

บทที่ 5

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

การค้นคว้าแบบอิสระเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยภาคสนาม (Field Research) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ เพื่อศึกษาเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ ปัญหาอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ ผลกระทบที่เกิดจากหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย คือ เทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวนทั้งหมด 28 แห่ง หาตัวแทนศึกษาโดยวิธีการสุ่มแบบชั้นภูมิ (Stratified Sampling) แบ่งช่วงชั้นตามลำดับของรายได้ในปี 2546 ออกเป็นทั้งหมด 3 ช่วงชั้น เพื่อให้ได้เทศบาลตัวอย่างช่วงชั้นละ 1 แห่ง รวม 3 แห่ง คือ เทศบาลตำบลดอยสะเก็ด เทศบาลตำบลหางดง เทศบาลตำบลเวียงฝาง มีข้อสรุป ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

1. เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1.1 เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้

เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็ก ได้ทำการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน โดยอาคารสำนักงานเทศบาลมีความจำเป็น ส่วนเทศบาลตำบลหางดงและเทศบาลตำบลเวียงฝาง ซึ่งเป็นเทศบาลกลางและขนาดใหญ่ มีการกู้แห่งละ 2 ครั้ง โดยในครั้งแรกทั้ง 2 แห่งได้กู้เพื่อก่อสร้างและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ในปีงบประมาณ 2543 - 2542 ครั้งที่ 2 ได้ทำการกู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ในปีงบประมาณ 2546 - 2547 โดยมีขนาดของจำนวนเงินกู้และวัตถุประสงค์ในการกู้ที่ใกล้เคียงกันในช่วย 3 ปีแรกเทศบาลทั้ง 3 แห่งกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลแต่ครั้งที่ 2 ของเทศบาลขนาดกลางและขนาดใหญ่กู้จากธนาคารพาณิชย์

ลิขสิทธิ์ © by Ching Mai University
All rights reserved

ปัญหาความต้องการอาคารสำนักงานในช่วงเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เทศบาลทุกแห่งเห็นว่ามีคามจำเป็น เนื่องจากสุขาภิบาลเดิมส่วนใหญ่จะอาศัยพื้นที่ของ ที่ว่าการอำเภอ เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการทำงานให้สอดคล้องโครงสร้างอำนาจหน้าที่ เทศบาล จึงจำเป็นต้องจัดตั้งส่วนสถานที่ราชการให้สามารถความสะดวกและเป็นประโยชน์แก่ ประชาชนผู้รับบริการ แต่การกำหนดขนาดและวงเงินงบประมาณในการก่อสร้างต้องคำนึงถึง ประโยชน์ใช้สอยในปัจจุบันและอนาคตรวมทั้งฐานะทางการเงินของเทศบาลด้วย เทศบาลตำบลใน จังหวัดเชียงใหม่ขนาดเล็กหลายแห่งทำการกู้เงินภายใต้ข้อจำกัด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแหล่ง เงินกู้กำหนด และเอื้ออำนวยให้กระทำได้ แต่หลายแห่งก็แก้ไขปัญหาโดยการปรับปรุงสำนักงานเดิม ตามความเหมาะสม

เทศบาลตำบลดอยสะเก็ดซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดเล็กเห็นว่าการกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคาร สำนักงานเทศบาล สามารถแก้ไขปัญหาด้านสถานที่ปฏิบัติราชการของเทศบาลได้เป็นอย่างดีการ กำหนดขนาดของอาคารให้มีความเหมาะสม และกู้ตามความจำเป็นวงเงินกู้หรือภาระหนี้ไม่สูงเกินไป จะไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระของเทศบาลในอนาคต การชะลอโครงการเพื่อรอให้มีรายได้เพียงพอ ก่อน หรือก่อสร้างโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็จะมีผลต่อการกระจายงบประมาณด้านอื่นที่ จำเป็นเช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องจาก งบประมาณที่ควรจะต้องจัดสรรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน ต้องนำมาจ่ายเป็นก่อสร้างอาคารสำนักงาน

ส่วนเทศบาลตำบลหางดงซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดกลางเห็นว่าห้วงแรกของการยกฐานะเป็น เทศบาลตำบลยังไม่ควรแก้ไขปัญหาด้านสำนักงานโดยการกู้เงินมาลงทุน จึงปรับปรุงอาคารพาณิชย์เป็น สำนักงานและกู้เงินมาทำการใช้เพื่อแก้ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานก่อน เมื่อเทศบาลมีรายได้มากขึ้น ภารกิจและขนาดของหน่วยงานใหญ่ขึ้น จำเป็นต้องขยายพื้นที่การให้บริการประชาชน จึงได้ทำ โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน ในปี 2546 จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) โดยพิจารณา กำหนดขนาดและวงเงินให้เหมาะสมตามความจำเป็นรวมทั้งเพื่อรองรับการขยายตัวของเทศบาลใน อนาคต

