

ปมปัญหาการก่อหนี้ ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม*

ผศ. ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ**

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอข้อเท็จจริงและปมปัญหาเกี่ยวกับการก่อหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ ซึ่งปรากฏเป็นข่าวว่ามีการก่อหนี้จากธนาคารกรุงไทยเป็นจำนวนเงิน ๑๔ ล้านบาทในปี ๒๕๕๘^๑ ผลการศึกษาพบว่าปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ มี ๔ ประการที่สำคัญ ได้แก่ การทำหน้าที่ด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องใน อบต. เกิดความบกพร่อง กลไกที่กำกับดูแลและตรวจสอบด้านการเงินการคลังของ อบต. ยังมิได้ทำหน้าที่โดยสมบูรณ์ ระบบการเงินการบัญชีของท้องถิ่นไม่สามารถนำเสนอข้อมูลฐานะทางการเงินและผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของ อบต. ได้อย่างถูกต้องและชัดเจน และโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นให้อำนาจฝ่ายบริหารเข้มแข็งจนปราศจากซึ่งการถ่วงดุลการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงระบบงบประมาณและการบัญชีท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล พัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเชื่อถือได้ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกการตรวจสอบและการกำกับดูแลท้องถิ่น และส่งเสริมธรรมาภิบาลด้านการคลังท้องถิ่นให้เข้มข้นมากขึ้นต่อไป

* ผู้เขียนขอขอบคุณศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น (CLIG) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาค้นคว้า ท่านผู้อ่านสามารถหาคำแนะนำหรือติดต่อผู้เขียนได้ที่ weerasak.k@chula.ac.th

** อาจารย์ประจำ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์ “วุ่นแล้ว ! อบต.กู้เงินแบงก์ ชู้ชั่ว ไม่มีระเบียบ มท.รองรับไว้วินัยหนี้ท่วม หวั่นล้มละลาย” ฉบับวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ หรือคอลัมน์ “แบงก์ออกกฎเหล็ก ห้าม อบต.กู้เงิน หลังถูกขู่ฟ้องไม่ชอบ ท้องถิ่นปั่นป่วนหนัก” ฉบับวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

ความเบื้องต้น

คงไม่มีใครคาดคิดมาก่อนว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ภายใต้โครงสร้างการกำกับดูแลและกฎระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยบังคับใช้กับ อบต. แห่งต่างๆ ในปัจจุบัน แต่สิ่งที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พบว่า อบต.น้ำก่ำ (ปัจจุบันยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำแล้ว) อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม ได้จัดทำโครงการพัฒนาตำบลขึ้นในช่วงปลายปี ๒๕๔๗ จำนวน ๒๑ โครงการ และได้รับอนุมัติเงินกู้จากธนาคารกรุงไทย (สำนักงานธุรกิจสกลนคร) เป็นจำนวนเงิน ๑๔.๐ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ จากนั้น อบต.น้ำก่ำได้ลงมือดำเนินโครงการพัฒนาด้านต่างๆ จนแล้วเสร็จในปีเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่ถูกเปิดเผยขึ้นต่อสาธารณะเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเมื่อต้นปี ๒๕๕๕ ว่าการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำในปี ๒๕๔๘ กระทำการโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่รองรับการกู้เงินของ อบต. การก่อหนี้ดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันต่อ อบต.น้ำก่ำ และในที่สุดส่งผลให้ภาระหนี้ตกเป็นของส่วนบุคคลที่ค้ำประกันการกู้เงินในสมัยนั้น ซึ่งได้แก่ นายก อบต. ปลัด อบต. และหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต. รวมทั้งสิ้นจำนวน ๓ คน และปัจจุบัน (ณ เดือนเมษายน ๒๕๕๖) ธนาคารกรุงไทยยังไม่สามารถติดตามทวงถามการชำระภาระหนี้ดังกล่าวได้แต่ประการใด

เรื่องราวที่เกิดขึ้นนี้มีความผิดปกติหลายประการที่ควรถ่ายทอดเป็นบทเรียนให้แก่ อบต. และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อื่นๆ รวมถึงเป็นบทเรียนให้แก่รัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นับตั้งแต่ความผิดปกติในประเด็นที่ว่า การก่อหนี้ในระยะยาว

