



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 4

ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Local Fiscal Balance)

(เล่มที่ 1)

โดย ดร. สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

บทนำ

บทที่ 1 ปัญหา วิธียุติ และขอบเขตการวิจัย

1 ปัญหา

1.1 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจอันดีมาทักกับการดำเนินนโยบาย

สู่การคลัง

1.2 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังมีความเข้าใจเรื่องกลไกการคลัง และการใช้ประโยชน์
จากการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างไม่ถูกต้อง

1.3 ปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังขาดทัศนคติและแนวทางที่เหมาะสม
ของการมีวินัยทางการเงินการคลัง

1.4 ปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการคลังที่ไม่
มาตรฐาน

2 วิธียุติ

3 ขอบเขตการวิจัย

3.1 นโยบายเกี่ยวกับสู่การคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

3.2 การส่งเสริมการขาดดุลและการบริหารการเงินสู่

3.3 ขีดจำกัดในการระดม

3.4 ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล

3.5 วิสัยทัศน์การคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 3 สถานการณ์ปัจจุบันด้านตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-1
1. กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-1
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	3-1
1.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	3-2
1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	3-3
1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596	3-4
1.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	3-4
1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	3-5
1.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	3-6
1.8 พระราชบัญญัติกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541	3-6
2. โครงสร้างตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-7
2.1 ประเด็นในเรื่องตุลาการคลัง	3-7
2.2 ประมวลภาพตุลาการคลัง	3-9
2.3 วิทยุการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-10
2.4 การบริหารการขาดดุล	3-13
2.5 การบริหารการเงินดุล	3-13
2.6 สภาพปัจจุบันของการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-20
2.7 การออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-25
2.8 สภาพและปัญหาของการรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-34

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4 แนวความคิดเกี่ยวกับดุลการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	4-1
1. การกำหนดนิยามของ "ดุลการคลัง"	4-1
1.1 โครงสร้างของฐานะการคลังตามเกณฑ์คงค้าง	4-3
1.2 คำนวณ	4-4
2. หลักการของการแยกประเภทรายได้	4-6
3. หลักการของการแยกประเภทรายจ่าย	4-16
4. หลักการของการแยกประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	4-27
5. หลักการของการแยกประเภทการชดเชยดุลการคลัง	4-31
6. หลักการของการแยกประเภท การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น	4-36
7. หลักการของการแยกประเภทของคํารวมบัญชี (Balance Sheet)	4-37
8. การรวมฐานะการคลังของภาครัฐบาล (General Government)	4-39
8.1 การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลแห่งชาติ	4-41
8.2 การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลหลายแห่งในระดับเดียวกัน	4-42
8.3 การรวมฐานะการคลังของภาครัฐบาล	4-42
9. ขั้นตอนในการพัฒนาการจัดทำรายงานฐานะการคลังจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างตามระบบสากล	4-45

สารบัญ

	หน้า
10. กรณีศึกษาการจัดทำภาพรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาพรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะ	4-47
10.1 การจัดทำฐานการคลังระดับเทศบาล	4-48
10.2 การจัดทำฐานการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	4-50
10.3 การจัดทำฐานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-51
10.4 การจัดทำภาพรวมฐานการคลังของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล	4-52
10.5 การจัดทำฐานการคลังของภาคสาธารณะ	4-53
 บทที่ 5 นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 5-1
1. นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-1
1.1 ความหมายของนโยบายการคลัง วินัยการคลัง และนโยบายบริหารจัดการ ด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-1
1.2 กระบวนการคลัง และนโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	5-5
1.2.1 วินัยการคลังด้านดูแลการคลัง	5-5
1.2.2 วินัยการคลังด้านการก่อหนี้	5-6
1.2.3 วินัยการคลังด้านการลงทุน	5-8
 บทที่ 6 การบริหารการเกินดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 6-1
1. เหตุผลและที่มาของการเกินดุล	6-1
2. แนวทางในการบริหารการเกินดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-2
2.1 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมในมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-2

สารบัญ

	หน้า
2.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทต้องนำฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทยในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี โดยเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	5-4
3. การนำเสนอหลักการและแนวทางในการบริหารการเกินดุลอันเป็นผลมาจากการใช้ระบบการลงบัญชีใหม่เพื่อปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	5-5
3.1 วิธีบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลกลางไทย	5-6
3.2 วิธีการบริหารเงินสะสมของเอกชน	5-7
4. แนวทางในการปรับรูปแบบการบริหารเงินสะสมในมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการใหม่	5-8
4.1 การดูแลเงินสะสมแต่ละประเภท	5-9
4.1.1 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 1	5-9
4.1.2 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 2	5-10
4.1.3 เงินสะสมทั่วไป	5-10
4.2 หลักเกณฑ์การนำเงินสะสมไปใช้	5-10
4.3 การอนุมัติ	5-11
5. แนวทางในการจัดการเงินสะสมเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย	5-12
5.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บจก.)	5-12
5.2 โครงสร้างขององค์กรและรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม	5-13
5.3 รูปแบบการให้บริการของบริษัทฯ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง	5-21
5.3.1 การให้กู้ยืมเงิน	5-21
5.3.2 การรวมลงทุน	5-21
5.3.3 การให้คำปรึกษาทางการเงิน	5-21

สารบัญ

	หน้า
5.4 รูปแบบของการบริหารความเสี่ยงของการให้บริการและการตรวจสอบ การดำเนินการที่เหมาะสม	6-22
 บทที่ 7 การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 7-1
1. บทเรียนจากต่างประเทศ	7-1
1.1 วัตถุประสงค์การก่อหนี้	7-1
1.2 แหล่งและวิธีการก่อหนี้	7-2
2. การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขาดดุลของ อบต. ไทย	7-5
2.1 หลักเกณฑ์การตัดสินใจในการลงทุน	7-5
2.2 แนวทางการระดมทุน	7-8
2.3 ความจำเป็นในการกู้ยืมเงินของ อบต.	7-12
2.4 รูปแบบของการก่อหนี้	7-12
2.5 ความสามารถในการกู้ยืม	7-16
 บทที่ 8 บรรษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 8-1
1. ความจำเป็นและความสามารถในการระดมทุนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	8-1
1.1 ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8-1
1.2 ความสามารถของ อบต. ในการระดมทุน	8-1
2. ความเชื่อมั่นในการก่อหนี้และชำระหนี้ของ อบต.	8-2
3. รูปแบบในการสร้างความเชื่อมั่นในการก่อหนี้ของ อบต.	8-3

สารบัญ

	หน้า
4. แนวทางการจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท.	6-3
5. โครงสร้างของบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-5
6. ผู้ถือหุ้น	6-7
7. ผู้บริหาร	6-8
8. การค้าประกันและค่าธรรมเนียม	6-10
9. ความรับผิดชอบของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-12
บทที่ 9 บทสรุปเพื่อผลสัมฤทธิ์ของผลงานวิจัย	9-1
1. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น	9-1
1.1 ระบบรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่ควร	9-1
1.2 ข้อกำหนดด้านวินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-1
1.3 แนวทางใหม่เกี่ยวกับการจัดการเงินสะสมที่อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-2
1.4 การจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงต.)	9-2
1.5 การจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บสอปท.)	9-2
2. กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข	9-3

สารบัญภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร	3-5
แผนภาพที่ 2	โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	3-8
แผนภาพที่ 3	รายจ่ายจากเงินสะสมเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวม	3-19
แผนภาพที่ 4	รายจ่ายจากเงินสะสมจำนวนตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-18

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2538-2541	3-12
ตารางที่ 2	ชุดการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2532-2540	3-16
ตารางที่ 3	รายจ่ายจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-17
ตารางที่ 4	รายรับจากเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-20
ตารางที่ 5	รายรับจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-22
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบรายรับ-รายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2542	3-58
ตารางที่ 7	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 จำแนกตามด้าน และแผนงาน	3-59
ตารางที่ 8	รายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-60
ตารางที่ 9	รายงานสรุปเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-61
ตารางที่ 10	รายงานสรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามงบกลาง และหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-62

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 11	รายละเอียดเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเบริยนเทียบกับงบ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-66
ตารางที่ 12	รายละเอียดเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเบริยนเทียบกับ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานและแผนงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-67
ตารางที่ 13	รายงานสรุปเงินรายจ่ายจากเงินก้นให้เบิกเหลือในปี จำนวนตามงบกลาง และหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 3-68
ตารางที่ 14	งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-71
ตารางที่ 15	กรุงเทพมหานคร งบเงินรายรับ-รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-72
ตารางที่ 16	งบแสดงฐานะการเงิน กรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 30 กันยายน 2541 3-73
ตารางที่ 17	รายรับของเทศบาลและเมืองพัทยา จำแนกตามหมวดปี 2536-2540 3-74
ตารางที่ 18	จำแนกประเภทของภาษีอากรของเทศบาลและเมืองพิทยาปี 2536-2540 3-75
ตารางที่ 19	รายจ่ายของเทศบาลและเมืองพิทยา จำแนกประเภทตามหมวดรายจ่าย ปี 2536-2540 3-76
ตารางที่ 20	งบแสดงสัการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2542 ของเทศบาลนครสงขลา 3-77
ตารางที่ 21	เทศบาลนครสงขลา งบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-78
ตารางที่ 22	รายงานสรุปรายรับจริง ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-79
ตารางที่ 23	รายงานสรุปรายจ่ายจริง ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-80
ตารางที่ 24	รายจ่ายจริงเงินงบประมาณทั่วไป ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-85
ตารางที่ 25	เทศบาลเมืองปิตตานี งบทรัพย์สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-86
ตารางที่ 26	เทศบาลเมืองปิตตานี งบหนี้สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-87
ตารางที่ 27	เทศบาลเมืองปิตตานี งบเงินสะสม ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-88
ตารางที่ 28	เทศบาลเมืองปิตตานี งบเงินรับ-จ่าย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2542 3-89

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 29 การจัดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-55
ตารางที่ 30 การจัดประเภทค่าใช้จ่าย (Expense) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-59
ตารางที่ 31 การจัดประเภทรายจ่าย (Outlays) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-64
ตารางที่ 32 การจัดประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-70
ตารางที่ 33 ตารางทั่วไป ค / ข ง	4-75
ตารางที่ 34 การจัดประเภทการขุดเจาะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง จำแนกตามประเภท รายการ	4-79
ตารางที่ 35 การจัดประเภทการขุดเจาะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง จำแนกตามประเภท sector	4-82
ตารางที่ 36 ตารางทั่วไป ข จ	4-84
ตารางที่ 37 ตาราง ข งบดุล (Balance Sheet) และรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินสะสม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	4-88
ตารางที่ 38 ผลการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-90
ตารางที่ 39 รายละเอียดผลการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-91
ตารางที่ 40 งบรายรับจริงจ่ายจริงของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล	4-93
ตารางที่ 41 ผลการดำเนินงานของเทศบาลตามระบบสากล	4-94
ตารางที่ 42 รายละเอียดผลการดำเนินงานของเทศบาลตามระบบสากล	4-95
ตารางที่ 43 งบรายรับจริงจ่ายจริงของเทศบาล	4-102
ตารางที่ 44 รายรับจริงของเทศบาล	4-103

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 45	รายละเอียดคร่าวๆของจังหวัดบึงกาฬ	4-107
ตารางที่ 46	ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบสากล	4-110
ตารางที่ 47	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบสากล	4-111
ตารางที่ 48	งบรายรับจริงจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	4-118
ตารางที่ 49	งบรายรับจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	4-119
ตารางที่ 50	รายละเอียดรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	4-124
ตารางที่ 51	ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-126
ตารางที่ 52	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-127
ตารางที่ 53	งบรายรับจริงจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-135
ตารางที่ 54	งบรายรับจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-136
ตารางที่ 55	รายละเอียดรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-141
ตารางที่ 56	ผลการดำเนินงานของภาคสาธารณสุขตามระบบสากล	4-143
ตารางที่ 57	ผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามระบบสากล	4-144
ตารางที่ 58	รายละเอียดผลการดำเนินงานของรัฐบาล	4-145
ตารางที่ 59	ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล	4-147
ตารางที่ 60	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล	4-148
ตารางที่ 61	ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	4-150
ตารางที่ 62	รายละเอียดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ	4-151

บรรณานุกรม

บทที่ 1

ปัญหา วิธีวิจัย และขอบเขตการวิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 4 "ตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

คำว่า "ตุลการคลัง" ถือว่ามีส่วนที่สำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญดังกล่าวได้แก่ รายรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปีงบประมาณต่อไป และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คำว่า "ตุลการคลัง" แหบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีบทบาทเลยในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยก่อนปี 2541 ได้กำหนดไว้ว่า อปท. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุลเท่านั้น จึงส่งผลให้ อปท. ดำเนินนโยบายตุลการคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตามลัทธิทฤษฎีหมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า "ตุลการคลัง" ในหมู่นักวิชาการ ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง ฅบท. ด้วย การคำนวณฐานะตุลการคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน จะทำให้การเปรียบเทียบตุลการคลังระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และฐานะภาพรวมตุลการคลังของ อปท. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการคลังที่แท้จริงของ อปท. ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายตุลการคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มพิกัด ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวางหลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

การดำเนินนโยบายตุลการคลังอย่างมีวินัยถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างมากต่อการมีความยั่งยืนทางการเงินการคลัง (fiscal sustainability) หรือความมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะยาว ปัจจุบันนี้ อปท. ยังขาดการวางหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการเงินการคลัง โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องประกอบไปด้วย วินัยการคลังด้านตุลการคลัง วินัยการคลังด้านการใช้จ่าย วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ วินัยการคลังด้านการลงทุน และวินัยการคลังด้านการบริหารการเงินการคลังและขาดดุล เป็นต้น

การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้จะทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายตุลการคลังของ อบปท. ที่มีต่อเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถหาภาพรวมฐานะการคลังของภาครัฐได้ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อบปท. การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐานจะทำให้ทราบถึงความเชื่อมโยงด้านรายได้ รายจ่าย เงินโอน และการกู้ยืมระหว่างหน่วยงานทุกระดับในภาครัฐได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

งานวิจัยของโครงการนี้ได้ทำการศึกษาประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับตุลการคลังของ อบปท. โดยมีผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

(1) นโยบายเกี่ยวกับตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตรูปหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษาฐานะทางการเงินทางการคลังอย่างมาก จะเห็นได้จากในการจัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (ก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 2541) ได้กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (ไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้) และหลังจากวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ได้มีอันคลายระเบียบโดยการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยมีการกำหนดเพียงว่าให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับ ครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โดยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายที่ต้องต่ำกว่ารายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนใหญ่จะมีการทำงานประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ หรือเท่ากับรายได้

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตไม่ได้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมเลย ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว เพราะภารกิจในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นภารกิจของรัฐบาลไม่ว่าของ อบปท. อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายการคลังให้เหมาะสมคือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ งานวิจัยนี้เสนอว่า การกำหนดนโยบายตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัย ดังนี้

1. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. ขนาดหรือปริมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ความสามารถในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ของ อปท. ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนและขนาดของธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ ซึ่งจะเป็นฐานของภาษีและรายได้ และประการที่สอง การจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ทั้งที่เป็นการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น

3. ความสามารถในการบริหารทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการบริหารการเงินอุด หรือขาดดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารรายได้ได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้น การศึกษาจึงเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจาก

1) รายได้ของตนเอง คือ มีการใช้จ่ายในขอบเขตรายได้ที่หาได้ การดำเนินการเช่นนี้มีผลดีในแง่ที่สามารถรักษาวินัยทางการคลังไว้ได้และไม่เป็นปัญหาเรื่องหนี้สินในภายหลัง แต่ก็อาจเกิดผลเสียต่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน ซึ่งจะเป็นปัญหาคอขวดการพัฒนาในระยะยาวได้

2) การกู้ยืม มีข้อดีคือ จะทำให้ท้องถิ่นสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้ในทันที และภาระที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินจะกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการ (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปชำระหนี้) แต่มีข้อเสีย คือ มีการะคายดอกเบี้ยสำหรับการใช้เงินรายได้ในอนาคตที่ต้องนำไปชำระหนี้ และข้อจำกัดในจำนวนหนี้ที่จะกู้

3) การลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นและเอกชน (รวมทั้งการให้เอกชนดำเนินการ) ซึ่งอยู่ในรูปการให้เอกชนทำสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการลดภาระทางการเงินของท้องถิ่น แต่จะต้องเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ผู้ลงทุน ทั้งนี้ ประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเอง

การศึกษานี้ได้เสนอว่า การดำเนินนโยบายดูแลการคลังของ อปท. ควรยึดหลักการวินัยการคลัง 3 ประการ ได้แก่ วินัยการคลังด้านดูแลการคลัง วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ และวินัยการคลังด้านการลงทุน

1. วินัยการคลังด้านดุลการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคงรักษาวินัยด้านดุลการคลัง โดยควรยึดหลักการมีดุลการคลังเกินดุลหรือสมดุลเป็นเบื้องต้น แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินจะมีสูงขึ้นตามไปด้วย และอาจเกินความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลการคลังขาดดุลได้

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีดุลการคลังขาดดุลได้นั้น ครรทีจะได้นำการวางกรอบวินัยในเรื่องนี้ไว้ โดยพิจารณาจากปัจจัยทางด้านรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น โดยในส่วนของรายจ่าย จะมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายลงทุน (capital expenditure) ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (productive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้จะก่อให้เกิดสินทรัพย์ (capital stock) และความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ตัวอย่างรายจ่ายลงทุน ได้แก่ รายจ่ายในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายอีกประเภทหนึ่ง คือ รายจ่ายประจำ (current expenditure) ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (unproductive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (consumption) เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และไม่สามารรถใช้จ่ายจากรายได้ของตนเองได้ ก็อาจหาเงินจากแหล่งอื่นๆ เช่น การกู้เงินมาสนับสนุนการลงทุนได้ เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวจะมีประโยชน์ในแง่ที่จะก่อให้เกิดผลผลิตแก่ท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นจะต้องไม่กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภค

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้กำหนดกรอบของวินัยด้านดุลการคลังไว้ คือ รายจ่ายประจำจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การขาดดุลการคลังควรจะเกิดจากการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น

2. วินัยการคลังด้านการก่อหนี้

งานวิจัยนี้เสนอว่า การก่อหนี้ของ อบต. จะต้องดำเนินการโดยมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายได้ ซึ่งปัจจุบันอำนาจการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อกำหนดตามกฎหมายไว้แล้วอย่างกว้าง ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้จากการขอสินเชื่อบัตร การกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ หรือกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่าง

ประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกู้เงินน้อยมาก และยังจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกู้จากสถาบันการเงินในลักษณะการเบิกเงินเกินบัญชี ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องกู้เงิน ก็จะต้องมีการสร้างวินัยในด้านการก่อหนี้ขึ้น โดยงานวิจัยได้เสนอให้มีการกำหนดนิยามการก่อหนี้ เพดานการก่อหนี้ ตลอดจนรูปแบบของการก่อหนี้ไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรกำหนดนิยามในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1) นิยามการก่อหนี้

การก่อหนี้ คือ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ การเช่าซื้อ และการใช้สินเชื่อด້วยการผ่อนชำระ รวมทั้งการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

2) เพดานการก่อหนี้

การก่อหนี้จะต้องมีการกำหนดเพดานหรือขอบเขตการก่อหนี้ไว้เพื่อไม่ให้มีภาระหนี้สินสูงเกินกว่าที่จะบริหารได้ โดยมีการกำหนดเป็นอัตราส่วนทางการเงิน ได้แก่ อัตราส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยต่อรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ รายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวม หรือต้องไม่เกินประมาณรายจ่าย ยอดหนี้สุทธิ (หนี้-ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น) ต่อรายได้รวม และยอดหนี้สุทธิต่อทุน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

3) รูปแบบการก่อหนี้

การก่อหนี้อาจเพื่อใช้ในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ทั้งนี้การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องไม่สูงกว่ารายจ่ายลงทุน หรือไม่ก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ ตามที่กล่าวมาแล้ว) นอกจากนี้ ท้องถิ่นอาจกู้เงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ หรือกู้เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน

ด้านรับเครื่องมือในการกู้ อาจเป็นพันธบัตร หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระยะเวลาของการกู้

3. วินัยการคลังด้านการลงทุน

จากการศึกษาพบว่า อปท. ปัจจุบันยังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการชี้้นำการใช้งบประมาณหรือเงินสะสมในการลงทุน งานวิจัยนี้ได้เสนอข้อกำหนดวินัยการคลังด้านการลงทุน โดยได้กำหนด นิยามการลงทุน ของการได้มาซึ่งทรัพย์สินถาวร (Fixed capital assets) ซึ่งได้แก่สินค้านำคงทน (durable goods) ที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ และการได้มาซึ่งทรัพย์สินทางการเงิน (financial capital) ได้แก่ การลงทุนในตราสารทางการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้ ได้มีการกำหนด

ประเภทของการลงทุน โดยในการลงทุนในทรัพย์สินถาวรควรมีหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณา ดังนี้

- ควรพิจารณาสถานะของทรัพย์สินถาวรและโครงการต่างๆ ที่มีอยู่แล้วว่าพอเพียง และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นแล้วหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาโครงการต่างๆ ที่จำเป็นที่จะต้องลงทุนเพิ่มขึ้น โดยควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น หากมีความต้องการหลายโครงการ ก็จะต้องกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลัง
- พิจารณาประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุน รวมทั้งการบำรุงรักษาที่จะติดตามมาจากโครงการลงทุน เพื่อใช้ในการจัดทำแผนด้านงบประมาณในปีต่อไป
- พิจารณาทหาแหล่งเงินที่จะช่วยสนับสนุนโครงการลงทุน โดยมีการวิเคราะห์ด้านการเงิน โดยมีการประมาณการรายได้ รายจ่าย หรือการกัณฑ์เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุน
- แผนของโครงการลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหลังจากนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงการลงทุน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและให้ความเห็นชอบต่อไป

สำหรับการลงทุนในการซื้อทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Investment) นั้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการลงทุนในลักษณะนี้ งานวิจัยนี้จึงเห็นควรให้มีกฎหมายหรือนโยบายที่อนุญาตให้ท้องถิ่นนำเงินออมที่มีอยู่ในรูปเงินสะสม นำไปลงทุนในตราสารทางการเงิน โดยเฉพาะตราสารทางการเงินที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อย เช่น พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐบาลกิจ ตลาดอสังหาริมทรัพย์ หรือตราสารหนี้เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

(2) การบริหารการเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การจัดประเภทและการบริหารเงินสะสมแบบใหม่ และการจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงถ.)