เทศบาลตำบลเวียงฝางซึ่งเป็นเทศบาลตำบลขนาดใหญ่เห็นว่าในห้วงแรกที่เทศบาลยกฐานะเป็น เทศบาลตำบลการอาศัยพื้นที่ของที่ว่าการอำเภอปฏิบัติราชการอาจคับแคบไปบ้างแต่ก็มีความสะดวกใน ด้านอื่น ๆ เช่น อยู่กลางชุมชน เป็นศูนย์รวมหน่วยงานราชการ เทศบาลมีความต้องการสำนักงานใหม่ แต่เห็นว่ายังไม่มีคามจำเป็นดำเนินการทันที เนื่องจากเห็นว่าการสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลมี ความสำคัญและและใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ควรมีการศึกษาถึงสภาพปัญหาขอเทศบาลที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันและคาดคะเนความต้องการหรือแก้ปัญหาที่จะเกิดในอนาคตด้วยการก่อสร้างอาคารสำนักงาน จึงจำเป็นต้องทำการศึกษากำหนดความต้องการและพิจารณาแหล่งเงินกู้ที่ดี วงเงินกู้ที่เพียงพอภายใต้ ห้วงเวลาที่เหมาะสมด้วย เทศบาลตำบลขนาดใหญ่จึงเห็นว่าในช่วง 2 - 3 ปี แรกเทศบาลมีความจำเป็น

และต้องจัดทำบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชนเป็นอันดับแรกจึงได้ทำการกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลก่อสร้างถนนและวางระบายน้ำในปี 2542 และกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลในปี 2546

ผลการศึกษายังพบว่า เทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ทั้ง 28 แห่ง มีเงินสะสมฝากสมทบไว้ที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ณ วันที่ 30 กันยายน 2548 รวมทั้งสิ้น 138,879,565.77 บาท มีเงินกู้ เทศบาลที่กู้เงินกองทุนฯ และยังมีหนี้ค้างอยู่ 19 แห่ง ไม่มีการกู้เลย 9 แห่ง จำนวนเงินส่วนใหญ่กู้เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ร้อยละ 54.54 รองลงมาได้แก่ ความจำเป็นทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การก่อสร้างถนน ท่อระบายน้ำ ทางเท้า ฯลฯ ร้อยละ 27.27

1.2 ปัญหาอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ

ปัญหาด้านฐานะการคลังของเทศบาล

ช่วงแรกของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542 ในช่วงระหว่างปี 2542 – 2544 เทศบาลตำบล มีขนาดของรายรับ ที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับในช่วงระหว่างปี 2545 - 2548 ปัญหาดังกล่าวได้คลี่คลายในปี 2545 - 2548 ที่เทศบาลตำบลทุกแห่งมีรายได้มากขึ้นส่วนหนึ่งมาจากผลของกฎหมายที่จัดสรรเงินภาษีให้เทศบาลมีรายได้มากขึ้น โดยเห็นตั้งแต่ปี 2545 - 2548 เทศบาลทุกแห่งมีรายได้มากขึ้น

ปัญหาด้านระเบียบกฎหมาย

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกู้เงินของเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ การกู้เงินของเทศบาลยังคงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66(6) และมาตรา 66 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 252/2541 เรื่องการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้เทศบาลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ สำหรับของจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีคำสั่งจังหวัดเชียงใหม่ ที่ 2347/2545 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการขอกู้เงินของเทศบาล เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรอง พร้อมทั้งสรุปความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์การกู้เงินของสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม

จากข้อกำหนดของระเบียบ กฎหมาย และคำสั่งการดังกล่าวทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดหรือขาดความหลากหลายในการกู้เงิน เนื่องจากข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้แต่ละแห่งแตกต่างกัน หากมีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ไว้ เป็นการเฉพาะ ก็จะทำให้เทศบาลมีแนวทางในการกำหนดแผนการก่อหนี้ มีวินัยในการก่อหนี้สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้เงิน และประเมินความสามารถในการบริหารหนี้ของตนเองได้มากขึ้น

ปัญหาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแหล่งเงินกู้

ในปัจจุบันการกู้เงินของเทศบาลถูกจำกัดแหล่งเงินกู้อยู่เพียงไม่กี่แห่งจากการศึกษาในครั้งนี้ เทศบาลที่ศึกษาได้กู้เงินจากแหล่งเงินกู้ 2 แห่ง คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เทศบาลส่วนใหญ่จึงคุ้นเคยกับการกู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ที่ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย การกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมีผลดีต่อเทศบาล และ เทศบาลควรเลือกพิจารณาเป็นอันดับแรก เนื่องจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเป็นกองทุนที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เทศบาลสมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่นายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เห็นว่า เงื่อนไขการให้กู้ของกองทุนยังค่อนข้างจำกัด หลักเกณฑ์การให้กู้คลุมเครือ และมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อให้เทศบาลกู้จากกองทุนได้ เช่น ระเบียบของกองทุนให้เทศบาลกู้เงินลงทุน ฯ ได้ไม่เกิน 10 เท่า ของเงินฝาก แต่ต่อมากองทุน ฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอนุมัติเงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานสำหรับเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลได้ 5 เท่า ของเงินฝาก วงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท เป็นข้อจำกัดและไม่เอื้อให้เทศบาลกู้ได้ความจำเป็น

การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่จะกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากเทศบาลเห็นว่าการกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ มีความสะดวก บริการดี และระยะเวลาผ่อนชำระนาน และธนาคารให้กู้ได้เต็มจำนวน แต่การกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็มีปัญหาด้านอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า

นอกจากนี้ยังพบว่า การกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในช่วงแรก (ปี 2542 – 2544) เทศบาลเห็นว่ามีปัญหาในการติดต่อประสานงาน และเทศบาลยังขาดประสบการณ์ในการกู้เงิน การประสานภายในหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวมีผลต่อการบริการที่สะดวกและรวดเร็วในการอนุมัติงบประมาณ

1.3 ผลกระทบที่เกิดจากหนี้สาธารณะต่อการรักษาวินัยการคลัง วินัยการคลังด้านดุลการคลัง

จากสถิติรายได้และรายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณ 2543 -2548 พบว่าเทศบาลมีรายได้จริงสูงกว่ารายจ่ายจริงค่อนข้างมาก การเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2545 – 2548 มีสัดส่วนที่สูงมาก ซึ่งเกิดผลของกฎหมายที่มีการจัดสรรภาษีให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและเทศบาลไม่สามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าวได้ทัน

ภายในปีงบประมาณที่ได้รับจัดสรรทำให้เงินดังกล่าวตกเป็นเงินสะสมไป อีกสาเหตุหนึ่งคือ เทศบาลสามารถรักษาวินัยทางการคลัง โดยใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ขอบเขตของรายได้ตามปกติทำให้รายจ่ายต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

วินัยการคลังด้านใช้จ่ายและเก็บรักษาเงินสะสม

ในช่วงระหว่างปี 2543 – 2548 เทศบาลตำบลมีสัดส่วนการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมประจำปีค่อนข้างสูง และ มีการเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเงินสะสมที่ฝากไว้ที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลที่เทศบาลต้องนำเงินสะสมฝากสมทบไว้ที่กองทุนฯ ในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเงินจำนวนดังกล่าวเทศบาลไม่สามารถนำมาใช้จ่ายได้โดยตรงแต่ก็ใช้เป็นหลักประกันในการกู้เงินกับกองทุนและมีผลต่อการพิจารณากำหนดเพดานกู้เงินของเทศบาลด้วย

ส่วนเงินสะสมที่รักษาไว้ที่เทศบาลแต่ละแห่งมีสัดส่วนแตกต่างกันไปตามนโยบายของเทศบาลในการบริหารเงินสะสมในมือ เนื่องจากการที่เทศบาลมีเงินสะสมมากอาจมองว่าเทศบาลมีความมั่นคงแต่การเก็บรักษาเงินสะสมไว้มากเกินไป และไม่นำมาใช้จ่ายเลย อาจเป็นการปิดโอกาสในการพัฒนาและไม่เป็นผลดีต่อประชาชน

5.2 อภิปรายผล

ในการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลทั้ง 28 แห่งเป็นเทศบาลตำบลในขณะนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายพร้อมกันหมดทุกแห่ง โดยไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมของสุขาภิบาลแต่ละแห่ง