ของ อบต. ซึ่งเป็น อปท. ขนาดเล็กในพื้นที่ชนบท มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด กลไกการควบคุมและถ่วงดุลภายใน อบต. เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎหมายมีข้อจำกัดหรือไม่อย่างไร ตลอดไปจนถึงระบบการตรวจสอบและกำกับดูแล อบต. โดยองค์กรภายนอกมีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใดจึงเปิดช่องให้ อบต.น้ำก่ำสามารถกู้เงินจากสถาบันการเงินได้สำเร็จดังนี้ เป็นต้น

บทความนี้จึงต้องการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำว่าเป็นเช่นใด ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นได้อย่างไร มีกระบวนการการก่อหนี้และมีพัฒนาการของปัญหาในลักษณะเช่นใด และมีตัวแสดงใดบ้างที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์มาจากการรวบรวมข้อมูลภาคสนาม การประมวลข้อเท็จจริงจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ดังกล่าวทั้งทางตรงและทางอ้อม จากนั้นผู้เขียนจึงนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและสภาพข้อจำกัดต่างๆ ที่นำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว และประมวลเป็นข้อเสนอแนะในการป้องกันเหตุการณ์ในลักษณะเดียวกันนี้มิให้เกิดขึ้นได้อีกในอนาคตต่อไป

ทำไมกรณี อบต.น้ำก่ำ จึงมีความสำคัญสำหรับท้องถิ่นไทย?

หากเรามองประเด็นปัญหาของ อบต.น้ำก่ำแบบผิวเผินว่าเป็นการก่อหนี้โดยไม่มีอำนาจดำเนินการ และเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นกับ อบต. แห่งอื่นๆ และเป็นสิ่งที่ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเลยกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เนื่องจากองค์กรทั้งสองประเภทหลังนี้สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ตามกฎหมาย

อยู่แล้ว เราก็อาจเห็นว่าปัญหาของ อบต. น้ำก่ำไม่มี ความสำคัญมากพอที่จะต้องวิเคราะห์ทำความเข้าใจแต่ ประการใด ซึ่งส่วนราชการหลายแห่งที่เกี่ยวข้อง โดยตรงในเรื่องนี้ โดยเฉพาะกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นและหน่วยกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับพื้นที่ (อำเภอธาดูปทุม) ต่างเห็นว่ากรณีปัญหาดังกล่าวสิ้นสุด แล้วเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เป็นการก่อกำหนดโดยมิชอบ^๒ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงมิได้ ให้ความสนใจมากนัก และมีได้ดำเนินการมาตรการใดๆ เพื่อป้องกันมิให้เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นอีกในอนาคต

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงกรณีของ อบต. น้ำก่ำ เป็นเพียงปลายเหตุของปัญหาประการหนึ่งเท่านั้น เกี่ยวกับการก่อกำหนดของ อบต. และหากได้พิจารณา ถึงสาเหตุของปัญหาในรายละเอียด (จะนำเสนอลำดับ ต่อไป) เกี่ยวกับโครงสร้างรายได้ที่ อบต. ยังไม่สามารถ พึ่งพาตนเองได้ในปัจจุบัน ผู้บริหารท้องถิ่นมีความ หละหลวมในการก่อกำหนดและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง ระบบงบประมาณและการรายงานข้อมูลการ เงินการบัญชีของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการแสดง ฐานะทางการเงินที่แท้จริง และมีข้อบกพร่องในระบบ กำกับดูแลด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นแล้วนั้น จะพบว่า อบต. แห่งต่างๆ ล้วนประสบปัญหาและ ข้อจำกัดต่างๆ ดังกล่าวด้วยกันทั้งสิ้น และต่างพบกับ แรงกดดันจากภายในที่จะนำไปสู่การก่อกำหนดในระยะ ยาวได้ไม่มากนัก

ดังนั้น หากปัจจัยที่เป็นสาเหตุหลักของปัญหาการ ก่อกำหนดของ อบต. น้ำก่ำยังมิได้รับการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาในลักษณะเดียวกันหรือในลักษณะใกล้เคียงกัน