จากสถิติรายได้และรายจ่ายจริงของ อบต. งานวิจัยนี้พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2538-2542 รายได้จริงของ อบต. สูงกว่ารายจ่ายจริงค่อนข้างสูง โดยในปีงบประมาณ 2538-2539 รายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 34.8 และ 46.0 ตามลำดับ แต่ค่อย ๆ ลดลงในช่วงปีงบประมาณ 2540-2542 เหลือร้อยละ 21.4 18.0 และ 6.0 ตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่าจากการจัดทำงบประมาณประจำปีของ อบต. ในอดีตจนถึงปัจจุบัน อบต. โดยรวมจะมีเงินสะสมเก็บไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนที่บริหารจัดการโดย

อปท. เอง และส่วนที่ถูกบังคับโดยกระทรวงมหาดไทยให้กันร้อยละ 10 ของเงินสะสมเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินสะสมจำนวนมากของ อปท. นี้เปรียบเสมือนเงินคลังของรัฐบาล หากปีงบประมาณใดรัฐบาลหรือ อปท. มีงบประมาณเกินดุล เงินคลังหรือเงินสะสมจะเพิ่มขึ้น ดังนั้น อปท. ควรจะต้องมีระดับเงินสะสมอยู่ในระดับที่เหมาะสม เช่นเดียวกับรัฐบาลที่จะต้องจัดการบริหารเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังนั้น การบริหารเงินสะสมที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลและ อปท. จะต้องดำเนินการอย่างมีระบบและมีประสิทธิผลสูงสุด

จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเงินสะสมของ อปท. ยังมีจุดบกพร่องและปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากระเบียบและข้อบังคับปัจจุบัน ได้แก่

1. อุปสรรคในส่วนของเงินสะสมที่บริหารจัดการโดย อปท.

- การบริหารจัดการด้านบัญชียังไม่เหมาะสม
- ขอบเขตการใช้เงินสะสมเพื่อแสวงหาผลตอบแทนยังมีข้อจำกัด
- ประชาชนในท้องถิ่นยังได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่จากการใช้เงินสะสมของ อปท.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินสะสมของ อปท. มีเหลือเป็นจำนวนมาก

- วิธีการอนุมัติการเบิกจ่ายและประเภทของการเบิกจ่ายยังไม่ชัดเจนและไม่

คล่องตัว

2. อุปสรรคในส่วนของเงินสะสมของ อปท. ที่บริหารโดยกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมของ อบจ.

- ไม่สอดคล้องกับยุคการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท.
- การบริหารจัดการยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- ขอบเขตกิจกรรมของกองทุนยังไม่ครอบคลุมความต้องการด้านการเงินแบบ

ครบวงจรในการพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารการเงินดุลหรือการบริหารเงินสะสมของ อปท. ดังต่อไปนี้

1. แนวทางในการปรับปรุงแบบการบริหารเงินสะสมในมือของ อปท.

งานวิจัยนี้เสนอให้ใช้หลักการของการบริหารเงินคลังตามแบบของรัฐบาลมาใช้เพื่อนำระบบบัญชีธนาคารเดียวมาใช้ ร่วมกับหลักการสำรองกำไรสะสมของภาคเอกชน เพื่อนำหลัก

ความระมัดระวังและหลักการดำรงอยู่มาใช้ โดยต้องมีการกันเงินสะสมออกเป็นเงินสำรอง 3 ประเภท 2 ประเภทแรก เป็นเรื่องของการจัดการการเงินเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีความเสี่ยงตามสภาพ ในขณะที่ประเภทที่ 3 เป็นเรื่องของการบริหารเงินสด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำเงินสะสมไปใช้ ทั้งนี้พยายามอิงวัตถุประสงค์เดิมในการนำเงินสะสมไปใช้ และการอนุมัติ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

งานวิจัยได้กำหนดประเภทของเงินสะสมใหม่เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- **เงินสะสมสำรองประเภทที่ 1**

เป็นการกำหนดให้กันสำรองเงินสะสมโดยกฎหมายหรือระเบียบไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนเงินสะสมทั้งหมด โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนให้อยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หรือสลากออมสิน/สลาก ธกส.

- **เงินสะสมสำรองประเภทที่ 2**

เป็นการกำหนดให้กันสำรองเงินสะสมเพื่อการระดมทุน ซึ่งการระดมทุนประกอบด้วย

(1) รายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค ไม่น้อยกว่า 3 เดือน ในกรณีที่ยังงบประมาณประจำปีอนุญาตให้จ่ายได้แล้ว แต่ระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณ

(2) ร้อยละ 25 ของรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินกู้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวฝากอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทเงินฝากประจำ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี แล้วแต่กรณี

- **เงินสะสมทั่วไป**

เป็นเงินสะสมส่วนที่กันไว้ต่างหากจากสำรองประเภทที่ 1 และ 2 โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวไปฝากอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งเงินสะสมออกเป็น 3 ประเภท และรูปแบบการบริหารเงินสะสม งานวิจัยนี้จึงได้กำหนดว่ารายจ่ายประเภทใดเป็นการยืมประเภทใดจ่ายขาดได้ ซึ่งได้ตั้งเกณฑ์ไว้ ดังนี้

- การนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน สามารถใช้ได้เฉพาะการขอเงินสะสมไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยให้เงินจากประเภทของเงินสะสมทั่วไปก่อน โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน

- การนำเงินสะสมไปใช้โดยต้องตั้งงบประมาณใช้คืน สามารถใช้ได้กับการรอนำเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน โดยใช้เงินจากประเภทเงินสะสมทั่วไปก่อน ทั้งนี้ รายละเอียดดังกล่าวประกอบด้วย

(1) รายจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

(2) รายจ่ายฉุกเฉินในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น

(3) รายจ่ายหมวดเงินเดือนสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน เพิ่มขึ้นตามสิทธิในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

(4) รายจ่ายเพื่อจ่ายให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

สำหรับการควบคุมกระแสเงินที่ผ่านเข้าออกบัญชีเงินสะสมทั้ง 3 ประเภท งานวิจัยได้เสนอให้ใช้ระบบบัญชีคุมพันบัตระ ๑ บัญชี และระบบบัญชีธนาคารเดียว 2 บัญชี และกำหนดบัญชีรับ-จ่ายที่ธนาคารแยกต่างหากจากกัน โดยกำหนดให้มีการโอนจากบัญชีรับไปบัญชีจ่ายเท่าที่เป็นรายจ่ายที่จะนำไปจ่ายที่กำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว งานวิจัยนี้ยังได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงินสะสมเหมือนการจัดสรรกำไรสะสมเพื่อจ่ายเงินปันผลของเอกชนมาใช้ แต่เป็นการปันผลคืนให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นเมื่อระดับของเงินสะสมทั่วไปเมื่อเทียบกับเงินสะสมทั้งหมด ณ สิ้นปีงบประมาณมีจำนวนที่เหมาะสม (เช่น มากกว่าอัตราร้อยละ 50 ของเงินสะสมทั้งหมด) เช่น การให้บริการในรูปแบบของสวัสดิการเพิ่มเติมจากการดำเนินการโดยปกติด้านสาธารณสุขที่มากกว่า จำนวนฐานที่ให้บริการตรวจรักษาเพิ่มเติมนอกเหนือเวลาทำการปกติ หรือด้านการศึกษาที่มากกว่า จำนวนฐานที่ให้บริการสอนพิเศษภาษาหรือวิชาชีพ หรือการนำประชาชนในท้องถิ่นทัศนศึกษาตามสถานที่ท่องเที่ยว หรือต่างจังหวัด ทั้งนี้ การนำเงินส่วนนี้คืนประโยชน์ให้กับท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือสอบถามจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อน

สำหรับการอนุมัติการนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องมีการตั้งงบประมาณใช้คืนนั้น งานวิจัยนี้เสนอให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของฝ่ายบริหารของ อบปท. ส่วนการอนุมัติสำหรับการนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน ให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของคณะกรรมการที่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในสัดส่วนเท่า ๆ กัน โดยไม่ต้องเข้าสู่วาระการประชุมของสภา

2. แนวทางในการจัดการเงินสะสมที่ อบปท. ผ่ากไว้กับกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาจุดบกพร่องของการจัดการเงินสะสมของ อบปท. ที่ผ่ากไว้กับกระทรวงมหาดไทย งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางในการบริหารเงินสะสมนี้ใหม่ โดยรัฐบาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมการให้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และมีวัตถุประสงค์เป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือทางการเงินภายใต้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกจัดสรรให้กับสมาชิกรายตัวตามสัดส่วน ระดมเงินออมและสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยนี้เสนอให้สถาบันการเงินดังกล่าวอยู่ในรูปของบรรษัท ซึ่งมีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในบรรษัทเพื่อบริการที่บัญชีและรับผิดชอบสินทรัพย์ การบริหารให้เกิดประโยชน์ และการรับจ่ายเงินของสมาชิก โดยการดำเนินงานนี้ในแง่ของหลักกฎหมายแยกความสัมพันธ์กันออกได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจัดตั้งดังกล่าวจะจัดตั้งเป็น "บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น" เพื่อทำหน้าที่ดูแลและบริหารเงินสะสมของ อบปท. ที่ร่วมกันสมทบเข้าเป็นกองทุนเรียกว่า "กองทุนเงินสะสมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น"

บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นนี้จะมีหน้าที่ให้บริการแก่สมาชิกในลักษณะเป็นการร่วมคิดร่วมทำ โดยไม่กำหนดผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน ดังนั้นการบริหารและการตัดสินใจควรเป็นการทำงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบปท. ด้วยกันเองทั้งหมด ดังนั้นโครงสร้างที่สำคัญของกองทุนประกอบด้วย เงินกองทุน ผู้บริหาร ผู้จัดการ และบรรษัท โดยองค์ประกอบแต่ละประเภท มีสาระสำคัญ ดังนี้

- เงินกองทุน เงินกองทุนประกอบด้วย

(1) บัญชีเงินราย อบปท. ประกอบด้วย เงินโอน ณ วันจัดตั้งและผลประโยชน์

เงินสะสมรายปีและผลประโยชน์

(2) บัญชีเงินสำรอง ประกอบด้วย เงินสำรองและผลประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า ในเบื้องต้น คาดว่า เงินกองทุนจะมีจำนวนอย่างน้อย 2,600 ล้านบาท ซึ่งมาจากการโอนเงินกองทุนจากเงินทุนสะสมของเทศบาล และ ของอบจ. ส่วนในปีต่อไป เงินกองทุนจะเพิ่มขึ้นด้วยเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เงินสะสมที่ อบท. ทั้ง 5 ประเภทสมทบมาเข้ากองทุน ซึ่งอย่างน้อยประมาณปีละ 215 ล้านบาท และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินกองทุนดังกล่าว และส่วนที่สอง เงินที่กองทุนระดมเงินทุนเองด้วยการออกตราสารหนี้ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินดังกล่าว.

• ผู้บริหาร

ผู้บริหารคือ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบท. ด้วยกันเอง โดยมีผู้แทนจาก อบท. 5 คน (จาก อบต. เทศบาล ผู้ทรงคุณวุฒิ อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างละ 1 คน) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย และด้านพัฒนาชุมชน อย่างละ 1 คน และมีผู้จัดการกองทุนร่วมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน โดยประธานกรรมการ เลือกมาจากกรรมการที่เป็นผู้แทนจาก อบท. ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราวๆไป หรือผลัดกันดำรงตำแหน่ง แต่จะไม่เลือกบุคคลภายนอกมาเป็นประธานกรรมการ

สำหรับงานและความรับผิดชอบที่สำคัญของคณะกรรมการจะดูแลการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก การระดมทุน การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่อปี

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อช่วยดำเนินการกลั่นกรองงานและเสนอความเห็นต่างๆเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งการจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษากับคณะกรรมการเป็นปีๆไป โดยปกติคณะกรรมการจะมีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เว้นแต่มีเรื่องเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ

• ผู้จัดการ

ผู้จัดการจะเป็นผู้ดูแลและจัดการงานทั้งหมดภายใต้นโยบายบริหารและการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยทำหน้าที่เป็น "ซีอีโอ" ซึ่งมาจากการจัดจ้างของคณะกรรมการ เพื่อดูแลงานหลักของสำนักงานที่สำคัญ 2 ประการกล่าวคือ งานด้านจัดการทั่วไปและงานด้านจัดการบริหารเงินกองทุน

(1) งานด้านจัดการทั่วไป แบ่งเป็น

- การดูแลองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปประกอบด้วย ฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายสมาชิก และฝ่ายบริหาร
- จัดการตรวจสอบภายในและกฎหมาย ประกอบด้วย ฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายกฎหมาย

(2) จัดการบริหารเงินกองทุน ประกอบด้วยฝ่ายบริหารเงิน ฝ่ายวิเคราะห์และพัฒนา และฝ่ายวิชาการ

งานวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตและกิจกรรมหลักของบริษัทฯ ไว้ดังนี้

• การให้กู้ยืมเงิน

ให้กู้ยืมเงินแก่ อปท. ที่เป็นสมาชิกกองทุนเป็นลำดับแรก โดยวงเงินที่ให้กู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย จะพิจารณาจากตัวโครงการที่จะนำเงินไปใช้ ความเป็นไปได้ของโครงการ จุดคุ้มทุน ผลตอบแทน และฐานะการเงินของ อปท. แต่ละแห่งเป็นหลัก ส่วนเงินที่สมาชิกส่งสะสมเล็กน้อย แตกต่างกันไป จะไม่ถูกนำมาคิดในการพิจารณาให้กู้ เพราะถือว่าทุกคนมีฐานะเป็นสมาชิก เท่ากัน

• การทำหน้าที่ระดมทุนให้กับ อปท. ทั้งประเทศ ผ่านการออกพันธบัตร
บริษัทฯ (Bond Bank)

เพื่อให้ อปท. สามารถมีเงินทุนต้นทุนต่ำเพื่อใช้ลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ ต่อท้องถิ่น แก่ อปท. ข่ายยังไม่สามารถระดมทุนเองผ่านการออกพันธบัตรได้ หรือถ้าทำได้อาจมี ต้นทุนสูง ดังนั้น บริษัทฯ จะทำหน้าที่รวบรวมความต้องการเงินทุนของ อปท. ทั้งประเทศแล้ว ดำเนินการระดมทุนลง ซึ่งจะเป็นจำนวนที่สูง (ต้นทุนจะต่ำ) ผ่านการออกพันธบัตรบริษัทฯ แล้ว ค่อยจัดสรรเงินทุนที่ระดมมาได้ตามความต้องการของ อปท.

• การร่วมลงทุน

ร่วมลงทุนในโครงการของ อปท. ที่เห็นว่าสามารถให้ผลตอบแทนที่ดีแก่กองทุน โดยมีวิธีดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

- (1) นำเงินกองทุนไปร่วมลงทุน
- (2) ออกตราสารของแต่ละโครงการที่จะไปร่วมลงทุนจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป และนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายตราสารนั้นไปลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในโครงการ

(3) วิธีผสมระหว่างใช้เงินกองทุนตามวิธีที่ 1 และเงินที่ได้จากการระดมเองตามวิธีที่ 2 ในสัดส่วนที่เหมาะสม

- **การให้คำปรึกษาทางการเงิน และการพัฒนาท้องถิ่น**

อปท. ที่เป็นสมาชิกสามารถขอคำปรึกษาทางการเงินและการพัฒนาชุมชนจากบรรษัทได้ทั้งในเรื่องของการจัดการและการบริหารทรัพย์สิน หนี้สิน และส่วนเงินสะสมที่อยู่ในมือของ อปท. การปรึกษาหารือการจัดทำโครงการพัฒนาของชุมชน รวมทั้งการขอคำแนะนำในวิธีการจัดหาเงินเพื่อสนับสนุนโครงการของ อปท.

(3) การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การบริหารการขาดดุลการคลังนับเป็นเรื่องใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะยังไม่มีประสบการณ์มาก่อน ซึ่งเกิดจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้มีการจัดงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุลเท่านั้น ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ มีประสบการณ์ในการก่อหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกู้ในระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่อง การกู้เพื่อใช้ซื้อโรงงานหรือเครื่องจักรที่มีอายุการใช้งานยาว การกู้ระยะยาว เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนา เป็นต้น โดยมีกรู้จากแหล่งต่าง ๆ หลากหลาย เช่น จากรัฐบาล จากองค์กรระหว่างประเทศ จากสถาบันการเงิน ตลอดจนการขอความเห็นและตราสารทางการเงิน

การศึกษานี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีประสบการณ์ในการกู้เงินเพื่อใช้ลงทุนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการโครงสร้างพื้นฐานโดยดำเนินการผ่านส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผ่านเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง โดยท้องถิ่นไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจการคลังเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนโครงการการลงทุนต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง จึงควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทุนเพื่อใช้ในการลงทุนได้เอง ทั้งนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถระดมทุนโดยการก่อหนี้ได้ โดยอาจออกพันธบัตร หรือการกู้เงินจากองค์กรทั้งในและต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังค้ำประกันหนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เกี่ยวกับเรื่องการค้าประกันหนี้ให้ อปท. ของรัฐบาลนั้น งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรเข้าไปค้ำประกันหนี้ของ อปท. ควรปล่อยให้ อปท. เข้าสู่ตลาดเงินและตลาดทุนเองตามศักยภาพของ อปท. และความ

เป็นไปได้ของโครงการลงทุนของ อบปท. ในทางปฏิบัติแล้ว อบปท. ยังไม่ได้มีการกู้เงินตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อีกทั้งไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งจะมีบ้างก็ในรูปการเบิกเงินเกินบัญชี แต่ยังไม่เป็นลักษณะ Term Loan ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการที่จะให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการหาแหล่งเงินทุนได้เพิ่มขึ้นโดยอิสระและไม่ต้องอาศัยอำนาจจากรัฐบาล เช่น ในการอนุมัติการก่อหนี้ หรือการค้ำประกันหนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของตนเองได้ ทั้งนี้ การระดมทุนของท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยออกตราสารทางการเงิน ได้แก่ พันธบัตรเพื่อระดมเงินทุนจากประชาชนหรือการกู้เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีวินัยในการก่อหนี้ นอกจากนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้ จึงเห็นควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งองค์การค้ำประกันสินเชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ และมีการดำเนินงานเยี่ยงสถาบันเอกชนทั่วไป

เนื่องจากงานวิจัยนี้ได้เสนอว่า อบปท. สามารถที่จะมีการขาดดุลงบประมาณได้ หรือมีการกู้ได้ในกรณีลงทุนในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น การบริหารการขาดดุล (การทำให้การขาดดุลลดลงจนอยู่ในฐานะสมดุลและเกินดุลในระยะปานกลาง) ในที่นี้จึงประกอบไปด้วย 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การเพิ่มรายรับของ อบปท. เพื่อนำมาชำระหนี้ ซึ่งงานวิจัยในส่วนนี้จะไม่พูดถึง (การเพิ่มรายรับและประสิทธิภาพการหารายได้ของ อบปท. จะถูกศึกษาในโครงการที่ 2 ด้านรายรับ) ส่วนที่สอง การลดค่าใช้จ่ายและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของ อบปท. (ซึ่งจะถูกศึกษาในโครงการที่ 3 ด้านรายจ่าย) ส่วนที่สาม การบริหารหนี้ที่มีอยู่แล้ว ซึ่ง อบปท. ควรใช้วิธีบริหารหนี้เช่นเดียวกับรัฐบาล (การไถ่ถอนหนี้ก่อนกำหนด การ refinancing การขอ rollover และการ swap เป็นต้น) ส่วนที่สี่ จะเป็นส่วนที่โครงการนี้จะกล่าวถึง ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การขาดดุลในระยะปานกลางและระยะยาวปรับตัวลดลงจนเกิดความยั่งยืนทางการคลังของ อบปท.

งานวิจัยฉบับนี้ได้สรุปวัตถุประสงค์ เหตุผลในการกู้เงินของ อบปท. รูปแบบ ระยะเวลา และความสามารถของการก่อหนี้ของ อบปท. ที่ควรใช้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้น ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้

อบปท. มีความจำเป็นในการก่อหนี้ด้วยวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องด้านเงินสดระยะสั้น

- (2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
- (3) เพื่อใช้ในการซื้อโรงงานและเครื่องมือซึ่งมีอายุการใช้งานระยะยาว
- (4) เพื่อใช้ในการลงทุนซึ่งได้ผลตอบแทนในรูปของรายรับจากโครงการ
- (5) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาว

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลภาคคลังด้านเงินสละระยะสั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจากความไม่สม่ำเสมอของแบบแผนกระแสรายรับของรัฐบาล การเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารถือว่าเป็นรูปแบบปกติของการกู้ยืม แต่อย่างไรก็ตาม อบปท. ควรที่จะสามารถระดมเงินโดยการออกตั๋วเงินระยะสั้นประมาณ 1 ถึง 3 เดือนได้

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาล และงานวิจัยนี้ได้เสนอให้ อบปท. ควรที่จะดำเนินการกู้ยืมได้เองโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล

การซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรก่อให้เกิดปัญหาเสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระแสค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนดได้หรือไม่สม่ำเสมอ เพราะว่าจะผูกพันกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องใช้ไปในส่วนเครื่องมือเครื่องจักรที่มีการเสื่อมหรือสึกหรอ การกู้ยืมเงินเพื่อการนี้ควรจะมีการกระจายตลอดอายุการใช้งานของเครื่องมือ ซึ่งอย่างไรก็ตาม อบปท. อาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนก็จะเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งได้ ซึ่งเริ่มที่จะเป็นที่นิยมมากขึ้นเนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การกู้ยืมเงิน (loan finance) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นที่ยอมรับใน อบปท. ที่มีการดำเนินโครงการด้านการพัฒนา หรือโครงการด้านสาธารณูปโภคควรจะกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการประเภทดังกล่าว

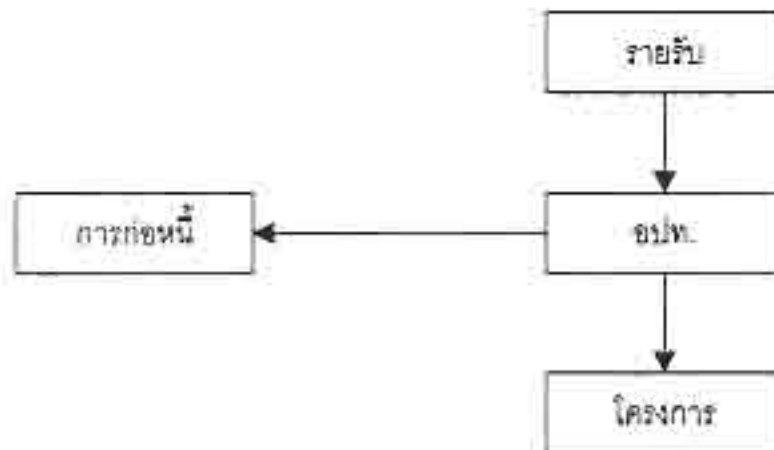
การใช้เงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้นมีลักษณะแตกต่างกันสำหรับท้องถิ่นทั่วโลก จากการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2512 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดมาจากการกู้ยืมเงินนั้น แตกต่างกันไปเท่ากับร้อยละ 86 ในคานาดา เท่ากับร้อยละ 80 ในเบลเยียม เท่ากับร้อยละ 16 ในสวีเดน และเท่ากับร้อยละ 17.5 ในญี่ปุ่น งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า อบปท. ควรพิจารณาการกู้ยืมของ อบปท. ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวข้างต้นเป็นกรณี ๆ ไป

2. เหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น งานวิจัยนี้ได้กำหนดว่า อบปท. ควรจะกู้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนหรือระบายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือไม่ ซึ่งโครงการลงทุนเหล่านั้นเมื่อสร้างเสร็จจะให้ผลตอบแทนระยะยาว ในระบบเศรษฐกิจที่มีเงินออมอย่างเพียงพอ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและแนวโน้มของการเจริญเติบโตดี ต้นทุนในการกู้หรือก่อหนี้จะต่ำ สาเหตุสำคัญ 3 ประการที่สนับสนุนให้มีการกู้หรือก่อหนี้ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติรายจ่ายเพื่อใช้ในโครงการลงทุนมักจะมีจำนวนสูง ซึ่งการระดมเงินทุนเพื่อการนี้จากทรัพยากรที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอ ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในปัจจุบัน การชะลอการลงทุนด้านนี้จะส่งผลกระทบขยายตัวของเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญได้แก่ การก่อหนี้จะต้องสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ และต้องไม่ถูกนำไปใช้ในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ประการที่สาม การกู้หรือก่อหนี้จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับภาระชำระหนี้