เมื่อเปลี่ยนแปลงฐานะมาเป็นเทศบาลตำบลแล้วพบว่า เทศบาลตำบลที่มีขนาดใหญ่หลายแห่งมีความพร้อมทั้งในแง่ของจำนวนประชากร ขนาดของเศรษฐกิจการค้าและชุมชน ความสามารถในการให้บริการที่หลากหลายรวมทั้งมีความพร้อมในด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้างหน้าที่ แต่ในขณะที่เทศบาลตำบลที่มีขนาดเล็กอีกหลายแห่งที่มีจำนวนประชากรไม่มาก สภาพทั่วไปยังเป็นชนบท การเติบโตของเศรษฐกิจการค้าค่อนข้างต่ำ จะประสบปัญหาที่เกิดจากความไม่พร้อม เช่น ขาดแคลนอาคารสถานที่ วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็น รวมทั้งงบประมาณและกำลังคนซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ แต่ภารกิจที่เพิ่มขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เทศบาลทุกแห่งจำเป็นต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน

ความต้องการอาคารสำนักงานเป็นปัญหาและจำเป็นในลำดับต้น ๆ เทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ขนาดเล็กหลายแห่งทำการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน ภายใต้ข้อจำกัด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของแหล่งเงินกู้กำหนดในช่วง 3 ปีแรก คือ ปี 2543 -2545 โดยเห็นว่าขนาดของโครงการและจำนวนเงินกู้มีความเหมาะสมกับขนาดของเทศบาล และหนี้เงินกู้ไม่เป็นภาระและอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณของเทศบาล

แต่เทศบาลตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่จะกู้เงินเพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงานในช่วง 3 ปีหลังคือ ปี 2546 – 2548 โดยกู้จากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่า และได้กู้ได้เต็มวงเงินงบประมาณของโครงการ เนื่องจากเทศบาลตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่เห็นว่าการก่อสร้างอาคารสำนักงานควรคำนึงถึงความจำเป็นและรองรับการเติบโตของหน่วยงานและภารกิจในอนาคตด้วย ในช่วงแรกเทศบาลตำบลที่มีขนาดกลางและขนาดใหญ่จึงกู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเพื่อใช้จ่ายในโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานในในจำนวนเงินที่ไม่สูงภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขและฐานะการคลังที่สามารถกู้ได้ในขณะนั้น

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 66(6) และมาตรา 66 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้เป็นเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ พบว่าการกู้เงินของเทศบาลยังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่ เช่น 1) ปัญหาการไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกู้เงินของเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ ในปัจจุบันการกู้เงินของเทศบาลให้นำหลักเกณฑ์การกู้เงินของสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลมาใช้โดยอนุโลม ทำให้มีข้อจำกัดหรือขาดความหลากหลายในการกู้เงิน 2) การกู้เงินของเทศบาลถูกจำกัดแหล่งเงินกู้อยู่เพียงไม่กี่แห่งจากการศึกษาในครั้งนี้พบว่าส่วนใหญ่กู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล รองลงมาได้แก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) การกู้กองทุน ฯ มีผลดีเนื่องจากจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เทศบาลสมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่เงื่อนไขการให้กู้ของกองทุนยังค่อนข้างจำกัด หลักเกณฑ์การให้กู้คลุมเครือ และมีเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ไม่เอื้อให้เทศบาลกู้จากกองทุนได้ตามความจำเป็น ขณะที่การกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์มีความสะดวก บริการดี ระยะเวลาผ่อนชำระนาน และธนาคารให้กู้ได้เต็มจำนวน แต่การกู้จากธนาคารพาณิชย์ก็มีปัญหาด้านอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า

การก่อหนี้สาธารณะถือเป็นการนำเงินในอนาคตมาใช้ ดังนั้น ผลของการก่อหนี้ย่อมกระทบโดยตรงต่อการการรักษาวินัยการคลัง การก่อหนี้สาธารณะสำหรับการศึกษารุ่นนี้เห็นว่าการก่อหนี้ต้องไม่กระทบวินัยการการคลังด้านต่าง ๆ เช่น 1) เทศบาลบาลต้องรักษาวินัยด้านดุลการคลังมีรายได้จริงสูงกว่ารายจ่ายจริงหรือมีการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ขอบเขตของรายได้ตามกฎหมายปกติ 2) เทศบาลต้องวินัยการคลังด้านใช้จ่ายและเก็บรักษาเงินสะสม ให้อยู่ในระดับที่เป็นประโยชน์กับเทศบาล การมีเงินสะสมมากอาจมองว่าเทศบาลมีความมั่นคงแต่การเก็บรักษาเงินสะสมไว้มากเกินไปและไม่นำมาใช้จ่ายเลย อาจเป็นการปิดโอกาสในการพัฒนาและไม่เป็นผลดีต่อประชาชน 3) การจัดสรรงบประมาณประจำปีต้องกระจายและเป็นประโยชน์ สัดส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการลงทุนไม่ควรได้รับผลกระทบหรือลดหย่อนลงไป หรือสัดส่วนการใช้จ่ายเงินเพื่อการชำระหนี้ต้องไม่อยู่ในเกณฑ์ที่มีปัญหาต่อการบริหารงบประมาณ