ก็อาจเกิดขึ้นได้อีกกับ อบต. แห่งอื่นๆ ในอนาคต กรณี ของ อบต. น้ำก่ำจึงเป็นปัญหาร่วมกัน (shared problem) ของท้องถิ่นไทย ซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยใน ระดับโครงสร้างและเกิดจากข้อบกพร่องของกลไกการ ทำงานและระบบปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังเกิด จากข้อบกพร่องในการทำหน้าที่ของตัวแสดงต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังและ การก่อกำหนดของ อบต. ด้วยเหตุนี้ การหิยยกประเด็น ปัญหาของ อบต. น้ำก่ำมาวิเคราะห์และทำความเข้าใจ ให้ชัดเจนจึงมีความจำเป็น และย่อมก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการก่อกำหนด และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของ อบต. อีกทั้งยังสามารถให้ข้อมูลสำคัญสำหรับการพัฒนา กลไกการทำงานและระบบการตรวจสอบดูแลด้าน การเงินการคลังและการก่อกำหนดของ อบต. ได้อย่าง เหมาะสมต่อไป

สืบเสาะเรื่องราว และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

เรื่องราวของ อบต. น้ำก่ำสามารถสืบย้อนกลับไปได้ ตั้งแต่ราวปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๗ เมื่อครั้งที่นายก อบต. น้ำก่ำในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการ พัฒนาตำบลอย่างกว้างขวาง เพื่อเพิ่มศักยภาพของ อบต. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการ ประชาชนในชุมชนกึ่งชนบทที่มีจำนวนประชากรราว ๑.๑ หมื่นคน อันประกอบไปด้วย ๒๐ หมู่บ้าน มีพื้นที่ รับผิดชอบ ๕๔ ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการ

^๒ ประมวลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ “ถอดรหัสการก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณี อบต. น้ำก่ำ จ.นครพนม” จัดโดย ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ เวลา ๑๓.๓๐-๑๗.๐๐ น. ณ ห้องประชุมเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และประมวลจากเนื้อหาการ สัมภาษณ์นายอำเภอธาดูปทุมโดยผู้เขียน และจากข่าวหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน คอลัมน์ “แบงก์ออกกฎเหล็ก ห้าม อบต.กู้เงิน หลังกฤษฎีกาฟันธงไม่ชอบ ท้องถิ่นปั่นป่วนหนัก” ฉบับวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕

อำเภอธาตุพนมราว ๑๐ กิโลเมตร มีขนาดงบประมาณรายรับจริงในปี ๒๕๔๗ ราว ๒๑.๖ ล้านบาท (รวมเงินอุดหนุนราว ๑๑.๒ ล้านบาท) และมีจำนวนเงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ราว ๑๐.๙๕ ล้านบาท

โครงการพัฒนาที่ผู้บริหาร อบต.น้าก้าจัดทำขึ้นตามแผนกู้เงินมีจำนวน ๒๑ โครงการและกระจายตัวไปตามหมู่บ้านต่างๆ ทั้ง ๒๐ แห่ง ซึ่งประกอบไปด้วยโครงการปรับปรุงผิวถนนลาดยางแอสฟัลติก ๑๓ โครงการ รวมพื้นที่ผิวถนน ๒๔,๐๐๐ ตารางเมตร (ตร.ม.) มูลค่าโครงการรวม ๘.๖๔ ล้านบาท โครงการสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ๖ โครงการ รวมพื้นที่ผิวถนน ๖,๑๓๕ ตร.ม. มูลค่า ๒.๖๙๖ ล้านบาท โครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำจำนวน ๑ โครงการ ความยาว ๑๐๐ เมตร กว้าง ๐.๕๐ เมตร มูลค่า ๐.๒๐ ล้านบาท และโครงการก่อสร้างร้านค้าชุมชนซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า ๓๐๐ ตร.ม. มูลค่า ๑.๙๔๔ ล้านบาท รวมทั้งสิ้นใช้งบประมาณ ๑๓.๔๘ ล้านบาท ทั้งนี้จึงสังเกตว่าไม่มีโครงการกู้เงินเพื่อนำมาก่อสร้างอาคารสำนักงาน อบต.แห่งใหม่แต่อย่างใด

