

การวิเคราะห์ความเสี่ยงการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

Risk Analysis of Local Government Borrowing of Klonghae Town Municipality, Hadyai District, Songkhla Province

ศิวิษ หนูวุ่น^{1*} และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนาวัส²

Siwat Noowun^{1*} and Supawatanakorn Wongtanawas²

¹ นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

¹ Graduate Student, Public Administration in Local Government, College Local Administration Khon Kaen University.

² รองศาสตราจารย์ ดร., วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

² Assoc. Prof. Dr., College Local Administration Khon Kaen University.

* Corresponding author, E-mail: flim_fan@hotmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ความเสี่ยงการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ดำเนินการศึกษาโดยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือ จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจาก ระเบียบกฎหมาย คำสั่ง หนังสือสั่งการ เอกสาร บทความ งานวิจัยสิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ และจากการประชุมกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง และประชาชนในพื้นที่ เมื่อศึกษาแล้วจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่าง ๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจากรายได้ของตนเอง และการกู้ยืม เมื่อทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนแล้วส่งผลให้ทางผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาลข้าราชการประจำ ประชาชนต้องร่วมกันศึกษาถึงปัจจัยเสี่ยงซึ่งเกิดได้จากสภาพแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ นโยบายภาครัฐ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและปัจจัยเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน เช่น รูปแบบการบริหารสั่งการ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โครงสร้างองค์กร ระเบียบข้อบังคับภายใน

คำสำคัญ: ความเสี่ยงการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The research on risk analysis of local government's borrowing aimed to analyze the risks of borrowing of local government: a case study of Klonghae Town Municipal, Hadyai District, Songkhla Province. The study analyzed the data from two sources: documents related to the risk of the loans of taken by the local administration organizations, regulations, laws, orders, documents, articles, research publication and information from websites as well as from the resolutions from the meetings of executives of local administration, council members of the municipality, municipal clerks, director of finance division and residents in the area. The outcomes of the study reveals that local government organization is not able to earn enough money to be used as investment in all aspects required by the local governments. Therefore, the local administration organization will have to consider various funding sources in order to invest in the infrastructure both in the present and in the future to suit local potential. The sources of the money might come from its own revenues and borrowing. Once the local government has taken loans from funding sources, the executives, council members, government officials and residents have to collaborate in the study of the risk factors arising from the external environment, including government policies, laws, regulations, and risks from internal environment of the agencies, such as the pattern of management and command, delegating authority and responsibility, organizational structure and internal regulations.

Keyword: The risks of borrowing of local government.

บทนำ

ในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจากรายได้ของตนเอง และการกู้ยืม และการลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในรูปการให้เอกชนทำสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการลดภาระทางการเงินของท้องถิ่นแต่จะต้องเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนที่จูงใจแก่ผู้ลงทุน

หากองค์กรธุรกิจแห่งหนึ่งต้องการเพิ่มการให้บริการแก่ลูกค้าด้วยการขยายการลงทุน แต่หากว่าองค์กรแห่งนั้นมีได้มีเงินทุนของตนเองสะสมไว้มากเพียงพอ จำเป็นต้องขอสินเชื่อจากแหล่งเงินอื่น เพื่อนำมาขยายการลงทุนตามที่ต้องการ ดังนั้นท้องถิ่นที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และเพื่อสามารถบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น แต่มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ คือไม่สามารถใช้จ่ายจากรายได้ของตนเองได้ ก็อาจจะหาเงินจากแหล่งอื่น เช่น การกู้เงินมาสนับสนุนการลงทุน การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินและรัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการในการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อ

ต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาโครงการที่จะดำเนินการโดยใช้เงินกู้ตั้งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ระยะเวลาที่กู้และการชำระหนี้ต้องไม่เป็นภาระต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จนไม่มีเงินพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นในอนาคตปัจจัยที่ควรคำนึงถึงเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการกู้เงินเพื่อดำเนินการตามโครงการควรพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง พร้อมประเมินด้านขนาดหรือปริมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผล ให้ภาระที่เกิดจากการกู้เงินกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการ เพื่อให้การดำเนินงานตามภารกิจของเทศบาลเมืองคลองแห ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีแหล่งที่มาของรายรับจาก 7 หมวด ทำให้รายได้ไม่เพียงพอ มีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ผู้วิจัยจึงได้สนใจการวิเคราะห์ความเสี่ยงการกู้เงินเทศบาลเมืองคลองแห เพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงของการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา เทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังและการบริหารการคลังท้องถิ่น