5.3 ข้อเสนอแนะ

การก่อกำหนดนี้สาธารณะโดยการกู้เงินของเทศบาลถือเป็นช่องทางหรือเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญมาตรการหนึ่ง แต่การก่อกำหนดนี้ของเทศบาลจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างมาก เพราะอาจก่อผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคตได้ การกำหนดวัตถุประสงค์ในการก่อกำหนดที่สำคัญน่าจะเป็นเพื่อให้เทศบาลมีเงินงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ หรือก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญที่จำเป็นต้องลงทุนสูงและมีผลตอบแทนในอนาคต และต้องไม่กู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในรายจ่ายที่ไม่มีความสำคัญและมีผลตอบแทนเชิงเศรษฐกิจ หรือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์โดยตรง

ในปัจจุบันการกู้เงินของเทศบาลได้มีข้อกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ คือการกู้กระทรวง ทบวง กรม และองค์การนิติบุคคลต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติเทศบาลมีการจำกัดแหล่งเงินกู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และธนาคารพาณิชย์ เทศบาลจะกู้เงินควรจะต้องสร้างและรักษาวินัยทางการคลังด้านต่าง ๆ เช่น วินัยการคลังด้านเงินสะสมโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดหารายได้ และประหยัดรายจ่ายเพื่อให้เทศบาลมีเงินสะสมเพิ่มขึ้นและนำมาใช้ได้คราวจำเป็น การสร้างวินัยในการก่อกำหนดโดยการกำหนดเพดานหรือขอบเขตของการก่อกำหนดไว้เพื่อไม่ให้เทศบาลมีหนี้ที่สูงจนเกินไป

จากข้อกำหนดของระเบียบ กฎหมาย และคำสั่งการดังกล่าวทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดหรือขาดความหลากหลายในการกู้เงิน เนื่องจากข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของแหล่งเงินกู้แต่ละแห่งแตกต่างกัน หากมีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการก่อกำหนดไว้ เป็นการเฉพาะ ก็จะทำให้เทศบาลมีแนวทางในการกำหนดแผนการก่อกำหนด มีวินัยในการก่อกำหนดสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้เงิน และประเมินความสามารถในการบริหารหนี้ของตนเองได้

การกู้ตามความจำเป็นวงเงินกู้หรือภาระหนี้ไม่สูงเกินไปก็จะไม่สร้างปัญหาและเป็นภาระของเทศบาลในอนาคต หรือการชะลอโครงการเพื่อรอให้มีรายได้เพียงพอก่อน หรือก่อสร้างโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีทั้งหมด ก็จะมีผลต่อการกระจายงบประมาณด้านอื่นที่จำเป็นเช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเนื่องจากงบประมาณที่ควรจัดสรรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า การก่อกำหนดนี้สาธารณะโดยการกู้เงินของเทศบาลมีผลดีต่อเทศบาลในการระดมเงินงบประมาณมาเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น แต่การกู้เงินของเทศบาลจะกู้เงินหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนหรือจ่ายเพื่อการลงทุน สิ่งสมควรสนับสนุนให้มีการก่อกำหนดนี้ได้คือ กรณีที่เทศบาลมีความต้องการโครงการที่มีจำนวนเงินสูงและงบประมาณที่มีอยู่ไม่เพียงพอ หรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของเทศบาลในอนาคต ซึ่งถ้าชะลอโครงการ

แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ทั้งนี้ การที่เทศบาลจะตัดสินใจลงทุนในโครงการหนึ่งโครงการใด ควรที่จะได้มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความต้องการของท้องถิ่น วิธีการตอบสนองความต้องการที่เหมาะสม และเมื่อดำเนินโครงการดังกล่าวแล้วจะช่วยแก้ไข ปัญหา หรือเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น ทั้งนี้ การกู้เงินหรือก่อหนี้สาธารณะจะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ถ้าผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับชำระหนี้ด้วย เช่นเดียวกับการที่กระจายไปสู่คนรุ่นหลังที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนด้วย



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved