

วินัยทางการคลังของท้องถิ่น บทเรียนจากต่างประเทศ และการกู้ยืมของท้องถิ่นตามหลักวินัยการคลัง¹

ศ. ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

อดีตคณบดีคณะวิทยาการจัดการและสารสนเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
direk@econ.tu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อทบทวนหลัก "วินัยทางการคลัง" ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหัวข้อที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ในการตัดสินใจเพิ่มรวมทั้งการลงทุนและการกู้ยืม พร้อมกับสำรวจวรรณกรรมจากต่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาขาดวินัยทางการคลัง เพื่อเข้าใจถึงต้นตอและสาเหตุของปัญหาการเงินการคลังของท้องถิ่น พร้อมกับเสนอหลักการกู้ยืมที่คำนึงถึงหลักวินัยทางการคลัง ควบคู่กันนี้ได้พัฒนาแบบจำลอง creditworthiness ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นการประเมินการกู้ยืมของ อปท. ในประเทศไทย

การมีวินัยทางการคลัง ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่สามารถกู้ยืมหรือว่าจะต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุลตลอดเวลา หาก อปท. มีโครงการกู้ยืมที่คิดได้ผลตอบแทนการลงทุนอย่างคุ้มค่าก็เป็นการสมควรและจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นรวมทั้งประชาชนได้รับบริการที่ดี ในทางตรงกันข้ามหากเปิดโอกาสให้ อปท. กู้ยืม เท่ากับการผลักดันให้ อปท. ใช้งบการเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อจะทำโครงการลงทุน ระบบเช่นนี้มีผลเสียหลายประการ ประการแรก ปัญหาที่เรียกว่า "การส่งออกภาษี" (tax exporting) เพราะการวิ่งเต้นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น แม้วันป็นผลดีในพื้นที่ ไม่ต้องรับภาระภาษี แต่เงินอุดหนุนก็มาจากภาษีอากรรูปแบบใดแบบหนึ่งนั่นเอง ประการที่สอง จะเกิดอคติของการวางแผนลงทุน "ขนาดใหญ่" เกินกว่าความจำเป็น เพราะผู้ของงบประมาณเข้าใจว่าเป็น "ของฟรี" หรือ "ราคาถูก" ซึ่งความเป็นจริงเป็นสภาพลวงตา ประการที่สาม การจัดสรรเงินอุดหนุนตามงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นกระบวนการที่อิงการเมือง มากกว่าการใช้เกณฑ์การจัดสรรตามหลักประสิทธิภาพ

เป็นที่น่ายินดีที่ได้มีความก้าวหน้าระดับหนึ่ง ใน อปท. หลายแห่งที่ลดเงินกู้ยืมและยึดหลักการ "พึ่งตนเอง" มากกว่าการขอเงินอุดหนุน ซึ่งเป็นพัฒนาการควบคู่ของทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund, RDUF) ตัวอย่างนำร่องของโครงการลงทุนโดยเทศบาลหลายสิบแห่ง ซึ่งสามารถจะเป็นตัวอย่างและแบบเรียนสำหรับ อปท. อื่น ๆ ได้เป็นอย่างดี แบบจำลอง credit worthiness คำนวณจากหลักการที่ว่า "ภาระชำระคืนหนี้" (debt service) ไม่ควรสูงเกินไป เช่น ร้อยละ 15 ของรายได้ของ อปท. เจ้าหน้าที่การเงินการคลังของท้องถิ่นสามารถประยุกต์หลักการนี้ โดยใช้โปรแกรมคำนวณง่าย ๆ Net Present Value (NPV) ของการชำระคืนหนี้ ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับการกันเงินออมไว้เพื่อการลงทุนในอนาคต แต่ในที่นี้ อปท. กู้ยืมมาลงทุนในปัจจุบัน—แล้วผ่อนชำระคืนในอนาคตโดยที่คำนึงถึงภาระหนี้ที่ผู้กู้ในขณะรับได้ ไม่สูงเกินไป

คอนทักของบทความ ผู้เขียนวิเคราะห์อนาคตข้างหน้าโดยอภิปรายว่า ควรจะค้นคว้าการออกพันธบัตรของรัฐบาลเพื่อนำมาให้อปท. กู้ยืม แทนการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินจะเหมาะสมกว่า ทั้งนี้จำเป็นต้องพัฒนาความรู้

¹ ปรับปรุงจากรายงานวิจัย สนับสนุนโดยสถาบันพระปกเกล้า ผู้เขียนขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ วุฒิสภา ดัน ไชย ผู้อำนวยการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าที่กรุณาให้คำปรึกษาและได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

และความสามารถของเจ้าหน้าที่ของ อปท. ควมรู้กันไป เพื่อเข้าใจเทคนิคการบริหารโครงการลงทุน-การกินทุน-และการกำหนดค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม

คำสำคัญ: วินัยทางการคลัง แบบจำลอง creditworthiness

Abstract

In this paper the author reviews the fiscal discipline concepts as applied for local governance and proposes the borrowing guideline for local authorities based on the creditworthiness model. This does not mean to say that Thai local governments, at present, are having financial problems due to overborrowing nor they are lacking of the fiscal discipline. But it is possible that these kinds of overspending through debt financing could happen in the course of decentralization as local authorities are to have more power and autonomy to spend money and to borrow. A review from the past experience of local governments in other countries from overborrowing, soft-budgeting, inability to repay debts and the bail-out, their causes of problems, and how the problems were handled, could be useful lessons for local administrators in Thailand.

By adhering to the "fiscal discipline" does not mean that the local administrative organizations must abide to the balance budgeting all the time and should never borrow. If one local authority happens to have some good investment projects with reasonable financial returns, in such case—the borrowing is worth undertaking and this could be beneficial to her citizens from the better local public services and from positive spillover effects on local economy. In the opposite, the rigid rule against local government borrowing would induce local authorities to lobby for specific and the project based grants from the central government which could yield even more undesirable effects to follow. By pressuring the central government to provide more grant means "tax-exporting" as the financial burden to repay debt is passed on to be the burden of the whole population in terms of general taxes; and there is the tendency that such investment projects would be excessive due to the wrong and illusory perception that it is "cheap" or "no cost" to those lobbying local governments. And it is unclear how the specific grants are allocated when there is obviously more demand for grant than the money available—it is most likely that the process of grant allocation is decided based on political reasons than the efficiency allocation rule. It is a good news in Thailand that some local authorities (currently mainly municipalities) began to borrow money, from the RUDF (Regional Urban Development Fund) and financial institutions, to finance investment projects rather than waiting for specific and project-based grant. These should be viewed as a learning-by-doing experiences in which the local management learnt how to plan for sound investment projects with reasonable returns and to repay for debt without having problems due to careless borrowing. In fact there are cases of successful borrowing from RUDF which could provide examples for other local authorities to follow. These could be viewed as an institutional development that embodied in local personnels and managers how to handle sound investment projects and, at the same time, to properly manage financial flows without difficulty. The last section of this paper discusses the next step of development for local government in

Thailand in terms of bond financing and the need to enhance capabilities of local personnels to handle the sound investment projects.

Keywords: fiscal discipline, creditworthiness model

บทนำ

วินัยทางการคลัง (fiscal discipline) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารการเงินการคลังของทุกหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนและภาครัฐ ภาวะวิกฤติการเงินการคลังในประเทศแถบเอเชียในปี 2540 เป็นตัวอย่างและเป็นบทเรียนที่ดีซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การขาดวินัยทางการคลัง การใช้จ่ายเงินเกินตัว การทำงานประมาทและการกู้ยืมที่ขาดความระมัดระวัง อาจทำให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวมอย่างมหาศาล เนื่องจากเมื่อผู้กู้ (ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน สถาบันการเงิน หรือหน่วยงานรัฐ) ที่ไม่สามารถชำระเงินคืนจะถูกสถานการณ์บังคับให้จำเป็นต้องปรับตัวตามเงื่อนไขของหน่วยงานให้กู้ยืม เกิดปัญหาความไม่น่าเชื่อถือและไม่ไว้วางใจ และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในท้ายที่สุดจะกลายเป็นภาระของรัฐบาลต้องเข้ามาแทรกแซงในทางใดทางหนึ่ง เช่น การรับภาระหนี้สินของภาคเอกชนเป็นของรัฐ การปรับลดรายจ่ายของภาครัฐลงอย่างกระตั้นหัน ความจำเป็นต้องปรับอัตราภาษีและ/หรือปรับอัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น ฯลฯ

ความจริงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย (อปท.) ในขณะนี้ไม่มีปัญหาวิกฤติทางการเงินการคลัง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาหน่วยงานท้องถิ่นถูกกำกับด้วยกฎระเบียบการเงินการคลังที่เข้มงวด มีขั้นตอนพิจารณาการกู้ยืมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัดกุม² จะอย่างไรก็ตาม ปัญหาการขาดวินัยทางการคลังอาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต หากขาดความระมัดระวัง เนื่องจากตามหลักการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของตนเอง นอกจากนี้เป็นที่คาดหมายว่า ระเบียบและข้อกำหนดของการกู้ยืมของ อปท. จะถูกปรับเปลี่ยนโดยมีอิสระและความคล่องตัวแก่ อปท. เพิ่มขึ้น อปท. จำนวนไม่น้อยได้กู้ยืมและเชื่อว่ายังมีหน่วยงานท้องถิ่นอีกจำนวนมากที่ประสงค์จะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน การออกพันธบัตรเพื่อใช้จ่ายโครงการลงทุนความ จริ่งการกู้ยืมเพื่อลงทุนโดยมีผลตอบแทนนั้น (borrowing to finance

² พรบ. เทศบาล 2496 กำหนดว่า การจะกู้ยืมของเทศบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หมายถึง มีขั้นตอนการอนุมัติที่เข้มงวด การได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลยังไม่พอเพียง ในปัจจุบันนี้รัฐมนตรีฯ ได้มอบอำนาจ (delegation of power) ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทนรัฐมนตรี (การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ธนาคารโลกได้ให้เงินกู้แก่กระทรวงการคลังในปี 2541 เพื่อนำมาจัดทำกองทุน 2 กองทุน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (social investment fund) และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (regional urban development fund ย่อว่า RUDF) กองทุนหลังนี้มีจุดประสงค์สนับสนุนให้เทศบาลที่มีความพร้อม จัดทำโครงการลงทุนและเป็นการฝึกให้เทศบาลมีความสามารถ มีประสบการณ์การวิเคราะห์ทางการเงินและการลงทุน และการคิด โครงการเชิงพาณิชย์และคืนทุนได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จะนำไปสู่การพัฒนาตลาดเงินของท้องถิ่นในอนาคตต่อไป (เช่น การออกพันธบัตร)

investment project) ไม่ได้เป็นปัญหาในตัวเอง และเป็นสิ่งที่ดีและควรส่งเสริม ภายใต้เงื่อนไขว่าหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องนำเงินก้อนนั้นมาลงทุน คัดเลือกโครงการลงทุนอย่างรอบคอบ คำนึงถึงอัตราผลตอบแทนและความเสี่ยง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจ (ประชาพิจารณ์) แต่ถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นกู้ยืมมาใช้จ่ายเพื่อบริโภค กล่าวคือไม่ได้นำไปเพื่อการลงทุน หรือทำโครงการลงทุนชนิด “เลี้ยงผลเลิศ” ค่าการณณ์ของอัตราผลตอบแทนของการลงทุนสูงเกินจริง ไม่คำนึงถึงผลตอบแทนหรือรายได้ในอนาคตของท้องถิ่น หรือโดยคาดหวังว่ารัฐบาลจะต้องเข้ามาช่วยปลดหนี้สิน (เมื่อเกิดปัญหา) ก็อาจนำไปสู่ปัญหาวิกฤติทางการเงินและการคลัง ซึ่งจะลุกลามต่อไปกลายเป็นการขาดวินัยของภาครัฐทั้งหมดก็เป็นได้³

การขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตในหลายประเทศ ในหนังสือรวมบทความ Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraint ได้รวบรวมจากผลงานวิจัยหลายชิ้น จัดพิมพ์เผยแพร่โดยธนาคารโลก ได้แสดงความเป็นห่วงใยว่า “การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอาจนำไปสู่สถานการณ์การขาดดุลทางการคลังและภาวะไร้เสถียรภาพของเศรษฐกิจมหภาค” ต้นตอของปัญหามักเกิดจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายอย่างไม่ระมัดระวัง หรือการประมาณการรายรับชนิดเลี้ยงผลเลิศ หรืออคติที่คาดการณ์ว่า “ไม่เป็นไร เพราะถ้าเมื่อเกิดปัญหาวิกฤติทางการเงินแล้ว--รัฐบาลกลางจะต้องเข้ามาช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนในทางใดทางหนึ่ง” วิธีการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่นเช่นนี้มีคำศัพท์เฉพาะเรียกว่า soft budget constraint⁴ ความจำเป็นและมาตรการของรัฐบาลกลางที่ต้องเข้ามาช่วยเหลือแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์การคลังของ อปท. มีคำศัพท์ทางการเงิน เรียกว่า bailout⁵

สภาวะการแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นเป็นอีกปัจจัยเชิงสถาบันหนึ่ง ที่เป็นสาเหตุของปัญหาขาดวินัยทางการคลัง กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นต้องการจัดทำนโยบายงบประมาณรายจ่าย

³ ตัวอย่างเช่น วิกฤตการณ์เศรษฐกิจในทวีปเอเชียปี 2540 ก็มีผู้กล่าวโทษว่าประเทศไทยเป็นต้นตอของ “โรคคัมฮ้าง” ทำให้ขาดความเชื่อมั่น ซึ่งลุกลามต่อไปยังประเทศอื่นๆ

⁴ Janos Kornai (1992) เป็นคนแรกที่ใช้คำศัพท์ soft budget constraint หมายถึง the situation when an entity (say, a province) can manipulate its access to funds in undesirable ways. A soft budget constraint exists for a subnational government if there is not an ex ante fixed resource envelope within which it must function.... คำนิยามอีกแบบหนึ่ง “A soft budget constraint arises whenever a funding source finds it impossible to keep an enterprise to a fixed budget, i.e. whenever the enterprise can extract ex post a bigger subsidy or loan than would have been considered efficient ex ante” (Eric Maskin 1996)

⁵ Bailout – the kind of ad hoc additional funding, that is provided when an entity would otherwise be unable to service its obligations do not necessarily represent soft budget constraints, but expectations of bailouts often do (Rodden, et.al. 2003, p.8)

แบบขาดดุล เพื่อสร้างคะแนนนิยมและหวังผลการเลือกตั้งครั้งต่อไปโดยใช้เงินของส่วนรวม ที่เรียกกันว่านโยบาย “ประชานิยม” (populist policies) โดยเพิ่มการใช้จ่าย จัดทำโครงการลงทุน และการกู้ยืมที่ขาดการวิเคราะห์อย่างรอบคอบ หรือคาดการณ์ร้ายรับอย่างผลเลิศ แม้ว่าการทำเช่นนี้อาจจะเป็นผลดีในระยะสั้น แต่อาจจะเป็นผลเสียในระยะยาวเมื่อถึงเวลาต้องชำระคืนเงินกู้ (แต่ปัญหาอาจจะตกกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นในอนาคต) เพราะต้องปรับตัวรายได้ ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น หรือวิ่งเส้นทางการเมืองรัฐบาลระดับชาติจัดเงินอุดหนุน หรือรับภาระหนี้แทน ซึ่งเป็นปัญหา “เศรษฐกิจการเมือง” เนื่องจากนักการเมือง (ไม่ว่าระดับท้องถิ่นและระดับชาติ) มือกติให้ความสำคัญของเป้าหมายระยะสั้น แต่ผลลัพธ์ในระยะยาวไม่คำนึงถึง (หรือให้ความสำคัญน้อย) เพราะว่าการทำปัญหาทางการเงินจะปะทุขึ้นมาก็เป็นวาระต่อไป ผลักให้เป็นภาระความรับผิดชอบต่อผู้บริหาร อปท. ในอนาคต

บทความนี้มีจุดประสงค์ 4 ประการ ประการแรก ทำความเข้าใจของคำศัพท์ “วินัยทางการคลัง” ของรัฐบาลท้องถิ่น (fiscal discipline) ซึ่งมีได้หมายความถึงการห้ามไม่ให้ท้องถิ่นกู้ยืม มักจะเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า วินัยทางการคลังหมายถึงการปฏิบัติตามระเบียบที่หน่วยราชการส่วนกลางกำหนดอย่างเคร่งครัด ความเข้าใจเช่นนี้ไม่ผิด แต่ไม่สะท้อนถึงเหตุผลที่แท้จริง หน่วยงานท้องถิ่นที่กู้ยืมโดยความรอบคอบระมัดระวังยังคงรักษา “วินัยทางการคลัง” ประการที่สอง บทความนี้ต้องการศึกษาปัญหาของการ และนิยามศึกษาประสบการณ์และบทเรียนจากปัญหาวิกฤตการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในต่างประเทศ ประการที่สาม ศึกษาประสบการณ์การกู้ยืมเงินของ อปท. ในประเทศไทยเพื่อลงทุนโครงการต่าง ๆ รวมทั้งวิวัฒนาการของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund, RUDF) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 โดยกระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารโลก เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ของท้องถิ่นที่มีความพร้อมกู้ยืมเงินในการทำโครงการ และเป็น “กระบวนการเรียนรู้ใหม่” สำหรับท้องถิ่นในด้านบริหารการเงิน-งบประมาณ-หนี้สิน ประการที่สี่ อภิปรายความคิดเห็นเชิงนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อส่งเสริมความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารการเงินการคลังและหนี้สิน ซึ่งในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การกู้ยืมด้วยความรอบคอบเป็นนโยบายที่รัฐไทยจะควรสนับสนุน ในสภาพปัจจุบัน อปท. มักจะต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยวิธีล๊อบบี้และวิธีจัดสรรทางการเมืองซึ่งไม่เป็นผลดีต่อส่วนรวม ไม่มีความแน่นอน และมีอคติเอื้อต่อ อปท. ขนาดใหญ่มากกว่า อปท. ขนาดเล็ก

การบริหารเงินกู้โดยมีวินัยทางการคลัง กรอบความคิดและนิยามคำศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

เข้าใจความหมายของ “วินัยทางการคลัง”

วินัยทางการคลัง (fiscal discipline) เป็นหลักการกว้าง ๆ ที่สะท้อนแนวความคิดว่า การบริหารการเงินการคลังและงบประมาณควรดำเนินการอย่างรอบคอบ ระมัดระวังด้านการรายจ่ายให้เหมาะสม

สอดคล้องกับกระแสรายได้ (ทั้งปัจจุบันและในอนาคต) การบริหารการเงินและหนี้สินอย่างเหมาะสม แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า อปท. จะต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุล (balanced budget, surplus budget) ตลอดเวลา ในทางตรงกันข้ามหาก อปท. บริหารงานในลักษณะอนุรักษ์นิยมหรือยึดถือกฎระเบียบที่จำกัดมากเกินไป เช่น หากกำหนดข้อห้ามมิให้ อปท. กู้ยืม หรือทำให้การกู้ยืมเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อน ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นนั้น ๆ มีโครงการลงทุนที่ดี (good investment project) ก็อาจจะเป็นผลเสียหายต่อสังคม กล่าวคือ หนึ่ง เศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น สอง ประชาชนในท้องถิ่นสูญเสียโอกาสการจะได้รับบริการที่ดีจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สาม การชะลอโครงการลงทุน-อาจทำให้ต้นทุนค่าก่อสร้างเพิ่มขึ้น เพราะว่าภาวะเงินเฟ้อ สี่ หากปิดโอกาสการกู้ยืม หมายถึงสนับสนุนให้ อปท. วิ่งเต้น (lobbying) ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ทั้ง ๆ ที่ความจริงโครงการลงทุนนั้น ๆ สามารถกู้ยืมได้โดยตรงจากตลาดการเงิน) ซึ่งเป็นการผลักภาระภาษีของท้องถิ่นต่อส่วนรวม (tax exporting) หมายถึงส่งเสริมให้วิ่งเต้นและลอบบี้ผู้มีอำนาจการเมือง ให้จัดสรรเงินอุดหนุนให้หน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่ง เพราะว่าเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน (intergovernmental grants) นั้นมีจำนวนจำกัด สถานการณ์เช่นนี้ท้องถิ่นอาจจะ “ถูกหลอก” เพราะไม่มีข้อมูลสารสนเทศที่สมบูรณ์ ความจริงคือ เป็นสถานการณ์ zero-sum game เพราะการที่เมื่อหน่วยงานท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งได้งบอุดหนุนเพิ่มขึ้น หมายถึง โอกาสของ อปท. อื่น ๆ ลดลง อนึ่ง กลไกการจัดสรรเช่นนี้มักจะมีอคติ (เชิงการเมืองและการบริหาร) ที่เอื้อ อปท. ขนาดใหญ่และตั้งในเขตเมืองหรือเป็นศูนย์กลาง หรือมีฐานนักการเมืองที่เข้มแข็ง⁶

การบริหารการเงินการคลังของ อปท. ควรจะแบบสายกลาง หมายถึง การบริหารการเงินการคลังที่คำนึงถึงกระแสรายได้รายจ่ายอย่างรอบคอบ หาก อปท. นั้นมีโครงการลงทุนที่ดี—การกู้ยืมนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้รายได้สุทธิของ อปท. เพิ่มขึ้น ไม่ใช่ลดลง เนื่องจากโครงการนั้นให้ผลประโยชน์สุทธิ (หมายถึง อัตราผลตอบแทนของการลงทุน สูงกว่า อัตราดอกเบี้ย) อนึ่ง การบริหารจัดการทางการเงินที่ดีของท้องถิ่นยังเป็นผลดีต่อพัฒนาการของตลาดการเงิน (capital market development) ดังที่มีตัวอย่างเทศบาลชั้นนำในหลายประเทศ (เช่น ญี่ปุ่น) ที่ก้าวหน้าถึงขั้นสามารถออกพันธบัตรของเทศบาลจำหน่ายต่อสาธารณะ ซึ่งการทำเช่นนี้เป็นผลดีต่อประชาชนผู้ออม กล่าวคือ ผู้ออมมีหนทางเลือกของการถือหลักทรัพย์ ข้อดีในเชิงสถาบันต่อ อปท. อีกประการหนึ่ง คือการส่งเสริมให้เจ้าพนักงานของ อปท. มีความสามารถบริหารจัดการการเงินการคลังสูงขึ้น เพราะเจ้าพนักงานของท้องถิ่น ผู้บริหารฯ และสภาท้องถิ่น จากประสบการณ์การวิเคราะห์โครงการลงทุน การวิเคราะห์เชิงพาณิชย์เปรียบเทียบกับวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ เข้าใจการทำงานของตลาดเงินตลาดทุน)

⁶ ในอีกแห่งหนึ่ง หน่วยงานราชการส่วนกลางที่ให้การอุดหนุนโครงการนั้นๆ ก็มีอคติที่จะเลือกโครงการที่ประสบผลสำเร็จ (pick – up the winners) คือโครงการลงทุนในเขตเมืองใหญ่

ในประเทศที่พัฒนาแล้วที่ผ่านประสบการณ์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นเวลาชยาวนาน ตัวอย่างเช่นในประเทศญี่ปุ่น โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) มักจะใช้วิธีการไฟแนนซ์ด้วยการออกพันธบัตรจำหน่าย โดยไม่หวังพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นับเป็นตัวอย่างที่ดีและเป็นทิศทางที่ควรจะสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยดำเนินการเช่นเดียวกัน ซึ่งในแง่เองประเทศไทยเราก็ควรจะสร้างตัวอย่างที่ดี เช่น การผลักดันให้เทศบาลนคร เทศบาลเมือง อบจ. และ อบต. ชันนำ กู้ยืมเพื่อมาไฟแนนซ์โครงการลงทุนที่ดี อีกนัยหนึ่งก็ส่งเสริมให้ท้องถิ่น “พึ่งตนเอง” ทางการเงิน ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และหากมีจุดเริ่มต้นและตัวอย่างจะเกิด “ผลสาธิต” (demonstration effects) ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นอื่นให้ทำตาม เป็นการพัฒนาเชิงสถาบัน ทั้งนี้หน่วยราชการส่วนกลางที่กำกับ อบต. ควรจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงทางวิชาการ การอบรมให้หน่วยงานท้องถิ่นชันนำเข้าใจหลักการและวิธีการไฟแนนซ์ พร้อมกับการกำหนดกรอบการกู้ยืมที่อิงหลักวินัยทางการคลัง เพิ่มทักษะให้เจ้าพนักงานของท้องถิ่นสามารถวิเคราะห์เชิงธุรกิจและเศรษฐศาสตร์ วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit analysis) การประเมินโครงการของภาครัฐ (public project evaluation) เข้าใจการทำงานของตลาดเงิน (การกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์) และตลาดทุน (การออกพันธบัตรระยะยาวเพื่อจำหน่ายต่อสาธารณชน)

การขาดวินัยทางการคลัง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับปัญหามหภาค

ในส่วนนี้ต้องการอธิบายปัญหาของการขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง มาตรการเพื่อบรรเทาปัญหาวิกฤติการณ์การเงินและผลลัพธ์ (เนื่องจากการปรับตัว) ที่จะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค

กรอบความคิดและทฤษฎี

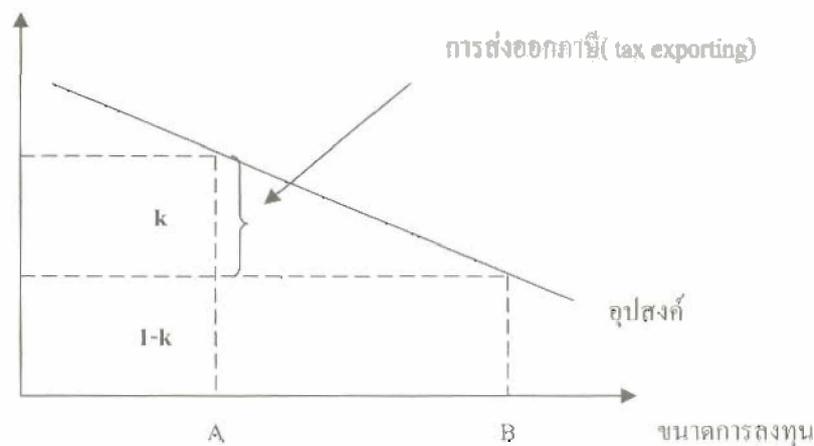
งานวิจัยของ Robert P. Inman (2003) ได้นำเสนอทฤษฎีของการขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา พร้อมกันนี้ได้เสนอหลักคิดและแบบจำลองที่น่าสนใจ โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบภายนอกจากมาตรการการคลัง (Fiscal Spillover) อันสืบเนื่องจากการตัดสินใจใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นแห่งหนึ่ง (เช่น เทศบาลหรือรัฐบาลมลรัฐ) กล่าวคือ มีผลกระทบกระดันทุนไปยังส่วนอื่น ๆ (cost-shifting)

ศาสตราจารย์ Inman ขยายความต่อไปว่า ปัญหาขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นอาจจะนำไปสู่ผลลัพธ์อันไม่พึงปรารถนาต่อสังคม หลายประการ หนึ่ง การที่รัฐบาลท้องถิ่นผลกระทบกระดันทุนของตนเองไปให้รัฐบาลกลาง อีกนัยหนึ่งเป็นการส่งออกภาษี (tax exporting) ไปให้ประชาชนทั่วประเทศ สอง การที่รัฐบาลท้องถิ่นกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย (เพื่อการบริโภคหรือเป็นการลงทุนที่ไม่เหมาะสมขาดความรอบคอบ) หมายถึง การผลกระทบของพลเมืองในรุ่นปัจจุบัน (ซึ่งได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายในปัจจุบัน) ไปให้พลเมืองในรุ่นต่อไป ซึ่งเป็นปัญหาโยนภาระข้ามรุ่น (intergenerational transfer of burden) สาม การที่รัฐบาลท้องถิ่นใช้วิธีกู้ยืมเพื่อนำไปชำระหนี้ (deficit

rollver⁷ หมายถึง กู้ยืมเงินเพื่อนำไปชำระเงินต้นและดอกเบี้ย) ดังนั้น การขาดดุลยังคงอยู่และจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ไม่มีความยั่งยืน และท้ายที่สุดจะเกิดปัญหาไม่สามารถชำระคืนได้ (default) ทำให้รัฐบาลกลางจะเข้ามาช่วยเหลือ (bailout) ในทางใดทางหนึ่ง

กรณีตัวอย่างสมมติ รัฐบาลท้องถิ่นแห่งหนึ่งกำลังพิจารณาตัดสินใจว่าจะลงทุนโครงการหนึ่ง โดยเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น กับต้นทุน (ขยายความ พิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง marginal benefit กับ marginal cost) ซึ่งตามหลักความสมเหตุสมผล หน่วยงานท้องถิ่นแห่งนี้ควรจะลงทุน (และกู้ยืม) ในวงเงินเท่ากับ A แต่ถ้าหากรัฐบาลท้องถิ่นแห่งนี้สามารถจะผลักภาระต้นทุนให้แก่หน่วยอื่น ๆ หรือส่วนกลาง (เช่น ขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง) วงเงินกู้ยืมก็จะเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เลือกที่จะกู้ยืมเพิ่มขึ้นเนื่องจาก marginal cost ของท้องถิ่นนั้นลดลง ในรูปที่ 1 รัฐบาลท้องถิ่นแห่งนี้ตัดสินใจเลือกโครงการขนาดใหญ่ กล่าวคือ B เพราะเป็นผลดีของท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ พลเมืองของตนมีความพอใจเนื่องจากได้รับโครงการลงทุนขนาดใหญ่ หรือได้รับการบริการในราคา (ต้นทุน) ที่ต่ำกว่า ในขณะที่มีการก่อสร้างและการจ้างงานเพิ่มขึ้น เงินสะพัดเข้ามาในท้องถิ่น ส่งเสริมให้เศรษฐกิจของท้องถิ่นขยายตัว

ในรูปที่ 1 จะเห็นว่ามีส่วนแปรที่สำคัญคือ k ซึ่งมีความหมายสะท้อนถึง tax-exporting (หรือ cost-shifting) หมายถึง ตัวแปร k ไม่ใช่สิ่งที่กำหนดภายนอก แต่เป็นตัวแปรภายใน (endogenous variable) ซึ่งสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองและสถาบัน เช่น การวิ่งเต้นของบุดหนุนจากรัฐบาล



รูปที่ 1 การส่งออกภาษีและผลลัพธ์ต่อการลงทุนที่ใหญ่เกินกว่าความต้องการจริง

⁷ ชาวบ้านไทยเรียกว่า ปัญหาผลัดค้าขาวม้า

จากรูปที่ 1 ถ้าหาก อปท. แห่งหนึ่งจะลงทุนทำโครงการโดยใช้เงินของตนเอง โดยพิจารณาขนาดโครงการลงทุนที่เหมาะสม โดยที่มีเงื่อนไขว่าจะจ่ายเงินเองทั้งหมดการตัดสินใจจะเป็นที่จุด A แต่ถ้าหากว่าท้องถิ่นแห่งนี้จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (สมมติว่ารัฐบาลรับภาระส่วน k หมายความว่า อปท. จะจ่ายในสัดส่วน $1-k$) อปท. จะมีแนวโน้มขอโครงการลงทุนขนาดใหญ่เกินกว่าความเป็นจริง (ระดับ B) ส่วน k นี้มีคำศัพท์เรียกว่า การส่งออกภาษี (tax exporting) หมายถึง การผลักภาระภาษีให้กับส่วนรวม (กลายเป็นภาระของผู้เสียภาษีอากรทั้งประเทศ)

ประยุกต์ทฤษฎีเกมและการตัดสินใจ ที่คำนึงปัจจัยทางการเมือง

ศาสตราจารย์ Robert Inman ยังได้นำแนวคิดของทฤษฎีเกมมาประยุกต์ใช้ประกอบการตัดสินใจในลักษณะ sequential decision making กล่าวคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นกำลังพิจารณาตัดสินใจว่าจะลงทุน พร้อมกันนี้พิจารณาขนาดที่เหมาะสม ทางเลือกอย่างแรกคือการลงทุนตามกำลังเงินของตนเอง (A, deficit finance under fiscal discipline rule) อีกทางเลือกหนึ่งโดยลงทุนในโครงการขนาดใหญ่และใช้วิธีการขาดทุนงบประมาณ (B, deficit finance beyond the fiscal discipline rule) ซึ่งผลของการตัดสินใจนี้มีข้อต่อปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ (default on debt)

ต่อมาปัญหานี้ได้กลายเป็นปัญหาของรัฐบาลกลาง ที่จะต้องเข้ามาช่วยพวงศานการณ์ในทางใดทางหนึ่ง เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือการรับหนี้ของท้องถิ่นมาเป็นของรัฐบาล อีกนัยหนึ่งรัฐบาลท้องถิ่นแห่งนี้กำลังจะตัดสินใจว่าจะผลักดันทุนให้หน่วยงานอื่นหรือไม่

ขั้นตอนที่สอง การตัดสินใจของรัฐบาลกลางต่อปัญหา default ของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลกลางมีทางเลือก 2 ทาง หนึ่ง รัฐบาลกลางเข้าไปแทรกแซงปัญหา เช่น อาจจะให้เงินอุดหนุนชั่วคราวหรือรับชำระหนี้แทนรัฐบาลท้องถิ่นเสียเอง สอง รัฐบาลกลางปฏิเสธที่จะให้การช่วยเหลือ รัฐบาลท้องถิ่น ในบริบทนี้มีเกมที่มีผู้เล่นสองฝ่าย กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นและรัฐบาลกลางโดยที่ทั้งสองฝ่ายตัดสินใจโดยคาดการณ์ถึงอนาคต (พร้อมกับพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ภายใต้ความไม่แน่นอน) และนำข้อมูล (ทางเลือกต่าง ๆ) มาประกอบการตัดสินใจ

โดยทั่วไป รัฐบาลกลางมักจะประกาศนโยบายว่า “ปัญหานี้เป็นของท้องถิ่น ดังนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องแก้ไขเอง” – แต่รัฐบาลท้องถิ่นก็อาจจะไม่เชื่อเพราะมีความคิดว่าถึงอย่างไรเสีย “เมื่อเกิดปัญหาขึ้นมาจริงแล้วรัฐบาลกลางต้องเข้ามาช่วยเหลือ” อีกนัยหนึ่งอำนาจรัฐบาลกลางว่า “รัฐบาลกลางไม่ต้องกรให้ปัญหาวิกฤตการเงินลุกลาม ต่อ ไปยังความเชื่อมั่นในระบบการเงินการคลังหรือปัญหาวิกฤตของรัฐบาลท้องถิ่นอื่น” หรือการที่ท้องถิ่นคิดว่า “โครงการกู้ยืมครั้งนี้ใหญ่เกินจนกว่าจะปล่อยให้ล้มได้”⁸

⁸ ที่คนคิดที่ว่า too big to fail

ขั้นตอนที่สาม แต่เมื่อเกิดปัญหา default ของรัฐบาลท้องถิ่นจริง ๆ รัฐบาลกลางก็มักจะเข้ามาแทรกแซง ทั้ง ๆ ที่ได้ประกาศไปก่อนหน้านี้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นต้องรับผิดชอบแก้ปัญหาวิกฤตของตนเอง ปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ ในระบบการเงินมหภาค ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าสภาพการณ์เช่นนี้ว่า ปัญหา time-inconsistency

บทความของ Rodden, Eskeland, and Litvack (2003) ได้กล่าวเปรียบเทียบว่า ปัญหาหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นเหมือนกับสถานการณ์ไฟไหม้ หรือสภาพการณ์ที่โรงเรียนเทศบาลจะต้องถูกปิดตัวลง เพราะไม่มีเงินจ่ายให้ครูและค่าดำเนินงานประจำเดือน ในขณะที่เด็กนักเรียนจะต้องถูกปล่อยแพให้ออกจากโรงเรียนไปกลางคัน ในสภาพการณ์เช่นนี้รัฐบาลกลางจะถูกกดดันให้เข้ามาแทรกแซงช่วยเหลือเพราะไม่อยากจะเห็นนักเรียนถูกปล่อยแพ...ขออ้างคำกล่าวดังนี้

Now consider subnational fiscal problems, something less dramatic than burning houses. What if teachers cannot be paid and children are about to be sent home after a municipality spends its money on an extravagant project and the mayor throws up his hands?..... The municipality may have had a variety of reasons to surmise that the center would not be able to resist using its "fire truck".

Janos Kornai นักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำชาวฮังการีที่ได้เข้ามาทำงานในองค์การระหว่างประเทศชั้นนำได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า อาจจะมีปัญหา "time inconsistency" ขึ้นได้ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาลกลางได้ประกาศไปแล้วว่า ปัญหาของท้องถิ่น-ท้องถิ่นต้องแก้ไขเอง แต่เมื่อสถานการณ์เกิดขึ้นก็เปลี่ยนท่าทีโดยเข้ามาแทรกแซงและแก้ไขสถานการณ์ของท้องถิ่น

When the central government might offer a fiscal bailout to a local government threatening default. The essential problem here is one of time-inconsistency, or what has become known as the problem of the soft budget constraint: today's promises by the central government of no bailouts are not credible against tomorrow's circumstances. (Kornai, 1986)

ปัญหานี้มีผลต่อความคืบหน้าประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ การลงทุนของท้องถิ่นจะมีขนาดใหญ่เกินกว่าความเหมาะสมพอดี (over-investment หรือ excess-capacity) และสำคัญยิ่งกว่านั้นคือ ปัญหาการรับภาระต้นทุน (distributional cost of bailout) ของรัฐบาลกลาง ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลอาจจะจัดงบประมาณรายจ่ายให้กับส่วนอื่น ๆ ลง หรือเพิ่มการจัดเก็บภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศมาจุนเจือท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง แทนที่จะเป็นการเฉพาะของพลเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นที่ทำโครงการลงทุนนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านต้นทุนทางการเงินระหว่างการแก้ไข ปัญหาวิกฤติ (financial cost of default) ซึ่งรวมถึงต้นทุนของการเจรจา ความยุ่งยาก การขาดความ

เชื่อมั่นในระบบการเงิน ฯลฯ) อันเนื่องจากการที่รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถชำระคืนหนี้ที่ก่อขึ้น (default of local government debt) และความเชื่อมั่นต่อระบบตลาดเงินตลาดทุน (เช่นราคาพันธบัตร ตกต่ำ ปริมาณการซื้อขายพันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่นและอื่น ๆ)

การขาดวินัยทางการคลังและต้นตอของปัญหา: ปังจัยเชิงสถาบัน

นักวิชาการหลายท่าน ยังได้พยายามค้นคว้าลึกถึงไปถึงต้นตอ (สาเหตุ) อันเกี่ยวข้องกับปังจัยเชิงสถาบัน (institutional causes of problem) กล่าวคือ บ่อยครั้งการตัดสินใจใช้จ่าย (การทำงบประมาณแผ่นดิน) ของรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะมีได้คำนึงหลักประสิทธิภาพ แต่ตัดสินใจบนพื้นฐานหรือแรงกดดันอื่น ๆ เช่น

ก) คณะผู้บริหารท้องถิ่นถูกแรงกดดันจากฝ่ายผลประโยชน์ (ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นผู้ให้การสนับสนุนการเลือกตั้ง) ให้ทำโครงการลงทุนที่เอื้อประโยชน์ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะปฏิเสธ หรือยอมทำตามข้อเสนอของฝ่ายผลประโยชน์ให้ทำโครงการลงทุนขนาดใหญ่ (แทนที่จะทำโครงการขนาดเล็กกำลังพอดี) ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นอาจจะมีควมเข้าใจถึงการจัดหางบประมาณขาดดุลและประสงค์จะรักษาวินัยทางการคลัง

ข) อคติของหน่วยงานท้องถิ่น (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ประจำ) ที่ต้องการ “ทำใหญ่” มากกว่าทำโครงการขนาดพอดี เนื่องจากการเล็งผลเลิศว่าเมื่อทำโครงการใหญ่แล้วจะเกิดผลดีต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นอย่างแน่นอน แต่ในความเป็นจริงผลลัพธ์ของโครงการลงทุนนั้นไม่ได้มาดั่งคาดไว้แต่แรก แต่การทำเช่นนี้ก็ถือเป็นผลดีของฝ่ายผู้บริหารของท้องถิ่น (ทั้งฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ประจำ) เนื่องจากอำนาจที่ตามมากับวงเงินงบประมาณ การมีพนักงาน (ลูกน้อง) จำนวนมาก รวมทั้งและการเลื่อนตำแหน่ง⁹

ค) การทำงานของรัฐบาลท้องถิ่นภายใต้สภาพผูกขาด (monopolistic atmosphere แทนที่จะเป็นแบบแข่งขัน) ซึ่งสมมติว่า หน่วยงานนั้นตัดสินใจพลาด (ลงทุนใหญ่เกินตัว ดันทุนสูง) ก็สามารถผลักภาระให้ประชาชนด้วยการขึ้นภาษีหรือเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น

ปัญหาขาดวินัยทางการคลัง บทเรียนจากในต่างประเทศ

การขาดวินัยทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น เคยมีตัวอย่างจากในหลายประเทศ นักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาค้นคว้า บันทึกข้อมูล และวิเคราะห์สาเหตุและบทเรียนของการขาดวินัยทางการคลัง ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยไม่น้อยทีเดียว

ประเทศสหรัฐอเมริกา รายงานวิจัยของ Robert Inman ได้อธิบายว่า ปัญหารัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้เกิดขึ้นเป็นเสมือนกับคลื่น “คลื่นลูกแรก” (first major wave) เกิดใน

⁹ แบบจำลองการวิเคราะห์ระบบราชการของ William Niskanen (1977) ที่อธิบายว่า หน่วยราชการเลือกจะผลิตบริการที่ใหญ่กว่าจุดพอดี - โดยไม่ให้ขาดทุน เนื่องจาก scale การผลิตที่ใหญ่เป็นผลประโยชน์ทางอ้อมต่อองค์กรและพนักงานระดับสูง

ทศวรรษ 1840s เมื่อรัฐบาลมลรัฐ 8 แห่ง ได้แก่ Arkansas, Illinois, Indiana, Louisiana, Maryland, Michigan, Mississippi, Pennsylvania, และ Florida ประสบปัญหาไม่สามารถชำระคืนหนี้ (การกู้ยืมดำเนินการในรูปแบบบัตรของรัฐบาลท้องถิ่น) มีบันทึกข้อมูลโดยละเอียดในเรื่องนี้ ในหนังสือชื่อว่า *The Repudiation of State Debts: A Study in the Financial History* โดย W.A. Scott ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1893, Boston: Cromwell นอกจากนี้ยังมีบทวิเคราะห์ในวารสารวิชาการ โดย W. English บทความเรื่อง "Understanding the costs of sovereign default: American state debts in the 1840s," *American Economic Review*, 86 (1996): 259-275

ในเอกสารทั้งสองฉบับได้บันทึกวิธีแก้ไขเยียวยาปัญหาทางการเงินของท้องถิ่น กล่าวคือ มลรัฐที่ก่อหนี้ได้ยอมจ่ายชำระคืนหนี้บางส่วน (some payments) ในขณะที่เลืวกันก็ออกตราสาร (พันธบัตรรุ่นใหม่) โดยวิธีการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น จะอย่างไรก็ตามผู้วิเคราะห์ได้วิจัยและพบหลักฐานว่าตลาดเงินพยายามปรับตัวโดยการแยกแยะระหว่างพันธบัตรจาก มลรัฐที่มีปัญหา กับ มลรัฐที่ไม่มีปัญหา ดังหลักฐานเชิงประจักษ์ว่า ในช่วง ค.ศ. 1870 การซื้อขายพันธบัตรของมลรัฐแถบ นิวอิงแลนด์ (ซึ่งไม่มีปัญหา) จำหน่ายได้ในราคาพาร์ (par value) ในขณะที่พันธบัตรของมลรัฐที่มีปัญหาการเงินจำหน่ายในราคาต่ำกว่าหลายเท่าตัว (0.15 ของราคาพาร์ ในกรณีของมลรัฐที่มีปัญหาวิกฤตการเงิน ได้แก่ Arkansas, South Carolina และ North Carolina)

ศาสตราจารย์ Inman ยังได้อ้างอิงบันทึกและผลงานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ที่ค้นพบหลักฐานว่า มลรัฐต่าง ๆ ได้พยายามโน้มน้าวให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยเหลือในฐานะ *เพื่อรักษา creditworthiness ของมลรัฐซึ่งเป็นสมาชิกของประเทศสหรัฐอเมริกา*¹⁰ จากประวัติศาสตร์เช่นนี้ พอจะอนุมานได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นของสหรัฐคาดการณ์ว่ารัฐบาลกลางเข้ามาช่วยแก้ปัญหาจากวินัยทางการคลัง (bailout of default) ไม่ใช่สิ่งที่สุดท้ายซึ่งเคยมีตัวอย่างในอดีต อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องกล่าวว่าการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ไม่ได้เลวร้ายไปเสียทั้งหมด มีตัวอย่างโครงการลงทุนที่ดี (ได้รับผลตอบแทนคุ้มค่า) เช่น กรณีมลรัฐนิวยอร์ก ได้กู้ยืมเงินมาเพื่อขุดคลองอีรี (Erie Canal) เพื่อพัฒนาการขนส่งทางน้ำและประสบความสำเร็จ ไม่มีปัญหาการชำระคืนหนี้แต่อย่างใด

ในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 1930 เป็นอีกช่วงหนึ่งที่เกิดปัญหา default ของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาลเมืองขนาดใหญ่หลายแห่ง) ในสหรัฐฯ ทั้ง ๆ ที่ความจริงเทศบาลเหล่านี้ได้ใช้จ่ายเงินที่ลงทุน แต่ถึงกระนั้นก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากรายได้และการจัดเก็บภาษีของ

¹⁰ บันทึกของศาสตราจารย์ Robert Inman กล่าวว่า States had every reason to view themselves at the top of any priority list for federal assistance. Alexander Hamilton's successful efforts in 1790 to have the federal government assume all debts of the state following the approval of the new Union were based on the argument that the federal government must stand behind the creditworthiness of its member states in those states, and the federal government, were to have access to European capital. (Inman 2003, p.64)

ท้องถิ่นตกต่ำกว่าเป้าหมายอย่างมากเพราะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ในทศวรรษ 1970s ก็เคยมีตัวอย่างของท้องถิ่น (เทศบาล) ที่ประสบปัญหาขาดการเงินการคลัง ได้แก่ นครนิวยอร์ก เมืองฟิลาเดลเฟีย เมืองไมอามี ฟลอริดา เมืองบริดจ์พอร์ต และ Orange County, California¹¹

ศาสตราจารย์ Inman¹² เสนอว่า ตัวอย่างการขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นในสหรัฐ ได้ให้บทเรียนบางประการ กล่าวคือ

ก) ฝ่ายการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นควรจะมีควมสำนึกเรื่องประสิทธิภาพ ของการใช้จ่ายเงิน และระมัดระวังการลงทุน การกู้ยืม

ข) ควรจะมีกติกากำหนด (เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ) ที่ระบุเงื่อนไข-การกำกับ-และวิธีการควบคุมพฤติกรรม (การใช้จ่ายและกู้ยืม) ของรัฐบาลท้องถิ่น

ค) การส่งเสริมให้มีระบบธนาคาร ตลาดเงินและตลาดพันธบัตรที่เข้มแข็ง และเป็นเครื่องมือกำกับพฤติกรรมของท้องถิ่น หมายถึงในตลาดเงินเป็นกลไกกำกับควบคุม

ง) ข้อกำหนดให้ทำงบประมาณแบบสมดุล เป็นเครื่องมือที่จะป้องกันการกู้ยืมที่คือยประสิทธิภาพ

ประเทศแคนาดา

งานวิจัยของ Richard M. Birds และ Almos Tassonyi (2003) อธิบายว่า รัฐบาลจังหวัด (*provincial governments*) ของประเทศแคนาดาก็เคยประสบปัญหาวิกฤตทางการเงินการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำระหว่าง ค.ศ. 1875-1895 และในทศวรรษ 1930

¹¹ ดู Inman, 2003, p.66

¹² ขอยกข้อความของศาสตราจารย์อินแมน ดังนี้

Lesson 1: Strong executives and national political parties are required for efficiency

Lesson 2: Constitutional regulations require clean guidelines to acceptable local behaviors

Lesson 3: A mature banking system, efficient capital markets, and a well-administered fiscal system are needed to check bailouts

Lesson 4: A constitutional bankruptcy standard requiring local debt repayment is essential

Lesson 5: Competitive local bond market disciplines defaulting local governments and discourages strategic borrowing

Lesson 6: With appropriate incentives, local governments will borrow efficiently

Lesson 7: Land markets may be a less effective check on inefficient local borrowing

Lesson 8: Balanced budget rules enforced by a politically independent court can control inefficient local borrowing

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นสาเหตุสำคัญทำให้เทศบาลของแคนาดากว่าร้อยละ 10 ต้องเผชิญกับปัญหาไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ ในจังหวัดออนตาริโอ (Ontario ซึ่งเป็นจังหวัดที่เจริญก้าวหน้าและมีประชากรหนาแน่น) มีเทศบาลมากกว่า 40 แห่งที่ประสบปัญหาวิกฤตการเงินและไม่สามารถชำระหนี้ได้ - สาเหตุส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าเก็บรายได้ไม่ได้ เนื่องจากบริษัทห้างร้านและโรงเรียนต่าง ๆ ไม่สามารถชำระภาษีทรัพย์สินให้กับเมือง หน่วยธุรกิจล้วนตกอยู่ในสถานะ “ค้างชำระ”

โดยที่หลายเทศบาลประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน รัฐบาลจังหวัดจึงถูกสถานการณ์บังคับให้เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหา เช่น ในปี ค.ศ. 1932 ได้จัดตั้ง Ontario Municipal Board (OMB) ขึ้นมา เพื่อกำกับการกู้ยืมและควบคุมรายจ่ายลงทุนของเทศบาล “to validate the borrowing bylaws of municipalities and consider the nature of the undertaking the financial position of the municipality, its existing set of obligations and other matters. A few years later, in 1935, the OMB was given a power to control all municipal capital expenditures and limit local borrowing without OMB approval...” (Birds and Tassonyi, 2003, p.102)

รายงานเดียวกันนี้ยังได้กล่าวถึง กรณีพื้นที่วินด์เซอร์ (Windsor Area ซึ่งตั้งอยู่ใกล้เมืองดีทรอยต์ แถบชายแดนตอนเหนือของสหรัฐ) พบว่าเคยเผชิญกับปัญหาการเงินที่หนักหน่วง เมื่อยอดชำระหนี้ของเทศบาล (debt services as % of expenditure) สูงถึงร้อยละ 45 ของรายจ่ายทั้งหมด

ปัญหา default ก็เคยเกิดขึ้นกับรัฐบาลจังหวัดเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น จังหวัด Alberta ก็เคยประสบปัญหาวิกฤตรุนแรงที่สุดในเหตุเกิดในปี 1936 (มูลค่า default สูงถึง 1 ใน 3 ของหนี้พันธบัตรทั้งหมด) หมายเหตุ จังหวัดอัลเบอร์ตาเป็นรัฐที่อิงฐานรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างสูง - การที่ฐานรายได้ของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับภาษีชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป เช่นอิง resource taxes เป็นส่วนใหญ ก็อาจจะเป็นปัญหาการเงินได้ เนื่องจากภาวะผันผวนของราคาแร่ธาตุและทรัพยากรรุนแรง

Birds and Tassonyi (2003) อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัดว่าในอดีตเคยมีข้อตกลงว่าด้วย Equalization¹³ และ Stabilization Agreement ซึ่งระบุเงื่อนไขว่า รัฐบาลกลางจะต้องเข้าไปหนุนฐานะให้รัฐบาลจังหวัด - หากรายได้ของรัฐบาลจังหวัดต่ำกว่าระดับรายได้ปีก่อนหน้า¹⁴ ในปี 1987 จังหวัด Alberta ได้ทำเรื่องขอให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยเหลือ โดยยื่นข้อเสนอให้จ่ายเงินชดเชยรายได้ที่ตกต่ำอันสืบเนื่องจากราคาทรัพยากรธรรมชาติที่ลดลงเป็นอย่างมาก

¹³ รัฐธรรมนูญของแคนาดา มีข้อระบุว่า Canadian Constitution, section 36(2): “Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.”

¹⁴ A formal stabilization provision has constituted an integral part of federal-provincial fiscal arrangements: any province whose revenues (from the sources equalized under the formula, and at the previous year's rates) fell below the previous year's revenue would receive a compensating stabilization payment:

ค่าชดเชยในครั้งนี้คิดเป็นมูลค่าถึง \$539 ล้านเหรียญแคนาดา รายงานฉบับนี้ยังได้บันทึกว่า มีปัญหาการเจรจาที่มีขั้นตอนยุ่งยากต่อเนื่องกันไปหลายปีกว่าจะตกลงกันได้ (ถึงปี 1991 กว่าเรื่องนี้จะบรรเทา ลงไป)

ประเทศแถบละตินอเมริกา

ประเทศบราซิล มีผลงานศึกษาของ Roddon (2003) รายงานว่ามีปัญหาขาดวินัยทางการคลัง เช่นเดียวกัน รัฐบาลท้องถิ่นประเทศบราซิลประกอบด้วย รัฐบาลมลรัฐจำนวน 26 แห่ง และเทศบาล จำนวน 5,559 แห่ง พร้อมกันนี้ได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาวิกฤตในทศวรรษ 1980 ว่าเกิดจากการกู้ยืม (จำนวนมาก) ของภาคเอกชนไม่สามารถชำระคืนหนี้ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นปัญหาของธนาคารพาณิชย์ โดยที่ธนาคารพาณิชย์ถือพันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่นไว้จำนวนมาก

ปัญหานี้ยังได้ถูกถามต่อไปถึงการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลมลรัฐ จนทำให้ไม่สามารถชำระคืนหนี้ต่างประเทศ เหตุการณ์วิกฤตปะทุอีกครั้งหนึ่งในปี 1989 เนื่องจากการกู้ยืม (หนี้สิน) ของรัฐบาลมลรัฐที่กู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล (the Federal Housing and Saving Bank ย่อว่า CEF) และต่อมาหนี้ได้โอนเป็นภาระของกระทรวงการคลังของบราซิล

Rodden ได้อธิบายว่าสาเหตุเชิงสถาบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองของบราซิล เนื่องจากผู้บริหารการเมืองระดับชาติ—ส่วนใหญ่เติบโตมาจากเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และต้องอิงฐานของนักการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงมีความพยายามลอบบีให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วย หรือให้การอุดหนุนรัฐบาลท้องถิ่น¹⁵ ทั้ง ๆ ที่ความจริง—รัฐธรรมนูญของบราซิลได้มีข้อกำหนดวงเงินการกู้ยืมของรัฐบาลมลรัฐ โดยให้อิงหลักเกณฑ์สองตัว หลักเกณฑ์แรกคือ ภาระการชำระคืนหนี้ (debt service coverage) จะต้องไม่เกินกว่าเพดานที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ที่สอง ให้คำนึงถึงอัตราการขยายตัวของยอดหนี้คงค้าง (growth of the total stock of debt) พร้อมกันนี้ได้อธิบายว่าเมืองที่ประสบปัญหาหนี้ (โดยการออกพันธบัตรจำหน่าย) ได้แก่ เทศบาลเมืองเซาเปาโล (Sao Paulo) เมืองริโอเดอจาเนโร (Rio de Janeiro) เมืองมินาสเกอเรส (Minas Gerais) และเมืองริโอแกรนด์โดซูล (Rio Grande do Sul)

Roddon เสนอว่า ปัญหาวิกฤตการเงินของบราซิลให้บทเรียนที่ชี้ว่า ถึงแม้ว่ามีระบบตลาดเงิน และระบบกำกับของภาครัฐที่ซับซ้อน (มีโครงสร้างแนวคิดหลายชั้น) แต่ก็ไม่สามารถป้องกันปัญหาความล้มเหลวได้ นอกจากนี้ยังได้รายงานว่า การต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ (ทางการเมือง) อาจจะ

¹⁵ "The most important reason for the central government's inability to gain control over state borrowing has not been a paucity of constitutional authority. Rather, it is the fact that both the Chamber of Deputies and the Senate are so easily influenced by governors and state-based interest groups..." (Rodden 2003, p.225)

นำไปสู่ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากทัศนคติที่ว่า (เงินกู้หรือความเป็นเมืองใหญ่) “มีขนาดใหญ่เกินกว่าที่รัฐจะปล่อยให้ล้มได้” ก็เป็นต้นเหตุอีกประการหนึ่ง¹⁶

อาร์เจนตินา

เป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน ทั้งในรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่น รายงานการศึกษาของ Webb (2003) กล่าวว่า ในทศวรรษ 1980s หลายจังหวัดประสบปัญหาเนื่องจากการทำงานงบประมาณแบบไม่ระมัดระวัง (soft budget constraints) ทำให้ยอดการขาดดุลของรัฐบาลท้องถิ่นมีขนาดใหญ่มาก (คิดเป็นสัดส่วนราว 50% ของการขาดดุลทางการคลังภาครัฐรวม) ในปี 1989 ปัญหาของอาร์เจนตินารุนแรงมากจนถึงขั้นเกือบจะล้มละลาย¹⁷ รัฐบาลอาร์เจนตินาต้องค้ำประกันมาตรการหลายอย่างเพื่อแก้ไขเยียวยาสถานการณ์ และต้องใช้เวลานานนับปีกว่าสถานการณ์วิกฤตทางการเงินการคลังจะผ่อนคลายลงไป

วินัยการคลังของท้องถิ่น และความสัมพันธ์กับระบบการคลังมหภาค

รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่งคือ การบริหารการเงินการคลังระดับมหภาคให้มีเสถียรภาพ โดยไม่ก่อปัญหาเงินเฟ้อ หรือการขาดดุลซ้ำระเงิน ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลมีความจำเป็นต้องมาแทรกแซงเมื่อเกิดสถานการณ์ภาวะเศรษฐกิจซบเซา โดยใช้มาตรการการเงิน (monetary policy) เช่น ปริมาณเงิน สินเชื่อ ฐานของเงิน การควบคุมอัตราดอกเบี้ย และการควบคุมอัตราแลกเปลี่ยน ฯลฯ และมาตรการทางการคลัง (fiscal policy หมายถึง มาตรการภาษี การกำหนดงบประมาณ การก่อหนี้ ฯลฯ) โดยที่รัฐบาลพยายามใช้มาตรการทั้งสองควบคุมขนาดของอุปสงค์ส่วนรวม (Aggregate Demand) ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

แบบจำลองของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ อธิบายว่า รายจ่ายของภาครัฐโดยรวม $G =$ Government Expenditures (ซึ่งในส่วนนี้รวมรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของอุปสงค์ส่วนรวม ดังนั้น รัฐบาลสามารถจะปรับเปลี่ยน G (government expenditure) และ T (tax) โดยคำนึงถึงขนาดอุปสงค์ของภาคเอกชน (การใช้จ่ายบริโภค การลงทุน การส่งออก และการนำเข้า) โดยพยายามให้ขนาดของอุปสงค์ส่วนรวมเหมาะสมกับอุปทานส่วนรวมเพื่อกำหนดระดับรายได้ประชาชาติและการจ้างงานที่ดุลยภาพในส่วนของมาตรการการเงิน—รัฐบาลดำเนินการ (ผ่านธนาคารกลาง) โดยพยายามกำกับดูแลปริมาณเงินและสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ย เป็นต้น

โดยนัยนี้ การบริหารการเงินและการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ย่อมจะมีผลลัพธ์ต่อการใช้จ่ายของภาครัฐรวม (general government expenditure) ด้วยเหตุนี้จึงมีเหตุผลสนับสนุนให้รัฐบาลกลางต้อง

¹⁶ The experiences of the Brazilian states over the past two decades demonstrate how hierarchical and market-based oversight mechanisms can fail” Rodden 2003, p.243. “too big to fail” the center itself is often little more than a loose coalition of state-based interest groups.

¹⁷ Webb, 2003, p.190 ใช้คำว่า “on the brink of collapse”

เข้ามามีบทบาทการแทรกแซงและกำกับดูแลวินัยการเงินการคลังของท้องถิ่น ดังที่ Stephen Bailey (1999, p.81) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า Central governments may wish to control local government expenditures in aggregate both because they may impinge upon the former's management of the economy and they are usually part-financed by central government. (Bailey 1999, p.81)

แต่ถึงกระนั้นก็ตามปัญหาขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่นก็ยังคงเกิดขึ้นได้ (ในภาคปฏิบัติ) ซึ่งเกิดได้จากหลายสาเหตุ อาทิ หนึ่ง รัฐบาลท้องถิ่นลงทุนโครงการขนาดใหญ่โดยไม่ระมัดระวัง หรือ คาดการณ์แบบเล็งผลเลิศ เมื่อดำเนินการจริง—ผลตอบแทนของโครงการต่ำกว่าที่คาดหมายทำให้ไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้ สอง ภาวะผันผวนของรายได้ (การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม) ที่สัมพันธ์กับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือการที่รัฐบาลท้องถิ่น (บางแห่ง) อิงฐานรายได้จากภาษีบางชนิด ในสัดส่วนที่สูงเกินไป ตัวอย่างเช่น จังหวัด Alberta ของประเทศแคนาดา รายได้อิงกับภาษีที่จัดเก็บ จากทรัพยากรธรรมชาติสูง เมื่อเกิดภาวะผันผวนของตลาดแร่ธาตุปริมาณการค้าลดลงหรือว่าราคาตกต่ำก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้เกิดวิกฤติการเงินของท้องถิ่นและปัญหาขาดวินัยทางการคลัง สาม วิธีการวิ่งเต้นให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน (อีกนัยหนึ่ง tax exporting เพราะการที่ต้นทุนบางส่วนถูกผลักไปข้างนอก—โดยเหตุนี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะทำโครงการลงทุนที่มีขนาดใหญ่เกินจริง เป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า (excess capacity)¹⁸ ที่ ปัจจัยทางการเมือง เช่น นักการเมืองท้องถิ่นซึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ท้องถิ่น—แต่กลุ่มคนเหล่านี้มีอิทธิพลมากในการกำหนดนโยบายระดับชาติ จะตั้งให้ รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงอุดหนุนหรือให้ช่วยเหลือมากเกินไป ซึ่งต่อไปอาจจะกลายเป็นปัญหาการคลังของส่วนรวมได้ เช่น การรับโอนหนี้จากรัฐบาลท้องถิ่นหรือแม้แต่หนี้ของเอกชนรายใหญ่ หรือ การค้าประกันหนี้

นักวิชาการหลายท่านได้ค้นคิดแบบจำลองเพื่ออธิบายพฤติกรรมของภาคราชการ (เช่น ผลงานชิ้นครูของ William Niskanen ที่แสดงให้เห็นว่า ระบบราชการมีอคติในการผลิต “สินค้า/บริการ” ที่ใหญ่เกินกว่าจุดที่เหมาะสมหรือความพอดี over-supplied ตามหลักเศรษฐศาสตร์ หน่วยงานควรจะให้บริการ ณ จุด optimum (ณ จุดที่ net benefit สูงที่สุด) แต่หน่วยราชการจะไม่เลือก - กลับจะเลือกทำอีกระดับหนึ่ง คือ ระดับที่ benefit = cost ณ - จุดนี้อาจจะ ไม่มีปัญหาของการขาดทุน แต่ทว่า ไม่ใช่จุดที่ดีที่สุด การที่ตัดสินใจเช่นนั้นก็มีเหตุผลในเชิงสถาบัน (ซึ่งที่อิงกับผลประโยชน์ขององค์กร - ไม่ใช่ผลประโยชน์ต่อส่วนรวม) ผลประโยชน์ต่อองค์กรหรือระบบราชการ (returns to bureaucratic agency) เกี่ยวข้องกับการได้รับงบประมาณสนับสนุนองค์กรจะเพิ่มขึ้น ได้รับพนักงาน/มีลูกน้อง