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์ (2550:435) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ว่า เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญสำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือการโอนความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านการเงินจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ด้วยตนเอง โดยมีที่มาของงบประมาณท้องถิ่นจากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นและเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง ซึ่งลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังคือ

- 1) บริการสาธารณะที่ให้กับท้องถิ่นใด จะต้องจัดเก็บเงินจากประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการนั้น
- 2) ผู้ใช้บริการท้องถิ่นอาจจะต้องจ่ายค่าบริการบางส่วน โดยประชาชนในท้องถิ่นอาจร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลิตบริการสาธารณะได้
- 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะหารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ได้
- 4) มีการโอนรายได้จากรัฐบาลกลางสำหรับการใช้จ่ายบางอย่างหรือการใช้จ่ายทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมได้ตามความเหมาะสม



แนวคิดการก่องหนี้สาธารณะ

การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐในการพัฒนาประเทศ รัฐจำเป็นต้องหารายได้ (Public Revenue) ให้เพียงพอกับรายจ่าย (Public Expenditure) ซึ่งรายได้ของรัฐอาจเป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากร (Tax Revenue) หรืออาจเป็นรายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษี (Non-tax Revenue) แต่ในกรณีที่รัฐมีรายได้นั้นไม่เพียงพอ เพื่อให้การบริหารและการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องก่องหนี้สาธารณะ ซึ่งหนี้สาธารณะถือเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่เป็นรายรับของรัฐ (Public Receipt) ซึ่งจะต้องมีการชำระหนี้คืนในภายหลังและมีข้อพิจารณาว่าในการดำเนินงานของรัฐที่จะต้องมีการใช้จ่ายซึ่งจะต้องมีการก่องหนี้ผูกพันตามกฎหมายทำให้เกิดหนี้สินของรัฐบาลขึ้นและต้องชำระหนี้คืนให้แก่เจ้าหนี้ในภายหลัง

แนวคิดเกี่ยวกับการก่องหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยืมเป็นวิธีการหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ เพื่อนำเอาเงินในอนาคตมาลงทุนในกิจกรรมหนึ่งกิจกรรมใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็นและไม่สามารถรอได้ โดยการยืมที่ดีต้องคำนึงถึงความสามารถในการใช้คืนด้วย เพราะถ้าหากไม่สามารถใช้คืนได้ การยืมนั้นก็จะทำให้ลายฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้ ในทางตรงกันข้ามถ้าการยืมนั้นนำไปสู่การเพิ่มพูนรายได้ ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดีขึ้นในอนาคต (อุดม ทุมไธลิต, 2552: 461)

เงินกู้ยืมตามบทบัญญัติในมาตรา 28 (9) และ (10) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีรายรับ ดังต่อไปนี้

- 1) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
- 2) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม การกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ตามมาตรา 28 (9) และการกู้เงินตามมาตรา 28 (10) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สถาบันพัฒนาสยาม (2556) พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจาก

- 1) รายได้ของตนเอง คือ มีการใช้จ่ายในขอบเขตรายได้ที่หาได้ การดำเนินการเช่นนี้มีผลดีในแง่ที่ว่าสามารถรักษาวินัยทางการคลังไว้ได้และไม่เป็นปัญหาเรื่องหนี้สินในภายหลัง แต่ก็อาจเกิดผลเสียต่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาต่อการพัฒนาในระยะยาวได้

- 2) การกู้ยืม มีข้อดีคือ จะทำให้ท้องถิ่น สามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้ในทันที และภาระที่เกิดจากการกู้เงินจะกระจายไปถึงคนรุ่นหลังที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการ (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปชำระหนี้) แต่มีข้อเสีย คือ มีภาระค่าดอกเบี้ยสำหรับการใช้เงินรายได้ในอนาคตที่ต้องนำไปชำระหนี้ และข้อจำกัดในจำนวนหนี้ที่จะกู้

- 3) การลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นและเอกชน (รวมทั้งการให้เอกชนดำเนินการ) ซึ่งอยู่ในรูปการให้เอกชนทำสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการลดภาระทางด้านการเงินของท้องถิ่น