ต่อจากนั้น ในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ คณะผู้บริหาร อบต. จึงนำญัตติเรื่องการกู้เงินเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาตำบลเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต.น้าก้าเพื่อขออนุมัติ โดยนายก อบต. ให้เหตุผลประกอบการก่อหนี้ว่ามีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเร่งด่วน และอธิบายว่า อบต. สามารถทำการก่อหนี้ได้ตามมาตรา ๘๓ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ทั้งนี้ ในการประชุมสภา อบต. ดังกล่าวมีสมาชิกจำนวน ๒ ท่านที่อภิปรายท้วงติงการกู้เงินเนื่องจากเห็นว่าจะมีผลต่อการสร้างหนี้สินให้แก่ อบต. และมีผลผูกพันต่อการชำระหนี้คืนในระยะยาว อีกทั้งยังไม่มีคามชัดเจนว่า การก่อหนี้ดังกล่าวมีรายละเอียด

การใช้เงินและมีวิธีชำระหนี้คืนเช่นใด แต่อย่างไรก็ดีในการประชุมสภา อบต. ดังกล่าวไม่มีสมาชิกท่านใดที่ท้วงติงหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจในการก่อหนี้ของ อบต.

และเมื่อนายก อบต. อธิบายเพิ่มเติมต่อที่ประชุมสภา อบต. ว่ามีความจำเป็นต้องจัดทำโครงการพัฒนาให้แล้วเสร็จโดยเร่งด่วนและต้องการเห็นผลงานเป็นรูปธรรมโดยที่ไม่สามารถงบประมาณประจำปีได้ โดยเฉพาะการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง ความยากจน และการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน อีกทั้งยังอธิบายต่อที่ประชุมฯ ว่าการก่อหนี้ดังกล่าวจะไม่เป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้แก่ อบต. ในอนาคต เพราะจะชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลา ๔ ปี โดยใช้เงินรายได้ประจำปีของ อบต.น้าก้าเอง ในที่สุด ที่ประชุมสภา อบต.น้าก้ามีมติเห็นด้วย ๓๐ เสียง กับญัตติการกู้เงินจำนวน ๑๓.๔๘ ล้านบาท ไม่เห็นด้วยจำนวน ๓ เสียง และงดออกเสียงจำนวน ๓ เสียง

หลังจากนั้น อบต.น้าก้าจึงได้ประสานงานกับธนาคารรัฐจำนวน ๓ แห่งเพื่อขอรับเงินกู้ ซึ่งประกอบไปด้วยธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) และธนาคารกรุงไทย แต่ได้รับการปฏิเสธจากธนาคารออมสินและ ธกส. โดยที่ธนาคารออมสินให้เหตุผลว่าธนาคารไม่พร้อมที่จะอนุมัติสินเชื่อ ส่วน ธกส. แจ้งว่าธนาคารไม่มีนโยบายให้สินเชื่อแก่ อบต. ในทางกลับกัน ธนาคารกรุงไทยแจ้งให้ อบต. น้าก้านำเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการและวงเงินกู้ที่ต้องการให้แก่ธนาคารพิจารณา จากนั้น อบต.ได้รับการแจ้งด้วยวาจาจากเจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารกรุงไทยว่าสามารถให้เงินกู้แก่ อบต. ได้ แต่ขอให้พิจารณาวงเงินกู้ที่เหมาะสมในภายหลัง ดังนั้น อบต.น้าก้าจึงได้ทำจดหมายที่ นพ ๗๕๒๐๑/๑๕๔ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ส่งถึงนายอำเภอ

ธาตุพนมเพื่อขอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการพัฒนาตำบลด้วยวิธีการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย (สำนักงานธุรกิจสากลนคร)