¹⁸ ขอดังเป็นข้อสังเกตว่า การลงทุนระบบบำบัดน้ำเสียในประเทศไทยที่ผ่านมา เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้วไม่ได้ใช้ หรือเดินเครื่องเพียงครั้งหนึ่ง หรือไม่เต็มที ก็อาจจะสะท้อนปัญหาแบบเดียวกัน กล่าวคือ ลงทุนขนาดใหญ่เกินกว่าความพอดี เพราะว่าการใช้จ่ายการลงทุนเป็นของรัฐบาล (ราชการส่วนกลาง) หน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้เป็นผู้วางแผนหรือกำหนดเอง เป็นข้อบกพร่องในอดีต

เพิ่มขึ้น ได้รับตำแหน่งที่สูงขึ้น (ตามจำนวนพนักงาน) เป็นต้น หนึ่ง การทำงานของระบบราชการ มักจะบนพื้นฐานการผูกขาด เนื่องจากไม่มีการแข่งขันกันเองในภาคราชการ ดังนั้น การทำงานอาจจะ ช้อนความคืบหน้าประสิทธิภาพในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การทำงานล่าช้า ทำให้ต้นทุนค่าเสียหายของผู้ประกอบการสูง คอร์รัปชันในหน่วยราชการรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจ่ายเงินได้โต๊ะ จ่ายเป็นค่าน้ำร้อน น้ำชาเพื่อให้ได้รับบริการหรือการอนุมัติโครงการก่อสร้างที่รวดเร็ว ฯลฯ

Mancur Olson เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งซึ่งชี้ให้เห็น paradox ที่ว่า “คนกลุ่มน้อยที่รวมตัว เข้มแข็งอาจจะเอาเปรียบคนกลุ่มใหญ่ (ที่ขาดการรวมตัว)” กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยแต่เป็นองค์กรที่ เข้มแข็ง รวมตัวกัน ได้เป็นกลุ่มก้อน พยายามจะวิ่งเต้นผลักดันให้รัฐบาลทำมาตรการส่วนรวม (โดยใช้ เงินภาษีอากร) มาอุดหนุนหรือให้สนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มน้อย ซึ่งคำอธิบาย เช่นนี้สอดคล้องกับกรณีศึกษาของประเทศบราซิลที่นักการเมืองท้องถิ่น (แต่ไม่มีอิทธิพลหรือให้การ สนับสนุนนักการเมืองระดับชาติ) สามารถจะผลักดันมาตรการของส่วนรวม (การใช้จ่ายของรัฐบาล) เพื่อทำประโยชน์ให้กับท้องถิ่น/พื้นที่ของตน โดยเหตุนี้ปัญหาการขาดวินัยการคลังของท้องถิ่น และ soft budget constraint ก็เกิดขึ้นได้ และลากจูงให้เกิดปัญหาวิกฤตการคลังของส่วนรวม (โปรแกรมกู้ สถานการณ์ของท้องถิ่น bailout of local default)

หลักเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมวินัยการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยในต่างประเทศ พบว่า บางประเทศได้กำหนด หลักเกณฑ์เพื่อกำกับและควบคุมมิให้เกิดปัญหาขาดวินัยทางการคลัง เช่น

1. การจำกัดวงเงินชำระคืนหนี้ (debt service ratio) มิให้สูงเกินไป เช่น ไม่เกินกว่า ร้อยละ 15-20 ของรายได้
2. กำหนดเงื่อนไขการกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นว่า การกู้ยืมนั้น ๆ จะต้องใช้จ่ายเพื่อการ ลงทุนเท่านั้น
3. การควบคุมอัตราดอกเบี้ยโตของยอดหนี้ (growth of stock of debt) ของรัฐบาล ท้องถิ่น มิให้เกินกว่าเกณฑ์ที่รัฐบาลกลางกำหนด

หมายเหตุ ถึงแม้ว่ามีกฎเกณฑ์กำกับและควบคุมแต่ปัญหาวิกฤตทางการเงินของรัฐบาล ท้องถิ่นก็อาจจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากหลายสาเหตุอื่น ๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ราคา ทรัพยากรธรรมชาติตกต่ำ เป็นสาเหตุทำให้รายได้ลดลงกว่าเป้าหมาย การวิ่งเต้นทางการเมืองของ ท้องถิ่นเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ก็เป็นสาเหตุ (เกิดปัญหา tax exporting) ซึ่งมีผลทำให้ รัฐบาลท้องถิ่นกู้ยืมหรือจัดทำโครงการที่ “ใหญ่เกินตัว” - เกิดความเสี่ยงต่อปัญหาขาดทุน

การประยุกต์วินัยการคลังในแบบจำลอง Creditworthiness

ในบทนี้มีจุดประสงค์นำเสนอแบบจำลองการกู้ยืมที่คำนึงวินัยทางการคลัง ของ อปท. พร้อมกับสาธิตการคำนวณโดยใช้ตัวอย่างของไทย (ตัวอย่างเทศบาลบางแห่ง) พร้อมกันนี้ได้พัฒนาโปรแกรมการคำนวณโดยใช้ Spreadsheet (โปรแกรม EXCEL) ซึ่งแต่ละ อปท. ที่ต้องการวิเคราะห์การกู้ยืมหรืออีกนัยหนึ่งหน่วยงานนั้นมีเครดิตมากน้อยเพียงใด (creditworthiness) สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้

หลักการสำคัญที่ได้บรรจุอยู่ในแบบจำลองการคำนวณ credit worthiness ครั้งนี้คือ

1. การคำนึงถึงกระแสของผลตอบแทนของโครงการลงทุน (โครงการลงทุนของ อปท. ซึ่งเป็นกิจการสาธารณะ ควรจะมีอายุการใช้งานยาวหรือช่วงเวลาการชำระคืนหลายปี เช่น 10-15 ปี)

2. การชำระคืน (เงินต้นและดอกเบี้ย) อาจจะมาจากรายได้อื่นนอกเหนือจากกำไรของเทศบาลนั้น ๆ กล่าวคือการใช้เงินรายได้ของท้องถิ่น (หมายถึง ไม่รวมเงินอุดหนุนที่ผูกพันให้ใช้เฉพาะด้านเนื่องจากถือว่า อปท. นั้นไม่มีอิสระของการใช้เงิน) – โดยกันเงินรายได้ไว้ล่วงหน้าในสัดส่วนที่ไม่เป็นภาระมากเกินไป (ตัวอย่างเช่น ไม่เกิน 15% หมายถึง การกันเงินต้นและดอกเบี้ยที่จะชำระหนี้ในงบกลางของ อปท. – ซึ่งถือว่าเป็น committed expenditures)

3. เพดานของการกู้ยืม พิจารณาจาก credit worthiness ของหน่วยงานกู้ ซึ่งคำนวณจากมูลค่าปัจจุบันของการออม (ซึ่งกันไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้) รวมกันตลอดช่วงเวลา 10-15 ปี สะท้อนว่าหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เตรียมการล่วงหน้า (โดยความไม่ประมาท) ไว้สำหรับการชำระคืนตลอดช่วงเวลา

หลักการลงทุนและทฤษฎีไฟแนนซ์

ก่อนอื่นขอทบทวนหลักทฤษฎีการลงทุนและไฟแนนซ์ โดยเริ่มจากคำถามว่า เหตุใดจึงเป็นการสมควรที่จะทำโครงการลงทุน โดยใช้วิธีการกู้ยืมหรือออกพันธบัตร?

การกู้ยืม (borrowing) มีความหมายในภาษาเศรษฐศาสตร์ คือการยืมเงินรายได้ในอนาคตมาใช้ในปัจจุบัน โครงการลงทุนและการกู้ยืมนั้นจะเป็นผลดี (และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน) ก็ต่อเมื่อโครงการลงทุนนั้นให้ผลตอบแทนเชิงพาณิชย์หรือเชิงเศรษฐกิจ (หมายเหตุ มีข้อแตกต่างระหว่างผลตอบแทนเชิงพาณิชย์กับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ส่วนแรกคำนึงถึงผลประโยชน์ทางตรงและเป็นตัวเงินเข้ามา ในขณะที่การประเมินเชิงเศรษฐศาสตร์คำนึงถึงผลประโยชน์ทางอ้อมซึ่งอาจจะเป็นตัวเงินหรือไม่ใช่ตัวเงินก็ได้ เช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจท้องถิ่นจากตัววิคูณ multiplier effects และทำให้เทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น หรือทำให้สภาพบ้านเมืองสะอาดมีภูมิทัศน์งดงาม ประชาชนมีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น เช่นนี้สามารถนับเป็นผลตอบแทนของโครงการได้)

การที่ อัตราผลตอบแทน (irr = internal rate of return) ของโครงการสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในท้องตลาด ($i = \text{market interest rates}$) หมายความว่า โครงการนั้น ๆ ยิ่งขึ้น กล่าวคือสามารถคืนทุนและยังมีกำไรได้ในตัวโครงการเอง

ทฤษฎีไฟแนนซ์อธิบายว่า “การกู้ยืมเงินจากภายนอก” (external finance) เป็นหนทางหนึ่งที่จะได้เงินมาทำโครงการลงทุนโดยไม่ต้องรอกอชอนาคค (การเก็บเงินออมแต่ละปี จนกว่าจะเป็นเงินก้อนใหญ่เพียงพอเพียงสำหรับการลงทุน ซึ่งเรียกว่าเป็น internal finance) หลักการนี้ใช้ได้กับทั้งบุคคลหน่วยงานภาคเอกชนและภาครัฐ (แต่ปรับบทของรัฐบาลท้องถิ่น ย่อมแตกต่างจากหน่วยธุรกิจ เช่น กติกาการเงินการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นแตกต่างจากหน่วยธุรกิจ)

การลงทุนของท้องถิ่น โดยใช้วิธีการไฟแนนซ์จากภายนอกมีข้อดี (และมีความจำเป็น) บางประการ กล่าวคือ **หนึ่ง** รัฐบาลท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องเข้าไปจัดการ “ปัญหาที่ไม่อาจรอกอชอนาคค” ตัวอย่างเช่น การจราจรติดขัด บริการประปาไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนจำเป็นต้องขยายบริการให้ทั่วเมืองเพื่อมิให้บ้านเรือนที่อาศัยอยู่บริเวณปลายน้ำได้รับความเดือดร้อนเพราะว่าน้ำประปาไม่พอเพียงไหลเอ่อขุ่น ปัญหาตาดสกที่สภาพแออัดสกปรกหรือเสียงที่จะฟังลงมาเนื่องจาก “เกินอายุการใช้งาน” จำเป็นต้องบูรณะหรือพัฒนาตาดสกแห่งใหม่ การลงทุนจัดทำระบบจัดเก็บขยะหรือน้ำเสียเพื่อแก้ปัญหาขยะล้นเมืองหรือปัญหาน้ำเสียจากโรงงานและสถานประกอบการ ฯลฯ ซึ่งถ้าหากผู้บริหารท้องถิ่นใช้วิธีรอกอชอนาคคโดยการสะสมเงินออมจะคงกินเวลาหลายปี **สอง** คุณภาพชีวิตของประชาชนในเมือง/ชุมชนจะดีขึ้น เนื่องจากได้รับบริการที่ดีของรัฐบาลท้องถิ่น **สาม** การลงทุนนั้น ๆ มีผลส่งเสริมเศรษฐกิจของเมืองและชุมชน ทำให้ภาคธุรกิจเอกชนได้รับผลประโยชน์จากสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวของภาคธุรกิจในเขตเมือง **สี่** การรอกอชอนาคคเป็นเวลานานเกินไปอาจจะเป็นผลเสียต่อเทศบาล เนื่องจากค่าใช้จ่ายของการลงทุนและก่อสร้างสูงขึ้นเพราะภาวะเงินเฟ้อ

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund, RUDF)

เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นใหม่เพื่อสนับสนุนกิจการลงทุนของเทศบาล โดยรัฐบาลไทยกู้ยืมเงินจากธนาคารโลก จำนวน 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี พ.ศ. 2541 เพื่อนำมาใช้จ่ายภายในประเทศเป็นมาตรการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและสร้างโอกาสการทำงานและสร้างรายได้ให้ประชาชนสนับสนุนกิจกรรมการพัฒนาของประชาคม และสนับสนุนองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการกู้ยืมเพื่อลงทุน (เงินกู้จำนวนนี้แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ กองทุนสังคมและกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค) โดยกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารออมสินทำหน้าที่จัดการกองทุนฯ เพื่อให้แนวทางการบริหารมีลักษณะคล่องตัวแบบสถาบันการเงินภาคเอกชนไม่ใช่แบบราชการ ส่วนหนึ่งของเงินกู้ (30 ล้านดอลลาร์) จัดสรรให้เป็นกองทุนประเดิมของ “กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค”

ในช่วงก่อตั้งกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาคได้จัดทำโครงการนำร่องโดยธนาคาร โลกร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อสร้างสมประสพการณ์ของพนักงานท้องถิ่นให้เข้าใจการจัดเตรียมโครงการลงทุน การศึกษาความคุ้มค่าและอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการลงทุน โดยคำนึงถึงหลักวินัยการคลัง¹⁹ และโครงการลงทุนนั้นจะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค²⁰ ซึ่งบริหารจัดการแบบเอกชนภายใต้การดูแลของธนาคารออมสินกำหนดแนวทางการทำงานและการปล่อยสินเชื่อสำคัญ ๆ ดังนี้

1. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF) จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกู้ยืมทำโครงการลงทุนระยะยาวโดยมีเงื่อนไขว่าโครงการลงทุนผลประโยชน์คือส่วนรวม (และมีเงื่อนไขบางอย่างที่กองทุนฯจะไม่สนับสนุน เช่น การกู้ยืมเพื่อกิจการ โรงรับจำนำ สร้างบ้านจัดสรร ฯลฯ ถึงแม้ว่าโครงการเหล่านี้อาจจะให้ผลตอบแทนที่ดี)²¹

2. โครงการลงทุนควรจะมีอัตราผลตอบแทนพอสมควร กระบวนการขอกู้ยืมเหมือนกับการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน กล่าวคือ เทศบาลต้องจัดเตรียมทำ Feasibility Study ของโครงการ คำนวณอัตราผลตอบแทนเชิงพาณิชย์

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องชี้แจงโครงการลงทุนของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่น และเปิดเวที “ประชาสังคม” ให้ประชาชนรับทราบและตรวจสอบโครงการ

การวิเคราะห์ความสามารถของการกู้ยืม (Credit worthiness analysis) เป็นส่วนหนึ่งของการขั้นตอนการเตรียมโครงการเงินกู้ของท้องถิ่น คำถามขั้นต้นคือ วงเงินสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นเท่าใด ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมตามหลักวินัยทางการคลัง และภาวะ

¹⁹ ดูเอกสารของ Dr. Douglas Webster ผู้เชี่ยวชาญด้านวางแผนเมือง ตำแหน่งที่ปรึกษาของธนาคาร โลก ทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁰ กองทุนฯ ต้องการสนับสนุนการพัฒนาในเมืองอื่นๆ นอกเหนือจากกรุงเทพและปริมณฑล จึงมีสร้อยคำว่า “ภูมิภาค” ด้วย กองทุน RUDF ได้กำหนดเกณฑ์การคัดเลือก “เมืองโครงการ” คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะกู้ยืมต้องไม่ใช่ กทม. หรือท้องถิ่นในเขตรัศมี 100 กิโลเมตร

²¹ เหตุผลเบื้องหลังคือ เทศบาลเกือบทั้งหมดมีกิจการโรงรับจำนำอยู่แล้ว เรียกว่าเป็นสิ่งที่คุ้นเคยอยู่แล้ว รัฐบาลและธนาคาร โลกเห็นพ้องกันว่า กองทุนควรสนับสนุนให้ทำโครงการพัฒนาใหม่ๆ ซึ่งท้องถิ่นจะได้ “เรียนรู้ควบคู่กับการทำงาน” (learning by doing) เช่น โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในเมือง สุขภาพอนามัยและการศึกษาของประชาชน หรือโครงการที่มีผลทางเศรษฐกิจต่อส่วนรวม เช่น การดึงดูดนักท่องเที่ยว ... สำหรับกิจการสร้างตึกแถวหรือบ้านจัดสรรก็เช่นเดียวกัน

หนี้ (debt service) เปรียบเทียบกับสถานะการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้น ²² บทความนี้ต้องการอธิบายวิธีการและแบบจำลองการเงิน ซึ่งนำมาใช้ในโครงการ RUDF

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง การมีอำนาจตัดสินใจของตนเองด้านการบริหารจัดการ ภายใต้กรอบกติกาที่กำหนด โดยผ่านการตรวจสอบของสภาท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งระบบตรวจสอบภายนอก (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) ในอดีตองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยไม่มีอิสระมากนัก ส่วนหนึ่งของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นคือการตัดสินใจทำโครงการลงทุนและการกู้ยืมเพราะมีเงินจำกัดหรือถูกกฎเกณฑ์ควบคุมการกู้ยืม การลงทุนระยะยาวโดยส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยราชการส่วนกลางและโอนกิจการให้ในภายหลัง หรือการกู้ยืมควรจะสอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลัง

โดยหลักกฎหมาย องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจะกู้ยืมได้โดยคำนึงถึงความสามารถชำระคืนหนี้ แต่ในสภาพความเป็นจริงองค์กรปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมดในประเทศไทยขาดประสิทธิภาพการกู้ยืมเชิงพาณิชย์ เนื่องจากมีกรอบและขั้นตอนการควบคุมที่เข้มงวด ผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสงค์กู้ยืมจะต้องขออนุมัติจากสภาท้องถิ่นในขั้นต้น ต่อจากนั้นขอความเห็นชอบจากหน่วยงานส่วนกลางตามลำดับขั้น ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในท้ายที่สุด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องให้ความเห็นชอบ (กฎหมายระบุให้การกู้ยืมผ่านการอนุมัติของรัฐมนตรีฯ) ²³ เพราะเกรงว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะกู้ยืมมากเกินไปจนกลายเป็นสร้างหนี้สินให้ประชาชนในท้องถิ่น

แหล่งการกู้ยืมที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาคือกองทุนที่กำกับ โดยหน่วยราชการส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ตัวอย่างเช่น กองทุนสนับสนุนกิจการเทศบาล (กสท.) และกองทุนสนับสนุนกิจการสุขาภิบาล (กสส. หมายเหตุ สุขาภิบาลได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตั้งแต่ปี 2542 จำนวนเกือบหนึ่งพันแห่ง) ทั้ง กสท. และ กสส. ระดมเงินทุนได้จากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก จากเงินฝากของเทศบาลและสุขาภิบาล (ข้อกำหนดวิธีการงบประมาณของท้องถิ่น คือให้ตั้งงบประมาณประจำปีในลักษณะเกินดุล อัตราร้อยละ 2 เรียกว่าเป็นเงินสำรองส่วนหนึ่งของเงินสำรองหรือเงินสะสมของท้องถิ่นให้ฝากไว้กับกองทุน กสท. หรือ กสส.)

²² ข้อตกลงร่วมกันคือ ภาระการชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ไม่ควรเกินกว่าร้อยละ 15 ของรายรับของท้องถิ่น (รายรับนี้ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจากรัฐบาล)

²³ ภายหลังมีโครงการ RUDF กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งมอบอำนาจการอนุมัติจากรัฐมนตรีฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติได้ขั้นหนึ่ง

เงินกองทุนเหล่านี้สามารถนำมาให้สมาชิก (เทศบาล หรือ สุขาภิบาล) กู้ยืม โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยดังนี้ เทศบาลหรือสุขาภิบาลกู้ยืมเงินจาก กสท. และ กสส. ได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือเสียดอกเบี้ย หากปริมาณกู้ยืมไม่เกินกว่าวงเงินฝาก (อีกนัยหนึ่งดอกเบี้ยเท่ากับศูนย์) ส่วนที่เกินกว่านั้นจะต้องเสียดอกเบี้ยตามอัตราที่กำหนด โดยทั่วไปดอกเบี้ยเท่ากับร้อยละ 4 สำหรับโครงการลงทุนที่ไม่มีผลตอบแทนเชิงพาณิชย์ ส่วนกิจการที่มีผลตอบแทนเชิงพาณิชย์อัตราดอกเบี้ยจะสูงกว่านั้น (เช่น ร้อยละ 7)

รัฐบาลไทยและธนาคารโลกได้มีเห็นพ้องต้องกันว่า ถึงเวลาสมควรแล้วที่จะให้อิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้สามารถกู้ยืมได้เองจากตลาดการเงิน เช่นจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ รวมไปถึงการออกพันธบัตร แต่การกระทำตามแนวความคิดครั้งนี้นักจะต้องดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป และมีความจำเป็นต้องเตรียมการหลายด้าน ประการสำคัญที่สุดคือหนึ่ง การเพิ่มความสามารถทางเทคนิคการวิเคราะห์การเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น สอง การพัฒนาระบบค้ำประกันเงินกู้

แบบจำลอง Credit Worthiness

การกู้ยืมมีความหมายในทางเศรษฐศาสตร์ คือการยืมเงินรายได้ในอนาคตมาใช้ในปัจจุบัน การกู้ยืมจะเป็นผลดีต่อเมื่อโครงการลงทุนให้ผลตอบแทนคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในบริบทขององค์กรปกครองท้องถิ่น ผลตอบแทนส่วนหนึ่งมาจากค่าธรรมเนียมหรือรายได้ของโครงการ มาจากภาษีอากรที่จัดเก็บภายในท้องถิ่น ซึ่งจะแปรผันตามภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ย ... ภายใต้กรอบคิดเช่นนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความเข้าใจการวิเคราะห์ห่วงเงินกู้ที่เหมาะสม (credit worthiness analysis) และการวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการ (project's economic feasibility)

การวิเคราะห์ขีดความสามารถการกู้ยืมของท้องถิ่น เป็นการวิเคราะห์สถานะการเงินและการคลัง เพื่อกำหนดวงเงินสูงสุดสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงวินัยทางการคลัง และการป้องกันการกู้ยืมที่เกินกำลัง อันจะกลายเป็นปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว

นักวิชาการการเงินอธิบายว่า “การกู้ยืมเงินจากภายนอก” (external finance) เป็นหนทางหนึ่งที่จะได้เงินมาทำโครงการในปัจจุบันแทนที่จะต้องรอคอย (เก็บเงินออม จนกว่าจะพอเพียงสำหรับการลงทุน) หลักการนี้ใช้กับบุคคลและหน่วยงาน องค์กรปกครองท้องถิ่นมีหนทางเลือกสองทาง หนทางแรก องค์กรฯ เก็บเงินออมจากรายได้ในแต่ละปี (สมมติว่าปีละ x ล้านบาท เมื่อสะสมหลายปีก็จะได้เงินจำนวนหนึ่ง ซึ่งรวมดอกเบี้ยด้วย เมื่อปริมาณเงินสะสมสูงพอค่อยถอนเงินออกมาลงทุน) ข้อเสียของทางเลือกนี้คือต้องรอคอยเป็นเวลาหลายปี ซึ่งอาจจะเสียโอกาสการลงทุน และต้นทุนการก่อสร้างอาจจะเพิ่มรวดเร็ว ทางเลือกที่สอง องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งนี้ตัดสินใจกู้ยืมเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อทำโครงการลงทุนในปัจจุบัน เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จถึงเวลาเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ (จาก

ค่าธรรมเนียมและภาษีอากรส่วนที่เพิ่มขึ้น) ท้องถิ่นจะ “กันเงิน” รายได้จำนวนหนึ่ง มาชำระเงินต้น และดอกเบี้ยจนกว่าจะครบกำหนด

หลักวิชาการเงิน ใช้สัญลักษณ์ต่อไปนี้อธิบายทางเลือกของการลงทุน

$$s_1 s_2 s_3 \dots s_n = S = \sum s_i (1+r)^n = I \quad \text{----- (1)}$$

$s_1 s_2 s_3 \dots s_n$ = ปริมาณเงินออมในปีที่ 1, 2, 3, ..., n

$$S = \text{ผลรวมของเงินออมตลอดช่วงเวลา} = \sum s_i (1+r)^n$$

I = ขนาดของการลงทุน

r = อัตราดอกเบี้ย (ต่อปี)

n = จำนวนปี

$$s_1 s_2 s_3 \dots s_n = S = \sum s_i (1+r)^n = I \quad \text{----- (1)}$$

$s_1 s_2 s_3 \dots s_n$ - การออมในแต่ละปี $t=1, 2, \dots, n$

$$S = \text{ยอดการออมสะสมตลอดช่วงเวลา} = \sum s_i (1+r)^n$$

I = ขนาดของโครงการลงทุน

r = อัตราดอกเบี้ย % ต่อปี

n = กรอบเวลาการลงทุน

สมการที่ 1 อธิบายว่า เงินออมขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งจากการสะสมตลอดช่วงเวลา n ปีรวมกันจะเท่ากับ S ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการลงทุนได้ (S = I)

แบบจำลอง *Creditworthiness* ใช้หลักการที่กล่าวข้างต้น เพียงแต่เปลี่ยนมุมมองการออมสะสมในอนาคตให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน กล่าวคือคำนวณมูลค่าปัจจุบัน (net present value) ของกระแสการออม (ซึ่งในความหมายนี้หมายถึงการชำระคืนหนี้ เงินต้นและดอกเบี้ย) ซึ่งจะเกิดขึ้นในช่วงเวลา – โดยคำนึงว่าการชำระคืนหนี้ นั้น ๆ อยู่ในขอบเขตที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถชำระคืนได้โดยไม่มีปัญหาขาดวินัยทางการคลัง – ซึ่งรายได้ที่ท้องถิ่นจะนำมาชำระคืนนี้ได้จาก ก) ผลตอบแทนจากโครงการลงทุน เช่น ค่าธรรมเนียมจากตลาด โรงฆ่าสัตว์ และเงินอุทิศให้ ข) การกันเงินรายได้ (ภาษีอากรค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน ฯลฯ) ในทางปฏิบัติหน่วยงานท้องถิ่นจะกันเงินที่จะต้องชำระคืนหนี้ (debt service) ไว้ล่วงหน้า โดยจัดเป็นส่วนหนึ่งของงบกลาง ซึ่งสะท้อน committed expenditure

รายได้ทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย มาจากหลายแหล่งด้วยกัน กล่าวคือ

1. ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local taxes ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์)
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าออกใบอนุญาต (fees, fines, และ licensing อาทิ ค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ การใบอนุญาตประกอบกิจการบางชนิด ฯลฯ)
3. รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่าและดอกเบี้ยอันเกิดจากเงินสะสม)

4. กำไรเทศพาณิชย์ (เช่น การประปาของท้องถิ่น สถานธนาบาล)

5. รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ

6. ภาษีแบ่งและภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรม ฯลฯ

7. เงินอุดหนุนทั่วไป (ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เหตุผลเนื่องจากถือว่า specific grant ที่อปท. ได้รับมานั้น เป็นการดำเนินงานตามข้อพันธผูกพันจากรัฐบาล ต้องใช้จ่ายเพื่อการนั้น ๆ เท่านั้น อปท. จึงไม่มีอิสระในการใช้เงินส่วนนี้ ไม่สามารถนำมาชำระคืนเงินกู้)

หมายเหตุ ตามความคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาโครงการนำร่อง RUDF เสนอว่า แบบจำลองนี้เหมาะสมสำหรับใช้กับเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เนื่องจากเห็นว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพยาวนาน มีภารกิจของการลงทุนค่อนข้างสูง และมีสถานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี มีแหล่งรายได้จากหลายแหล่งเช่น ภาษี การเก็บค่าธรรมเนียม และอื่น ๆ และรายได้มีเสถียรภาพมากพอสมควร (revenue stability) สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรน้องใหม่ แหล่งรายได้ไม่มากนัก ฐานภาษีและการเก็บค่าธรรมเนียมของ อบต. ยังจำกัด รายได้อาจจะแปรผันมากปีต่อปี การกู้ยืมเพื่อทำโครงการลงทุนอาจจะเสี่ยงเกินไป คงจะต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งเพื่อพัฒนาความพร้อมของหน่วยงาน ทำนองเดียวกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าจัดตั้งมาเป็นเวลานาน แต่เพิ่งได้รับการปรับปรุงตาม *พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540* ในอนาคต อบจ. ย่อมจะมีภารกิจและหน้าที่เพิ่มขึ้น ควบคู่กับรายได้ แต่คาดว่าจะต้องใช้เวลาพัฒนาขีดความสามารถและความพร้อมด้านบุคลากร อนึ่ง ถ้าหาก อปท. ทำโครงการร่วมกัน (joint investment project) เชิงสหการ ซึ่งรวม อบจ. และ อบต. ก็จะสามารถจะให้กู้ได้

แบบจำลอง Credit Worthiness มีหลักการดังนี้

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นกู้ยืมเงินจำนวนหนึ่งเพื่อทำโครงการลงทุนที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (ผู้บริหารเทศบาล ต้องนำเสนอโครงการเพื่อขอรับฟังข้อคิดเห็นจากเวทีประชาสังคม นอกเหนือจากการได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น)

2. การชำระคืนเงินกู้มาจากการออมของเทศบาล โดยให้ค่านึงว่าภาระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยไม่สูงเกินไป โดยเปรียบเทียบกับรายได้ คำว่า "รายได้" ขององค์กรปกครองท้องถิ่น จำแนกออกเป็นสองส่วน **ส่วนแรก** รายได้ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น (ภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากเทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด) **ส่วนที่สอง** ภาษีเสริมหรือภาษีแบ่งที่ส่วนกลางจัดเก็บให้ (หรือเก็บแทนท้องถิ่น) และเงินอุดหนุนทั่วไป หมายเหตุ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ไม่รวมในรายได้ เนื่องจากเป็นเงินที่ถูกกำหนดไว้แล้วว่าจะต้องใช้ช่วยเพื่อกิจการใด องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการใช้จ่ายส่วนนี้)

3. ภาระการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย ไม่เกินร้อยละ 15 (อีกหนึ่งหนึ่ง ให้หน่วยงานท้องถิ่นที่กู้ยืมเงินกันเงินไว้ร้อยละ 15 ของรายได้เพื่อชำระคืนหนี้ หรืออีกหนึ่งหนึ่งเป็นเงินออมซึ่งจะสะสมไว้ลงทุน)

แบบจำลอง Credit Worthiness สามารถคำนวณโดยใช้โปรแกรม EXCEL โดยใช้ข้อมูลจากรายงานทางการคลังของ อบต. แสดงแบ่งออกเป็น 2 sheet Sheet ที่หนึ่ง แสดง รายได้ทางการคลังของเทศบาล และข้อมูลประกอบ เช่นทรัพย์สิน เงินสะสม เงินกู้ที่มีอยู่แล้ว และ Sheet ที่สองแสดงผลการคำนวณการชำระคืนหนี้แต่ละปี และวงเงินกู้

R1 เป็นผลรวมของรายได้ 5 ประเภท อันเกิดขึ้นหรือจัดเก็บภายในท้องถิ่นแท้ ๆ

1. ภาษีท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องถิ่น ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

2. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ (แยกประเภทเป็นรายละเอียดจำนวนมาก)

3. รายได้จากทรัพย์สิน (ค่าเช่า และ ดอกเบี้ย)

4. รายได้จากเทศพาณิชย์ (กำไรของกิจการประปา โรงรับจำนำ)

5. รายได้เบ็ดเตล็ด (เช่น ค่าขายวัสดุใช้แล้ว)

R2 เป็นผลรวม **R1** และ เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึงให้นับรวมเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ตารางที่ 1 แสดงตัวอย่างการคำนวณตามแบบจำลอง การวิเคราะห์วงเงินกู้สูงสุดของ อบต. หัวทะเล จ.นครราชสีมา โดยนัยนี้ หาก อบต. หัวทะเล จ. นครราชสีมา มีความประสงค์จะกู้ยืมสามารถจะกู้ยืมได้ภายในวงเงินระหว่าง 50-58 ล้านบาท โดยจะไม่สร้างปัญหาขาดวินัยทางการคลัง ทั้งนี้โดยที่หน่วยงานแหล่งนี้จัดเตรียมจัดสรรงบประมาณชำระหนี้ปีละ 3-4 ล้านบาท (ร้อยละ 15 ของรายได้) โดยตั้งเป็นรายจ่ายกันไว้ในงบกลาง เพื่อการชำระคืนเงินกู้นี้ รายได้ที่จะนำมาไฟแนนซ์มาได้ จากสองส่วน ส่วนแรก ได้จากผลตอบแทนของโครงการลงทุนนั้น ๆ เช่น รายได้จากวิสาหกิจของท้องถิ่น ได้แก่ ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ ศูนย์แสดงสินค้าและอาคารพาณิชย์ ฯลฯ ส่วนที่สอง ได้จากรายได้ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ของหน่วยงานท้องถิ่น

ตารางที่ 1 ตัวอย่างการคำนวณตามแบบจำลอง การวิเคราะห์วงเงินกู้สูงสุดของ อบต. หัวทะเล จ.นครราชสีมา

แสดงการวิเคราะห์ โดยใช้แบบจำลอง Creditworthiness กรณีศึกษา อบต. หัวทะเล จังหวัดนครราชสีมา		
ประเภทรายได้	หน่วย บาท	เพดานเงินกู้ตาม ผลคำนวณของแบบจำลอง
○ ภาษีท้องถิ่น local taxes	1,450,689.91	
○ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี Nontax revenues	359,826.23	
○ ภาษีแบ่ง หรือ ภาษีที่รัฐบาล จัดเก็บให้ Shared taxes	21,687,169.16	
R1 ผลรวมของสามส่วน	23,497,685.30	
หัก 15% ของรายได้เพื่อชำระหนี้	3,524,652.80	50,379,070.74 *
○ เงินอุดหนุนทั่วไป general grant	3,486,356.00	
R2 เท่ากับ R1 + เงินอุดหนุนทั่วไป	26,984,041.30	
หัก 15% ของรายได้เพื่อชำระหนี้	4,047,606.20	57,853,822.97 **
สรุป ยอดเงินกู้ยืมสูงสุด โดยคำนึงถึงหลักวินัยการคลัง		
○ ระหว่าง 50.4 - 57.9 ล้านบาท การชำระคืนหนี้ประมาณ 3-4 ล้านบาทต่อปี ตลอดระยะเวลา 15 ปี		

หมายเหตุ * และ ** การคำนวณใช้สูตร $NPV = \text{ยอดชำระหนี้} (.06, 1, 15)$
 การคำนวณ NPV เป็นฟังก์ชันใน โปรแกรมเอ็กเซล $NPV(a, b, c)$
 .06 หมายถึง อัตราดอกเบี้ย
 1 หมายถึง ปีต้น
 15 หมายถึง ปีปลาย

ขอตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ผลคำนวณในแบบจำลองที่สาธิตข้างต้น น่าจะตีความว่าเป็นการ
 คำนวณแบบอนุรักษ์นิยม ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ ประการแรก วงเงินนี้เป็นเพดานสูงสุด แต่ในการกู้ยืม

เงินจริงนั้นจะต่ำกว่าจำนวนนี้ ดังนั้นภาระการชำระคืนเงินจะลดหลั่นตามสภาพ ประการที่สอง แบบจำลองนี้สันนิษฐานว่ารายได้ของ อปท. จะคงเป็นเช่นเดิม (เท่ากับในปีปัจจุบัน)²⁴ ซึ่งความจริงนั้นรายได้ของ อปท. ของประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตลอดเวลา สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขยายตัวทางเศรษฐกิจปีละ 4-8% ต่อปี อีกส่วนหนึ่งตามนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะทำให้อปท. ได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นหรือการเพิ่มฐานภาษี (local tax base) ประการที่สาม โครงการลงทุนนั้น ๆ ตามปกติจะมีผลตอบแทนคืน เช่น การสร้างตลาด หรือ โรงฆ่าสัตว์ สามารถสร้างรายได้ให้แก่อปท. อย่างน้อยสองรูปแบบด้วยกัน กล่าวคือ ก) รายได้จากเงินอุดหนุน เนื่องจากพ่อค้ามีความต้องการใช้พื้นที่ของตลาดเทศบาล ข) รายได้จากค่าเช่าพื้นที่หรือค่าธรรมเนียมประจำวัน-เดือน และค่าธรรมเนียมรักษาความสะอาด ฯลฯ ประการที่สี่ แบบจำลองนี้ยังมีได้ค่านึงถึงผลลัพธ์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น ความรู้สึกที่ดีและพึงพอใจของประชาชน (ซึ่งเป็นผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นตัวเงิน) เช่น ความพึงพอใจของประชาชน การมีภูมิทัศน์เมืองที่สวยงามเป็นระเบียบเรียบร้อย และรายได้ต่อการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในท้องถิ่น ฯลฯ

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค และโครงการนำร่องการกู้ยืมของท้องถิ่นไทย

ความเป็นมาของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลไทยได้กู้ยืมเงินจากธนาคารโลก จัดทำโครงการลงทุนเพื่อสังคม (social investment project, SIP) โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 2 แนวทาง แนวทางแรก เน้นการแก้ไขปัญหาหาระยะสั้น คือ การสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมหรือโครงการที่ก่อให้เกิดการจ้างงาน การเพิ่มรายได้ และสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้มีรายได้น้อย แนวทางที่สอง เน้นการแก้ไขปัญหาหาระยะยาวคือเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กร เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

พร้อมกันนี้กระทรวงการคลังได้จัดตั้ง 2 กองทุน คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม และกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund, RUDF) ซึ่งเน้นการสร้าง ความ

²⁴ อีกนัยหนึ่งกำหนดข้อสมมติ Static Expectation ข้อสมมติเช่นนี้ในแง่หนึ่งเป็นผลดีและเป็นการวิเคราะห์เชิงอนุรักษ์ เนื่องจากภาระการชำระคืนหนี้จะต่ำกว่าร้อยละ 15 (เท่าที่ตรวจสอบข้อมูลในอดีต ทุกเทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นทุกๆปีในอัตรา ร้อยละ 10 เป็นอย่างต่ำ) ซึ่งเป็นผลดีสำหรับเทศบาลเอง ที่ปรึกษาได้ตั้งนิงว่า การคำนวณรายได้อนาคต (15 ปีข้างหน้า) อาจทำได้ แต่เป็นเรื่องเถียงกันไป อาจจะไม่เป็นผลดีนักสำหรับเทศบาลเอง เช่น ผู้บริหารเทศบาลที่ไม่รอบคอบ หรือเล็งผลเลิศเพียงด้านเดียว อาจจะต้องตั้งข้อสมมติที่ไม่สมจริง เช่น กำหนดว่า รายรับประเภท ก, ข, ค, จะเพิ่มขึ้นในอัตรา y% ต่อปี รายรับประเภท ง, จ. จะเพิ่มขึ้นในอัตรา z% ต่อปี ตลอดช่วงเวลาลับหน้าปี ซึ่งเปิดช่องให้เกิดความประมาท) ข้อควรระวังอีกประการหนึ่งคือ การคำนวณรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่คำนึงถึง “พลวัต” (dynamics) ยังขาดความชัดเจน เพราะอยู่ระหว่าง “ยุคแห่งการเปลี่ยนแปลง” รัฐธรรมนูญระบุให้รัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยยกร่างกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งการแบ่งรายได้ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น คราวใดที่กฎหมายไม่ลงตัว การคำนวณรายได้ในอนาคตขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องยาก โอกาสผิดพลาดสูง

เข้มแข็งในแง่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้สินเชื่อเป็นเครื่องมือ เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์และความต้องการของท้องถิ่น โดยเน้นปรัชญาการมีส่วนร่วมและตรวจสอบท้องถิ่น และต้องการพัฒนาองค์กร (ขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการวิเคราะห์โครงการ บริหาร โครงการเชิงเศรษฐกิจ พร้อมกับสนับสนุนทางเทคนิควิชาการ) ทั้งนี้การกู้ยืมของท้องถิ่นจะต้องเป็นความต้องการของประชาชน (ผู้บริหารท้องถิ่นจัดประชุม civic forum เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน)

กองทุน RUDF เริ่มเปิดดำเนินการในวันที่ 26 พฤศจิกายน 2541 โดยเชิญชวนให้ อปท. (ส่วนใหญ่เทศบาล) ที่มีความสนใจยื่นขอรับสินเชื่อ โดยเสนอโครงการลงทุน ควบคู่กับการศึกษาความเป็นไปได้ (feasibility of project) การวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการ ทั้งนี้การกู้ยืมมีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราตลาดเพียงเล็กน้อย และแปรผันตามสภาพตลาด ควบคู่กัน ได้พัฒนาแบบจำลอง credit worthiness เพื่อเป็นกรอบหรือกำหนดเกณฑ์เงินกู้ เนื่องจากคำนึงถึงหลักวินัยทางการคลัง

ในช่วงสองปีแรกของการดำเนินงาน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการจำนวน 16 โครงการ โดยมีเทศบาล 8 แห่งเข้าร่วมแสดงความจำนงขอกู้ยืม วงเงินสินเชื่อรวมกัน 40) ล้านบาท ในจำนวนนี้มีเพียง 6 โครงการที่ได้รับสินเชื่อจริง วงเงิน 115 ล้านบาท

จากเอกสารของกองทุน RUDF เมื่อต้นปี 2547 "... จากการดำเนินงานที่ผ่านมา มีโครงการที่ขอรับการสนับสนุนสินเชื่อทั้งสิ้น 82 โครงการ คิดเป็นมูลค่า 877.16 ล้านบาท โครงการที่ได้รับอนุมัติขั้นหลักการ 64 โครงการ วงเงิน 699.25 ล้านบาท และคงเหลือได้รับอนุมัติขั้นสุดท้ายและลงนามสัญญาเงินกู้กับเทศบาล 43 แห่ง จำนวน 54 โครงการ 56 สัญญา วงเงิน 627.84 ล้านบาท ภายหลังได้มีการยกเลิกสัญญาไป เทศบาล คงเหลือสัญญาเงินกู้กับเทศบาล 42 แห่ง รวม 53 โครงการ 55 สัญญา วงเงินกู้รวม 622.28 ล้านบาท " (เอกสาร กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค หน้า 4)

กองทุน RUDF ได้ทำการสำรวจวิสัยทัศน์และศักยภาพการพัฒนาเมือง ในปี 2546 ใช้แบบสำรวจจำนวน 2,260 ชุด ได้สอบถามความคิดเห็นผู้บริหารท้องถิ่น 1,130 แห่ง ผลการสำรวจสรุปได้ว่าเทศบาลมีความต้องการให้กองทุน RUDF เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านสินเชื่อและเทคนิควิชาการ และมีความต้องการกู้ยืมวงเงินประมาณ 3,513 ล้านบาท ความต้องการลงทุนของเทศบาล 5 อันดับแรก ได้แก่

1. โครงการสวนสาธารณะ
2. สถานที่พักผ่อนหย่อน
3. อุปกรณ์ดับเพลิง
4. ตลาดสด
5. โรงฆ่าสัตว์

ตัวอย่างการกู้ยืมจาก RUDF โดยเทศบาลนครพิษณุโลก

เทศบาลนครพิษณุโลก เป็นหน่วยงานท้องถิ่นแรกที่ได้กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund, RUDF) โดยเสนอโครงการลงทุน 3 โครงการ

1. โครงการปรับปรุงตลาดสด
2. โครงการปรับปรุงโรงพยาบาล
3. โครงการก่อสร้างระบบประปาส่วนขยาย (วัดโพธิญาณ)

เทศบาลนครพิษณุโลก มีพื้นที่ 18.26 ตารางกิโลเมตร ในปี 2541 มีประชากรจำนวน 90,381 คน เทศบาลฯมีรายได้รวม 384.5 ล้านบาท (จากรายได้ห้าหมวด) รวมกับเงินอุดหนุนทั่วไป 208.8 ล้านบาท และมีเงินสะสมสามารถจ่ายขาดได้ 152.3 ล้านบาท พนักงานและลูกจ้างจำนวน 126 คน เทศบาลฯ ได้ยื่นแสดงความจำนงขอกู้ยืม พร้อมกับการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ ในวันที่ 8 มีนาคม 2542 และได้ลงนามสัญญากู้ยืมในวันที่ 12 กันยายน 2544 โดยนางเปรมฤดี ชามขุนทด ตำแหน่งนายกเทศมนตรี และนายวิศุทธิ์ อธิปัญญา ปลัดเทศบาล

ความจำเป็นคือต้องกู้ยืม โครงการก่อสร้างระบบประปาส่วนขยาย ได้มีการบันทึกความว่า

... การประปาเทศบาลนครพิษณุโลก ได้รับสัมปทานประกอบกิจการประปา จากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2479 ก่อนมีโครงการกองการประปาฯ มีโรงผลิตและโรงกรองน้ำ แห่ง คือ ประปา วัดใหม่อภัยราม และ ประปา วัดโพธิญาณ กำลังการผลิตรวม 1,570 ลบม./ชม. กองการประปาประสบปัญหาประสิทธิภาพการผลิตลดลง เนื่องจากเครื่องจักร อุปกรณ์ที่ใช้อยู่มีอายุใช้งานเก่าแก่ ทำให้การบริหารประชาชนไม่ทั่วถึง...

โรงกรองน้ำวัดโพธิญาณ ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเมือง บนพื้นที่ 40 ไร่เศษ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของราชพัสดุ กรมธนารักษ์ โดยที่เทศบาลฯ เข้าพื้นที่แปลงนี้ตั้งแต่ปี 2518 ก่อสร้างโรงกรองน้ำ และถังตะกอนขนาด 500 ลบม./ชม. จำนวน 2 ชุด

เทศบาลนครพิษณุโลก ยื่นขอรับสินเชื่อในวงเงิน 23.97 ล้านบาท สำหรับเป็นค่าก่อสร้างและจัดหาอุปกรณ์ โดยเทศบาลฯ จะสมทบโครงการด้วยเงินสดจำนวน 133,000 บาท และ สิ่งปลูกสร้างเดิม มูลค่า 13.168 ล้านบาท รวมเป็นทรัพย์สินสมทบ 13.3 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเงินกู้ต่อทรัพย์สินสมทบ 64:36 จากการวิเคราะห์โครงการพบว่า ผลประโยชน์ของโครงการ (มูลค่าปัจจุบันสุทธิ net present value) เท่ากับ 20.147 ล้านบาท คำนวณเป็นอัตราผลตอบแทน (irr = internal rate of return) สูงกว่า 20% กองทุน RUDF ได้อนุมัติวงเงินกู้ยืมขั้นหลักการจำนวน 20 ล้านบาท และได้ประกาศเชิญชวนให้ประมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ราคาากลางที่ประเมินเท่ากับ 18 ล้านบาท ผลการประกวดราคาต่ำสุดเท่ากับ 14.9 ล้านบาท

เทศบาลนครพิษณุโลก ได้ร่วมลงนามสัญญากู้เงินกับกองทุน RUDF ในวันที่ 12 กันยายน 2544 จำนวนเงิน 14.9 ล้านบาท เงื่อนไขการกู้ยืม ต้องชำระคืนภายใน 12 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี และอัตราดอกเบี้ยเท่ากับ 6.4% ต่อปี เบิกจ่ายเงินล่วงหน้า 2.2 ล้านบาท และเบิกจ่ายอีก 4 งวด รวมการเบิกจ่ายทั้งสิ้น 14.9 การก่อสร้างแล้วเสร็จในวันที่ 26 กันยายน 2545 (ระยะเวลาก่อสร้างประมาณ 12 เดือน)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร/พนักงานระดับสูงของเทศบาล พอสรุปได้ว่า ก) โครงการนี้เป็นผลดีต่อประชาชน เนื่องจากทำให้เทศบาลฯขยายกำลังผลิตได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่เพิ่มคุณภาพน้ำ (เนื่องจากได้มีเวลาพักตัวตกตะกอนนานขึ้น ลดการใช้สารส้มได้) ปัจจุบันเทศบาลฯยังได้ให้บริการประปานอกเขตพื้นที่เทศบาลฯในบริเวณใกล้เคียง หมายเหตุ คำนวณประปาของเทศบาลฯ ต่ำกว่าน้ำประปาของการประปาภูมิภาคค่อนข้างมาก ข) อัตราดอกเบี้ย 6.4% ในขณะที่กู้ยืม ถือว่าไม่สูง แต่ในเวลาต่อมาอัตราดอกเบี้ยต้องตลาดลดลงตามลำดับ ซึ่งทางเทศบาลฯ ได้พยายามเจรจาขอ refinace จากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค แต่ไม่ได้รับการอนุมัติ ค) จะอย่างไรก็ตาม ผู้บริหารเทศบาล/พนักงาน วิเคราะห์ว่าการตัดสินใจกู้ยืมเป็นเรื่องดี เนื่องจากในช่วงประกวดราคามีการแข่งขันกันสูงมาก ทำให้ราคาประกวดลดต่ำกว่าราคากลางค่อนข้างมาก ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อเทศบาลฯ ง) เทศบาลนครพิษณุโลกสามารถชำระคืนเงินกู้ได้ ไม่มีปัญหาทางการเงินแต่อย่างใด

กรณีตัวอย่างเช่นนี้สะท้อนภาพว่า การกู้ยืมของ อปท. หากดำเนินการอย่างรอบคอบระมัดระวัง นำเงินมาใช้จ่ายโครงการลงทุนที่มีอัตราผลตอบแทน คำนึงถึงผลตอบแทนเงินกู้ที่เหมาะสม (ยึดหลักวินัยทางการคลัง ก็เป็นสิ่งที่เหมาะสมและสมควรดำเนินการ

ผลกระทบของการบริหารและตัดสินใจแบบมองไปข้างหน้า และมีวิสัยทัศน์ นอกจากเป็นผลดีต่อประชาชน ได้รับบริการที่ดีขึ้น ยังมีผลกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่น และผลพลอยได้เชิงสถาบัน กล่าวคือ บุคลากรของท้องถิ่นมีทักษะและความเข้าใจการวิเคราะห์โครงการลงทุน เข้าใจวิธีคิดเชิงเศรษฐกิจ กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ได้จัดพิมพ์เอกสารรวม 5 เล่ม กล่าวถึงนวัตกรรมสินเชื่อที่กองทุนร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลา 6 ปี (2541-2547) มีกรณีตัวอย่างโครงการลงทุนที่น่าสนใจ สามารถจะเป็นบทเรียนและเป็นตัวอย่างแก่ อปท. อื่น ๆ ได้ และให้บทเรียนที่ว่า หากท้องถิ่นคำนึงถึงวินัยทางการคลัง – โครงการเงินกู้และการบริหารเงินกู้ตัวอย่างรอบคอบ ไม่น่าจะก่อปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัวแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามทำให้เกิดความเจริญในท้องถิ่น และอีกทางหนึ่ง ชีดความสามารถ (capability, competency) ขององค์กรท้องถิ่นเพิ่มขึ้นได้จากการ “เรียนรู้ร่วมกับการทำงาน” (learning by doing) เอกสารทั้งห้าฉบับ ได้แก่²⁵

²⁵ เอกสารเหล่านี้ สามารถขอได้จากกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคมธนาคารออมสิน หมายเลขโทรศัพท์ 0 2248 2691-3 โทรสาร 0 2248 2694

1. นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการสร้างเมืองน่าอยู่
2. นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างตลาดสด
3. นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์
4. นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างห้องสมุดประชาชน
5. นวัตกรรมสินเชื่อกับการพัฒนาโครงการ

สรุปและข้อคิดเห็นเชิงนโยบาย

วินัยทางการคลังเป็นเรื่องสำคัญซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องรักษา เพราะเกี่ยวข้องกับความเชื่อถือ หากภาครัฐขาดความเชื่อถือ ปัญหาวิกฤตจะตามมา แต่คำว่า วินัยทางการคลัง ไม่ควรจะถูกตีความแบบสุดโต่งว่า อดออม, ไม่ควรจะมีกู้ยืม หรือจะตั้งงบประมาณสมดุลตลอดเวลา ในบทความนี้ แสดงการวิเคราะห์ว่า การเปิดโอกาสให้ อดออม, กู้ยืม โดยยึดหลักวินัยทางการคลัง และนำเงินมาพัฒนาโครงการลงทุน น่าจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม และช่วยพัฒนาให้ อดออม, มีความรู้และทักษะการบริหารการเงินการคลัง ดีกว่าวิธีไฟแนนซ์การลงทุนด้วยการวิ่งเต้นขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดังขยายความต่อไปนี้

1. การห้ามมิให้ อดออม, กู้ยืม หมายถึงการสนับสนุนให้ อดออม, หันมาปล่อยกู้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ส่วนใหญ่ในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) – มาตรการเช่นนี้มีผลเสียต่อส่วนรวมและในระยะยาว กล่าวคือ ส่งเสริมให้เกิดการส่งออกภาษี (tax exporting) เนื่องจากท้องถิ่น ไม่ต้องรับภาระหรือรับภาระเพียงบางส่วน ผลตามมาก็คือ การทำข้อเสนอโครงการลงทุนจะมีขนาดใหญ่เกินกว่าความต้องการที่แท้จริง และเกิดปัญหา over-capacity ของโครงการลงทุน ซึ่งมีตัวอย่างเชิงประจักษ์มากมาย

2. เนื่องจากงบประมาณอุดหนุนให้แก่ อดออม, นั้นมีจำกัด ดังนั้น อดออม, ส่วนน้อยจะได้รับการอุดหนุนโครงการลงทุน ในขณะที่ อดออม, ส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการสนับสนุน ด้วยเหตุนี้หน่วยงานท้องถิ่นจึงจะพยายามวิ่งเต้นทางการเมืองและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง มากกว่าการอิงหลักเศรษฐศาสตร์ และมีอคติเอื้อต่อ อดออม, ที่ตั้งในเขตเมืองใหญ่ มากกว่า อดออม, ขนาดเล็กและอยู่ในชนบท

3. อดออม, หลายแห่งประสบปัญหาคือขาดการบริการ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนใจ เช่น น้ำประปาไม่พอเพียง คุณภาพต่ำ ไฟลัดเล็ด ตลาดสดที่เก่าแก่สภาพแออัด โรงฆ่าสัตว์ที่ด้อยมาตรฐาน ปัญหาน้ำท่วมขังในเขตเมือง ฯลฯ การเปิดโอกาสให้ อดออม, กู้ยืมและลงทุนด้วยตนเอง สามารถจะบรรเทาปัญหาของประชาชนได้

4. การที่ อดออม, ทำโครงการลงทุนด้วยตนเอง วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการศึกษาแหล่งที่มาของผลตอบแทน วางแผนด้านรายรับที่จะเกิดขึ้น ฯลฯ เป็นกระบวนการเรียนรู้

(learning by doing) การบริหารการเงินการคลัง ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถเชิงสถาบันขององค์กร/ และตัวบุคคล

5. การสร้างกติกาค่าให้ อปท. ที่จะกู้ยืม เชิญชวนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตัดสินใจกู้ยืมหรือไม่กู้ยืม ซึ่งเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น ดีกว่าการสร้างกติกาค่าให้ อปท. วิจารณ์ข้อรับงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งจะมีผลบังคับเป็นระบบ accountability กล่าวคือ อปท. จะรับผิดชอบต่อหน่วยราชการหน่วยเหนือหรือหน่วยที่ให้เงินอุดหนุน มากกว่าการรายงานต่อประชาชนของตนเอง

พร้อมกันนี้ได้กั้นคิดตัวแบบการกู้ยืม โดยที่คำนึงถึงกระแสรายได้ในอนาคตของท้องถิ่น และเตรียมการชำระคืนเงินกู้ในระดับที่ไม่เป็นภาระหรือสร้างปัญหาวิกฤต โดยคำนึงถึงหลักวินัยการคลัง ตัวอย่างเช่น ข้อกำหนดให้การชำระคืนเงินกู้ไม่เกินกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ของ อปท. (อีกนัยหนึ่งเหมือนกับข้อกำหนดให้ อปท. จะต้องเก็บเงินออมไว้ร้อยละ 15 เป็นประจำทุกปี ซึ่งเมื่อสะสมหลายปีเป็นเงินก้อนใหญ่ก็สามารถนำไปใช้จ่ายการลงทุน) หมายเหตุ แบบจำลองนี้สามารถคำนวณโดยใช้โปรแกรม Excel ซึ่งใช้แพร่หลายทั่วไป (การคำนวณใช้ command: Net Present Value)

ในแง่การนำแนวคิดการกู้ยืมที่อิงหลักวินัยทางการคลัง ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงความคิด ปัจจุบันมีกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUDF, Regional Urban Development Fund) ซึ่งเกิดจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงการคลัง และธนาคารโลกให้การสนับสนุนในขั้นเริ่มต้น ระหว่างปี 2541-2543 หัวหน้าคณะที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ Douglas Webster ผู้เชี่ยวชาญการวางแผนเมือง ชาวแคนาดา มีตัวอย่างเทศบาลหลายสิบแห่งที่ได้กู้ยืม บริหาร โครงการ ทำให้เกิดนวัตกรรม ในชุมชนเมืองหลายแห่งทั่วประเทศ มีตัวอย่าง โครงการลงทุนมากกว่า 50 โครงการ ในช่วงปี 2541-2547 ที่ผ่านมา

จากตัวอย่างนำร่องของ โครงการ RUDF พบว่า ยังมีอุปสรรคและข้อจำกัดอันเกิดจากความไม่เข้าใจหรือการขาดการสื่อสารที่ดี ในแง่นี้ควรจะส่งเสริมฝึกอบรมเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เข้าใจมิติการบริหารจัดการ การสร้างรายได้ท้องถิ่น การวิเคราะห์เชิงพาณิชย์ ... ซึ่งเป็นมิติใหม่สำหรับ อปท. ส่วนใหญ่ของไทย เนื่องจากโครงสร้างทางการคลัง ณ ปัจจุบัน รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองยังเป็นสัดส่วนน้อย 10-20% ในขณะที่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนที่สูง (40-50%) ข้อเสนอเสริมในส่วนนี้คือการให้รางวัลธรรมชาติ ซึ่งดำเนินการเป็นประจำทุกปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา) ควรจะใส่ตัวชี้วัดเกี่ยวกับการรักษาวินัยทางการคลัง การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น และการที่ อปท. นั้น ๆ สามารถกู้ยืมและชำระคืนเงินกู้ได้

ผู้เขียนอภิปรายว่า พัฒนาการในขั้นต่อไป คือ การพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนของ อปท. โดยการออกพันธบัตร ซึ่งเป็นการระดมทุนจากประชาชนผู้ออมโดยตรง แทนที่ผ่านมาเป็นการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ ข้อดีของการออกพันธบัตร คือ ต้นทุนของเงินจะต่ำกว่า เพราะไม่ต้อง

อาศัยสถาบันกลาง (financial intermediaries) ในขณะที่ช่วยทำให้ผู้ออมเงินมีหนทางเลือกการออมเพิ่มขึ้น ได้รับผลตอบแทนสูงขึ้น การระดมเงินทุนโดยวิธีออกพันธบัตรซึ่งเป็นตราสารทางการเงินรูปแบบหนึ่ง เป็นสิ่งที่มีมานานแล้วในต่างประเทศ แต่เป็นของใหม่สำหรับ อปท. ในประเทศไทย นับเป็นอีกมิติหนึ่งที่ควรจะศึกษาและขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. (2548). **นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการสร้างเมืองน่าอยู่** รายงานเสร็จสิ้นการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ตามกรอบโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. 2541-2547. กรุงเทพฯ.

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. (2548). **นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างตลาดสด** รายงานเสร็จสิ้นการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ตามกรอบโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. 2541-2547. กรุงเทพฯ.

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. (2548). **นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์** รายงานเสร็จสิ้นการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ตามกรอบโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. 2541-2547. กรุงเทพฯ.

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. (2548). **นวัตกรรมสินเชื่อเพื่อการก่อสร้างห้องสมุดประชาชน** รายงานเสร็จสิ้นการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ตามกรอบโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. 2541-2547. กรุงเทพฯ.

กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค สำนักงานกองทุนเพื่อสังคม ธนาคารออมสิน. (2548). **นวัตกรรมสินเชื่อกับการพัฒนาโครงการ** รายงานเสร็จสิ้นการดำเนินงานของกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ตามกรอบโครงการลงทุนเพื่อสังคม พ.ศ. 2541-2547. กรุงเทพฯ .

Allen, F. & Gale, D. (2000). Financial contagion. **Journal of Political Economy**, (108): 1-33.

Bailey, S. J. (1999). **Local Government Economics: Principles and Practice**. n.p.: Macmillan Press.

Bahl, R. (1999). **Implementation rules for fiscal decentralization**. Working Paper, Georgia State University, No.10

Bird, R.M. & Tassonyi A. (2003). Constraining subnational fiscal behavior in Canada: different approaches, similar result? In J. Rodden, G.S. Eskeland, and J. Litvack (Eds.), **Fiscal**

- decentralization and the challenge of hard budget constraint** (pp. 84-132). Cambridge, MA: MIT Press .
- Bohn, H. & Inman ,R.P. (1996). **Balanced budget rules and public deficits: evidence from the US states**. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, (45) , 13-76.
- Council of Europe. (1986). **The Response of Local Authorities to Central Government Incitement to Reduce Expenditure**, Study Series Local and Regional Authorities in Europe, No.37 (Strasbourg).
- Council of Europe. (1994). **Definition and Limits of the Principle of Subsidiary, Local and Regional Authorities in Europe**, No.55 . Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (1997). **Local Finance in Europe, Local and Regional Authorities in Europe**, No.61, Strasbourg: Council of Europe.
- Dillinger, W. & Webb, S. (1999). **Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil**, Policy Research Working Paper 2121, Washington, D.C.: World Bank.
- Gramlich, E. (1976). **The New York City fiscal crisis: what happened and what is to be done?** *American Economic Review, Papers and Proceedings*, (66), 415-429.
- Inman, R.P. (2003). **Transfers and bailouts: enforcing local fiscal discipline with lessons from US Federalism**. In J. Rodden, G.S. Eskeland, and J. Litvack (Eds.), **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**, (pp. 35-83) Cambridge, MA: MIT Press.
- Jackman, R. (1988). **Local government finance and macroeconomic policy**. In S.J. Bailey and R. Paddison (Eds.). **The Reform of Local Government Finance in Britain**, (pp. 172-89). London: Routledge.
- Jin, Jing and Heng-fu Zou. (2003). **Soft-budget constraint and local government in China**. In J.Rodden, G.S. Eskeland, and J. Litvack (Eds.), **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**, (pp. 289-323).Cambridge, MA: MIT Press.
- Kornai, J. (1986). **The soft budget constraint**. *Kyklos*, (39), 3-30.
-

- Lall, R. & Hofman, B. (1995). Decentralization and government deficits in China. In J. Roy, (Ed.), *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.
- Maskin, E. (1996). **Theories of the soft budget constraint** . *Japan and the World Economy*, 8(2), 125-133.
- Nathan, R.P. & Adams, C. (1976). Understanding central city hardship. *Political Science Quarterly*, (91), 47-62.
- Porterba, J.M. & Reuben, K.S. (1999). **Fiscal Rules and State Borrowing Costs: Evidence from California and Other States**, San Francisco: Public Policy Institute of California.
- Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, (10), 201-220.
- Qian, Y. & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.
- Rodden, J., Eskeland G.S. & Litvack J. (Eds.). (2003). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ter-Minassian, T. (1996). Borrowing by subnational governments: issues and selected international experiences. *IMF Paper on Policy Analysis and Assessment PPA/96/4*, Washington, D.C. n.p.
- Ter-Minassian, T. & Craig, J. (1997) .Control of subnational government borrowing . In T. T. Minnassian (Ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice: A Collection of Essays*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Tirole, J. (1994) . The internal organization of government. *Oxford Economic Papers*, (46), 1-29.
- Wetzel, D. & Papp A., (2003) . Strengthening hard budget constraints in Hungary . In J. Rodden, G. S. Eskeland & J. Litvack (Eds.). (2003). **Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints**. (pp. 393-428) Cambridge, MA: MIT Press.
- Wibbes, E. (2000). Federalism and the politics of macroeconomic policy and performance. *American Journal of Political Science*, (44), 687-702.
-