แต่จะต้องเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนที่จูงใจแก่ผู้ลงทุน ทั้งนี้ประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเอง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่า มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องดังนี้ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551: 69-75) ได้กล่าวว่า การลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีตัวอย่างส่วนใหญ่เกิดขึ้นในด้านการให้บริการสาธารณสุขพื้นฐานของท้องถิ่น และรองรับการพัฒนาเมือง เช่น การก่อสร้างตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ โรงผลิตน้ำประปา สถานธนาบาล การก่อสร้างห้องสมุดหรือห้องเรียน เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงการที่มีความเป็นไปทางการเงิน เช่น มีผลตอบแทนจากการลงทุนเพื่อที่จะสามารถชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ย หรือเป็นโครงการที่มีแหล่งรายได้สนับสนุนที่เพียงพอต่อการชำระคืนเงินกู้ เป็นต้น และเป็นโครงการที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ นอกจากนี้โครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ทั้งทางบวกและลบ ผู้บริหารท้องถิ่น จึงต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการลงทุนในโครงการต่างๆ ทั้งผลกระทบในระยะสั้นและผลกระทบในระยะยาว เพราะฉะนั้นการลงทุนจึงควรทำไปด้วยความรอบคอบ มีการออกแบบโครงการหรือการก่อสร้างที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้งานและสภาพของท้องถิ่นมีแผนรองรับทั้งทางด้านเทคนิค ด้านความต่อเนื่องของนโยบายของฝ่ายการเมืองท้องถิ่น และด้านการเงินที่ชัดเจน อีกทั้ง ควรมีการจัดสรรผลประโยชน์ของประชาชนที่ควรจะได้รับจากการลงทุนอย่างเหมาะสม ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะสำเร็จได้ต้องอาศัยการสื่อสารทางการเมืองร่วมกับประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการลงทุนในโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นเป็นอย่างดี เมื่อนั้นโครงการต่างๆ ของท้องถิ่นถึงจะได้รับการยอมรับและมีความยั่งยืนในการดำเนินการรวมทั้งยังมีส่วนเสริมสร้างขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณสุขและความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นในระยะยาว ซึ่งการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกับวินัยทางการคลังในการกู้ยืมเงิน ซึ่ง ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551: 131-134) ได้กล่าวว่า วินัยทางการคลังเป็นเรื่องที่สำคัญซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรักษา เพราะเกี่ยวข้องกับความเชื่อถือ หากรัฐบาลขาดความเชื่อถือ ปัญหาต่างๆ จะตามมา แต่คำว่าวินัยทางการคลังไม่ควรถูกตีความแบบสุดโต่งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรจะกู้ยืมเงินหรือจะต้องจัดทำงบประมาณสมดุลตลอดเวลา ในบทความนี้แสดงการวิเคราะห์ว่าการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงินโดยยึดหลักวินัยทางการคลังและนำเงินมาพัฒนาโครงการลงทุนน่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้และทักษะการบริหารการเงินการคลังดีกว่าวิธีไฟแนนซ์การลงทุนด้วยการวิ่งเต้นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การพัฒนากระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านการเงินและพัสดุ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ (เกษม ภูเจริญธรรม : 2549) ในการปฏิบัติงานต่างๆ จะเกิดความเสี่ยงขึ้นอยู่เสมอ แม้ว่าทุกคนจะปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้วก็ตาม ความเสี่ยงส่งผลให้เกิดความสูญเสียต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความสูญเสียต่อทรัพย์สิน การสูญเสียโอกาส เสียเวลา สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ทรัพยากร และพลังงาน



วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาโดยการวิเคราะห์ข้อมูลจาก 2 แหล่ง คือจากการวิเคราะห์เอกสาร ซึ่งข้อมูลการวิจัยจาก ระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง หนังสือสั่งการ เอกสาร บทความ งานวิจัยสิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่าง ๆ และจากการประชุมกลุ่ม ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาลและประชาชนในพื้นที่ แหล่งข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล วิธีการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ มี 2 แหล่ง คือ

1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย โดยการประชุมกลุ่มระดมสมอง ถึงความเห็นต่อการกู้เงินของเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้จากการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการ หนังสือราชการต่าง ๆ ทั้งจากกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด และอำเภอ

กลุ่มเป้าหมายในการประชุมกลุ่มครั้งนี้ ใช้การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง คือ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และประชาชนในพื้นที่ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ การค้นคว้าจากเอกสารข้อมูล ระเบียบหนังสือสั่งการจากเทศบาลเมืองคลองแหและค้นคว้าเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ต่าง ๆ จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงิน รวมทั้งกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษา

โครงการที่ทางเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ได้ทำการกู้เงิน มีดังนี้

โครงการที่ 1 โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน เนื่องจากสำนักงานเทศบาลเมืองคลองแหมีการยกฐานะเทศบาลตำบลมาเป็นเทศบาลเมือง เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2550 ทำให้ภาระหน้าที่ของเทศบาลเพิ่มขึ้นมีการขยายตัวของกรอบอัตรากำลัง และมีการเพิ่มขึ้นของบุคลากรเพื่อรองรับภารกิจเป็นจำนวนมาก สภาพอาคารสำนักงานปัจจุบันมีพื้นที่คับแคบ ไม่เพียงพอในการปฏิบัติงานและให้บริการประชาชน ตลอดจนห้องประชุม หรือห้องกิจกรรมสภา และห้องกิจกรรมต่าง ๆ ยังไม่มี ต้องอาศัยสถานที่จากหน่วยงานอื่น และส่วนราชการบางหน่วยงานต้องเช่าพื้นที่ภายนอกเพื่อปฏิบัติงาน ทำให้ประชาชนผู้มาติดต่อราชการไม่ได้รับความสะดวก เทศบาลมีความจำเป็นในการเสนอโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นการแก้ปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในการบริการต่าง ๆ อย่างสะดวกรวดเร็ว และเพียงพอต่อไป

วัตถุประสงค์ เพื่อรองรับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจาก โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ปรับปรุง พัฒนาองค์กรให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของท้องถิ่น และเพื่อบูรณาการหน่วยงานต่างๆ ในการให้บริการประชาชนที่สอดคล้องต่อเนื่องกันเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งของประชาชนและภาครัฐ เพื่อเป็นศูนย์กลางของสถานที่จัดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือกิจกรรมของประชาชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ **เป้าหมาย** ก่อสร้างอาคารสำนักงาน คสล. ขนาดกว้าง 15.50 เมตร ยาว 27.00 เมตร สูง 5 ชั้น หรือมีขนาดพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 20,092.50 ตารางเมตร โดยงบประมาณส่วนนี้จะทำการก่อสร้างโครงสร้างอาคารไว้ให้แล้วเสร็จ และตกแต่งเพื่อเปิดใช้สอยอาคารเฉพาะในชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ก่อน ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 837.00 เมตร รายละเอียดอื่น ๆ ตามแบบแปลนที่เทศบาลกำหนด วงเงินรวม 20,000,000.00



บาท ระยะเวลาดำเนินการ ปีงบประมาณ 2557-2558 **สถานที่ดำเนินการ** ภายในเขตเทศบาลเมืองคลองแห และ ขออนุมัติกู้เงินจาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) จำนวน 20,000,000.00 บาท **ผลที่คาดว่าจะได้รับ** มีอาคารสำนักงาน ที่สามารถให้บริการประชาชนแบบครบวงจรที่ทันสมัย สะดวก รวดเร็ว สามารถประหยัดเวลาในการเดินทาง และประหยัดค่าใช้จ่ายของประชาชนที่ติดต่อขอรับบริการได้อย่างมากและมีพื้นที่ใช้สอยรองรับภาระงานต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับความเจริญเติบโตของท้องถิ่น ตลอดถึงประชาชนหน่วยงานต่าง ๆ มีสถานที่เป็นศูนย์รวมในการจัดกิจกรรมที่เป็นสาธารณประโยชน์

โครงการที่ 2 โครงการจัดซื้อที่ดิน ถมดิน และก่อสร้างอาคารโรงเรียนขยายโอกาสหลักการและเหตุผล เนื่องด้วยปัจจุบันโรงเรียนเทศบาล 1 (อนุบาลอัจฉริยะ) เป็นโรงเรียนในสังกัดกองการศึกษาเทศบาลเมืองคลองแห จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของผู้บริหารเทศบาลเมืองคลองแห ที่ต้องการให้มีโรงเรียนที่ดีมีมาตรฐานอยู่ใกล้บ้าน ได้เกิดการจัดการเรียนการสอนมาตั้งแต่ปีการศึกษา 2551 ในระดับชั้นอนุบาล 1 (3 ขวบ) จำนวน 4 ห้องเรียน นักเรียนจำนวน 75 คน โดยในปีแรกเทศบาลได้คัดเลือกครูผู้ดูแลเด็ก จากศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั้ง 5 ศูนย์ของเทศบาลเมืองคลองแห จำนวน 6 คน มาเป็นครูผู้สอน การจัดการเรียนการสอนก็ได้ดำเนินการและขยายชั้นเรียนทุกปีจนกระทั่งปีการศึกษา 2554 เทศบาลได้มีนโยบายขยายชั้นเรียนไปสู่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 ปัจจุบัน (ปีการศึกษา 2557) โรงเรียนก็มีการขยายชั้นเรียนไปถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ซึ่งมีจำนวนนักเรียนทั้งหมด 385 คน มีพนักงานครูเทศบาล ทั้งหมด 11 คน ครูอัตราจ้าง 6 คน มาช่วยราชการ 2 คน บุคลากรสนับสนุนการสอน 1 คน แม่บ้านแม่ครัวนักการ 4 คน ในปีการศึกษาหน้าก็จะขยายชั้นเรียนไปยังชั้นประถมศึกษาปีที่ 5,6 และอาจจะขยายไประดับมัธยมศึกษาตอนต้น ในอนาคตข้างหน้าตามนโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาล จากการขยายชั้นเรียน การเพิ่มจำนวนของเด็กและบุคลากร ทำให้อาคารเรียน และห้องเรียนก็มีเพียงจำกัด ไม่เพียงพอกับการขยายตัวของโรงเรียน เช่น โรงอาหาร ห้องสมุด ห้องพักครูคับแคบ ส่วนที่ขาดไม่มีเลย เช่น ห้องประชุม ห้องคอมพิวเตอร์ ห้องทดลองวิทยาศาสตร์ ห้องซาวด์แลป เป็นต้น

ดังนั้น เทศบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินการคือ จัดหาที่ดินโดยกำหนดไว้ในรัศมีไม่เกิน 2 กิโลเมตร จากที่ตั้งสำนักงานเดิม และก่อสร้างอาคารเรียน ก่อสร้างสวนสุขภาพ สนามกีฬา และจัดหาพื้นที่ไว้เพื่อรองรับกิจกรรมสันทนาการ รวมทั้งเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการต่อไป

วัตถุประสงค์ เพื่อจัดหาที่ดินใช้เป็นที่ในการก่อสร้างโรงเรียนและอาคารประกอบต่างๆ ตลอดจนสนามกีฬา สระว่ายน้ำ สวนสุขภาพ ฯลฯ พื้นที่ที่มีความพร้อมในการก่อสร้างอาคารและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อขยายโอกาสด้านการศึกษาให้แก่เด็กและเยาวชนในเขตเทศบาลเมืองคลองแห อันเป็นการเพิ่มศักยภาพการจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้มีอาคารเรียน ที่ประกอบไปด้วย ห้องเรียน ห้องประชุม ห้องสมุด ห้องสำนักงาน ห้องพิเศษ อื่น ๆ ที่เพียงพอเหมาะสมกับการจัดการเรียนรู้ และ เพื่อเป็นศูนย์นันทนาการให้เด็กและเยาวชนตลอดจนประชาชนทั่วไปได้มีสถานที่ออกกำลังกาย สันทนาการ และกิจกรรมต่าง ๆ **เป้าหมาย** จัดซื้อที่ดิน บริเวณในรัศมีห่างจากสำนักงานเทศบาลเมืองคลองแหไม่เกิน 2 กิโลเมตร พื้นที่ประมาณ 25-30 ไร่ ในวงเงินไม่เกินไร่ละ 20,000,000.00 บาท รวมวงเงินไม่เกิน 60,000,000.00 บาท ปรับถมที่ (ระยะแรก) เพื่อรองรับการก่อสร้างอาคารเรียน ก่อสร้างสนามกีฬา สวนสุขภาพและศูนย์เรียนรู้เกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขชุมชน ฯลฯ จำเป็นต้องมีการถมดินพร้อมบดอัด เนื้อที่ไม่น้อยกว่า 10 ไร่ ความสูงประมาณ 1-2 เมตร



วงเงินรวม 4,000,000.00 บาท รายละเอียดตามแบบแปลนที่เทศบาลกำหนด ก่อสร้างอาคารเรียน คสล. 4 ชั้น จำนวน 12 ห้องเรียน เนื่องจากจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นทุกปี โดยมีรายละเอียดดังนี้ ก่อสร้างอาคารเรียน คสล. ขนาดอาคาร 10.50x36.00 เมตร สูง 4 ชั้น หรือพื้นที่ใช้สอยรวมไม่น้อยกว่า 1,512.00 ตารางเมตร และรายละเอียดอื่น ๆ ตามแบบแปลนที่เทศบาลกำหนด ค่าก่อสร้างเป็นเงิน 15,000,000.00 บาท ระยะเวลาดำเนินการ ปีงบประมาณ 2557-2558 งบประมาณ ขออนุมัติกู้เงินจาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) จำนวน 79,000,000.00 บาท ผลที่คาดว่าจะได้รับ มีพื้นที่เพียงพอในการก่อสร้างอาคารเรียน และอาคารประกอบต่าง ๆ มีสถานที่ในการจัดกิจกรรม และก่อสร้างสนามกีฬา สวนสุขภาพ และจัดกิจกรรมนันทนาการให้กับประชาชนอย่างเพียงพอ และรองรับภารกิจถ่ายโอน ด้านต่าง ๆ เพื่อก่อสร้างอาคาร เช่น สถานีอนามัย และศูนย์สุขภาพตำบล

จากการศึกษา ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปัจจัยเสี่ยงของการกู้เงินของเทศบาลเมืองคลองแหโดยศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและจากการระดมสมองผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คือ ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง และประชาชนในพื้นที่ เพื่อศึกษาความเสี่ยงจากการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ ห้องประชุมเทศบาลเมืองคลองแห ระหว่างวันที่ 14-15 มีนาคม 2557 เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ นโยบายภาครัฐ กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและศึกษาจากการสนทนากลุ่มเพื่อให้ทราบถึงปัจจัยเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน เช่น รูปแบบการบริหารจัดการ การมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ โครงสร้างองค์กร ระเบียบข้อบังคับภายใน ได้ผลสรุปดังนี้

ปัจจัยเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมภายนอก

1. ความเสี่ยงที่เกี่ยวกับนโยบายภาครัฐ

เหตุผลที่เทศบาลได้กู้เงินเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่กระทบต่อท้องถิ่น บทสะท้อนสำคัญคือเทศบาลขาดงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่ เพราะต้องนำเงินส่วนหนึ่งไปใช้กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลก็ขาดรายได้ไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นที่เป็นปัญหาเฉพาะด้านของแต่ละท้องถิ่นเอง การที่รัฐบาลฝากให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลให้เป็นภาระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งบางนโยบายของรัฐบาลแม้ว่าจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนจำนวนมาก แต่ในบางครั้งจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้พิการ โครงการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อ.ส.ม.) เจริญรุ่ง ซึ่งรัฐบาล (ช่วงรัฐบาลอภิสิทธิ์) มีนโยบายที่จะให้การดูแลประชาชนกลุ่มนี้ด้วยเงินเป็นรายเดือนซึ่งเงินจำนวนเหล่านี้ล้วนแล้วแต่จัดว่าเป็นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะใช้เม็ดเงินเหล่านั้นตามสภาพความเป็นจริงหรือปัญหาของแต่ละท้องถิ่นในระดับพื้นที่ ขาดอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาจัดสรรเงินตามความเหมาะสม และที่สำคัญงบประมาณเหล่านี้ถูกนับรวมเป็นงบประมาณในสัดส่วนรวมของงบประมาณท้องถิ่น ซึ่งนโยบายของรัฐบาลกลาง เช่น เบี้ยยังชีพดั่งที่กล่าวมานี้ ถือเป็นภาระทางการคลังที่ทุกรัฐบาล ต้องแบกรับภาระอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถหยุดได้เพราะจะกระทบผลประโยชน์ของประชาชน และยังจะกระทบต่อผลประโยชน์ในทางการเมืองของทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากกรณีดังกล่าวแล้วยังพบกับ



กรณีนโยบายอื่นอีกมากที่เป็นนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการไทยเข้มแข็ง เป็นต้น จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการกู้เงิน ดังนั้นรัฐบาลจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินและรัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการในการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาโครงการที่จะดำเนินการโดยใช้เงินกู้ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ระยะเวลาที่กู้และการชำระหนี้ต้องไม่เป็นภาระต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จนไม่มีเงินพอที่จะพัฒนาท้องถิ่นในอนาคต แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการกู้เงินไม่ได้กำหนดมาตรการ และแนวทางการติดตามและประเมินผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่มีการกู้เงินว่า ได้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และเกิดประโยชน์การประชาชนหรือไม่ ความเสี่ยงอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายการดำเนินงานของภาครัฐ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณในรูปแบบของเงินอุดหนุนทั่วไป (ซึ่งเป็นรายได้หลัก) นั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการคลังเพราะต้องรองบประมาณจากรัฐบาลกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและไม่เป็นการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารงบประมาณ อีกทั้งการกำหนดการใช้จ่ายเงินตามภารกิจการถ่ายโอนที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้ดีเท่ากับราชการเคยทำ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับบริการเหมือนเดิม เช่น อาหารกลางวัน อาหารเสริม (นม) งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา ฯลฯ จะเห็นได้ว่าเป็นเงินที่มีวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเป็นการเฉพาะเจาะจงแล้ว ไม่สามารถนำไปใช้ในส่วนอื่นไม่ว่าจะเป็นงบรายจ่ายประจำ หรืองบลงทุน นโยบายที่กล่าวมาข้างต้นเป็นผลสืบเนื่องของรัฐบาลที่ล้นวงผลกระทบต่อ การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากเนื่องจากรายได้และแหล่งที่มาของเงินงบประมาณยังเป็นรายได้ที่จำกัดแต่ในส่วนของรายจ่ายตามนโยบายรัฐบาลกลับต้องเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี 2554 งบประมาณที่ท้องถิ่นได้รับคิดเป็นร้อยละ 25.26 ซึ่งยังไม่สามารถจัดสรรได้ครบตาม พรบ.กระจายอำนาจที่ต้องจัดสรรให้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35.0 แสดงให้เห็นว่านโยบายของรัฐบาลเองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสาเหตุอื่นที่ยังเข้ามาควบคุมการคลังท้องถิ่นจนกระทบต่อความมั่นคงทางการคลังของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

2. ความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของสถานะเศรษฐกิจ

ภาวะเศรษฐกิจภาคใต้ของปีนี้เศรษฐกิจหดตัวตามการผลิตภาคการเกษตรและอุตสาหกรรม แม้ว่าผลผลิตยางพาราจะเพิ่มขึ้น แต่ราคาสินค้าเกษตรยังลดลงอย่างต่อเนื่องภาคการเกษตร รายได้ของเกษตรกรในภาคใต้ลดลงร้อยละ 7.5 ราคาสินค้าเกษตรลดลงร้อยละ 2.6 ตามราคายางพาราที่ลดลงถึงร้อยละ 21.1 ซึ่งถือว่าต่ำสุดในรอบ 17 ไตรมาส เนื่องจากผลผลิตยางพาราโดยรวมทั่วโลกมีมากกว่าความต้องการใช้ ส่งผลให้ปริมาณยางพาราในสต็อกสูงขึ้น ด้านการท่องเที่ยวหดตัวร้อยละ 1.6 เป็นผลมาจากเหตุรอบวางระเบิดที่ชายแดนไทย - มาเลเซีย ใน อ.สะเตา จ.สงขลา เมื่อวันที่ 22 ธ.ค. 2556 และปัจจัยทางการเมืองจากการประกาศ พ.ร.ก.ฉุกเฉิน ตั้งแต่วันที่ 22 ม.ค. 2557 ส่งผลกระทบชัดเจนขึ้น ทำให้นักท่องเที่ยวบริเวณชายแดนและทะเลฝั่งอ่าวไทยลดลง ส่งผลให้การลงทุนลดน้อยลง ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อภาคธุรกิจได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจ



ปัจจัยเสี่ยงภายใน

1. ด้านกลยุทธ์

ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ หมายถึง ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารอาจส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของโครงการ คณะผู้บริหารคือผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรงและเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานการคลังตั้งนั้นในการบริหารงานจึงมักมีเรื่อง การเมืองเข้ามาเกี่ยวพัน และการเมืองก็เป็นหนึ่งในสาเหตุปัญหาต่างๆทางการคลังที่เกิดขึ้น การบริหารงานภายในของฝ่ายบริหารโดยการใช้เสียงข้างมากในสภาเพื่ออนุมัติงบประมาณบางโครงการที่ไม่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตั้งนั้นในเรื่องการเมืองจึงมีผลอย่างมากในการตัดสินใจยกมือเห็นด้วยหรือไม่กับการใช้จ่ายแต่ละอย่าง ซึ่งถ้าหากการเมืองมีอิทธิพลมากเกินไปก็จะเป็นเหตุให้เกิดการทางด้านการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลได้ ทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินได้อย่างไม่คุ้มค่า

2. ด้านการดำเนินงาน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่างบประมาณของเทศบาลเมืองคลองแหการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งรายรับของเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอกาบัง จังหวัดสงขลา นั้นมีการจัดสรรงบประมาณให้มีการใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายน้อยกว่ารายรับ ซึ่งรายรับในแต่ละปีนั้นมีรายรับเพิ่มมากขึ้น ทำให้การบริหารงบประมาณทางการเงินมีสภาพคล่องดูได้จากรายรับ ในปี 2555 ที่มีรายรับมากกว่ารายจ่ายซึ่งรวมงบลงทุนของเทศบาลเมืองคลองแห ตั้งนั้นเพื่อให้เทศบาลเมืองคลองแหสามารถดำเนินงานการใช้จ่ายงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำในปีรวมทั้งเงินกู้ แต่แต่ละปีได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการจัดเก็บรายได้ในพื้นที่ให้เพิ่มมากขึ้นและต้องจำกัดรายจ่ายด้านบุคลากรในองค์กรเพื่อลดรายจ่ายด้านบุคลากรซึ่งหากมีผล มากจนเกินไปอาจส่งผลกระทบต่องบประมาณในระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะ และหากจัดเก็บมีรายได้ที่จัดเก็บเองน้อย อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการพึ่งตนเองของรายได้ และศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งหากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกู้เงินอาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการผ่อนชำระหนี้ให้แก่สถาบันทางการเงินที่ปล่อยกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่าย ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด และความไม่เข้าใจในระบบการนำเงินในอนาคตมาใช้ก่อนแล้วมีภาระผูกพันต้องชำระคืนนั้น อาจพิจารณาเปรียบเทียบได้จากแนวความคิดในการขยายฐานภาษีเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี แต่มักจะมีผลกระทบต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นและกระทบต่อความนิยมของคณะผู้บริหารขององค์กรนั้นๆ ซึ่งกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งประชาชนมองว่าเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะที่ตามระบบปัจจุบัน เมื่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยหรือไม่เพียงพอ ก็มักจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยไม่ต้องมีภาระต้องชำระคืนในอนาคต ตั้งนั้น วัฒนธรรมการยอมรับแต่เงิน



