้ศึกษาปัญหาของเทศบาลตำบลที่ถูกเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาลในภาคเหนือตอนบน พบว่าเทศบาลตำบลมีปัญหาด้านการคลังโดยสัดส่วนของรายได้ยังไม่ได้สัดส่วนกับภาระงานและความรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะให้ชุมชน ซึ่งรัฐบาลคงต้องรีบเร่งดำเนินการเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่เทศบาลมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่โดยเร็ว

วรพิทย์ มีมาก (2535) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะสิบปีที่ผ่านมาเริ่มให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากได้มีข้อสรุปว่า สาเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ขยายตัวออกไปหรือมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นก็เพราะขาดรายได้ และต้องพึ่งพารัฐบาลในการจัดแบ่งรายได้ให้ซึ่งมักจะไม่พอต่อการดำเนินกิจการรวมทั้งจำเป็น ที่สำคัญตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ได้มีการศึกษาและถกเถียงกันถึงปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การตัดสินใจในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการคลังก็เป็นไปอย่างล่าช้า

งานวิจัยเรื่องเดียวกัน เห็นว่ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลซึ่งเป็นแหล่งเงินที่สำคัญที่ท้องถิ่นสามารถนำมาเพื่อใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินทั่วไป แต่การขอกู้เงินจากกองทุนพบว่า ข้อจำกัดที่สำคัญที่สุดของการใช้เงินกองทุนของท้องถิ่นก็คือความสามารถที่จะจ่ายเงินกู้ของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ รองลงมาได้แก่การขอกู้จากกองทุนมักจะล่าช้าไม่เป็นไปตามกำหนด กฎเกณฑ์ของการให้กู้เงินกองทุนคลุมเครือไม่ชัดเจนและท้องถิ่นขาดโครงการลงทุนที่จะนำไปเสนอเพื่อขอเงิน

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลใน จังหวัดเชียงใหม่ ได้กำหนดกรอบแนวคิดซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