3. รูปแบบของการก่อหนี้ การกู้เงินของ อบปท. และรัฐบาลท้องถิ่นทั่วไปจะมีลักษณะและประเด็นพิเศษหลายประการ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่ายต่าง ๆ ในรูปสกุลเงินของประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ยกเว้นสำหรับธุรกรรมบางประเภท (เช่น ไฟฟ้า ท่อเรือ สนามบิน โทรคมนาคม) รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะไม่เกี่ยวข้องกันกับธุรกรรมที่ให้เงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการย้ายท้องถิ่นหรือธุรกิจ จึงไม่เหมือนการทำธุรกิจของภาคเอกชนทั่วไป และนอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถที่จะล้มละลายแล้วได้ เหมือนกับการล้มละลายของธุรกิจเอกชน ดังนั้น การกู้เงินโดยรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการกู้เงินโดยภาคธุรกิจเอกชนในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้ได้เสนอให้ อบปท. สามารถกู้เงินโดยอาศัยอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน (general government borrower) หรือ อบปท. อาจกู้เงินโดยกำหนดให้รายรับบางประเภทเท่านั้น (a limited or non-guarantee obligation) เป็นหลักประกันการชำระหนี้

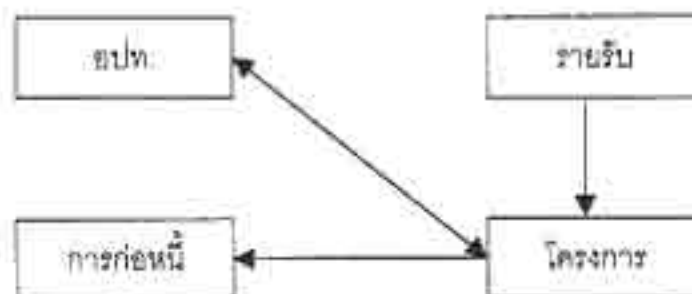
สำหรับกรณีที่ อบปท. กู้เงินโดยใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ นั้น แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า อบปท. ใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเพื่อชำระหนี้โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของและดำเนินโครงการเอง การดำเนินการเช่นนี้ควรจะเกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety) การศึกษา (public education) การลงทุนด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ (health and welfare capital expenditures) ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อท้องถิ่น อบปท. จะก่อหนี้และนำมาใช้ในโครงการลงทุน โดยจะให้รายรับของ อบปท. เพื่อชำระหนี้การกู้ยืม

แผนภาพที่ 1



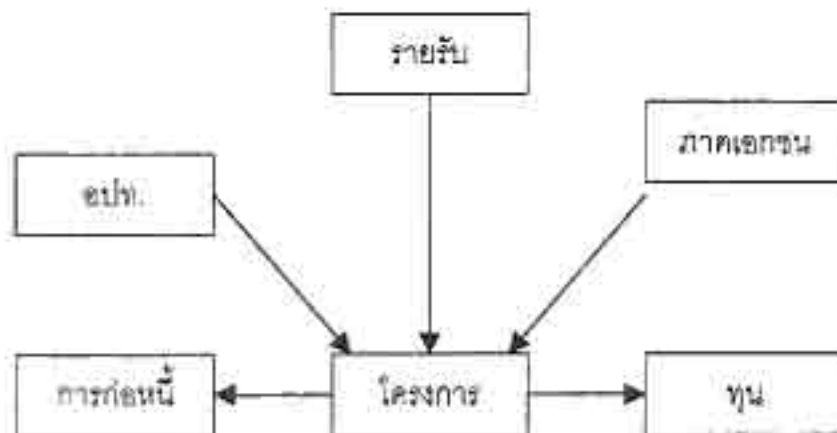
สำหรับกรณีนี้ อปท. กู้ยืมเงินโดยใช้รายรับจากโครงการเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ ในแผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า โครงการลงทุนเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายรับ เช่น จากค่าธรรมเนียม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแหล่งรายรับสำคัญในการชำระหนี้ การกู้ยืมแบบนี้ถูกค้ำประกันเบื้องต้นด้วยรายรับจากโครงการ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ประปา กำจัดขยะ ไฟฟ้า ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดยตรง (ซึ่งอาจเป็นองค์กรรัฐพาณิชย์ท้องถิ่น) หรือโดย อปท. เอง

แผนภาพที่ 2



สำหรับประเภทของการก่อกำหนดประเภทที่สามจะเป็นการทำสัญญากันระหว่าง อปท. กับเอกชนในลักษณะรอนหุ้นส่วน หรือสัมปทานเพื่อสร้าง เป็นเจ้าของหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดยมีการใช้รายรับจากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สินของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3



4. ระยะเวลาของการกู้ยืม

ระยะเวลาเงินกู้ของ อปท. อาจจะมีเงินจาก 24 ชั่วโมง จนถึง 60 ปี สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนปกติระยะเวลาของเงินกู้จะเท่ากับระยะเวลาของโครงการ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการกู้ยืมเงินจะขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดและประเภทของผู้ให้กู้ยืมด้วย เช่น เงินกู้จากรัฐบาลหรือจากต่างประเทศมักจะมีความยืดหยุ่นให้มีการหมุนเวียนของเงินทุนเร็ว เพื่อกระจายและเพิ่มขนาดและระดับของการพัฒนาที่จะสามารถให้การสนับสนุนได้ นอกจากนี้ ผู้กู้เอกชนหรือนักลงทุนสถาบันจะคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการในการกำหนดระยะเวลาของเงินกู้ ได้แก่ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น กลาง ยาว ของตลาด และระยะเวลาของการผูกพันหรือหนี้สินที่จะต้องได้รับการชดเชยโดยเงินทุนที่ปล่อยกู้ให้กับ อปท.

5. ความสามารถในการกู้ยืม

ความสามารถในการกู้ยืมเงินของ อปท. ควรจะถูกกำหนดโดยความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้ ในกรณีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ ความสามารถในการกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงานและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ สำหรับโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง ความสามารถในการกู้ยืมควรจะถูกกำหนดโดยสัดส่วนระหว่างเงินกู้กับขนาดของหนี้คงค้าง หรือสัดส่วนของหนี้ต่อรายรับแต่ละปี

การกำหนดความสามารถในการกู้ยืมสำหรับ อปท. ในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้น ในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการได้ยากลำบากมาก ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคำถามดังต่อไปนี้ด้วย เช่น การลงทุนดังกล่าวจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตหรือไม่ จะใช้ระยะเวลาเท่าไรในการส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจดังกล่าวจะก่อให้เกิดการสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สินได้

(4) การจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บสอปท.)

จากการศึกษาพบว่า การที่ อปท. ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในการจัดทำโครงการด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งจำนวนเงินที่ อปท. ใช้จ่ายจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสะท้อนถึงความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการลงทุนอื่น ๆ โดยจากตัวเลขการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 และการกู้เงินจากกองทุนเงินสะสมทั้ง 2 ดังกล่าว พบว่า อปท. ได้ใช้เงินลงทุนในช่วงดังกล่าวประมาณ 120,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

ดังนั้น ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนโดยอาศัยข้อมูล พฤติกรรมในอดีตสามารถนำมาสรุปได้ว่า อปท. มีความต้องการใช้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

นอกจากการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลเพื่อใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นการได้รับเงินให้เปล่าเพื่อมาใช้จ่ายโดยไม่มีการผูกพันแล้ว การศึกษานี้ยังพบว่า ในทางปฏิบัติ อปท. สามารถระดมทุนจากการก่อหนี้ได้ด้วยตัวเอง โดยในระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 อปท. ระดมทุนด้วยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของ อปท. เอง (กองทุนเงินสะสม 2 กองทุน) รวม 2,810 ล้านบาท เฉลี่ยประมาณปีละ 468 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี อปท. สามารถก่อหนี้จากแหล่งเงินทุนเอกชนได้ตามกฎหมาย ซึ่งหากที่ผ่านมาเป็นการกู้แบบเบิกเงินเกินบัญชีเพื่อมาใช้ในการบริหารสภาพคล่องเท่านั้น ยังไม่มีการขอกู้ในลักษณะเป็นเงินกู้โครงการ เนื่องจากสถาบันการเงินยังไม่มั่นใจในการปล่อยกู้ในลักษณะดังกล่าวให้กับราชการส่วนท้องถิ่น

การกู้เงินผ่านตัวกลางที่มีหน้าที่ระดมเงินอยู่แล้ว มักจะเป็นการกู้จากสถาบันการเงิน ในขณะที่การกู้โดยตรงจากผู้ที่มีเงินมักจะเป็นการออกตราสารหนี้ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากกฎหมายปัจจุบันที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกู้เงินแล้ว จะเป็น 2 ลักษณะเช่นกัน

งานวิจัยนี้เสนอว่า ไม่ว่าจะเป็นการกู้แบบใดก็ตาม องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นควรจะต้องเตรียมคุณลักษณะในเรื่อง (1) การมีเงินสำรองเพียงพอเพื่อการชำระหนี้ (serviceability) (2) การจัดทำโครงสร้างการรับและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย (solvency) ของท้องถิ่น และ (3) การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (structure) ที่เหมาะสมและแสดงถึงศักยภาพของท้องถิ่น

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ว เมื่ออยู่บนมุมมองของผู้ให้กู้ยืม รายละเอียดเพิ่มเติมที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาให้กู้ยืมมักจะพิจารณาถึงโอกาสที่จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด และโอกาสที่จะไม่ได้รับชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตามที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมเรียกว่าความเสี่ยงในเครดิตของผู้กู้ ดังนั้น อปท. ดังคำนิยามถึง (1) คุณสมบัติและประวัติของคณะผู้บริหาร อปท. ที่ระดมเงินทุน (character) ในด้านความสามารถในการบริหารและด้านจริยธรรม (2) ความสามารถ (capacity) ในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด (3) หลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateral) ในการลดความเสี่ยงด้านเครดิตลงได้ และ (4) ข้อตกลง (condition) ในการกู้เงิน

ดังนั้น เมื่อ อปท. ถือว่าเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐบาลประเภทหนึ่งที่เรียกกันว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระดับความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือการออกตราสารหนี้ควรจะเป็นศูนย์ เช่นเดียวกับรัฐบาล

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก อปท. เป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นใหม่ ความพร้อมในเรื่องการมีเงินสำรองเพียงพอเพื่อการชำระหนี้ การจัดทำโครงสร้างการรับและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของท้องถิ่น รวมทั้งคุณสมบัติของคณะผู้บริหาร และความสามารถในด้านการเงินอาจจะยังไม่สมบูรณ์ หรือยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร ทำให้ความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือการออกตราสารหนี้ไม่เท่ากับศูนย์เช่นเดียวกับเครดิตของรัฐบาล ส่งผลให้ต้นทุนในการกู้และการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงขึ้นตามความไม่พร้อมของ อปท.

วิธีที่ อปท. สามารถนำมาช่วยลดความไม่พร้อมในหลายสาขาของผู้ให้กู้ได้ดีประการหนึ่ง คือ การจัดหาหลักทรัพย์มาค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวเนื่องจากผู้ให้กู้ได้รับความคุ้มครองหนึ่งถึง

สองชั้น ทั้งจากเครดิตของผู้กู้เองรวมกับมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกัน และนอกจากนี้
หลักทรัพย์ค้ำประกันแล้ว อปท. สามารถใช้บุคคลมาค้ำประกันได้ ซึ่งผู้ให้กู้สามารถไปเรียกร้องเงิน
เพื่อชดเชยหนี้สินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจาก อปท. เมื่อมีการผิดสัญญา

ผู้ที่มาค้ำประกันการชำระหนี้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นของ อปท. เป็นได้ทั้งรัฐบาล (ซึ่งงาน
วิจัยนี้ไม่สนับสนุน) หรือบุคคลอื่นก็ได้ ในกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ที่มาค้ำประกันการชำระ คือ ความ
เสี่ยงด้านเครดิตของหนี้ดังกล่าวจะลดลงไปต่ำสุดเท่ากับระดับเครดิตของรัฐบาล ส่วนในกรณีที่
บุคคลอื่นค้ำประกันชำระหนี้ ความเสี่ยงด้านเครดิตของหนี้ดังกล่าวจะลดลงไปได้ในระดับที่ต่ำกว่า
ระดับเครดิตของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน เนื่องจากหนี้โน้มน้ำมีประกันถึงสองชั้น

ดังนั้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ของ
อปท. งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการจัดตั้งบริษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา
โดยหลักการในการจัดตั้ง ควรให้ อปท. ทั้ง 5 ประเภท เป็นผู้ร่วมจัดตั้ง และอาจมีสถาบันการเงิน
ภาคเอกชนร่วมด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วม ควรให้เป็นเรื่องที่ท้องถิ่น
ดำเนินการเอง โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

เพื่อให้บริการค้ำประกันสินเชื่อส่วนที่ขาดหลักประกัน ทั้งนี้ อปท. ต้องมีหลักประกัน
ในการทวงหนี้ในระดับหนึ่งเท่านั้น หากหลักประกันดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองมูลหนี้ทั้งหมด
สามารถมาขอใช้บริการจากองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ อปท. ได้

2. จำนวนทุน ขึ้นอยู่กับขนาดของความต้องการใช้บริการ

3. แนวทางดำเนินการ

จัดให้มีระบบการค้ำประกัน การประเมินความเสี่ยง การประเมินสินเชื่อ ซึ่งค่า
ธรรมเนียมการให้บริการจะไม่เท่ากัน สำหรับ อปท. แต่ละแห่งที่มาขอใช้บริการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ
คุณภาพของ อปท. แต่ละแห่ง

4. ขอบเขตการให้บริการ

โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และโครงการลงทุนต่าง ๆ ของ อปท.
และกิจการที่ อปท. ร่วมทุน ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวสรุปได้ว่า

(4.1) มีการบริหารงานที่เป็นอิสระเยี่ยงสถาบันเอกชนทั่วไป โดยมีผู้จัดการทั่วไปที่
คัดเลือกจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการบริหารสินเชื่อโครงการ เป็นผู้บริหารกิจการ
ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นกำหนด

(4.2) มีอำนาจหน้าที่ให้การค้ำประกันสินเชื่อแก่โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น โดยจะมีรายได้หลักในรูปของค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ซึ่งโดยปกติจะคิดเป็นอัตราร้อยละของวงเงินค้ำประกัน

(4.3) โครงการที่จะได้รับการค้ำประกันสินเชื่อ จะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจำกัดความให้ครอบคลุมถึงโครงสร้างใด ๆ ที่ใช้ร่วมกันที่อำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นและรวมถึงกิจกรรมใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการท้องถิ่นด้วย เช่น กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การกำจัดน้ำเสีย และโครงการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(4.4) กำหนดเงื่อนไข (conditionality) ที่จำเป็นและเหมาะสมตามสภาพของแต่ละโครงการไป เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถชำระหนี้ได้ ได้แก่ การเข้าร่วมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่าย เงื่อนไขการก่อหนี้ใหม่และลำดับชั้น และเงื่อนไขการดำรงหนี้สิน และเงินกองทุน การกำหนดเงื่อนไข ลักษณะโครงการ และการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ระบุในสัญญาค้ำประกัน เป็นต้น

(5) ระบบรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์คงค้าง

จากการศึกษาพบว่า ข้อบกพร่องของการจัดทำรายงานฐานะการคลังของ อปท. ปัจจุบัน มีจุดบกพร่องหลายประการ เช่น ปัญหาหลักการบันทึกบัญชีและนิยามตุลการคลัง ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายได้ ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายจ่าย และปัญหาการจัดทำงบดุลไม่สมบูรณ์ เป็นต้น ปัญหาข้างต้นนี้ส่งผลให้ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถบอกได้ว่า อปท. มีงบประมาณเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุลที่แท้จริง ดังนั้น การศึกษาวิจัยของโครงการนี้จึงได้เสนอ นิยามของ "ตุลการคลัง" ใหม่และเสนอการจัดทำระบบสถิติการคลังตามเกณฑ์คงค้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบบัญชีมีความโปร่งใส เหมาะสมต่อการใช้วิเคราะห์และประเมินผล นอกจากนี้ ระบบใหม่นี้เป็นระบบที่นับรวมผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้านมูลค่าและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณเพื่อให้ได้งบดุลที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ระบบนี้จะทำให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงสถานะการคลังที่แท้จริงและภาระผูกพัน เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางด้านการคลัง อีกทั้งระบบนี้เป็นการยกมาตรฐานของการจัดระบบสถิติการคลังระหว่างประเทศและสอดคล้อง รวมทั้งสนับสนุนกับระบบสถิติเศรษฐกิจมหภาคอื่น ได้แก่ ระบบบัญชีประชาชาติ ดุลการชำระเงิน

พระราชบัญญัติบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น"

พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นับแต่วัน

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมนตรี
ประกาศกำหนด

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"บรรษัท" หมายความว่า บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1
การจัดตั้งบริษัท

มาตรา 5 ให้จัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีสำนักงานใหญ่ ณ สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และจะตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้นตามความจำเป็นก็ได้

ให้บริษัทเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 6 ให้บริษัทมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารด้านการเงินของให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- (3) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 7 บริษัทมีอำนาจกระทำการใดๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 ยานาจเช่นว่านี้ไม่รวมถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ เช่น ที่ดิน อาคาร ทรัพย์ภายนอก ฯลฯ ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอนหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (2) ให้กู้ยืมเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท
- (4) ลงทุนหรือร่วมลงทุนหาผลประโยชน์
- (5) ประชาสัมพันธ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของบริษัท
- (6) ให้การสนับสนุน ปรึกษาหารือ และแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับประเด็นการดำเนินการตามความจำเป็น หรือตามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- (7) รายงานผลการดำเนินงานของบริษัทต่อคณะกรรมการ ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) จัดทำบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของบริษัทเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) กระทำอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่อง ในการจัดการให้สำเร็จตาม
วัตถุประสงค์ของบริษัท

หมวด 2 คณะกรรมการ

มาตรา ๕. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริษัทเงินทุน เพื่อ
การพัฒนาที่ดิน" ประกอบด้วย: ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 1 คน และ ผู้ทรงคุณ
วุฒิด้านการเงิน ด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละ 1 คน และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการ
และเลขานุการโดยตำแหน่ง

ในการคัดเลือกผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธี
การและเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้รัฐมนตรีเป็น
ผู้แต่งตั้ง

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่ง เลือกกรรมการคนหนึ่ง นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้จัดการ
เป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๖. คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบาย และข้อระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหาร กิจ
การของกองทุน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการรับ เก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน

(๔) ข้อระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการ
กำหนดเงินเดือนหรือเงินขึ้น รวมถึงการลงคะแนนและสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๕) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ผู้จัดการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการ
มอบหมาย

(๗) ปรึกษาที่ปรึกษา เพื่อให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่คณะกรรมการ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 10 ให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา 11 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 10 กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา 12 ในกรณีที่มีการการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ขึ้นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 13 การประชุมคณะกรรมการต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมการวินิจฉัยชี้ขาด ของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นส่วนตัวในเรื่องใด ท่านมิให้เข้าร่วมพิจารณาและ ออกเสียงในเรื่องนั้น

มาตรา 14 คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จ่ายจากเงินกองทุนตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการจากผู้ซึ่งมี คุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

- (3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่
บริษัทได้
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของบริษัทหรือในกิจการที่กระทำให้แก่บริษัท ไม่
ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

มาตรา 16 การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการ
ทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้จัดการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไป ตาม
สัญญาจ้างที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ อาจ
มีมติให้ทำสัญญาจ้างผู้จัดการไปปฏิบัติงานต่อได้อีกก็ได้

ให้ผู้จัดการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 17 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลาการจ้าง ผู้จัดการพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ราชทัณฑ์หมดอายุ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10
- (4) คณะกรรมการมีมติให้เลิกจ้าง

มาตรา 18 ให้ผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชาพหุงานและถูกจ้างของบริษัท และ รับ
ผิดชอบการบริหารกิจการของบริษัทให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัท และตามกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 19 ให้ผู้จัดการเป็นตัวแทนของบริษัทในกิจการของบริษัทที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก
นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่ายหนึ่งหรือสองฝ่าย ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่คณะกรรมการกำหนด ย่อมไม่
ผูกพันบริษัท เว้นแต่คณะกรรมการจะให้มีสัตยาบัน

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการกำกับควบคุมและตรวจสอบกิจการภายในของบริษัท ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบไม่เกินห้าคน เพื่อตรวจสอบการดำเนิน กิจการของ บริษัท

หมวด 3 การจัดตั้งกองทุน

มาตรา 21 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในบริษัทเรียกว่า “กองทุนเงินสะสมเพื่อการ พัฒนาที่ดิน”

มาตรา 22 กองทุนประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (3) เงินเมื่อทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (4) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน
- (5) เงินอื่นที่ได้รับมา

มาตรา 23 เงินกองทุนใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงิน
- (2) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารด้านการเงินของให้องค์กร ปก
ครองส่วนท้องถิ่น
- (3) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของบริษัทและภาวนบริหารกองทุน
- (4) กิจการอื่นโดยได้รับความเป็นชอบจากคณะกรรมการ

หมวด 4 การตรวจสอบ

มาตรา 24 ให้บริษัทวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง และต้องจัดให้มีระบบ การควบคุมและตรวจสอบภายใน

มาตรา 25 ให้บริษัทจัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนทุกงวดทุกเดือน

มาตรา 26 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นเป็นผู้สอบบัญชีของบริษัท ทำการตรวจสอบบัญชีรวมทั้งการเงินทุกประเภท และเสนอรายงาน ผลการตรวจสอบบัญชีต่อรัฐมนตรีทุกหกเดือน

มาตรา 27 ให้บริษัท รายงานกิจการ งบดุล บัญชีกำไรและขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีตาม
มาตรา 25 รับรองแล้วต่อรัฐมนตรีภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นงวดการบัญชี

ให้บริษัทเปิดเผยและเผยแพร่รายงานกิจการ งบดุล และบัญชีกำไรและขาดทุนตาม
วรรคหนึ่งให้บุคคลภายนอกของส่วนที่ขอเงินทราบด้วย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยให้
สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น จึงเป็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเงิน
ทุนไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นและ
คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้
“บริษัท” หมายความว่า บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และองค์กรขึ้นตามรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

“หลักทรัพย์” หมายความว่า

- (1) ตัวเงินคลัง
- (2) พันธบัตร
- (3) ตัวเงิน

(4) ชุ่ยหรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะชื้อหุ้น

(5) หุ้นกู้หรือหุ้นกู้แปลงสภาพ

(6) ตราสารหรือหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินของโครงการลงทุนหรือใบสำคัญแสดงสิทธิในการซื้อตราสารหรือหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินของโครงการลงทุน

(7) ตราสารหรือใบสำคัญหรือหลักฐานแสดงสิทธิอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(2) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(4) สถาบันการเงินอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับคำแนะนำหรือเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เงินกองทุน” หมายความว่า เงินที่ชำระแล้ว ซึ่งรวมทั้งส่วนมูลค่าหุ้นทุนสำรอง เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิ และกำไรสุทธิคงเหลือจากการจัดสรรแล้ว

“ผู้ถือหุ้น” หมายความว่า ผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ประกันซื้อ” หมายความว่า ชื่อหรือคดลงจะชื้อหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนจากผู้ออก เพื่อการจำหน่ายต่อไป

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๓

การจัดตั้ง

มาตรา 5. ให้จัดตั้งบริษัทขึ้นตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้บริษัทตั้งสำนักงานใหญ่ และจะตั้งสาขาย่อย ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้

มาตรา 6. ความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นแต่ละคน ให้จำกัดเพียงเท่าจำนวนเงินที่ยังค้างชำระมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ

มาตรา 7 ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของบริษัทเป็นจำนวนหุ้นตามัญญฐานะด้านค่าหุ้น มีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท รวมเป็นทุนชำระแล้วสิบล้านบาท

ทุนของบริษัทอาจเพิ่มขึ้นได้ด้วยการออกหุ้นสามัญใหม่ หรือลดทุนได้โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 8 ให้บริษัทเสนอขอออกบัตรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลใดๆ ตามที่บริษัท จะกำหนดให้เข้าซื้อหุ้นที่ระบุในมาตรา 7 ตามเวลา วิธีการ และจำนวนที่บริษัทกำหนดและให้ บริษัทจัดส่งออกหุ้นแก่ท่านนี้ได้

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นเข้าซื้อหุ้น ไม่น้อยกว่าถึงหนึ่งร้อยจำนวนหุ้นทั้งหมด และต้องดำรงสัดส่วนการถือหุ้นไว้ไม่น้อยกว่าจำนวน ดังกล่าวด้วย

มาตรา 9 เมื่อมีผู้เข้าซื้อหุ้นที่ระบุในมาตรา 7 ด้วยจำนวนหุ้น และได้ชำระเงินค่าหุ้น จนเต็มมูลค่าแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นโดยไม่ชักช้าเพื่อเลือกตั้งกรรมการตามจำนวนที่ประชุม ผู้ถือหุ้นกำหนด และปรึกษาวิธีการที่กำหนดยกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกิจการอื่นตามที่จำเป็น

มาตรา 10 ภายในหนึ่งปีบริษัทได้มีผู้ถือหุ้น และได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้ง กรรมการตามความในพระราชบัญญัตินี้แล้วให้นำบทบัญญัติที่ว่าด้วยบริษัทจำกัดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่บริษัทโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ ให้นาย ทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทปฏิบัติแก่บริษัทเช่นเดียวกับบริษัทจำกัด

หมวด 2

วัตถุประสงค์

มาตรา 11 ให้บริษัทมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับเงินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวน

มากขึ้น

(2) ช่วยให้เกิดสถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มากยิ่งขึ้น

(3) เฝ้าระวังกระจายเงินเชื่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) ช่วยให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา 12 เมื่อได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นตามมาตรา 9 แล้ว ให้บริษัทมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 11 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(1) ให้การค้ำประกันสินเชื่อก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ประกันซื้อ

(3) จัดให้มีเงินมาลงทุนใหม่ด้วยวิธีขายทรัพย์สินที่บริษัทได้มาจากภาระ

ลงทุน

(4) กู้ยืมเงินเพื่อกิจการของบริษัท และให้หลักประกันเงินที่กู้ยืม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ใช้เงินคงเหลืออยู่แก่ของบริษัทซื้อหลักทรัพย์ที่มีมั่นคง

(6) จัดให้ได้มา กิจกรรมสิทธิ์ เช่าหรือให้เช่า จ้างหรือรับจ้าง จ้างนำหรือรับจ้าง และขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งลงนามทรัพย์สิน สิ่งหาทรัพย์สิน หรือหลักทรัพย์

(7) เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารของรัฐ

(8) จัดให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสิทธิ์ใดๆ บรรดาที่บริษัทเห็นว่าจะช่วยให้วัตถุประสงค์ของบริษัทสำเร็จผล

(9) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการ และทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับบริการเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการ และทางเทคนิค

(10) สิ่งจำนอง รับรอง หรือค้ำประกันเงินหรือใช้เงินตามตัวเงินเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของบริษัท

(11) จัดให้มีการลงคะแนนตามสมควรแก่ลูกจ้าง หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นลูกจ้างของบริษัทและครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

(12) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้ดำเนินกิจการวัตถุประสงค์ของบริษัท

มาตรา 13 บริษัทต้องไม่ลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเป็นหุ้นส่วนหรือ เป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 14 ห้ามมิให้บริษัทซื้อหรือซื้อไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(1) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินกิจการหรือสำหรับลูกจ้างของบริษัท

(2) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ การประกันหนี้ หรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่
จำนองไว้กับบริษัทจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัตาม (2) ให้บริษัทจำหน่ายภายในห้าปี นับ
แต่วันที่ยังหาวิธีจำหน่ายนั้นตกเป็นของบริษั เว้นแต่รัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาให้หรือให้ความเห็นชอบ
เพื่อใช้เป็นสถานที่ตาม (1)

หมวด 3

การบริหาร

มาตรา 15 ในวาระเริ่มแรกก่อนมีผู้ถือหุ้น ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะ
หนึ่งมีจำนวนไม่เกิน ห้าคนที่กำหนดชื่อองค์กรของบริษัว่าด้วยกิจการต่างๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราช
บัญญัตินี้ และออกหนังสือชี้ชวนเพื่อเสนอรายชื่อหุ้นและกระทำหน้าที่และกิจการอื่นซึ่งเป็นหน้าที่ของ
ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัท

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 18 (4) และมาตรา 19 (1) มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่ง
ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคนี้

ชื่อบังคับของบริษัตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นและบริษัทจะ
แก้ไขเพิ่มเติมหรือบังคับได้ต่อเมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน
หุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด

มาตรา 16 ในการประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 9 แล้ว ให้
กรรมการตามมาตรา 15 เป็นอันดับจากตำแหน่งหน้าที่ และให้กรรมการที่ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้ง เข้า
รับหน้าที่แทน

มาตรา 17 เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีของบริษัทแต่ละปี ให้กรรมการตามมาตรา 9 นอกจาก
ตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้ง
กรรมการเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทน

เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีของบริษัท และทุกสิ้นปีบัญชีถัดไป ให้กรรมการที่พ้นจาก
ตำแหน่งและให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการซึ่งพ้นจาก

ตำแหน่งนั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการของบรรษัทต่อไปเพียงเท่าที่จำเป็นจนกว่าคณะกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่

การเลือกตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของบรรษัท และกรรมการที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ก็ได้

มาตรา 18 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 17 กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ลาข
- (2) ลาออก
- (3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19
- (4) ที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบรรษัทให้ออกในกรณีที่มีการการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้เลือกตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 เข้าดำรงตำแหน่งแทน

มาตรา 19 กรรมการต้องมิคุณสมบัติตาม (1) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (3) และ (4) ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ถือหุ้น(ของบริษัทไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยละ) หรือเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือหุ้นของบริษัทไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยละ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินงาน การบริหารกิจการของบรรษัท และให้มีอำนาจกระทำการต่างๆ ที่สมควรจะต้องกระทำได้ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) จ่ายเงินของบรรษัทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดกิจการและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของบรรษัท การให้สินจ้างแก่กรรมการและลูกจ้างของบรรษัท
- (2) ความคุมให้มีการตรวจคำร้องทุกข์อันฟ้องต่อกรรมการของส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้นมาเพื่อขอรับการไต่ถามเงินคืนของบรรษัท และให้รับไว้พิจารณาเฉพาะแต่ที่เห็นสมควรในทางเทคนิคการเงิน การเศรษฐกิจ และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาทางการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วย
ผู้ซึ่งอยู่ตำแหน่งคณะกรรมการไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ และให้มีอำนาจและหน้าที่
ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย อำนาจและหน้าที่ที่จะมอบหมายให้มันตั้งไม่เป็นภาระเลือกหรือเลือกอำนาจ
และหน้าที่ของผู้จัดการตามมาตรา 22

มาตรา 22 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม
มาตรา 19 (2) (3) และ (4) เป็นผู้จัดการของบริษัท

ให้ผู้จัดการเป็นผู้บริหารกิจการของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการ
กำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างของบริษัททุกตำแหน่ง

ให้ผู้จัดการเป็นกรรมการของบริษัทโดยตำแหน่ง

มาตรา 23 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการเป็นผู้แทนของบริษัท แต่
ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้

หมวด 4 การค้าประกันเงินกู้

มาตรา 24 ในกรณีที่มีมติของรัฐให้รัฐบาลค้าประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมเงินจากแหล่ง
ให้กู้ยืมในต่างประเทศหรือภายในประเทศ ให้รัฐบาลมีอำนาจค้าประกันเงินกู้ในได้แก่จำนวนเงินกู้ที่จะ
ค้าประกัน เมื่อรวมกับเงินกู้ที่การค้าประกันของรัฐบาลยังค้างอยู่ต้องไม่เกินเงินดองเท่าของเงินกองทุน
ของบริษัทเมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทย ทั้งนี้ ไม่อาจจะเป็นการค้าประกันตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายใด

การค้าประกันเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยเพื่อทราบผลกระทบของเงินกู้ตาม
วรรคหนึ่ง ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราตามอัตราเฉลี่ยประจำวันที่ทุนรักษาไว้กับอัตราแลกเปลี่ยน
เงินตราได้กำหนดไว้ในวันทำสัญญา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน

และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่...) พ.ศ.

เพื่อให้การบริหารเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในหมวด 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

หมวด 7

เงินสะสม

ข้อ 82 เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดสรรเงินสะสมเป็นสามส่วน ดังนี้

(1) เงินสะสมสำรอง ให้กั้นเงินสะสมสำรองไว้ใช้อย่างน้อยร้อยละสิบของจำนวนเงินสะสมทั้งหมด ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือรัฐบาลกิจ หรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐบาลกิจ

(2) เงินสะสมเผื่อค่าภาระผูกพัน

(3) เงินสะสมทั่วไป ในรูปเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในธนาคาร

ข้อ 83 ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทนายนิติผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินสะสมทั่วไปไปใช้ได้แต่เฉพาะในกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อเป็นรายจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น เพื่อเป็นรายจ่ายฉุกเฉิน

(3) ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้ เพื่อเป็นรายจ่ายในหมวดเงินเดือน สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการ รับโอนเลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน เพิ่มเดิมตามสิทธิในระหว่างปีงบประมาณ

(4) ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้ เพื่อเป็นรายจ่ายให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการอนุมัติให้ยืมเงินสะสมทั่วไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณชุดให้เงินสะสมทั่วไปให้ครบถ้วนในคราวคราวงบประมาณรายจ่ายครั้งต่อไป หรือในปีงบประมาณต่อไป

ข้อ 54 การวางฎีกาเบิกเงินสะสมทั่วไปตามข้อ 53 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้วางฎีกาเบิกจ่ายเงินสะสมทั่วไปไปตลอดจ่ายได้เฉพาะตามจำนวนที่จะต้องจ่ายจริง และจะต้องกำหนดเวลาที่ตัดจ่ายเงิน หรือวางฎีกาเบิกเงินสะสมเป็นงวด ๆ ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินระยะเวลาการเบิกที่ได้รับอนุมัติให้นำเงินสะสมทั่วไปไปตลอดจ่าย

(2) เงินสะสมทั่วไปที่ได้รับอนุมัติให้ยืมไปตลอดจ่าย หากมีเงินคงเหลือหรือยังไม่ได้ยกหนี้ผูกพันในปีนั้น ให้เป็นอันพับไป

ข้อ 55 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายขาดเงินสะสมทั่วไปเพื่อดำเนินการ ตามกำหนดหน้าที่ได้เฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นเป็นการรวมสิทธิ์ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน

ข้อ 56 ให้หน่วยงานคลังจัดทำบัญชีและทะเบียนควบคุมเงินสะสมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด และให้จังหวัดโดยผู้ตรวจการสำนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าทีตรวจตามความ ถูกต้องอย่าง น้อยทุกเดือนต่อครั้ง พร้อมรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทำการตรวจสอบ

ข้อ 4 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2544

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ร่าง

ระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยการกอบกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

โดยที่สมควรออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการกู้เงิน ตามอำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“การกอบกู้” หมายความว่า การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกพันธบัตร หรือตราสารหนี้ การทำสัญญาเงินกู้ การเช่าซื้อ การให้สินเชื่อเพื่อการผ่อนชำระ รวมถึงการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน

ข้อ 4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกอบกู้ได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
- (2) เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน

ข้อ 5 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในวิธีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ วงเงินกู้ดังกล่าวเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในระบอบ 5 ปีข้างหน้า จะก่อให้เกิดภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รายจ่ายเพื่อการลงทุน ตามวรรคหนึ่งเป็นรายจ่ายลงทุนที่เป็นสาธารณูปโภคโยธา และไม่สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการลงทุนได้โดยตรง

ข้อ 6 การกู้เงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น นอกเหนือจากข้อ 5 ให้กระทำได้ในกิจการลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนโดยตรง และเป็นกิจการที่สามารถเรียกทุนคืนได้

การกู้เงินเพื่อกิจการลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดขอบเขตการกอบกู้โดยใช้ อัตราส่วนทางการเงินดังต่อไปนี้ อัตราส่วนรายจ่ายต่อกับรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ อัตราส่วนรายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวม อัตราส่วนยอดหนี้สุทธิ (หนี้ – ทุนสำรอง พิเศษเพื่อชำระหนี้สิน) ต่อรายได้รวม และอัตราส่วนยอดหนี้สุทธิต่อทุน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ กำหนดโดยคณะกรรมการกอบกู้หนี้ของ (หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

ข้อ ๗. การกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ให้กระทำได้เมื่อมีการขาดสภาพคล่องในระยะสั้น ในกรณีของรายการรายจ่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เงินรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ มีจำนวนไม่เพียงพอในระยะใดระยะหนึ่ง และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ข้อ ๘. ให้องค์คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกอบกู้หนี้ของ (หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) ประกอบด้วย คณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๖ คน ได้แก่ ประธานกรรมการบริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ๒ คน ผู้แทนประชาชนไม่น้อย กว่า ๒ คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ๒ คน เป็นกรรมการ และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้องค์กรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) พิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกอบกู้หนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) พิจารณาจัดทำแผนการกอบกู้หนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งแผนระยะสั้น ระยะ กลาง และระยะยาว ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (๓) พิจารณาทบทวนแหล่งเงินกู้และเงื่อนไขการกู้เงินที่เหมาะสม
- (๔) จัดทำประมาณการภาระหนี้ รวมทั้งบริหารหนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๙. ระยะเวลาชำระต้นเงินกู้ต้องไม่เกิน ๑๕ ปี นับแต่วันออกพันธบัตรหรือตราสาร หรือ วันที่สัญญา

ข้อ ๑๐. เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศยอดหนี้ค้างพร้อม กับ รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกาศ ณ วันที่

บทที่ 1

ปัญหา วิจัย และขอบเขตการวิจัย

1. ปัญหา

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญน้อยมากกับการดำเนินนโยบาย
ดูแลการคลัง

คำว่า “ดูแลการคลัง” คืองานในส่วนที่สำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการคลัง
ของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ
รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญที่กล่าวได้แก่
รายรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบันประมาณค่าไม่ และฐานะ
การคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนของการกำหนดกรอบของท้องถิ่นนั้น คำว่า “ดูแลการคลัง”
แทบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์
ของกระทรวงมหาดไทยก่อนปี 2562 ได้กำหนดไว้ว่า อบปท. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือ
สมดุลเท่านั้น จึงส่งผลให้ อบปท. ดำเนินนโยบายดูแลการคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตาม
ตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น
เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ได้รับความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง
เกี่ยวกับเรื่องดูแลการคลัง และการใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลัง

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “ดูแลการคลัง” ในหมู่นักวิชาการ
ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง อบปท. ด้วย การกำหนดฐานะดูแลการคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน
จะทำให้การเปรียบเทียบดูแลการคลังระหว่าง อบปท. ตัวท้องถิ่นและ ฐานะภาพรวมดูแลการคลังของ
อบปท. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการคลังที่แท้จริงของ อบปท. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ
การดำเนินนโยบาย
ดูแลการคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อบปท. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการ
ด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มที่นัก ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวาง
หลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

บทที่ 1

ปัญหา วิจัยวิจัย และขอบเขตการวิจัย

1. ปัญหา

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญน้อยมากกับการดำเนินนโยบาย
อุตสาหกรรมคลัง

คำว่า “อุตสาหกรรมคลัง” มีความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการค้าคลัง
ของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ
รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการค้าคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญที่ควรค่าแก่
การรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบันปริมาณคงมี และฐานะ
การค้าคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คำว่า “อุตสาหกรรมคลัง”
แทบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีบทบาทเลยในการดำเนินนโยบายการค้าคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์
ของกระทรวงพาณิชย์ ปี 2554 ได้กำหนดไว้ว่า อปท. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือ
สมดุลเท่านั้น จึงจะขอให้อปท. ดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตาม
วิสัยทัศน์ที่วางไว้ ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น
เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ได้รับความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง
เกี่ยวกับเรื่องอุตสาหกรรมคลัง และการใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลัง

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “อุตสาหกรรมคลัง” ในหมู่นักวิชาการ
ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง อปท. ด้วย การกำหนดฐานะอุตสาหกรรมคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน
จะทำให้การเปรียบเทียบอุตสาหกรรมคลังระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และฐานะภาพรวมอุตสาหกรรมคลังของ
อปท. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการค้าคลังที่แท้จริงของ อปท. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบาย
อุตสาหกรรมคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการ
ด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มที่นัก ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวาง
หลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

1.3 ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการคลัง

การดำเนินนโยบายสู่การคลังอย่างมีวินัยถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างมากต่อการมีความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability) หรือความมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะยาว ปัจจุบันนี้ อบต. ยังขาดการวางหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการคลัง โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องประกอบไปด้วย วินัยการคลังด้านตุลการคลัง วินัยการคลังด้านการใช้จ่าย วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ วินัยการคลังด้านการลงทุน และวินัยการคลังด้านการบริหารการเงินและขาดดุล เป็นต้น

1.4 ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน

การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้จะทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายสู่การคลังของ อบต. ที่มีต่อเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถหาภาพรวมฐานะการคลังของภาคสาธารณะได้ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และ อบต. การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐานจะทำให้ทราบถึงความเชื่อมโยงด้านรายได้ รายจ่าย เงินโอน และการกู้ยืมระหว่างหน่วยงานทุกระดับในภาคสาธารณะได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. วิจัย

วิจัยนี้จะประกอบไปด้วย 6 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

2.1 รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

2.2 สอบถามข้อมูลภาคสนามจากผู้บริหาร อบต. และผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ

2.3 ระดมความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. ทุกระดับและทุกภาค

2.4 เดินทางไปต่างประเทศเพื่อศึกษาจากสภาพการณ์จริง และนำส่วนดีมาประยุกต์

ใช้กับกรณี อบต. ของไทย

2.5 ปฏิษานาหรือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและกรรมการบางท่านในคณะกรรมการกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต.

2.6 นำข้อมูลทั้งหมดข้างต้นมาสังเคราะห์และวิเคราะห์ทั้งในเชิงพรรณนาและในเชิงปริมาณวิเคราะห์

3. ขอบเขตการวิจัย

3.1 นโยบายเกี่ยวกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษา และวิเคราะห์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินนโยบายการคลังอย่างไร จะให้มีการขาดดุล หรือเกินดุลได้หรือไม่ หรือว่าจะไม่สมดุลตลอดเวลา หากมีการขาดดุล และเกินดุลได้ ควรจะขาดดุลหรือเกินดุลในเงื่อนไขใด และจำนวนเท่าใด มีจำนวนจำกัด (Limit) หรือไม่ มีหลักการอย่างไร และมีขีดดุลหรือเกินดุลดังกล่าวแล้วจะมีผลกระทบต่องบประมาณและเศรษฐกิจโดยรวมในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร

นอกจากนั้น จะได้ขอแบบร่างระบบรายงานเพื่อให้ทราบฐานะสุทธิของการคลังท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำมาเปรียบเทียบเป็นฐานะสุทธิของภาคการคลังท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจมหภาคต่อไป

3.2 การชดเชยการขาดดุลและการบริหารการเกินดุล

ศึกษาและวิเคราะห์ว่า หากยอมให้มีการขาดดุลการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะชดเชยการขาดดุลได้อย่างไรบ้าง และมีอุมมีการเกินดุลเกิดขึ้น ท้องถิ่นจะบริหารเงิน อันเกิดจากการเกินดุลอย่างไรบ้าง จะต้องวางระบบงานการบริหารเงินคงคลังของท้องถิ่นอย่างไร

3.3 อำนาจในการก่อหนี้

ศึกษา และวิเคราะห์ความเหมาะสมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการก่อหนี้ได้หรือไม่ และอย่างไร มีขอบเขตในอำนาจแค่ไหน หากยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ได้ หนี้ที่ก่อควรอยู่ในรูปใด เป็นพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่นหรืออื่น ๆ เงื่อนไขการก่อหนี้เป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อวางระบบการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้าประกันหนี้

ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องการค้าประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวางขอบเขตการค้าประกันหนี้ โดยพิจารณาว่ารัฐบาลกลางควรค้าประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ถ้าควร ควรในกรณีใด ไม่ควรในกรณีใด และมีขอบเขตและเงื่อนไขในการค้าประกันอย่างไร ควรมีการค้าประกันหรือไม่

3.5 วิสัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษา และวิเคราะห์ว่าเนื้อหาของคำว่า "วิสัยทางการคลัง" ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร ควรเขียนแบบวิสัยทางการคลังของรัฐบาลกลางหรือไม่ และอย่างไร

บทที่ 2

เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

1. จรัส สุวรรณมาลา “ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พฤศจิกายน 2538

หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ เป้าหมาย ผลกระทบ และภารกิจของรัฐบาลระดับต่าง ๆ และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ โดยส่วนที่เกี่ยวกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวไว้อย่างมาก และมีสาระสรุปได้ดังนี้

ในเรื่องนิยามและการทางการเมืองการคลังที่รัฐบาลอาจนำมาใช้สนับสนุนการกระจายอำนาจ การเมือง การปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มี 3 มาตรการหลัก คือ การขึ้นและการทอนรายได้ลงประมาณรายจ่าย และการกู้เงิน

ในเรื่องการกู้เงินนั้น รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุน หรือให้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้น รัฐบาลอาจสนับสนุนการกู้เงินของท้องถิ่นโดยการเป็นผู้นำประกันเงินกู้ยืมของท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น หรือเป็นสถาบันจัดหาเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวก ฯลฯ เป็นต้น

2. นางสาวมาตาสิริ จุกนิษฐ นายสมชาย ไตรรัตน์เกษมย์ “พันธบัตรเทศบาล : โอกาสการระดมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค” สำนักวิจัยและพัฒนาตลาดทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พฤษภาคม 2538

บทความนี้ได้ศึกษาลักษณะสำคัญของพันธบัตรเทศบาล พร้อมทั้งศึกษาและเสนอแนะทางในการพัฒนาพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

พันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย

จากการศึกษาพันธบัตรเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นหลักทรัพย์ที่ได้รับความนิยมและเชื่อถือจากนักลงทุน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ออกพันธบัตรมีคุณภาพดี และมีสิ่งจูงใจ เช่น การได้รับยกเว้นภาษีรายได้ดอกเบี้ยพันธบัตร การมีบริษัทรับประกันพันธบัตร เป็นต้น ประกอบกับมีการกำกับดูแลธุรกรรมในตลาดพันธบัตรอย่างเป็นระบบ รวมถึงมีการ

กำกับดูแลผู้ที่มีส่วนในตลาดพันธบัตรเทศบาล ทำให้การซื้อขายพันธบัตรเทศบาลเป็นไปอย่างคล่องตัว นับได้ว่าพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการในการระดมเงินทุนจากประชาชน เพื่อนำเงินไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากพันธบัตรเทศบาลเป็นตราสารรูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาการออกพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะประเด็นดังเช่นการออกพันธบัตรเทศบาลนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาภูมิภาคมากน้อยเพียงใด เทศบาลท้องถิ่นของไทยมีความพร้อมที่จะระดมทุนและบริหารจัดการโครงการลงทุนด้วยตนเองหรือไม่ มีอุปสรรคอย่างไรบ้างที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าพันธบัตรเทศบาลจะเป็นเครื่องมือทางการเงินที่ประเภทหนึ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเพื่อที่จะนำมาประกอบการพิจารณา หรือเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษารายละเอียดต่อไปดังนี้

ความต้องการลงทุนที่เพิ่มขึ้น ในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลที่ได้จากการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าในปี พ.ศ. 2536 แหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาลประกอบไปด้วย รายได้จากภาษีประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด และรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด รวมประมาณร้อยละ 37 ของรายได้ทั้งหมด ที่เหลือจะมาจากเงินสะสมและเงินกู้ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ทางด้านรายจ่ายหลัก ๆ ที่สำคัญจะประกอบด้วย รายจ่ายประจำซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายสำหรับเงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนวัสดุและค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายประจำอื่น ๆ ซึ่งรวมแล้วประมาณร้อยละ 39 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนและค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมคิดเป็นประมาณร้อยละ 18 ของรายจ่ายทั้งหมด ที่เหลือเป็นรายจ่ายพิเศษและรายจ่ายอื่น ๆ

แม้จะพบว่ารายรับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2536¹ แต่ความต้องการลงทุนด้านสาธารณูปโภคและโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็สูงขึ้นเช่นกัน จากการรวบรวมตัวเลขของงานที่ United State Agency for International Development หรือ USAID ได้ศึกษาเรื่อง การประกันสินเชื่อเทศบาลพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2538-2541 โครงการเพื่อโครงสร้างพื้นฐานซึ่งได้แก่ โครงการบำบัดน้ำเสีย และโครงการกำจัดขยะของเทศบาลทั่วประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างและที่วางแผนไว้สำหรับช่วง 4 ปี จะต้องใช้เงินทุนประมาณ 11.5 พันล้านบาท โดยเป็นโครงการเพื่อบำบัด

¹ คำนวณจากข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาลปีงบประมาณ 2531-2536 จากส่วนการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

น้ำเสีย 63 โครงการ โครงการจัดการขยะ 17 โครงการ และโครงการอื่น ๆ อีก 4 โครงการ ซึ่งในปัจจุบัน
ท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนหรืองบประมาณจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งย่อมจะไม่เพียงพอต่อความต้องการ
ดังกล่าว นอกจากนี้ การกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนก็มีต้นทุนที่สูง อีกทั้งสถาบันการเงินต่าง ๆ ยังไม่ค่อย
ให้ความเชื่อถือต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเทศบาลเท่าใดนัก นับว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาทางด้านการ
หาแหล่งเงินทุนของเทศบาล

รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้
ด้วยตนเอง

ในขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายการปรับปรุงรายได้ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเอง
ได้ การปฏิรูปในครั้งนี้จะทำให้ท้องถิ่นมีฐานะภาษีที่กว้างขึ้น รวมถึงเพิ่มอำนาจในการกำหนดอัตราภาษี
ที่จะจัดเก็บตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะสามารถวางแผนการบริหารการเงิน
ของตนเอง รวมทั้งจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจพัฒนาพื้นที่ของตนเอง การปฏิรูปในครั้งนี้
จึงถือได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารการเงิน อีกทั้งทำให้
ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการสร้างบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ
และหากรายได้ดังกล่าวมากพอก็จะเพิ่มความเป็นไปได้ให้แก่เทศบาลในการออกพันธบัตรเทศบาล เพื่อ
ระดมทุนจากประชาชนและเป็นที่ยกย่องดีทั้งทางภาคใต้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ รวมทั้งได้กำหนดให้เป็น
มาตรการหนึ่งในการพัฒนาโครงสร้างทางการเงินของประเทศ และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาระบบการเงิน
(1 มีนาคม 2538 - 29 กุมภาพันธ์ 2543) โดยได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

1. เตรียมการฝึกอบรมผู้บริหาร และพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับการจัดหาทุนโดยการออก
พันธบัตรเทศบาล รวมทั้งสนับสนุนให้เทศบาลต่าง ๆ มีความพร้อมในการชำระหนี้ด้วยรายได้ตนเอง
เช่น กู้ยืมฯ สามารถออกพันธบัตรเทศบาลได้

2. พิจารณากำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการพัฒนาพันธบัตรเทศบาลในแนวทางเดียวกัน
กับการออกพันธบัตรรัฐบาลกิจ ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล และการจัดอันดับ
ความน่าเชื่อถือ

3. จัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล เพื่อสนับสนุนนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร
ท้องถิ่น และโครงการที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

4. กำหนดอัตราดอกเบี้ยและวงเงินการกู้ยืม ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ในการกู้ยืม ทั้งนี้ เพื่อ
รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในฐานะของเทศบาล

ศักยภาพของเทศบาลในการก่อหนี้

จากการรวบรวมตัวเลขนาง USAID พบว่าเทศบาลหลายแห่งมีความสามารถในการก่อหนี้ไม่ได้ โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการบริหารการเงิน อำนาจและความรับผิดชอบทางกฎหมาย นอกจากนี้ USAID ได้ให้ข้อสังเกตว่า เทศบาลใหญ่ ๆ 5 เทศบาล มีความสามารถที่จะก่อหนี้ได้เป็นจำนวนดังนี้

สมุทรปราการ	219,000,000 บาท	สงขลา	192,000,000 บาท
เชียงใหม่	565,000,000 บาท	อุดรธานี	274,000,000 บาท
นครสวรรค์	457,000,000 บาท		

และเมื่อพิจารณาจากทางเกินดุลติดต่อกันของเทศบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2536 พบว่าเทศบาล 135 เทศบาลทั่วประเทศมีเงินเกินดุลรวมกันทั้งสิ้น 3.988 ล้านบาท² ซึ่งเมื่อหักเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) และกักเงินส่วนหนึ่งสำหรับใช้ในยามฉุกเฉินแล้ว เทศบาลจะมีเงินเหลือเป็นจำนวนมากซึ่งสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการชำระหนี้ได้

การก่อตั้งบรรพชิตำประกันเงินเชื่อเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถหาเงินทุนได้ด้วยตนเองนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้แหล่งเงินทุนของเทศบาลหรือท้องถิ่นมีอยู่ 2 ทาง คือ โดยการออกพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่กฎหมายจะกำหนดไว้ หรือกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งการกู้เงินจากแหล่งดังกล่าวสามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้แก่เทศบาลคือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) โดยกำหนดให้กู้ได้ไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลได้ฝากไว้กับกองทุนฯ (เงินสะสม ดังกล่าวกำหนดให้เท่ากับ 1% ของรายได้รวมของแต่ละท้องถิ่น) และกำหนดให้จำนวนเงินที่เทศบาลกู้ยืมนั้นจะต้องนำไปใช้ในการบริการสาธารณะ โดยมีกำหนดระยะเวลาการให้คืนไม่เกิน 15 ปี แต่สิ่งที่ท้องถิ่นประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้ก็คือ จำนวนเงินที่เทศบาลสามารถกู้ยืมจากกองทุนฯ ได้นั้นยังไม่เพียงพอต่อโครงการลงทุนทางสาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องหันมากู้ยืมจากสถาบันการเงิน แต่สถาบันการเงินส่วนใหญ่ยังไม่มีความมั่นใจต่อความสามารถในการบริหารโครงการ และการชำระหนี้ของเทศบาล จึงมีโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ปล่อยเงินกู้แก่เทศบาลไม่มากนัก

² คำนวณจากข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาลประจำปีงบประมาณ 2531-2536 ส่วนการคลังท้องถิ่น

ดังนั้น กระทรวงการคลังได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำลังดำเนินการร่างกฎหมายรองรับการจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาระบบการเงิน (2538-2543) องค์การค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลนี้จะเป็นผู้สนับสนุนการค้าประกันเงินกู้ของราชการ ส่วนท้องถิ่นสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ อาจจะได้พิจารณาร่างกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรนี้ให้สามารถค้าประกันเงินกู้ให้แก่เอกชน หรือบริษัท เอกชนหรือนิติบุคคลที่เข้ามาจัดทำโครงการให้แก่เทศบาลได้ นอกเหนือไปจากการค้าประกันเงินกู้ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้เปิดโอกาสให้ ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินดี และวินัยทางการเงินเคร่งครัดสามารถที่จะระดมทุน โดยออกพันธบัตรเทศบาลแทนการกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้ และอาจพิจารณายกขอบเขต การดำเนินงานของบริษัทค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลให้ครอบคลุมถึงการค้าประกันพันธบัตร เทศบาลได้ด้วยในอนาคต ความสำคัญของการมีสถาบันค้าประกันพันธบัตรเทศบาลนั้น จะทำให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่นต่อความมั่นคงของการลงทุนในพันธบัตรเทศบาล และจะเป็นปัจจัยสำคัญ อย่างยิ่งที่จะทำให้การออกพันธบัตรเทศบาลได้รับความนิยมจากนักลงทุน ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น ในสหรัฐอเมริกาพันธบัตรเทศบาลได้รับความนิยมจากนักลงทุนอย่างมาก นับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้ง สถาบันค้าประกันพันธบัตรเทศบาลขึ้นหลายแห่ง รวมถึงการกำกับดูแลให้ผู้รับประกันการจัด จำหน่ายพิจารณาความสามารถ ความน่าเชื่อถือของเทศบาลผู้ออกพันธบัตรอย่างรอบด้านเพื่อให้ เทศบาลสามารถชำระหนี้สินแก่ผู้ถือพันธบัตรได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการคลังส่วนท้องถิ่น

การออกพันธบัตรเทศบาลกล่าวได้ว่าเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการระดมทุนของท้องถิ่น ดังนั้น การศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อการสนับสนุนให้เทศบาลสามารถออกพันธบัตรเทศบาลได้เป็นสิ่ง จำเป็น เช่น ความพร้อมของผู้ออกพันธบัตรในเรื่องความสามารถในการบริหารการคลัง วินัยทางการเงิน การคลังในระดับเทศบาลท้องถิ่นว่ามีคุณภาพและมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ จะต้องมีการ พิจารณาบททวนปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายได้รายจ่ายของท้องถิ่น ทาง USAID ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า เทศบาลควรที่จะมีการพัฒนา หลักการทำบัญชีที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และจำเป็นที่จะต้องให้มีการทำการตรวจสอบบัญชีประจำปี โดยผู้ตรวจลงบัญชีอิสระ นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลจะต้องเปิดเผยสู่ สาธารณชนหลังจากสิ้นงวดงบประมาณภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ถึง สถานะทางการเงินของเทศบาลอันจะมีผลต่อการตัดสินใจลงทุน และเป็นการเสริมความมั่นใจว่าจะได้ รับการชำระหนี้สินคืน

องค์ประกอบพื้นฐานที่เกินประโยชน์ต่อการออกพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย

องค์ประกอบพื้นฐานเหล่านั้นได้แก่ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (เช่น Thai Rating Information Service หรือ TRIS) และตลาดรองตราสารหนี้ องค์ประกอบทั้ง 2 นี้ ถือเป็นองค์ประกอบที่จะมาจูงใจและสนับสนุนความเป็นไปได้การออกพันธบัตรเทศบาล กล่าวคือ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ จะทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของนักลงทุนที่จะมีต่อความน่าเชื่อถือของเทศบาลที่ออกพันธบัตร ส่วนตลาดรองตราสารหนี้จะเป็นตลาดรองให้แก่ผู้ลงทุนมีความมั่นใจในสภาพคล่องของพันธบัตรที่ซื้อขายได้โดยสะดวก ดังนั้นถ้า

3. Petersen E. John (1999), "Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness", Paper presented at a Seminar entitled "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management", February 24 – March, 1999, Chiang Mai, Thailand

งานวิจัยฉบับนี้ได้สรุปเหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น และรูปแบบของการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นดังนี้

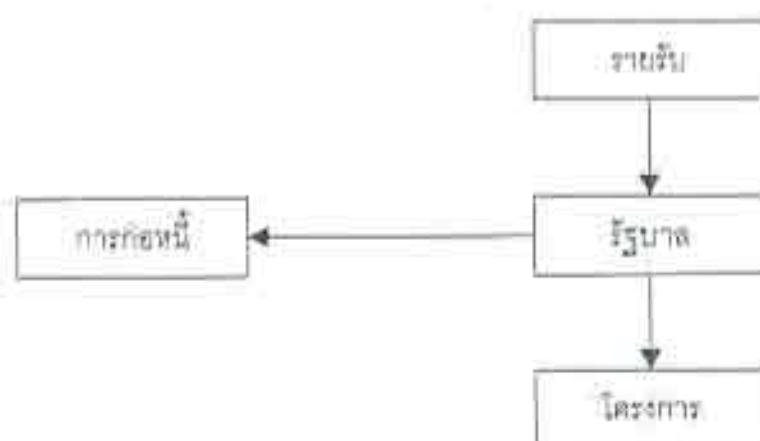
1. เหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น ข้อพิจารณาสำคัญที่กำหนดว่ารัฐบาลท้องถิ่นควรจะกู้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือไม่ ซึ่งโครงการลงทุนเหล่านั้นเมื่อสร้างเสร็จจะทำให้ผลตอบแทนระยะยาว ในระบบเศรษฐกิจที่มีเงินออมอย่างเพียงพอ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและแนวโน้มของการเจริญเติบโตดี ต้นทุนในการกู้หรือก่อหนี้จะต่ำ ตามเหตุสำคัญ 3 ประการที่สนับสนุนให้มีการกู้หรือก่อหนี้ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติรายจ่ายเพื่อใช้ในโครงการลงทุนมักจะมีจำนวนสูง ซึ่งการระดมเงินทุนเพื่อการนี้จากทรัพยากรที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอ ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในปัจจุบัน การระดมการลงทุนด้านนี้จะส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ดังคำสำคัญได้แก่ การก่อหนี้นั้นจะต้องสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ และต้องไม่ถูกนำไปใช้ในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ประการที่สาม การกู้ยืมเพื่อหนี้จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับภาระชำระหนี้

2. รูปแบบของการก่อหนี้ การกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่นมีลักษณะและประเด็นพิเศษหลายประการ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่ายต่าง ๆ ในรูปสกุลเงินของประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ยกเว้นสำหรับธุรกรรมบางประเภท (เช่น ไฟฟ้า ท่าเรือ สนามบิน โรงแรม ฯลฯ) รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่ใช้เงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการขายท้องถิ่นหรือธุรกิจ ซึ่งไม่เหมือนการทำธุรกิจของ

ภาคเอกชนทั่วไป และนอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถที่จะล้มหลายถาวรได้เหมือนกับภาระหนี้
หลายของธุรกิจเอกชน ดังนั้น การกู้เงินโดยรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการกู้เงินโดย
ภาคธุรกิจในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลท้องถิ่นอาจกู้เงินโดยอาศัยอำนาจในการเก็บ
ภาษีและรายได้อื่น ๆ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน (general government borrower) หรือรัฐบาล
ท้องถิ่นอาจกู้เงินโดยกำหนดให้รายรับบางประเภทเท่านั้น (a limited or non-guaranteed
obligation) เป็นหลักประกันการชำระหนี้

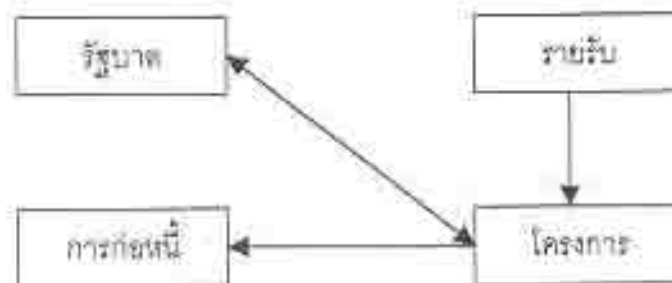
สำหรับกรณีรัฐบาลท้องถิ่นกู้เงินโดยใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเป็นหลักประกันในการชำระหนี้นั้น
แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเพื่อชำระหนี้โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของ
และดำเนินโครงการเอง ในต่างประเทศส่วนใหญ่การดำเนินการเช่นนี้จะเกี่ยวข้องกับการลงทุนใน
โครงการความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety) การศึกษา (public education) การลง
ทุนด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ (health and welfare capital expenditures) ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้
เป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อรัฐบาล รัฐบาลจะก่อหนี้และนำมาใช้ในโครงการลงทุน โดยจะ
ใช้รายรับของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อชำระหนี้การกู้ยืม

แผนภาพที่ 1



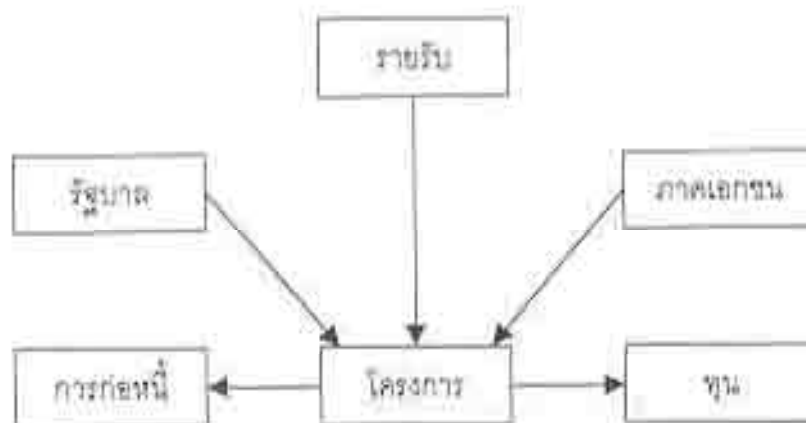
สำหรับกรณีรัฐบาลท้องถิ่นกู้ยืมเงินโดยใช้รายรับจากโครงการเป็นหลักประกันในการ
ชำระหนี้ นั้น แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า โครงการลงทุนเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายรับ เช่น จาก
ค่าธรรมเนียม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแหล่งรายรับสำคัญในการชำระหนี้ การกู้ยืมแบบนี้ถูกคำประกัน
เบื้องต้นด้วยรายรับจากโครงการ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ
เช่น ประปา กำจัดขยะ ไฟฟ้า ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดย
ตรง (ซึ่งอาจเป็นองค์กรรัฐพาณิชย์ท้องถิ่น) หรือโดยรัฐบาลท้องถิ่นเอง

แผนภาพที่ 2



สำหรับประเภทของการก่อหนี้ประเภทที่สามจะเป็นการทำสัญญากันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนในลักษณะของหุ้นส่วนหรือสัมปทานเพื่อสร้าง เป็นเจ้าของหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดยมีการใช้รายรับจากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สินของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3



4. Davey, Kenneth J. (1982) "Domestic Borrowing for Urban Development", Economic Development Institute, World Bank

หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

1. วิสัยประสงค์ของการก่อหนี้

รัฐบาลท้องถิ่นมีความจำเป็นในการก่อหนี้ด้วยวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อจัดหาการขาดสภาพคล่องด้านเงินสดระยะสั้น
- (2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

- (3) เพื่อใช้ในการซื้อโรงงานและเครื่องมือซึ่งมีอายุการใช้งานระยะยาว
- (4) เพื่อใช้ในการลงทุนซึ่งได้ผลตอบแทนในรูปของรายรับจากโครงการ
- (5) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาระยะยาว

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องของสำนักงานระดับระยะสั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจากความไม่สม่ำเสมอของแบบแผนกระแสรายรับของรัฐบาล การเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารถือว่าเป็นรูปแบบปกติของการกู้ยืม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งจะระดมเงินโดยการออกตั๋วเงินระยะสั้นประมาณ 1 ถึง 3 เดือน

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลกลาง แต่จะไม่ค่อยได้รับการอนุญาตหรือไม่ได้รับการสนับสนุนนักสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น

การซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรก่อให้เกิดปัญหาเสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระแสค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนดได้หรือไม่สม่ำเสมอ เพราะว่าจะถูกพันกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องใช้ไปในส่วนเครื่องมือเครื่องจักรที่มีการเสื่อมหรือสึกหรบ การกู้ยืมเงินเพื่อการนี้ควรจะมีการกระจายตลอดอายุการใช้งานของเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นอาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนก็จะเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งได้ ซึ่งเริ่มที่จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การกู้ยืมเงิน (bank loan) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นที่นิยมในปัจจุบัน รัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการด้านการพัฒนา หรือโครงการด้านสาธารณูปโภคมักจะกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการประเภทดังกล่าว

การใช้เงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาระยะยาวของท้องถิ่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้นมีลักษณะแตกต่างกันสำหรับท้องถิ่นทั่วโลก จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ในปี พ.ศ. 2512 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดมาจากการกู้ยืมเงินนั้น แตกต่างกันโดยเท่ากับร้อยละ 88 ในแคนาดา เท่ากับร้อยละ 80 ในเบลเยียม เท่ากับร้อยละ 16 ในสวีเดน และเท่ากับร้อยละ 17.5 ในญี่ปุ่น

2. แหล่งและวิธีการของการก่อหนี้

มีแหล่งและวิธีการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ 9 ประการด้วยกัน ได้แก่

- (1) การกู้ยืมจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า
- (2) การกู้ยืมจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลกลางของประเทศอื่น
- (3) การกู้ยืมจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนกู้ยืมจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนเงินกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

- (4) การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรและตราสารทางการเงิน
- (5) การกู้ยืมและการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารของรัฐ
- (6) การกู้ยืมเงินโดยให้ทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นหลักประกัน
- (7) การกู้ยืมเงินภายในประเทศจากกองทุนสำรองต่าง ๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เป็นต้น

- (8) การเช่าซื้อ
- (9) การได้รับเงินทุนจากคู่สัญญาสำหรับโครงการก่อสร้างต่าง ๆ

มีหลายประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งพาการกู้ยืมเงินทั้งหมดโดยตรงจากตลาดการเงิน รัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะกู้ยืมเงินส่วนใหญ่ด้วยการออกพันธบัตร รัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมักจะรวมกลุ่มกันเพื่อขอรวมกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือนายหน้า ในทางกลับกันหลายประเทศที่ตลาดเงินตลาดทุนไม่พัฒนาเท่าที่ควร รัฐบาลท้องถิ่นจะพึ่งพาเงินกู้จากรัฐบาลกลางและสถาบันการเงินกลางของรัฐ