หลังจากนั้นอีกไม่นาน อบต.น้ำก่ำได้ทำหนังสือขอกู้เงินกับสำนักงานธุรกิจสากลนคร ธนาคารกรุงไทย ตามจดหมายที่ นพ ๗๕๒๐๑/๑๕๖ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ในวงเงิน ๑๔.๐ ล้านบาท และหลังจากที่ได้ทำหนังสือขออนุมัติกู้เงินจากธนาคารกรุงไทยไปแล้ว ๒ วัน อบต.น้ำก่ำถึงได้รับหนังสือจากนายอำเภอธาตุพนม ที่ มท ๐๘๓๓.๘/๖๓๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการพัฒนาของ อบต.น้ำก่ำ โดยเน้นให้ อบต.ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ พร้อมกันนี้ข้อความในหนังสือดังกล่าวยังระบุว่านายอำเภอธาตุพนมรับทราบแล้วว่า อบต.น้ำก่ำจะดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ โดยขอรับการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย และรับทราบแล้วเช่นกันว่าเรื่องการกู้เงินดังกล่าวผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภา อบต.น้ำก่ำเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

อนึ่งมีประเด็นที่น่าสังเกตว่าข้อความในจดหมายขออนุมัติเงินกู้ที่ อบต.น้ำก่ำส่งถึงธนาคารกรุงไทยนั้น นอกจากจะกำหนดวงเงินกู้เป็นจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่แตกต่างไปจากยอดที่ได้รับอนุมัติจากสภา อบต.น้ำก่ำในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ แล้วนั้น ยังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงื่อนไขการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเป็นระยะเวลา ๑๒ ปี (ให้ส่งคืนทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นจนครบจำนวน) ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่แตกต่างไปจากคำอธิบายเรื่องการชำระคืนเงินต้นที่นายก อบต. ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมสภา อบต. ว่าจะดำเนินการให้เรียบร้อยภายในเวลา ๔ ปี อีกประการหนึ่งด้วย

ในที่สุด ธนาคารกรุงไทยอนุมัติเงินกู้ให้แก่ อบต.น้ำก่ำจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาทในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยกำหนดเงื่อนไขการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยดังนี้ (๑) เงินต้นแบ่งชำระ ๑๒ งวด ภายในเดือนธันวาคมของทุกปี เริ่มชำระเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้แบ่งชำระทุกเดือนในอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปี และเริ่มชำระตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘ (๓) การผ่อนชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจะสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ และธนาคารได้กำหนดให้มีบุคคลค้ำประกัน ๓ รายได้แก่ นายก อบต.น้ำก่ำ ปลัด อบต.น้ำก่ำ (รักษาการโดยท้องถิ่นอำเภอธาตุพนม) และหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต.น้ำก่ำ และกำหนดเงื่อนไขให้ อบต. รับเงินกู้เป็นงวดๆ ตามเงื่อนไขการเบิกถอนเงินกู้ (ตามงวดการจัดซื้อจัดจ้าง-ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ)

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงนั้น ธนาคารกรุงไทยได้โอนเงินเข้าบัญชีเงินกู้ของ อบต. น้ำก่ำเต็มจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาทในวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ (ระยะเวลา ๖ วันหลังจากการอนุมัติเงินกู้) และ อบต.น้ำก่ำได้เบิกเงินเข้าบัญชีของ อบต. ในวันเดียวกัน โดยที่ธนาคารมิได้มีการแบ่งการเบิกจ่ายเงินกู้เป็นงวดๆ ตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการตั้งแต่วันที่ทางธนาคารได้กำหนดขึ้นแต่ประการใด ในประเด็นนี้เจ้าหน้าที่สืบเชื้อของธนาคารให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีความเชื่อถือในฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งของ อบต. และมีความรู้จักคุ้นเคยและเชื่อถือในตัวนายก อบต. น้ำก่ำ จึงได้ดำเนินการเบิกเงินกู้ให้เต็มจำนวนในคราวเดียว^๓

นับตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา อบต.น้ำก่ำปฏิบัติตนเป็นลูกหนี้ที่ดีของธนาคารกรุงไทย

^๓ สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สืบเชื้อที่ดูแลการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ วันอังคารที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ระหว่างเวลา ๙.๐๐-๑๐.๔๕ น. และเนื่องจากผู้เขียนบทความเกรงว่าข้อมูลดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลทางลบต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงขอไม่เปิดเผยนามของเจ้าหน้าที่สืบเชื้อท่านนี้

