

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ ปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบล
ในจังหวัดเชียงใหม่

ผู้เขียน นายสุรพล แสงโสม

ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการที่ปรึกษาการค้นคว้าแบบอิสระ

รองศาสตราจารย์ไพรัช ตระการศิรินนท์	ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา	กรรมการ
อาจารย์ ดร.ปรีชา เจริญเจริญ	กรรมการ

บทคัดย่อ

การค้นคว้าแบบอิสระครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ในการก่อหนี้สาธารณะ ปัญหาอุปสรรคในการจัดการหนี้สาธารณะ และผลกระทบที่เกิดจากหนี้สาธารณะต่อวินัยทางการคลังของเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ กลุ่มตัวอย่างเป็นเทศบาลตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ที่ได้ทำการก่อหนี้สาธารณะโดยการกู้เงินตามที่ปรากฏในงบหนี้สินระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2548 แบ่งช่วงชั้นตามลำดับของรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ออกเป็นทั้งหมด 3 ช่วงชั้น เพื่อให้ได้เทศบาลตัวอย่างช่วงชั้นละ 1 แห่ง รวม 3 แห่ง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยทำการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลัง และการวิจัยจากเอกสาร วิเคราะห์ ข้อมูลเชิงประจักษ์โดยการพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า เทศบาลตำบลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลมีความต้องการอาคารสำนักงานและเห็นว่าเป็นปัญหาจำเป็นในลำดับต้น ๆ ที่จะทำการก่อหนี้สาธารณะมาดำเนินการรองลงมาได้แก่การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เทศบาลตำบลขนาดเล็กส่วนใหญ่จะกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ส่วนเทศบาลตำบลขนาดกลางและขนาดใหญ่จะกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และกู้จากธนาคารพาณิชย์เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน

การกู้เงินของเทศบาลตำบลยังมีปัญหาและข้อจำกัด เช่น 1) การไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการกู้เงินของเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะ 2) การกู้เงินของเทศบาลถูกจำกัดแหล่งเงินกู้มีอยู่เพียงไม่กี่แห่ง ส่วนใหญ่กู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และธนาคารกรุงไทย จำกัด การกู้กองทุนฯ มีผลดีคืออัตราดอกเบี้ยต่ำ แต่เงื่อนไขการให้กู้ไม่เอื้อให้กู้ได้หลากหลายตามความจำเป็น ขณะที่ธนาคารพาณิชย์มีความสะดวกและกู้ได้เต็มจำนวนแต่ข้อเสียคือมีอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่า

การก่อกำหนดภาระหนี้เป็นการนำเงินในอนาคตมาใช้และกระทบโดยตรงต่อการรักษาวินัยการคลัง ดังนั้น เทศบาลที่ก่อกำหนดจะต้อง 1) รักษาวินัยด้านดุลการคลังให้รายได้จริงสูงกว่ารายจ่ายจริงหรือมีการใช้จ่ายงบประมาณภายใต้ขอบเขตของรายได้ตามกฎหมายปกติและต้องไม่มีการกู้เพิ่มเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ 2) เทศบาลต้องมีวินัยการคลังด้านการใช้จ่ายและการรักษาเงินสะสมให้อยู่ในระดับที่การคลังของเทศบาลมีเสถียรภาพ 3) การจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนไม่ควรได้รับผลกระทบหรือลดหย่อนลงไป สัดส่วนการใช้จ่ายเงินเพื่อการชำระหนี้ต้องไม่อยู่ในเกณฑ์ที่มีปัญหาต่อการบริหารงบประมาณ

การก่อกำหนดภาระหนี้เป็นช่องทางหรือเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญมาตรการหนึ่ง แต่การก่อกำหนดของเทศบาลจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างมาก เพราะอาจก่อผลเสียต่อการบริหารงานของเทศบาลในอนาคต การกู้เงินมีผลดีต่อเทศบาลในการระดมเงินงบประมาณมาเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น สิ่งที่ควรสนับสนุนให้มีการก่อกำหนดได้คือ กรณีที่เทศบาลมีความต้องการโครงการที่มีจำนวนเงินสูงและงบประมาณที่มีอยู่ไม่เพียงพอ หรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตของเทศบาลในอนาคต ซึ่งถ้าชะลอโครงการแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และเมื่อดำเนินโครงการดังกล่าวแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหา หรือเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น ทั้งนี้ การกู้เงินหรือก่อกำหนดภาระหนี้จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ถ้าผู้ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับชำระหนี้ด้วย เช่นเดียวกับภาระที่กระจายไปสู่คนรุ่นหลังที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนด้วย

Independent Study Title	Problems and Obstacles of Public Debt Management of Municipal Sub-districts in Chiang Mai Province	
Author	Mr. Suraphon Saengsom	
Degree	Master of Public Administration	
Independent Study Advisory Committee		
	Assoc. Prof. Pairat Trakarnsirinont	Chairperson
	Assoc. Prof. Siripong Ladavalaya Na Ayuthaya	Member
	Prof. Dr. Preecha Jengjalern	Member

ABSTRACT

The purpose of this study was to study reasons, needs and objectives of incurring public debt, problems and obstacles of public debt management, and effects of public debt on public finance disciplines of municipal subdistricts in Chiang Mai province. The sample group was municipal subdistricts in Chiang Mai province incurring public debt by lending money as shown in debt budget between years 2000-2005. They were divided into 3 sections according to income in the budget year 2003 in order to have 3 municipal subdistricts and each was an example of each section. The data collecting instruments of this study were the structured interview conducted with mayors, municipal clerks and public finance directors, and the documental research. The data was analyzed by descriptive method.

The results of the study revealed that municipal subdistricts which had been previously a public health required office buildings and this was seen as the primary problem of incurring public debt. The side issue was the infrastructure construction. The majority of small municipal subdistricts would borrow money from municipal affair support funds whereas medium and large ones would lend money both from the same funds as small ones to construct infrastructure and from commercial banks to build office buildings.

Borrowing money of municipal subdistricts still had problems and limitations, for example, firstly, there were no laws and regulations to set certain rules and standards in borrowing money. In addition, their borrowing money was limited to a few money lending sources. Most of them lent money from the funds and from Krung Thai Bank Pcl. Lending money from the funds had low interest rate as an advantage but terms and conditions were not beneficial for several lends according

to the needs. Compared to commercial banks, it was convenient and they were able to lend money in full amount. However, the drawback was it charged higher interest rate.

Incurring public debt is considered as spending future money and it has direct effects on observing public finance disciplines. As this result, municipal subdistricts incurring public debt have to observe public finance balance rules. The actual income has to be higher than the actual expense or the budget has to be spent in the limitation of income according to normal budget. Furthermore, there will be no more lends for recovering budget deficit. Secondly, they have to have public finance disciplines in spending and saving deposit at the level of stability of their public finance. Thirdly, budget allocation for investment should not be affected or reduced. The proportion of debt payment must not be a problem to budget management.

Incurring public debt is considered to be an important way or tool for public finance. However, it has to be done very carefully as it could bring some disadvantages to the management of municipal subdistricts in the future. Lending money has advantages to them in gaining budget for local development. However, incurring debt should be supported in case that they required projects which need large amount of money and the budget is not adequate or infrastructure which is important to the future growth of municipalities and if they are slowed down, it may cause negative effects on local economic expansion and during the running of the projects.