3. ระยะเวลาของการกู้ยืม

ระยะเวลาเงินกู้ของรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะเริ่มจาก 24 ชั่วโมง จนถึง 60 ปี สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนปกติระยะเวลาของเงินกู้จะเท่ากับระยะเวลาของโครงการ พันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่นสหรัฐอเมริกาที่ออกมาเพื่อลงทุนในโครงการกำจัดขยะและการประปาจะมีอายุมากกว่า 30 ปี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการกู้ยืมเงินจะขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดและประเภทของผู้ให้กู้ยืมด้วย เช่น เงินกู้จากรัฐบาลหรือจากต่างประเทศมักจะมีนโยบายให้มีการหมุนเวียนของเงินทุนเร็ว เพื่อกระจายและเพิ่มขนาดและระดับของการพัฒนาที่จะสามารถให้การสนับสนุนได้นอกจากนี้ ผู้กู้เอกชนหรือนักลงทุนสถาบันจะคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการในการกำหนดระยะเวลาของเงินกู้ ได้แก่ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น กลาง ยาว ของตลาด และระยะเวลาของภาระผูกพันหรือหนี้สินที่จะต้องได้รับการชดเชยโดยเงินทุนที่ปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

4. ความสามารถในการกู้ยืม

ความสามารถในการกู้ยืมเงินของรัฐบาลท้องถิ่นควรจะถูกกำหนดโดยความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้ ในกรณีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ ความสามารถในการกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงานและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ สำหรับโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง ความสามารถในการกู้ยืมควรจะถูกกำหนดโดยสัดส่วนระหว่างเงินกู้กับขนาดของหนี้คงค้าง หรือสัดส่วนของหนี้ต่อรายรับแต่ละปี เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งในเยอรมัน และสหรัฐอเมริกา กำหนดระดับสูงสุดของการก่อหนี้ เป็นร้อยละของรายรับที่ได้จัดสรรเพื่อการชำระหนี้ (ร้อยละ 15 สำหรับกรณีเยอรมัน) รัฐบาลท้องถิ่น บางแห่งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดากำหนดระดับหนี้สูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นร้อยละของฐาน ภาษีทรัพย์สิน (property tax base) (เช่นราคาประเมินทรัพย์สินทั้งหมดที่พึงจะต้องเสียภาษี เป็นดิน)

การกำหนดขีดความสามารถในการกู้ยืมสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้โดยตรงนั้น ในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการได้ยากลำบากมาก ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคำถาม ดังต่อไปนี้ด้วย เช่น การลงทุนดังกล่าวจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตหรือไม่ จะใช้ระยะเวลาเท่าไรในการส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจ ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สินได้ การพิจารณาหาคำตอบต่อคำถามข้างต้นเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้อาจสรุปได้ เบื้องต้นว่า เครื่องชี้ที่ใช้กำหนดความสามารถในการกู้ยืมของท้องถิ่นได้แก่ คาดการณ์รายได้รายวัน ของท้องถิ่น และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงด้านการคลังที่ถูกกำหนดแล้วในอนาคต เช่น การมี ภาษีชนิดใหม่ การประเมินราคาทรัพย์สินใหม่ หรือภาษีรวมที่จะได้รับจากรัฐบาลกลางเพิ่มเติม เป็นต้น

5. Government Finance Statistics Yearbook 1992 "ฐานะดุลการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศต่าง ๆ"

จากตารางที่ 1 นักจะเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจาก GFS Year Book 1999 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยใช้ตัวอย่างจาก 9 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ฟิจิ ปินัง ทูวาลู ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส สเปน สหรัฐอเมริกา แคนาดา และนิวซีแลนด์ จะเห็นว่ากลุ่มประเทศ เหล่านี้ก็ได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง (ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่มากนัก) โดยประเทศ ในกลุ่มอาเซียน คือ มาเลเซียและฟิจิ ปินังมียอดเกินดุลทุกปี แต่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรป และอเมริกา มียอดทั้งขาดดุลและเกินดุล และถึงแม้ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนสูง แต่ก็มีการกู้เงินเพิ่มมาใช้ จ่ายในท้องถิ่นด้วย จากสถิติดังกล่าวสรุปเป็นรายประเทศได้ดังนี้

- (1) ประเทศไทย (ปี 2532-2540) มีขาดดุลการคลังเกินดุลทุกปี (2,250-5,843 ล้านบาท) ยกเว้นปี 2535 มีขาดขาดดุลเล็กน้อย (25 ล้านบาท) ซึ่งมีผลทำให้เงินสดและเงินฝากเพิ่มขึ้น
- (2) ประเทศมาเลเซีย (ปี 2532-2540) มีขาดดุลการคลังเกินดุลทุกปี (7-439 ล้านริงกิต)

(3) ประเทศฟิลิปปินส์ (ปี 2532-2535) มียอดดุลการค้าลงเกินดุลทุกปี (955-3,038 ล้านดอลลาร์)

(4) ประเทศอิสราเอล (ปี 2532-2539) มียอดดุลการค้าลงขาดดุลทุกปี (442-1,403 ล้านดอลลาร์ New Sheqalim)

(5) ประเทศอังกฤษ (ปี 2532-2540) มีทั้งยอดขาดดุลและเกินดุล ยอดขาดดุล (166-3,687 ล้านดอลลาร์) ยอดเกินดุล (867-5,521) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(6) ประเทศฝรั่งเศส (ปี 2532-2540) มีทั้งยอดขาดดุลและเกินดุล (ยอดขาดดุล 13.8-36.6 ล้านดอลลาร์ ในปี 2532-2539) ยอดเกินดุล (1.9-13.3 ล้านดอลลาร์ ในปี 2539-540) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ ไม่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(7) ประเทศสเปน (ปี 2532-2539) ส่วนใหญ่มียอดขาดดุล (55.8-296.8 ล้านดอลลาร์) และมีเกินดุลเล็กน้อย (13.1 ล้านดอลลาร์ ปี 2539) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(8) ประเทศสหรัฐอเมริกา (ปี 2533-2540) มีดุลการค้าลงเกินดุล (3.85-14.81 พันล้านเหรียญสหรัฐ) เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจำนวนมากสูง ในขณะที่เดียวกันก็มีการกู้เงินภายในในประเทศมาใช้ด้วย ไม่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(9) ประเทศแคนาดา (ปี 2532-2537) มีดุลการค้าลงขาดดุลตลอด (305-1,869 ล้านดอลลาร์เหรียญแคนาดา) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ ยอดหนี้คงค้างทั้งในประเทศ และต่างประเทศอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (หนี้คงค้างมีจำนวน 54,397 ล้านดอลลาร์แคนาดา ณ สิ้นปี 2537)

(10) ประเทศนิวซีแลนด์ (ปี 2535-2540) มีดุลการค้าลงทั้งเกินดุลและขาดดุล แต่ได้รับเงินอุดหนุนไม่มากนัก

ตารางที่ 1

ฐานะการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ

ปี	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
ประเทศ									
ไทย (ล้านบาท)	3,377	4,240	2,250	-25	2,924	2,448	2,295	5,843	5,283
มาเลเซีย (ล้านริงกิต)	214	439	69	13	188	77	7	212	177
ฟิลิปปินส์ (ล้านเปโซ)	1,957	1,229	3,038	2,399					
อิสราเอล (ล้าน New Sheqalim)	-444	-442	-551	-859	-1,403	-945	-1,053	-825	
ญี่ปุ่น (พันล้านเยน)									
อังกฤษ (ล้านปอนด์)	-588	-3,687	-1,888	5,521	2,675	-165	-410	1,491	987
ฝรั่งเศส (พันล้านฟรังก์)	-12.9	-13.8	-36.6	-36.5	-29.9	-32.6	-10.9	1.8	13.3
สเปน (พันล้านเปเซต้า)	-131.0	-187.3	-288.1	-298.8	-215.0	-135.7	-150.2	13.1	
สหรัฐอเมริกา (พันล้าน เหรียญ)		13.72	3.85	14.07	12.03	14.81	8.04	13.06	13.63
แคนาดา (ล้านเหรียญ)	-305	-1,438	-1,889	-1,114	-889	-319			
นิวซีแลนด์ (ล้านเหรียญ)				-67	-41	59	44	-111	-63

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 1999

6. Davey, Kenneth J. (1982) "Domestic Borrowing for Urban Development", Economic Development Institute, World Bank "สถาบันกาวเงินของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น"

สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้เงินกู้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มีจำนวนมากทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น องค์การสหประชาชาติได้สำรวจบทบาทของสถาบันดังกล่าวจำนวน 33 แห่ง ใน 4 ทวีป และมีข้อสรุปดังต่อไปนี้

หน้าที่หลักของสถาบันเหล่านี้ ได้แก่ การเป็นแหล่งเงินกู้ระยะกลางและยาวให้กับรัฐบาลระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ในส่วนของโครงสร้างองค์กรนั้นมีความแตกต่างกัน บางแห่งดำเนินการในลักษณะธนาคาร บางแห่งดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการเงินกู้ ทรัสต์ หรือกลุ่มสหกรณ์ (Cooperative societies) การบริหารและการจัดการก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สถาบันบางแห่ง เช่น British Public Works Loans Board, Kenya Local Authorities Loans Fund และ

Japanese Finance Corporation for Local Public Enterprises ได้ถูกจัดตั้ง กำกับดูแลและบริหารโดยรัฐบาลกลางโดยตรง สถาบันบางแห่ง เช่น Municipal Credit Bank of Belgium ถูกจัดตั้งและบริหารโดยรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอีกหลายแห่งที่ถูกจัดตั้งและบริหารร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น Bank of Netherlands Municipalities ในส่วนของ Fundacomun ซึ่งเป็น Venezuelan Foundation for Community and Municipal Development นั้นถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นได้ถูกเชิญมาเป็นผู้ร่วมถือหุ้น และมีตัวแทนร่วมบริหารด้วย ในบางประเทศ เช่น French Credit Foncier ผู้ร่วมถือหุ้นอาจมาจากภาคเอกชนด้วย โดยทั่วไปแล้วพบว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นเจ้าของสถาบันฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถาบันโดยปกติแล้วจะถูกเกณฑ์มาจากหลายแห่ง ทั้งจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน เช่น British Public Works Loans Board นั้นจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง แต่ผู้บริหารส่วนใหญ่ถูกคัดเลือกและเกณฑ์มาจากผู้มีความสามารถจากรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน

แหล่งเงินทุนสำคัญของสถาบันมาจาก 6 แหล่ง ได้แก่

(1) รัฐบาลกลาง โดยอยู่ในหลายรูปแบบ ได้แก่ เงินให้เปล่า เงินกู้ เงินร่วมทุน และทุนประเดิม โฉดัดแปลง รายได้จากภาษีที่เก็บจากเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ได้ถูกจัดสรรให้เข้าเงินกองทุนนี้ ในฝรั่งเศสหน่วยงานประกันสังคมของรัฐบาลจะต้องฝากเงินสำรองไว้ที่สถาบัน French Caisse des Depots et Consignations ในโมร็อกโกก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานประกันสังคมของรัฐบาลจะต้องฝากเงินสำรองไว้ที่ Fonds d' Equipement Communal และสถาบันได้ใช้เงินดังกล่าวเพื่อปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในโครงการที่เกี่ยวกับ การประปา ไฟฟ้า และการคมนาคม

(2) รัฐบาลท้องถิ่น การสมทบเงินทุนมาจากการร่วมทุนถือหุ้น หรือเงินฝากจากเงินสะสมและจากกองทุนบำเหน็จบำนาญ หลายประเทศกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นฝากรายได้จากภาษีบางประเภท (เช่น ภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ในกรณีโรงแก้วเบียร์) หรือฝากรายรับบางส่วนไว้กับสถาบันกองทุน

(3) ตลาดทุน โดยการออกหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เงินฝาก การออกพันธบัตรและตราสารทางการเงิน หรือจากเบี้ยประกันจากการประกันและรับประกันต่อ

(4) ธนาคารออมเงิน ตัวอย่างที่ดีที่สุดเกิดขึ้นในเยอรมนี โดย Federation of Communal Savings Banks รวมทั้ง Egyptian Municipal Savings Banks ได้ฝากเงินสำรองส่วนเกินไว้ที่สถาบัน ซึ่งทำให้สถาบันมีสภาพคล่องหมุนเวียนที่ดี

(5) ถ้าใครจากการดำเนินการได้รับเงินคืนเนื่องจากทุนประเดิมที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ปล่อยให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น หลังจากหักค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินการแล้ว กองทุนกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นในทวีปอเมริกาตะวันออกประสบกับการเพิ่มขึ้นของทุนสะสม เนื่องจากทุนประเดิมที่ได้จากรัฐบาลนั้นไม่ต้องการจ่ายเงินหรือเสียดอกเบี้ย

(6) องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การนานาชาติอื่น ๆ มักจะให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกองทุนหรือสถาบันการเงินที่ปล่อยให้แก่กับรัฐบาลท้องถิ่น

สถาบันระดับชาติบางแห่งปล่อยให้แก่กับรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นโดยเน้นเฉพาะบางสาขา ยกตัวอย่างเช่น National Housing Bank ของบราซิล และ Housing and Urban Development Corporation of India ได้เน้นการปล่อยเงินเพื่อสำหรับการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นเฉพาะด้านการสร้างที่อยู่อาศัย และโครงสร้างพื้นฐานของชนบทที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ในบางกรณีสถาบันจะไม่ดำเนินการกิจกรรมด้านการปล่อยเงินเท่านั้น แต่จะให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในเวเนซุเอลา Fundacomun ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านสินเชื่อ การประมาณการรายรับ และการฝึกอบรมต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ National Institute of Municipal Development ในโคลัมเบีย ได้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ท้องถิ่น เช่น ประปา และกำจัดขยะ เมื่อก่อสร้างเสร็จได้โอนให้กับท้องถิ่นบริหาร และให้รายได้จากโครงการเพื่อการชำระหนี้

7. Frank J. Fabozzi (1997), "Handbook of Fixed Income Securities (Fifth Edition)", McGraw-Hill International, "พันธบัตรเทศบาลของสหรัฐอเมริกา"

1. พันธบัตรเทศบาลคืออะไร

พันธบัตรเทศบาลที่ออกในประเทศสหรัฐอเมริกาคือ พันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นการกู้ยืมเงินระยะยาวจากผู้ลงทุนเพื่อนำเงินไปใช้ในโครงการต่างๆ ของหน่วยงานหรือออกพันธบัตรเทศบาลนั้น พันธบัตรเทศบาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ พันธบัตรภาษีเทศบาล (general obligation bonds) และพันธบัตรรายได้เทศบาล (revenue bonds)

พันธบัตรเทศบาลที่ออกในสหรัฐอเมริกา จะรวมถึงพันธบัตรที่มั่งรัฐ (states) มณฑล (district) รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ฯลฯ ออกมาเพื่อระดมทุนจากประชาชนทั่วไปเพื่อนำไปใช้ในโครงการต่างๆ ของผู้ออกพันธบัตร เช่น การสร้างถนน การสร้าง

โรงงานผลิตไฟฟ้า การสร้างโรงพยาบาล การสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น พันธบัตรเทศบาลทั้ง 2 ประเภทข้างต้น มีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1.1 พันธบัตรภาษีเทศบาล (general obligation bonds) เป็นตราสารที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมือง เทศบาลจังหวัด โรงเรียนของรัฐ โรงพยาบาลของรัฐ ฯลฯ เพื่อนำเงินที่จะรวมได้ไปใช้ในโครงการต่างๆ โดยทั่วไปลักษณะเฉพาะของพันธบัตรเทศบาลประเภทนี้คือผู้ออกพันธบัตรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และจะนำรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้มาทำการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระดอกเบี้ย สำหรับผู้ออกพันธบัตรรายใหญ่ เช่น รัฐบาล หรือ มหานครใหญ่ๆ จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีการขาย ภาษีทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งมีประเภทของภาษีที่จัดเก็บมากกว่าผู้ออกพันธบัตรรายเล็ก อย่างไรก็ตาม ผู้ที่รับภาระต่อโครงการจะเป็นคนในท้องถิ่นที่เสียภาษีทุกคน

นอกจากนี้ ยังมีพันธบัตรเทศบาลของผู้ออกบางรายที่ไม่เพียงแต่จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่ยังมีรายได้เพิ่มเติมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เงินช่วยเหลือแบบได้เปล่า ค่าบริการพิเศษ ซึ่งสามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากรายได้จากการเก็บภาษี ซึ่งพันธบัตรประเภทนี้รู้จักกันในชื่อของ Double-barreled ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความสามารถในการหารายได้มากกว่าหนึ่งทางนั่นเอง

1.2 พันธบัตรรายได้เทศบาล (revenue bonds) พันธบัตรประเภทนี้ออกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปใช้ในโครงการต่างๆ โดยกำหนดให้เป็นภาระเฉพาะเจาะจง เช่น โครงการสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการควบคุมมลภาวะ โครงการกักตุนน้ำเสีย ฯลฯ ผู้ออกพันธบัตรถูกพันธที่จะต้องแบ่งรายได้ที่เก็บจากการให้บริการของโครงการเพื่อนำมาชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตร ดังนั้น ผู้ที่รับภาระที่แท้จริงจึงเป็นผู้ให้บริการของโครงการนั้นๆ ตัวอย่างของพันธบัตรประเภทนี้ เช่น

พันธบัตรรายได้สนามบิน (airport revenue bond) ผู้ออกพันธบัตรประเภทนี้มีรายได้สำคัญมาจากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้มาใช้บริการของสนามบิน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจอดอากาศยาน (landing fees) ค่าธรรมเนียมสัมปทาน (concession fees) ค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิงของสายการบิน (airline fueling fees) หรือค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสายการบินที่มาใช้เครื่องอำนวยความสะดวกของทางสนามบิน ฯลฯ เป็นต้น

พันธบัตรรายได้มหาวิทยาลัยและพันธบัตรรายได้วิทยาลัย (college and university revenue bonds) พันธบัตรประเภทนี้มีรายได้จาก ค่าเล่าเรียน ค่าเช่าหอพัก หรือรายได้อื่นๆ ที่ได้จากทรัพย์สินของทางมหาวิทยาลัย

พันธบัตรรายได้เพื่อที่อยู่อาศัย (housing revenue bonds) เป็นพันธบัตรที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์ท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการหาเงินทุนเพื่อโครงการบ้าน และที่อยู่อาศัย สำหรับประชาชนที่ซื้อบ้านของตนเองเป็นครั้งแรก หรือ สำหรับทหารผ่านศึก และผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ ยังมีพันธบัตรรายได้ชนิดอื่นๆ อีก เช่น พันธบัตรเพื่อควบคุมมลภาวะ (pollution control bonds) พันธบัตรเพื่อเงินกู้นักเรียน (student-loan bonds) พันธบัตรเพื่อพลังงาน (power bonds) พันธบัตรทางด่วน (toll roads bonds) พันธบัตรท่าเรือ (seaport bonds) หรือ พันธบัตรรายได้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ฯลฯ

1.3. พันธบัตรเทศบาลที่มีลักษณะเฉพาะอื่น ๆ นอกเหนือจากพันธบัตรเทศบาลที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีการคิดค้นพันธบัตรเทศบาลรูปแบบใหม่ๆ ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวต่าง ๆ กันออกไป เช่น

Letter of credit-backed bonds พันธบัตรเทศบาลประเภทนี้มีการรับประกันโดย L/C ของธนาคารพาณิชย์ นอกเหนือไปจากกระแสเงินสดของผู้ออกพันธบัตร

Life care revenue bonds คือพันธบัตรที่ออกมาเพื่อนำเงินไปใช้ในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้สูงอายุ เช่น บ้านพักคนชรา รายได้ของโครงการดังกล่าวจะมาจากเงิน ก่อนที่ผู้อาศัยชำระให้

Municipal utility district revenue bonds เป็นพันธบัตรที่ออกมาเพื่อนำเงินมาสนับสนุนโครงการสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ เช่น ประปา ถนน ฯลฯ ซึ่งพันธบัตรประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับความสำเร็จของโครงการที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ โครงการบ้านจัดสรร ศูนย์การค้าและสำนักงานที่เกิดขึ้น ซึ่งรายได้จากโครงการดังกล่าวนี้ขึ้นกับโครงการสาธารณูปโภคนั้นๆ

Trouble city bailout bonds พันธบัตรประเภทนี้ออกมาเพื่อนำเงินไปแก้ปัญหางบประมาณที่ขาดดุลงบประมาณของเมืองใหญ่ๆ เช่น New York State Municipal Assistance Corporation of the City of New York Bonds (MAC), State of Illinois Chicago School Finance Authority

Tax allocation bonds พันธบัตรประเภทนี้จะนำเงินเพื่อใช้ในการก่อสร้างอาคารสำนักงานต่างๆ และอาคารในมณฑลพื้นที่ที่เคยเสื่อมโทรมมาก่อน โดยพันธบัตรจะอาศัยรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับการพัฒนาเพื่อนำมาชำระดอกเบี้ยและเงินต้น

Municipal notes เป็นพันธบัตรเทศบาลที่มีระยะเวลาครบกำหนดไต่ถอนสั้น (ไม่เกิน 3 ปี) พันธบัตรประเภทนี้ได้แก่ Tax anticipation notes (TANs), Revenue anticipation notes (RANs), Grant anticipation notes (GANs), Bonds anticipation notes (BANs), Tax-exempt commercial paper ซึ่งพันธบัตรเทศบาลระยะสั้นนี้ ส่วนใหญ่จะครบกำหนดไต่ถอนภายใน 12 เดือนโดยที่ TANs และ RANs จะเป็นการกู้ยืมของเทศบาลเพื่อนำเงินไปทำให้กระแสเงินสดที่มีปกติเข้าสู่สมมูล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการปรับสภาพคล่องในระยะสั้น โดยคาดหวังว่าจะมีกระแสรายได้มาจากการเก็บภาษีหรือรายได้อื่นๆ มาชำระคืน

1.4 การออกพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามูลค่าการออกพันธบัตรเทศบาลระยะสั้นมีสัดส่วนลดลง แต่การออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2523 อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการออกพันธบัตรเทศบาลมูลค่าทั้งสิ้น 76.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรระยะสั้นร้อยละ 36 และพันธบัตรระยะยาวร้อยละ 63.6 เทียบกับในปี พ.ศ. 2536 มีการออกพันธบัตรเทศบาลมูลค่ารวม 335.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรระยะสั้นร้อยละ 13.6 และพันธบัตรระยะยาวร้อยละ 86.4

สำหรับการออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวนั้น พบว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานิยมการออกพันธบัตรรายได้เทศบาลมากกว่าพันธบัตรภาษีเทศบาล กล่าวคือในปี พ.ศ. 2536 มีการออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวมูลค่าทั้งสิ้น 289.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรภาษีเทศบาลร้อยละ 31.8 และพันธบัตรรายได้เทศบาลร้อยละ 68.2

2. ลักษณะสำคัญของพันธบัตรเทศบาล

2.1 การไถ่ถอน พันธบัตรเทศบาลโดยทั่วไปมีโครงสร้างการไถ่ถอนใน 2 ลักษณะคือ การไถ่ถอนเป็นงวดๆ (serial bonds) หรือ การไถ่ถอนงวดเดียวเมื่อครบอายุ (term bonds) ทางด้านการไถ่ถอนเป็นงวดๆจะมีการชำระคืนเงินต้นเป็นบางส่วนในแต่ละปี ส่วนการไถ่ถอนเมื่อครบอายุนั้น ผู้ออกพันธบัตรต้องกันเงินส่วนหนึ่งสำหรับไถ่ถอนพันธบัตร (sinking fund) ไว้ล่วงหน้าเป็นงวดๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ออกสามารถซื้อคืนพันธบัตรก่อนครบกำหนด และผู้ถือพันธบัตรสามารถขายคืนก่อนได้เช่นกัน หากมีเงื่อนไขกำหนดไว้