มาโดยตลอด โดยที่ อบต. ชำระดอกเบี้ยเงินกู้ทุกเดือนต่อเนื่องกัน และในเดือนธันวาคม ๒๕๔๘ ได้นำส่งเงินต้นเงินกู้งวดที่ ๑ จำนวน ๑,๒๕๐,๗๘๙.๘๔ บาท (คงเหลือเงินต้น ๑๒,๗๔๙,๒๑๐.๑๖ บาท) อีกทั้งในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ อบต.นํ้าก้าได้ตั้งรายการชำระหนี้เงินต้นเงินกู้จำนวน ๔.๐ ล้านบาทและดอกเบี้ยเงินกู้จำนวน ๑.๐๒ ล้านบาท

ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (บรรจุไว้ในรายจ่ายงบกลาง) ในด้านของการดำเนินโครงการเมื่อ อบต.นํ้าก้าได้เบิกเงินกู้ไปแล้วนั้นก็ได้เร่งลงมือดำเนินโครงการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยที่มีการเบิกจ่ายเงินงวดแรกในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘ (ใช้เวลาราว ๓๐ วันหลังจากที่ได้รับอนุมัติเงินกู้) ต่อเนื่องไปจนถึงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่ง อบต.ได้ดำเนินโครงการพัฒนาทั้งสิ้นจำนวน ๓๗ โครงการ

รวมเงิน ๑๓,๘๗๕,๕๓๔ บาท และในระหว่างนี้ อบต.นํ้าก้าได้รายงานความคืบหน้าในการเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ให้แก่สำนักงานธุรกิจสกลนคร ธนาคารกรุงไทยได้รับทราบเป็นระยะๆ อาทิ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ อบต.นํ้าก้ารายงานว่ามีโครงการพัฒนาตำบลไปแล้วจำนวน ๒๖ โครงการ คิดเป็นเงิน ๑๐,๘๗๘,๕๓๔ บาท เป็นต้น ในภาพรวมนั้น โครงการพัฒนาของ อบต.นํ้าก้าที่ได้ดำเนินการแล้วเสร็จโดยใช้เงินกู้จากธนาคารกรุงไทยสามารถแจกแจงได้ดังตารางที่ ๑ ต่อไปนี้ ทั้งนี้พึงสังเกตว่าโครงการที่ดำเนินการจริงแตกต่างจากข้อเสนอโครงการที่ผู้บริหาร อบต.นํ้าก้าขออนุมัติจากสภา อบต. จากนายอำเภอธาตุพนม และจากธนาคารกรุงไทยมากพอสมควร ทั้งในด้านประเภทและจำนวนโครงการ

ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบโครงการที่ อบต.นํ้าก้าขออนุมัติเงินกู้กับโครงการที่ อบต.นํ้าก้าดำเนินการจริงในปี ๒๕๔๘

โครงการที่ อบต.นํ้าก้าขออนุมัติเงิน			โครงการที่ อบต.นํ้าก้าดำเนินการจริง		
ประเภท	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน	ประเภท	จำนวนโครงการ	จำนวนเงิน
ถนนลาดยาง	๑๓	๘,๖๔๐,๐๐๐	ถนนลาดยาง	๑๒	๖,๘๙๗,๖๕๙
ถนน คสล.	๖	๒,๖๙๖,๐๐๐	ถนน คสล.	๖	๙๗๘,๓๐๐
รางระบายน้ำ	๑	๒๐๐,๐๐๐	รางระบายน้ำ	๑	๑๘๗,๙๐๐
ร้านค้าชุมชน	๑	๑,๙๔๔,๐๐๐	ร้านค้าชุมชน	-	-
			รถบรรทุกน้ำและถังรองน้ำฝน	๒	๓,๒๕๘,๐๐๐
			อุดหนุนเกษตรกร/อุดหนุน อปพร.	๒	๑,๐๘๕,๒๐๐
			สร้างปั้มน้ำมันชุมชน	๔	๕๘๘,๔๗๘
			ศาลาเอนกประสงค์	๒	๒๒๐,๕๐๐
			ถนนลูกรังและรางระบายน้ำ	๒	๑๙๘,๐๐๐
			คลองส่งน้ำ	๑	๑๐๙,๐๘๗
			เตาเผาศพ/เตาเผาขยะ	๒	๑๔๙,๐๐๐
			จัดซื้อเฟอร์นิเจอร์ (ชุดรับแขก เก้าอี้)	๓	๑๙๓,๔๐๐
รวม	๒๑	๑๓,๔๘๐,๐๐๐	รวม	๓๗	๑๓,๘๗๕,๕๓๔