อุดหนุนนี้เป็นอันตรายต่อความเป็นอิสระและความแข็งแกร่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นปัญหาต่อศักยภาพการพัฒนาต่อไป

จากการพิจารณาโครงการที่เทศบาลเมืองคลองแหได้ทำการกู้เงิน โครงการที่ 1 เป้าหมายก่อสร้างอาคารสำนักงาน จำนวน 5 ชั้น แต่เปิดพื้นที่ใช้สอยอาคารเฉพาะ ชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 แต่ชั้นที่ 3 ถึงชั้นที่ 5 ไม่ได้ใช้สอยแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงรับภาระค่าใช้จ่ายในการตกแต่งและค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน หรือถ้ามองในแง่ของการลงทุน องค์กรไม่ได้รับกำไรจากส่วนนั้น ซึ่งทำให้ต้นทุนที่ใช้ไปไม่คุ้มค่า ส่วนโครงการที่ 2 วัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินใช้เป็นที่ในการก่อสร้างโรงเรียนและอาคารประกอบต่าง ๆ ตลอดจนสนามกีฬา สระว่ายน้ำ สวนสุขภาพ และอาคารเรียนประกอบไปด้วย ห้องเรียน ห้องประชุม ห้องสมุด ห้องสำนักงาน ห้องพิเศษ แต่ในงบประมาณที่ของกู้เงิน จำนวน 79,000,000 บาท เป็นเพียงงบประมาณจัดซื้อที่ดิน ถมดิน ก่อสร้างอาคาร ซึ่งเมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จก็ยังมีครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ เพื่อประโยชน์ในการใช้สอยทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องหางบประมาณมาใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนนี้ และหากก่อสร้างแล้วเสร็จแต่ไม่ได้เปิดใช้สอย เมื่อรัฐบาลเปลี่ยนนโยบายก็เปลี่ยนตาม อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนต้องรับภาระด้านหนี้สินที่เกิดขึ้น

ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังและการเสียภาษี พบว่าประชาชนขาดความสนใจต่อการเสียภาษีประจำปี ประชาชนบางส่วนขาดความเข้าใจในการเสียภาษีประจำปี การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ยังเป็นเพียงการส่งผ่านตัวแทนเพียงประชาชนบางส่วนที่เป็นคณะกรรมการร่วมกับงานโครงการของเทศบาลที่ให้ความสนใจการทำงานของเทศบาล แต่ประชาชนโดยทั่วไปยังขาดความเข้าใจในบทบาทของตนเองต่อการตรวจสอบการทำงานและใช้อำนาจได้ตามกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2543). ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2543.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2556). รูปแบบและการจำแนกประเภทรายรับ-รายจ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หนังสือ ที่ มท 0808.2/ว 1657 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2556.
- กระทรวงมหาดไทย. (2554). หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและเมืองพัทยา. หนังสือ ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554.
- เกษม ภูเจริญธรรม. (2549). ศึกษาการพัฒนากระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านการเงินและพัสดุ. สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: พีเอลิฟวิ่ง
- เทศบาลเมืองคลองแห. (2557). แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2557 – 2559) ของเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา. กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมือง คลองแห.
- พิชิตชัย กิ่งพาว. (2556). ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุดรธานี (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารการคลัง). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2551). การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์) เสนอต่อภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นยุคใหม่. กรุงเทพฯ:วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). รายงานการศึกษา บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพัฒนาสยาม. 2556. คู่มือคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2556 จาก <http://www.siamdi.com/view.article.php?articleid=0015>
- สำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล. (2554). ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล. หนังสือ ที่ มท 0808.4/ว 008 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2554.
- อุดม พุ่มไฉสิต. (2552). การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์