2.2 ชนิดของพันธบัตร พันธบัตรเทศบาลมีทั้งชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตร (bearer bonds) และชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตร (registered bonds) โดยชนิดแรกนั้นจะมีใบคูปอง (coupon) แยกมากับพันธบัตร ซึ่งผู้ถือพันธบัตรจะต้องนำคูปองนี้ไปยื่นต่อตัวแทนของผู้ออกพันธบัตรเพื่อรับดอกเบี้ย สำหรับประเภทที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตรนั้น ผู้ออกพันธบัตรจะชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตรตามสมุดทะเบียน ทั้งนี้ ทางการสหรัฐฯได้กำหนดให้พันธบัตรเทศบาลที่ออกมาภายหลังวันที่ 1 กรกฎาคม 2525 จะต้องเป็นพันธบัตรชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตรเท่านั้น

2.3 อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาล ลักษณะการจ่ายผลตอบแทนของพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ตลอดอายุพันธบัตร (fixed rate) หรืออัตราลอยตัว (floating rate) โดยจ่ายดอกเบี้ยปีละ 2 ครั้ง หรือไม่จ่ายอัตราดอกเบี้ย (zero-coupon) แต่ผู้ออกพันธบัตรจะขายพันธบัตรในราคาต่ำกว่าราคาหน้าตั๋ว (par value) และผู้ถือพันธบัตรจะได้เงินคืนเท่ากับราคาหน้าตั๋วเมื่อพันธบัตรครบอายุ

2.4 กลุ่มผู้ลงทุน กลุ่มผู้ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลที่สำคัญคือ นักลงทุนที่เป็นบุคคลธรรมดา ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกัน และกองทุนรวม โดยมีสิ่งจูงใจจากการได้รับยกเว้นภาษี ดอกเบี้ยพันธบัตร ดังนั้น การลงทุนมากน้อยเพียงใดของผู้ลงทุนแต่ละกลุ่มจึงขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ย และอัตราภาษีในขณะนั้น กลุ่มผู้ลงทุนที่ได้กลายมาเป็นกลุ่มผู้ลงทุนหลักของพันธบัตรเทศบาลคือ กลุ่มบุคคลธรรมดา ในปี พ.ศ. 2523 พบว่าร้อยละ 21.89 ของพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจะถือโดยบุคคลธรรมดา และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.23 ในปี พ.ศ. 2536

2.5 การค้าประกันพันธบัตร ในสหรัฐอเมริกาบริษัทที่รับค้าประกันพันธบัตร โดยเป็นข้อตกลงที่บริษัทประกันจะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตรในกรณีที่ผู้ออกพันธบัตรไม่สามารถชำระเงินจำนวนดังกล่าวได้ โดยบริษัทค้าประกันจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียม การค้าประกันจากผู้ถือพันธบัตร และข้อตกลงนี้จะคุ้มครองไปจนถึงกำหนดวันไถ่ถอน ในกรณีทั่วไป อัตราผลตอบแทน (yield) ของพันธบัตรที่มีการค้าประกันจากผู้ค้าประกันที่ได้รับจะต่ำกว่าพันธบัตรที่ไม่มีการค้าประกันประมาณร้อยละ 0.25 หรือ 0.5 อย่างไรก็ตาม อัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรที่มีการค้าประกันยังคงสูงกว่าพันธบัตรที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระดับ AAA ซึ่งเป็นพันธบัตรที่ไม่ได้มีการค้าประกัน ในปี พ.ศ. 2533 ร้อยละ 25 ของพันธบัตรเทศบาลที่ออกในสหรัฐอเมริกาคือพันธบัตรที่มีการค้าประกัน และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37.7 ในไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2536⁴ ในปัจจุบัน บริษัทค้าประกันพันธบัตรเทศบาลที่เป็นที่รู้จักดี ได้แก่ Municipal Bond Investors Assurance Corporation (MBIA), American Municipal Bond Assurance Corporation (AMBAC), Financial Guaranty Insurance Company (FGIC) และ Capital Guaranty Insurance Company

2.6 การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit ratings) นักลงทุนสถาบันส่วนใหญ่ที่ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลมักมีนโยบายวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรเป็นของตนเอง ในขณะที่นักลงทุนประเภทอื่น ๆ จะอาศัยการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating agency) ซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น Moody's, Standard and Poor's ในปี พ.ศ. 2536 มีพันธบัตรเทศบาลระยะยาวร้อยละ 87.6 และร้อยละ 84 ที่จัดอันดับความน่าเชื่อถือ โดย Moody's และ Standard and Poor's ตามลำดับ⁵

3 ตลาดแรกของพันธบัตรเทศบาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรเทศบาลเป็นจำนวนมากใน

⁴ Municipal Market Developments, Public Securities Association, November 1993, P.3

⁵ Public Securities Association: The U.S. Municipal Securities Market, 1994

แต่ละสัปดาห์ รัฐบาลท้องถิ่นออกพันธบัตรได้โดยการเสนอขายพันธบัตรแก่ประชาชนทั่วไป (public offering) หรืออาจเสนอขายโดยเฉพาะเจาะจงแก่นักลงทุนเฉพาะกลุ่ม (private placement) เมื่อผู้ออกพันธบัตรเสนอขายพันธบัตรแก่ประชาชนทั่วไป พันธบัตรดังกล่าวจะต้องมีผู้รับประกันการจำหน่าย (underwriter) ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานวามิชนกิจ หรือฝ่ายพันธบัตรเทศบาลของธนาคารพาณิชย์ ในการเลือกสรรผู้รับประกันการจำหน่าย อาจใช้วิธีการประมูลแข่งขัน (competitive bidding) หรือการเจรจาต่อรองกับผู้รับประกันการจำหน่าย (negotiate bidding) ทั้งนี้ ทางกำหนดให้พันธบัตรภาษีเทศบาลต้องมีการคัดเลือกผู้รับประกันการจำหน่ายโดยผ่านวิธีประมูลแข่งขันเท่านั้น แต่สำหรับกรณีพันธบัตรรายได้เทศบาลไม่ได้มีข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้รับประกันการจำหน่ายแต่อย่างใด จากตัวเลขการเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในปี พ.ศ. 2538 พบว่า พันธบัตรเทศบาลส่วนใหญ่ จะใช้การจำหน่ายโดยวิธีการเจรจาต่อรองมากกว่าวิธีการประมูลแข่งขัน กล่าวคือ พันธบัตรเทศบาลที่เสนอขายแก่ประชาชนด้วยวิธีการเจรจาต่อรองคิดเป็นร้อยละ 80 ของพันธบัตรเทศบาลที่ออกมาทั้งหมดในปีนั้น เนื่องจากความนิยมแพร่หลายของนักลงทุนต่อพันธบัตรรายได้เทศบาลนั่นเอง

4 ตลาดของของพันธบัตรเทศบาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พันธบัตรเทศบาลมีการซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ (over-the-counter) โดยมีธนาคาร นายหน้า ผู้ค้ารวม 2,600 รายทั่วประเทศ ตลาดซื้อขายพันธบัตรเทศบาลมีทั้งผู้ซื้อขายพันธบัตรรายย่อย ได้แก่ บริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ท้องถิ่น ธนาคารของท้องถิ่น และผู้ซื้อขายรายใหญ่ ๆ ได้แก่ บริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์รายใหญ่ และธนาคารที่มีความสัมพันธ์ทางวามิชนกิจกับผู้ออกพันธบัตร และพบว่าในปี พ.ศ. 2538 การซื้อขายพันธบัตรเทศบาลในตลาดโดยเฉลี่ยประมาณ 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.27 ของมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ภาครัฐบาลทั้งหมดในตลาด หรือเท่ากับร้อยละ 32.25 ของมูลค่าการซื้อขายตราสารทุนภาคเอกชนทั้งหมดในตลาด ทั้งนี้ มูลค่าของพันธบัตรเทศบาลที่มีอยู่ในตลาดจำนวนประมาณ 1,300 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สามารถคิดเป็นกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าหลักทรัพย์ทั้งสินในตลาด

5 กฎระเบียบเกี่ยวกับตลาดพันธบัตรเทศบาล

ในปี พ.ศ. 2518 สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ได้แก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์ เพื่อขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายให้ครอบคลุมการกำกับดูแลตลาดพันธบัตรเทศบาล รวมถึงเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) ในการกำกับดูแลตลาดพันธบัตรเทศบาลได้โดยตรง โดยการกำหนดให้ SEC ก่อตั้งคณะกรรมการพิจารณาการออกหลักทรัพย์หลักถิ่นเทศบาล หรือ Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 15 คน โดยเป็นตัวแทนจากผู้ค้าที่เป็นบริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ ผู้ค้าที่เป็นธนาคารพาณิชย์ และบุคคลภายนอก

ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ MSRB กำหนดฝ่ายละ 5 คน ให้เป็นองค์กรอิสระและเป็นหน่วยงานที่มีภาระกำกับดูแลกันเอง (self-regulatory agency) โดยมีความรับผิดชอบในการพัฒนากฎระเบียบเพื่อกำหนดคุณสมบัติของธนาคาร นายหน้า ผู้ค้า ในตลาดพันธบัตรเทศบาล โดยให้นายหน้า ผู้ค้า อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของสมาคมนายหน้าหรือชายหลักทรัพย์แห่งชาติ หรือ National Association of Securities Dealers (NASD) ส่วนธนาคารที่ทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันจะให้ยื่นอยู่กับ 3 หน่วยงานด้วยกัน คือ Federal Deposit Insurance Corporation, Federal Reserve Board และ Office of the Comptroller of the Currency อย่างไรก็ตาม SEC มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติกฎเกณฑ์ของ MSRB ที่จะออกนั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายหน้าผู้ค้าที่เข้าร่วมเกี่ยวกับพันธบัตรเทศบาลต้องจดทะเบียนกับ SEC อีกด้วย

SEC มีอำนาจในการดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ที่ทำหน้าที่เสนอขายพันธบัตรเทศบาลต่อประชาชนในตลาดแรก โดยได้กำหนดมิให้นายหน้าหรือผู้ค้าใดทำการรับประกันการจำหน่ายให้แก่ผู้ออกพันธบัตรเทศบาลที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ และกำหนดให้ผู้ทำการรับประกันการจำหน่ายมีหน้าที่ในการดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ออกพันธบัตรมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามความเป็นจริง

ในส่วนของการตลาดรอง แม้ผู้ออกพันธบัตรจะไม่ถูกควบคุมให้มีการเปิดเผยข้อมูลภายหลังจากการที่ทำการเสนอขายไปครั้งแรก แต่เนื่องจากนักลงทุนเริ่มตื่นตัวเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและฐานะทางการเงินของผู้ออกพันธบัตรมากขึ้น การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะซึ่งจะมีผลต่อนักลงทุนและการซื้อขายในตลาดรอง จึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดการป้องกันการกระทำฉ้อโกง (defraud protection) โดยผู้ออกพันธบัตรไม่สามารถอ้างได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลของผู้ออกพันธบัตรมิได้มุ่งให้เกิดผลกระทบต่อการซื้อขายพันธบัตรเทศบาลในตลาดก็ตาม ทั้งนี้ ให้ถือว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่ออกเผยแพร่มาจากผู้ออกพันธบัตรจะต้องเชื่อถือได้และมีการสื่อสารอย่างถูกต้องไปสู่สาธารณะ

สำหรับการที่ผู้ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลได้รับการยกเว้นมีต้องเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรเทศบาลนั้น ในปี พ.ศ. 2529 ทางกรได้ออกกฎหมายปฏิรูปภาษี หรือ The Tax Reform Act ซึ่งกำหนดให้พันธบัตรที่ออกมาก่อน 15 สิงหาคม 2529 ยังคงได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ ส่วนพันธบัตรที่ออกมาหลังจากนั้นให้พิจารณาถึงประเภทของพันธบัตร และวัตถุประสงค์ของการออกพันธบัตรดังกล่าวในการให้การยกเว้นภาษีเงินได้ดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ดอกเบี้ยของพันธบัตรเทศบาลจะได้รับการยกเว้นภาษี แต่กำไรที่ได้จากการขายพันธบัตรเทศบาล (capital gain) นั้นมิได้รับการยกเว้นภาษีไปด้วย

8. www.mainebondbank.com “วิธีการออกพันธบัตรของรัฐ Maine โดยผ่าน Bond Bank”

หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นในรัฐ Maine ไม่ว่าจะเป็นเมือง เทศบาล จังหวัด (counties) ที่ประสงค์จะระดมเงินทุนจากตลาดการเงินระดับชาติ ผ่านวิธีการขายพันธบัตรเพื่อนำเงินมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภค และบริการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยผ่านกลไกหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ Maine ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ Maine ให้มีหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งที่เรียกว่า Maine Municipal Bond Bank หรือธนาคารเพื่อการออกพันธบัตรแห่งรัฐ Maine (MMBB)

ธนาคารเพื่อการออกพันธบัตรแห่งรัฐ Maine (MMBB) ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเงินทุน หรือเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นในรัฐ Maine ซึ่ง MMBB เป็นหน่วยงานอิสระที่มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วย Treasurer of State Superintendent of Banking และกรรมการที่ผู้ว่าราชการรัฐแต่งตั้งอีก 3 คน รวมเป็น 5 คน

หลักการทำงานของกลไก MMBB ได้แก่ การขายพันธบัตรในชื่อของ MMBB ซึ่งเป็นพันธบัตรที่ยกเว้นภาษี (Tax-exempt) และพันธบัตรที่นำไปหักภาษีได้ (deductible) และเมื่อ MMBB ขายพันธบัตรได้จะนำเงินดังกล่าวมาให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นที่แจ้งและยื่นโครงการไว้ในรูปของการซื้อพันธบัตรของหน่วยงานดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการขอซื้อจาก MMBB ในรูปพันธบัตรของหน่วยงานราชการท้องถิ่นนั้น หน่วยงานดังกล่าวจะต้องยื่นโครงการให้คณะกรรมการของ MMBB พิจารณา โดยจะพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการ ต้นทุนในการดำเนินการ กำหนดการในการก่อสร้างโครงการรายได้ที่ท้องถิ่นจะได้ และปัจจัยด้านการเงินและเศรษฐกิจ และเมื่อคณะกรรมการอนุมัติ โครงการดังกล่าวจะเข้าคิวรอการขายเป็นพันธบัตรของ MMBB

อย่างไรก็ดี ก่อนที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินโดยการขายพันธบัตรให้ MMBB ได้ ต้องผ่านความเห็นชอบตามกระบวนการกฎหมายหรือขั้นตอนการพิจารณาของท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อน และจะต้องแล้วเสร็จก่อนที่ MMBB จะนำพันธบัตรที่ดูแลโครงการของท้องถิ่นนั้น ๆ ออกขาย

ส่วนขั้นตอนการขายพันธบัตร MMBB นั้น ใน ๖ ปี จะมีการเสนอขายอย่างน้อย 2 ครั้ง ในราวเดือนพฤษภาคม และพฤศจิกายน โดยจะเป็นการ pool โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการท้องถิ่นที่ผ่านการอนุมัติแล้ว และมีจำนวนเพียงพอที่จะออกเป็นพันธบัตรในชื่อของ MMBB เหตุผลที่สำคัญใน pool ความต้องการแล้วให้ MMBB ออกพันธบัตรให้นั้นมี 2-3 ประการ คือ

- 1) การขายพันธบัตร lot ใหญ่ ๆ จะเป็นประโยชน์ในการดึงดูดความสนใจของนักลงทุน และมีการกระจายออกไปอย่างกว้างขวาง
- 2) ตั๋วบิลของ demand ในระดับชาติได้
- 3) เนื่องจากพันธบัตรของ MMBB มีเครดิตน่าลงทุน อันเป็นผลมาจากการที่ S&P's และ Moody's ได้จัดอันดับไว้ ทำให้ต้นทุนในการออกพันธบัตรและดอกเบี้ยของ MMBB ถูกกว่าการที่หน่วยงานราชการท้องถิ่นจะออกพันธบัตรเอง ในปัจจุบันนั้น rating ที่ S&P's คือ A+ และของ Moody's คือ Aa3

กล่าวโดยสรุป หลักการที่สำคัญของกลไกนี้ คือ การ pool ความต้องการของท้องถิ่นในการระดมเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการบริการสาธารณะ และจัดให้มีหน่วยงานเป็นผู้ออกพันธบัตร ระดมเงินจากตลาดเงินมาให้ท้องถิ่นผู้ถือหนี้หนึ่ง ซึ่งได้มีการคำนวณค่าใช้จ่ายและโอกาสในการระดมเงินแล้ว จึงจัดให้มีระบบนี้ในรัฐ Maine

ปัจจุบัน MMBB ดูแลกลุ่มโครงการที่ได้ออกพันธบัตรไปเพื่อระดมทุนให้หน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นใน Maine 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

1. กลุ่ม General Tax-Exempt Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ของ Federal และ ภาษีเงินได้ของรัฐ Maine
2. กลุ่ม Special Obligation Taxable Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ในรัฐ Maine เพียงอย่างเดียว
3. กลุ่ม Sewer and Water Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ของ Federal และของรัฐ Maine ซึ่งนอกจากเงินจากการออกพันธบัตรแล้ว โครงการดังกล่าวของ Sewer and water ยังได้รับการอุดหนุนจากกองทุนหมุนเวียนของรัฐ Maine ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ

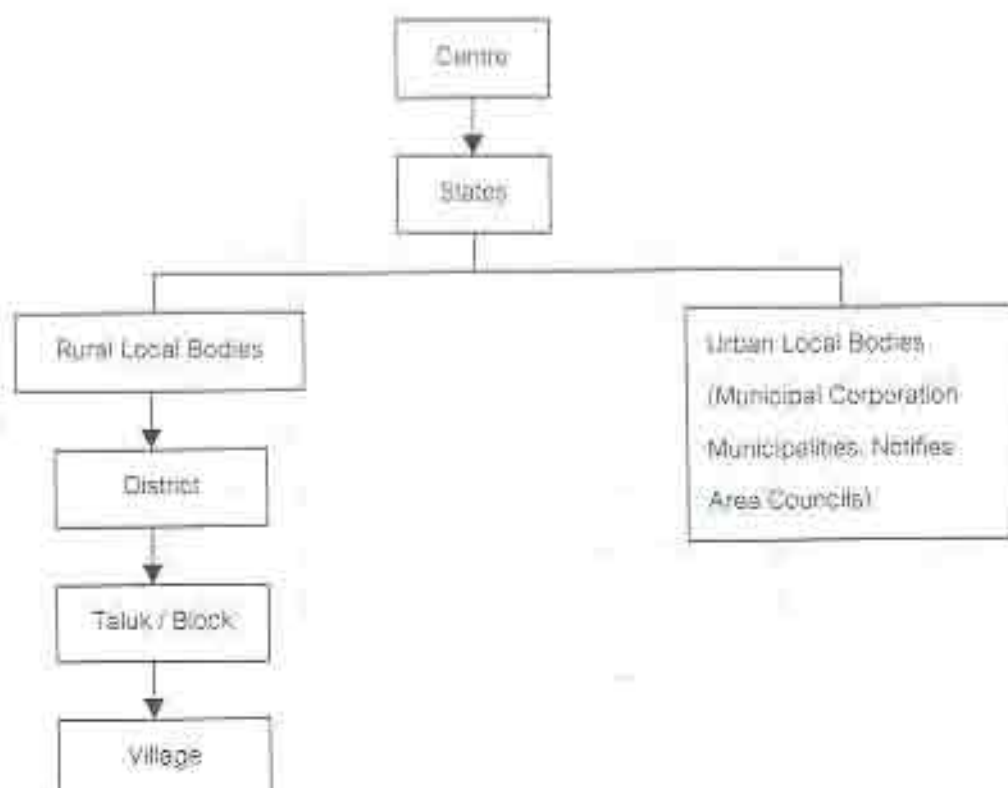
นอกจากการดูแลการออกพันธบัตรเพื่อสาธารณะของรัฐ Maine แล้ว MMBS ยังได้ดูแลกองทุนที่ใช้สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนในรัฐ Maine ซึ่งเงินทุนไม่ได้มาจากการออกพันธบัตร แต่มาจากหลาย ๆ แหล่งในรัฐ และแหล่งอื่น ๆ เพื่อนำมาปล่อยกู้ให้กับโรงเรียนเพื่อใช้ในการซ่อมแซมและพัฒนา

MMBS สามารถลงทุนได้ตามที่รัฐ Maine ได้กำหนดกรอบและแนวทางไว้ คือ ลงทุนใน U.S. Treasury Bill ทั้งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และ state

9. M. Govinda Rao (2000) "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change

รัฐธรรมนูญของอินเดียได้มีการกำหนดอำนาจในการหารายรับและอำนาจในการใช้จ่ายให้กับรัฐบาล 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลกลาง (Union or Centre) ระดับรัฐ (State) และระดับท้องถิ่น (Local Bodies) รายละเอียดตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1
โครงสร้างรัฐบาลในแต่ละระดับในอินเดีย



ปัจจุบันมีรัฐ 28 รัฐ และมีรัฐบาลระดับท้องถิ่นมากกว่า 250,000 แห่ง รัฐธรรมนูญได้ระบุขอบเขตอำนาจด้านกฎหมาย การบริหาร การศาล และการเงินภาคจัดตั้งให้กับสหพันธ์และรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการการเงิน (Financial Commission) ทุก ๆ 5 ปี เพื่อทบทวนด้านการเงินของสหพันธ์และรัฐ และเสนอแนะการถ่ายโอนรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้กับสหพันธ์และรัฐภายในระยะเวลา 5 ปี คณะกรรมการด้านวางแผน (Planning Commission) มีบทบาทให้การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่ถูกกำหนดโดยสภาพัฒนาแห่งชาติ (National Development Council) และระบุเงินโอนที่มีการกระจายจุดประสงค์ของการใช้เงินให้กับสหพันธ์อีกด้วย

ด้านรับรัฐบาลระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งได้แก่ท้องถิ่นมากกว่า 250,000 แห่งนั้น ประมาณ 300 แห่ง อยู่ในชุมชนเมือง ส่วนที่เหลืออยู่ในชุมชนชนบท ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนชนบทเอง ก็ยังแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ District Taluk / Block และ Village ด้านรับรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมืองนั้น ประกอบด้วย Municipal Corporation ในเมืองใหญ่ Municipalities ในเมืองและตำบลเล็ก ๆ และ Nagar Panchayats ในเมืองหรือตำบลที่เล็กมาก ๆ รัฐบาลระดับรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางชนิดให้กับ Village และรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมือง รัฐยังกำหนดระบบของการแบ่งรายได้ของรัฐ และการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมืองและในชุมชนชนบทอีกด้วย รัฐแต่ละรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการเงินประจำรัฐ (State Financial Commission) เพื่อทบทวนการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นและการแบ่งรายได้ รวมทั้งเงินอุดหนุน นอกจากนี้ โครงการของสหพันธ์หลายโครงการได้ถูกดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น และเงินทุนได้ถูกจัดสรรมาให้อาจรัฐ

รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการกอบนี้ให้กับสหพันธ์และรัฐ รัฐสามารถกู้ยืมได้จากตลาดการเงินและจากสหพันธ์ อย่างไรก็ตาม หากรัฐต้องการกู้ยืมจากสหพันธ์จะต้องได้รับหนังสือยินยอมจากสหพันธ์ ซึ่งในปัจจุบันรัฐเป็นหนี้สหพันธ์จำนวนมาก ซึ่งการกู้ยืมนี้ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารกลางของอินเดีย และคณะกรรมการด้านวางแผน จากตารางที่ 1 สรุปภาพรวมของรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละระดับ สำหรับในปี 1997-1998 ฐานะการคลังรวมของรัฐบาลทั้งสามระดับขาดดุลประมาณร้อยละ 15 ของ GDP ซึ่งการขาดดุลจำนวนมากจะอยู่ที่รัฐของระดับท้องถิ่น ขณะที่การขาดดุลที่ระดับสหพันธ์เท่ากับร้อยละ 4.4 ของ GDP การขาดดุลของรัฐและท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 11.7 ของ GDP นอกจากนี้ การขาดดุลที่สูงมากของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นจะกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมือง ได้แก่ ในรัฐ 2 รัฐ คือ Andhra Pradesh และ Maharashtra

บทที่ 3

สถานการณ์ปัจจุบันด้าน

ตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3

สถานการณ์ปัจจุบันด้านผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 284 ระบุว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มเติมให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการระดมเงินที่รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาพบทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่

มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจ เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภา แล้วให้มีผลใช้บังคับได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคตนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของตนเองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ได้แก่ การที่ท้องถิ่นสามารถหารายได้หรือได้รับการปันส่วนรายได้ของตนได้ รวมทั้งสามารถที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น

1.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญในส่วนของการบริหารการคลัง ดังนี้

1. ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดทำแผน แผนปฏิบัติการ และหลักเกณฑ์ขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาลักษณะที่การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2. กำหนดแนวทางในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ เงินอุดหนุน รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรและเงินกู้ยืม เป็นต้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และควรได้รับรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

3. กำหนดรายละเอียดหลักของแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดแผนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมมากขึ้น เพื่อรองรับกับอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น แต่ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้ต้องดำเนินการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารการเงินการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนนี้จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลและการเสนอแนะของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

กฎหมายแม่บทที่กำหนดกรอบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ ประเภทรายจ่าย รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้และเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ส่วนรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้ตราขึ้นเป็นขานบัญญัติในรูปของระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือรื้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ต้องทำเป็นข้อบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้กำหนดประเภทรายจ่ายได้และรายจ่ายซึ่งทางมีของ อบจ. เอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ อบจ. ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของ อบจ. ในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในอดีตการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งในข้อ

20 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล) และตามปกติจะต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 2

1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งอาจมีของเทศบาลเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของเทศบาลในส่วนที่มีชื่อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

ในอดีตการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ซึ่งในข้อ 19 ได้กำหนดให้เทศบาลต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล) และตามปกติจะต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 2

1.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องทำเป็นข้อบังคับ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และโดยอนุมัติของนายอำเภอ (และโดยความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี) และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งอาจมีได้ของ อบต. เอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ อบต. ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ เงินกู้จาก
กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภา อบต. ตามระเบียบ
ของกระทรวงมหาดไทย

ในอดีตการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 16 ได้
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล)
และค่างบตั้งประมาณการรายจ่ายต่ำกว่ารายรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่
อนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท และเงินที่
งบประมาณรายจ่ายหนึ่งช่วยเหลืออีกงบประมาณรายจ่ายหนึ่ง นอกจากประมาณการรายรับก่อน
ที่จะนำมาคิดหาอัตราร้อยละ 2

1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่ง
ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่าย
ซึ่งอาจมีได้ของกรุงเทพมหานครเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ
กรุงเทพมหานครให้กรุงเทพมหานครจัดทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานครในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ การจำหน่าย
พันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติ เงินกู้จากกระทรวง
ทบวง กรม องค์การ นิติบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์กร
ระหว่างประเทศ ซึ่งตราเป็นข้อบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2539 (แก้ไขครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2536) ข้อ 8 ได้
กำหนดเป็นหลักการให้กรุงเทพมหานครต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล เว้นแต่จะมี
ข้อยกเว้นให้สามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ โดยข้อ 8 ของข้อบัญญัติดังกล่าวระบุว่า
“การจัดทำงบประมาณห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ประจำ เว้นแต่รายจ่ายพิเศษจาก
เงินสะสมจ่ายขาดที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หรือรายจ่ายพิเศษจากเงินกู้”

1.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพญาต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเมืองพญา และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งชาวจังหวัดเมืองพญาเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของเมืองพญาให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของเมืองพญาในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ การจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันและตราเป็นข้อบัญญัติ เงินกู้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย และตราเป็นข้อบัญญัติ

1.8 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการจัดทำและบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะประเภท โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 นี้มีผลใช้บังคับกับการจัดทำและบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพญา และองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบฉบับนี้

ตามหลักการในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) ของเทศบาล พ.ศ. 2528 และขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538) นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลไม่ได้ เนื่องจากระเบียบจะกำหนดให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีประมาณการรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 โดยไม่ให้คำนวณรวมเงินที่ได้รับอนุมัติให้ยืมจากเงินสะสม และเงินอุดหนุน

จากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นเป็นประมาณการรายรับในการนำมาคิดหาอัตราส่วนประมาณการ
รายจ่ายต่อรายรับดังกล่าว

แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541 หลังวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 นั้นได้
เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนได้ตามความเหมาะสม โดยได้ยกเลิก
สัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่ายต่อประมาณการรายรับตามระเบียบเดิมไป

2. โครงสร้างบุคลากรคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ประเด็นในเรื่องบุคลากรคลัง

จากข้อกำหนดตามกฎหมายการบริหารงาน และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ หรือ
การรับ-จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสรุปประเด็นในเรื่องบุคลากรคลังได้ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แสดงให้เห็นถึง
นโยบายของประมาณในแต่ละปี ว่ามีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล แต่แสดง
รายการรวมที่เป็นรายรับ และรายจ่าย เท่านั้น

2. เมื่อพิจารณาในโครงสร้างของรายรับ-รายจ่ายแล้ว จะเห็นว่าการแยกรายการส่วน
ที่เป็นรายรับและรายจ่ายประจำปีออกจากรายรับและรายจ่ายพิเศษ ซึ่งส่วนที่เป็นรายรับและรายจ่าย
พิเศษนี้จะมีรายการที่สำคัญคือ รายการรับ-จ่ายจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด ทั้งนี้ในโครงสร้าง
รายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีข้อแตกต่างกันบ้าง สรุปได้
ดังนี้

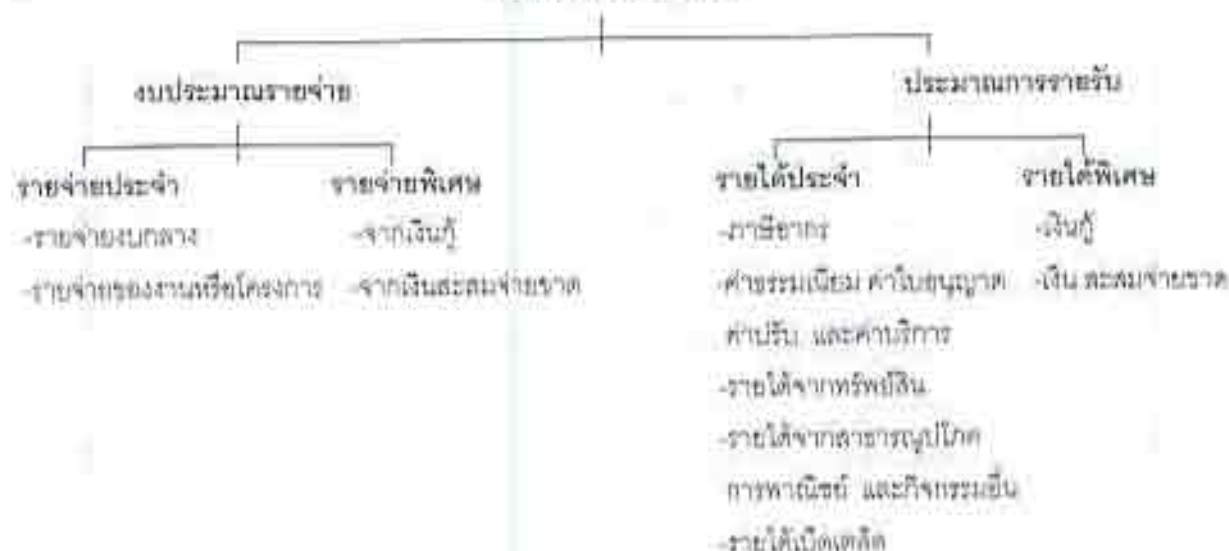
(1) โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร (ตามแผนภาพที่ 1) จะเห็นว่างบ
ประมาณประจำปี จะแยกเป็นรายรับและรายจ่าย ซึ่งส่วนที่เป็นรายรับจะประกอบด้วยรายได้ประจำ
และรายได้พิเศษ ซึ่งตามข้อกำหนดรายจ่ายประจำปีจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ประจำ ดังนั้น หากมีความ
จำเป็นต้องใช้จ่ายในโครงการใดนอกเหนือจากรายจ่ายประจำปี ซึ่งถูกกำหนดด้วยรายได้ประจำแล้ว
ก็จะต้องใช้จ่ายรายได้พิเศษ ซึ่งได้จากเงินกู้หรือจากเงินสะสมจ่ายขาด ทั้งนี้ ในส่วนของเงินอุดหนุนจาก
รัฐบาลจะแสดงไว้ต่างหาก ไม่ได้รวมไว้ในรายการรายรับและรายจ่ายงบประมาณประจำปี แต่มีการเสนอ
การจัดสรรเงินอุดหนุนพร้อมกับการเสนองบประมาณประจำปี

(2) โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกเหนือจาก
กรุงเทพมหานคร (ตามแผนภาพที่ 2) จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วยงบ

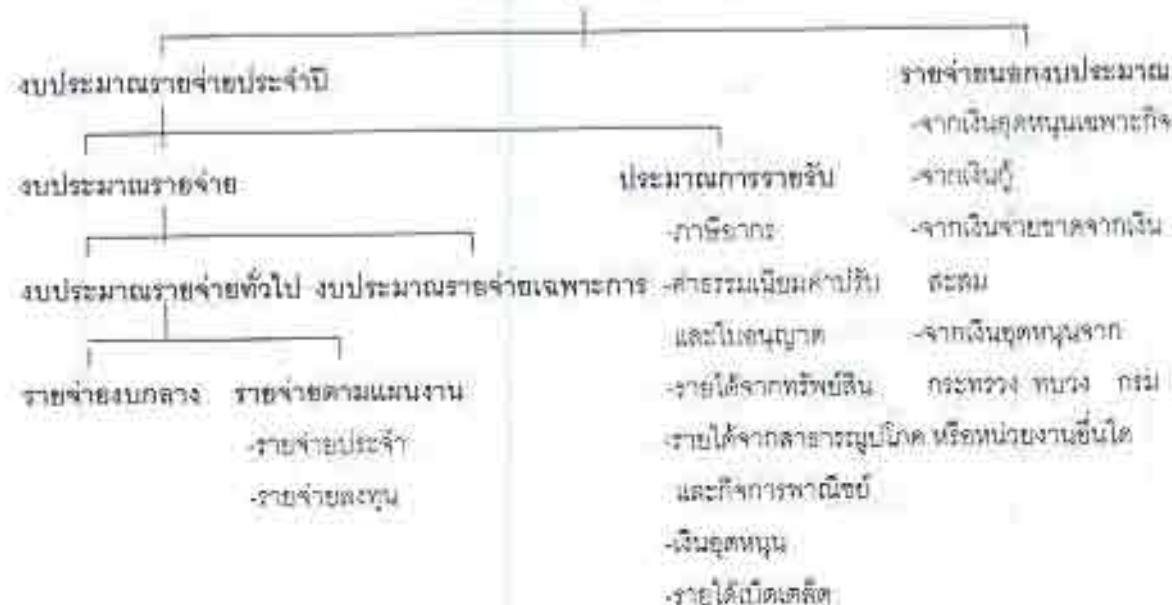
ประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับ นอกจากนี้ ยังมีรายจ่ายที่ไม่รวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณซึ่งรายจ่ายประเภทนี้จะมีที่มาของรายรับเพื่อใช้ดำเนินการ

ในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากเงินกู้ จากเงินยืมขาดจากเงินสะสมและจากเงินอุดหนุนจากกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใด

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
งบประมาณประจำปี



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)



2.2 ประมวลภาพดุลการคลัง

ในการประมวลภาพดุลการคลัง หรือฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดรวมรายการต่างๆ ไว้ด้วยกันทั้งส่วนที่เป็นรายได้-รายจ่ายของเงินในงบประมาณและนอกงบประมาณ และแยกรายการการชดเชยดุลการคลังไว้ต่างหาก ซึ่งในกรณีนี้คือการใช้เงินกู้ และการใช้เงินสะสมจ่ายขาด เพื่อจะได้ทราบดุลการคลังที่แท้จริง ทั้งนี้ จะใช้การจัดรูปแบบฐานะการคลังตามระบบ GFS (Government Finance Statistics) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำมาประมวลรวมเป็นฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศ

จากการศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จะเห็นว่ารายรับมีบทบาทในการกำหนดรายจ่ายอย่างมาก ดังนั้นท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำงานงบประมาณแบบเกินดุล หรือสมดุล (เฉพาะรายจ่ายประจำและรายได้ประจำ) ซึ่งกระบวนการการจัดทำงบประมาณสรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

1. หน่วยงานต่างๆ ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์พร้อมรายละเอียดที่กำหนด
2. เจ้าหน้าที่งบประมาณ วิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น
3. จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอเพื่อขออนุมัติจากสภาท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณจะเป็นลักษณะเสนอขึ้นมาจากระดับล่าง (Bottom-up Process) ขึ้นมาสู่เจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งจะต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้อยู่ภายใต้ประมาณการรายรับ โดยจัดลำดับความสำคัญของงาน/โครงการ โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีแผนประจำปี และแผน 5 ปี ที่จะต้องจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

ดังนั้น หากมีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการแก่สาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันมีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ย่อมจะทำให้ทิศทางของดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย

2.3 วินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นวินัยทางการคลังโดยมีการใช้จ่ายภายในขอบเขตของความสามารถในการหารายได้ ดังนั้นรายรับจึงเป็นตัวกำหนดรายจ่าย ซึ่งจะเห็นได้จาก ผลการรับ-จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามระบบรายงานของท้องถิ่นเอง (โดยรายรับและรายจ่ายจะรวมรายการรับ และจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาดและเงินกู้ด้วย) จะแสดงยอดรายรับสูงกว่ารายจ่าย (ตามตารางที่ 1) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท โดยกรุงเทพมหานครจะมีขนาดของการรับ-จ่ายมากที่สุด รองลงมาได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามลำดับ และส่งผลให้ภาพรวมการรับจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับมากกว่ารายจ่าย และนำไปสู่เงินสะสมที่เพิ่มขึ้นซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ในการบริหารงานในปีต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ขนาดของรายรับสูงกว่ารายจ่ายในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแตกต่างกัน โดยในช่วงปีงบประมาณ 2538-2541 เทศบาลมีขนาดของรายรับสูงกว่ารายจ่ายรวมกันสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ กรุงเทพมหานคร สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มีการเปลี่ยนแปลงขนาดของรายรับและรายจ่าย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ เกี่ยวกับระเบียบบริหารงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งอบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบชุมชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลและมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด นอกจากนี้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงงานสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เพื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ให้ออกคสช.กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวได้มีผลให้ขนาดของรายรับและรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปด้วย แต่โดยภาพรวมแล้วขนาดของรายรับและรายจ่ายจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ตั้งแต่ปี 2541 และจะมีขนาดใหญ่ขึ้นอีกเมื่อมาตราการกระจายอำนาจการคลังภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้

การกำหนดให้รายจ่ายต่ำกว่ารายรับดังกล่าว แม้จะมีผลดีในแง่การรักษาวินัยการคลัง แต่ก็ก่อให้เกิดผลเสียในแง่ที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากรายงานการศึกษา

ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปี 2539 ได้กล่าวถึงการประมาณการความต้องการเงินทุนเพื่อจัดทำโครงการด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองของเทศบาลทั่วประเทศไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า (ประมาณการโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย) ว่ามีจำนวนสูงถึง 95 พันล้านบาท ในขณะที่แหล่งทุนมีอยู่เพียงประมาณ 27 พันล้านบาท ซึ่งเท่ากับขาดแคลนเงินทุนอย่างร้าย 68 พันล้านบาท และถ้ารวมโครงการสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยก็จะขาดแคลนเงินทุนถึง 120 พันล้านบาท ดังนั้น จึงควรมีการสนับสนุนให้เงินทุนจากระบบการเงินมีการจัดสรรไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ โดยการจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ปล่อยให้แก่โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลการก่อหนี้ของเทศบาล ควรให้เป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อให้ตลาดการเงินสามารถจัดสรรเงินทุนไปยังเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ขณะเดียวกันตลาดการเงินก็จะช่วยสร้างวินัยทางการเงินให้กับเทศบาลด้วย และเพื่อควบคุมการก่อหนี้ของท้องถิ่นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ในระยะแรกจึงเทศบาลยังไม่ควรมีความคุ้นเคยกับการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการชำระหนี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน

ตารางที่ 1 รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2538-2541

หน่วย : ล้านบาท

	2538	2539	อัตราเพิ่ม (%)	2540	อัตราเพิ่ม (%)	2541	อัตราเพิ่ม (%)
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม							
รายรับ	67,499.8	68,152.9	9.0	101,753.3	49.3	108,752.7	(1.0)
รายจ่าย	58,353.2	61,362.5	5.2	86,901.8	41.6	88,969.3	2.4
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	4,146.6	6,790.4	63.6	14,851.5	118.7	11,783.4	(20.7)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด							
รายรับ	10,174.4	8,158.7	(19.8)	6,495.9	(20.4)	5,220.8	(19.0)
รายจ่าย	9,903.0	7,577.3	(23.9)	4,613.7	(39.1)	3,955.4	(14.3)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	271.4	581.4	114.2	1,882.2	223.7	1,265.4	(32.6)
2. เทศบาล (รวมสุขาภิบาล)							
รายรับ	24,069.9	28,752.3	19.5	31,963.3	11.2	33,644.6	5.2
รายจ่าย	22,839.6	25,255.4	10.6	28,025.7	11.0	30,175.3	7.7
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	1,229.4	3,496.9	184.4	3,937.6	13.2	3,469.3	(12.3)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล							
รายรับ	-	-	-	27,051.2	-	26,688.8	(1.3)
รายจ่าย	-	-	-	10,951.5	-	21,844.3	9.5
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	-	-	-	7,099.7	-	4,844.5	(31.8)
4. เมืองพัทยา							
รายรับ	335.9	352.2	4.9	288.2	(18.2)	292.8	1.6
รายจ่าย	315.7	331.9	5.1	276.4	(16.1)	223.5	(19.7)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	20.2	20.3	0.5	9.8	(51.7)	69.3	607.1
5. กรุงเทพมหานคร							
รายรับ	27,920.6	30,889.7	10.6	35,934.7	16.3	34,905.7	(2.9)
รายจ่าย	25,295.0	28,197.9	11.5	34,032.5	20.7	32,770.8	(3.7)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	2,625.6	2,691.8	2.5	1,902.2	(29.3)	2,134.9	12.2

ที่มา : 1. ส่วนการคลังท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

2. กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

2.4 การบริหารการขาดดุล

ด้วยเงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลเท่านั้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลที่มีประสบการณ์ในการบริหารการขาดดุลมาเป็นระยะเวลานาน แม้กระทั่งปัจจุบันนี้รัฐบาลก็ยังต้องให้ความระมัดระวังในการบริหารจัดการด้านการขาดดุลงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฐานะการคลังของรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะจัดทำงบประมาณได้แบบยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดทำและวางแผนในรายละเอียดการขาดดุลงบประมาณ ด้วยวิธีต่าง ๆ ที่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมและสถานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถในการชำระหนี้ของท้องถิ่นนั้น

คำถามจึงอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นควรจะบริหารจัดการกับการขาดดุลอย่างไรในอนาคต จะเกี่ยวข้องกับกรณีของรัฐบาลหรือไม่ มีเครื่องมือด้านการเงินการคลังอะไรบ้างที่ท้องถิ่นสามารถเลือกใช้และเหมาะสมต่อสถานะด้านการเงินของท้องถิ่น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาเงื่อนไขว่าเมื่อไรถึงจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินนโยบายแบบขาดดุลได้ ขนาดของการขาดดุลควรเป็นเท่าไร นโยบายการบริหารการขาดดุลและขนาดของการขาดดุลของแต่ละท้องถิ่นควรจะเหมือนกันหรือต่างกันหรือไม่อย่างไร คำตอบของคำถามทั้งหลายข้างต้นปรากฏในบทต่อไปของรายงานฉบับนี้

2.5 การบริหารการเงินดุล

เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุล ส่งผลให้เงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของการบริหารการเงินดุลจากเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเงินคลังของท้องถิ่น

2.5.1 ความหมายของเงินสะสม

เงินสะสม คือ เงินสดในมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับที่เป็นเงินสดสูงกวารายจ่ายที่เป็นเงินสด ซึ่งรายรับในที่นี้คือ รายได้ ทั้งที่เป็นภาษีอากร และไม่ใช่อาชีอากร รายได้จากเงินอุดหนุน รวมทั้ง รายรับจากเงินกู้ และเงินสะสม ส่วนรายจ่าย คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษจากเงินอุดหนุน รายจ่ายจากเงินกู้ และเงินสะสม ดังนั้น เงินสะสม ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง (Stock) จะคำนวณได้จากยอดเงินสะสม ณ สิ้นงวดก่อน บวกกับการไหลเข้าสุทธิของเงินสะสมในงวดนี้ (Flow)

2.5.2 สาเหตุที่เงินสะสมเพิ่มขึ้นหรือลดลง

สาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมียอดเงินสะสมเพิ่มขึ้น เนื่องจากลักษณะของการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งโดยทั่วไปจะถูกจำกัดด้วยรายได้ ดังจะเห็นได้จากก่อนปีงบประมาณ 2542 ระเบียบวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้ท้องถิ่นต่างๆ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีประมาณการรายจ่ายต่ำกว่าประมาณการรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (รายได้ที่นำมาคำนวณไม่รวมเงินกู้ เงินสะสมจ่ายขาด และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) สำหรับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร มีเพียงข้อกำหนดว่าให้ตั้งรายจ่ายประจำไม่ให้สูงกว่ารายได้ประจำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นร้อยละดังกล่าว โดยมีเพียงข้อกำหนดว่าเงินรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดงบประมาณของตนได้อิสระขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วยังคงทำงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าประมาณการรายได้หรือเท่ากับประมาณการรายได้

ส่วนสาเหตุที่ทำให้เงินสะสมลดลง เนื่องจากมีระเบียบที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินสะสมของตนเองได้ อาจอยู่ในลักษณะการยืมเงินสะสม หรือการจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งระเบียบปัจจุบันที่ให้อธิบาย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) การยืมเงินสะสม

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดรองจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยได้รับอนุมัติจาก