ที่มา: ประมวลจากเอกสารสรุปรายละเอียดโครงการขอกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย เอกสารรายละเอียดโครงการงบประมาณเงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทยที่ดำเนินการแล้ว ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ และเอกสารข้อมูลงบประมาณรายจ่ายที่เบิกจ่ายจากโครงการเงินกู้ยืมธนาคารกรุงไทย (ทั้งหมดเป็นเอกสารถ่ายสำเนาจาก อบต.น้ำก่ำที่ผู้เขียนบทความรวบรวมขึ้นราวเดือนมิถุนายน ๒๕๕๕)

ในช่วงปลายปี พ.ศ.๒๕๔๘ นี้เอง นายก อบต.น้ำก่ำ หมดวาระการดำรงตำแหน่งลง และได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ แต่อย่างไรก็ดี นายก อบต.ท่านดังกล่าวได้กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น (ถูกใบแดงจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง) จึงต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ แต่กระนั้นนายก อบต.คนเก่าก็ได้ส่งภรรยาของตนเองลงรับสมัครเป็นนายก อบต. และก็ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายก อบต. คนใหม่ราวต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และในช่วงเวลานี้เองก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงในตำบล อบต.น้ำก่ำด้วยเช่นกัน ธนาคารกรุงไทยจึงได้ปรับปรุงสัญญาเงินกู้โดยเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลผู้ค้ำประกันเงินกู้เป็นรายใหม่ (นายก อบต. คนใหม่และปลัด อบต. คนใหม่) และผู้บริหารท่านใหม่ของ อบต.น้ำก่ำตกลงรับช่วงภาระหนี้เงินกู้ต่อ

लगรายสำหรับ อบต.น้ำก่ำเริ่มขึ้นในช่วงกลางปี พ.ศ.๒๕๔๙ เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง. ภาค ๕) ตรวจพบการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ และได้แจ้งต่อ อบต.น้ำก่ำและต่อนายอำเภอธาตุพนมว่า อบต. ไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อการชำระหนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ นายอำเภอธาตุพนม (ซึ่งเป็นนายอำเภอคนใหม่) จึงได้สั่งการด้วยวาจาให้ อบต.น้ำก่ำถอดรายการรายจ่ายผูกพันดังกล่าวออกจากข้อบัญญัติงบประมาณ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา อบต.น้ำก่ำจึงได้หยุดนำส่งดอกเบี้ยเงินกู้และหยุดส่งเงินต้นเงินกู้ตั้งแต่งวดที่ ๒ และส่งผลให้ธนาคารกรุงไทยติดตามทวงถามการชำระหนี้จาก อบต.น้ำก่ำมาโดยตลอดตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ.๒๕๔๙ จนถึงปลายปี พ.ศ.๒๕๕๑ ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าปรับผิติดชำระหนี้จึงได้พอกพูนเพิ่มขึ้นเรื่อยมา

เหตุการณ์ดูเหมือนจะคลี่คลายลงเมื่อในที่สุดธนาคารกรุงไทยกับ อบต.น้ำก่ำตกลงกันได้ในช่วงต้นปี พ.ศ.๒๕๕๒ ว่าจะใช้กระบวนการทางศาลในการบังคับให้ อบต. ชำระหนี้แก่ธนาคาร จนเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ ธนาคารกรุงไทยจึงได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลจังหวัดนครพนม ต่อจากนั้นในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ศาลจังหวัดนครพนมได้สั่งให้มีการทำสัญญาประนีประนอมและการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ และในวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมและปรับโครงสร้างหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ ซึ่งในวันดังกล่าว อบต.น้ำก่ำมีภาระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเป็น ๑๘,๔๓๗,๘๑๓.๗๓ บาท โดย อบต. สัญญาว่าจะชำระหนี้คงค้างพร้อมดอกเบี้ยเป็นจำนวน ๘ งวด ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนมีนาคม ๒๕๕๖ (ภายหลังได้ปรับเปลี่ยนเป็นภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ แทน)

เหตุบังเอิญทางการเมืองเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งกับ อบต.น้ำก่ำเมื่อคณะผู้บริหาร อบต. หมดวาระการดำรงตำแหน่งในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ซึ่ง อบต.น้ำก่ำยังไม่จัดการเลือกตั้งผู้บริหารคนใหม่ในทันทีเนื่องจากในช่วงเวลานั้นกำลังจะมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ อบต.น้ำก่ำขึ้นเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำ และเมื่อได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ แล้วนั้น ยังต้องรอการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนในที่สุดจึงสามารถจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำได้ในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓ และนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำคนใหม่เข้ารับการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๒๐

เมษายน ๒๕๕๓ โดยที่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งเหนือคณะผู้บริหารชุดเดิมในสมัยที่เป็น อบต.น้ำก่ำได้

ไม่นานนักหลังจากที่ผู้บริหารเทศบาลตำบลน้ำก่ำท่านใหม่เข้ารับตำแหน่ง ธนาคารกรุงไทยยังคงติดตามทวงถามการชำระหนี้เงินกู้อย่างต่อเนื่องจากเทศบาล และขอให้เทศบาลยอมรับสภาพหนี้เมื่อครั้งที่ได้ก่อไว้ในขณะที่เป็น อบต.น้ำก่ำ แต่กระนั้นก็ตาม นายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำ (นายวิระวัฒน์ พุทธวงศ์) ไม่แน่ใจว่าเทศบาลจะสามารถยอมรับสภาพหนี้ดังกล่าวได้ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวหารือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติต่อนายอำเภอธาตุพนม ตามหนังสือเทศบาลตำบลน้ำก่ำ ที่ ๗๕๒๐๑/๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งอำเภอได้หารือผ่านไปยังจังหวัดนครพนม และส่งเรื่องหารือต่อไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) อีกทั้งในขณะเดียวกัน นายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง. ภาค ๕) เกี่ยวกับการดำเนินการตั้งข้อบัญญัติงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ให้แก่ธนาคารกรุงไทยอีกด้วย

หลังจากนั้นในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ สถ. ได้ตอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินกู้ยืมตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๓/๑๑๒๑๙ แจ้งว่าเทศบาลตำบลน้ำก่ำสามารถตั้งเทศบัญญัติเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าเมื่อมีการยกฐานะ อบต. เป็นเทศบาลตำบลแล้วนั้น ตามมาตรา ๔๒ แห่ง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ กำหนดว่า “บรรดางบประมาณ สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลให้อโอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น” ดังนั้นจึงมีข้อสรุปให้อโอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้สินของ อบต.น้ำก่ำไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำด้วย

อย่างไรก็ดี นายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำก็ยังไม่แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติตามคำแนะนำที่ให้ไว้โดย สถ. จึงมิได้ดำเนินการตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ให้กับธนาคารกรุงไทยแต่อย่างใด ส่วนทางด้านเจ้าหนี้ก็นักได้ทำหนังสือที่ สถ.(สน.) ๓๘๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ส่งถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมเพื่อช่วยเร่งรัดให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย โดยมียอดหนี้ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เท่ากับ ๒๑,๖๐๔,๐๘๘.๐๐ บาท (เงินต้นจำนวน ๑๒,๗๔๙,๒๑๐.๑๖ บาท ดอกเบี้ยจำนวน ๘,๘๕๔,๘๗๗.๘๔ บาท) และเร่งรัดให้คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลน้ำก่ำชุดใหม่ลงนามในสัญญายอมรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวโดยเร็ว

เมื่อถูกเร่งรัดจากเจ้าหนี้บ่อยครั้งมากขึ้น นายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำจึงได้ทำหนังสือเพื่อปรึกษาหารือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผ่านอำเภอธาตุพนมและจังหวัดนครพนมอีกครั้งในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ โดยได้เน้นย้ำประเด็นข้อเท็จจริงที่ว่า การก่อหนี้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำเมื่อครั้งที่ยังเป็น อบต. นั้น เกิดขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะมีผลผูกพันต่อบุคคล (อบต.น้ำก่ำในขณะนั้น) ตามมาตรา ๗๗ และ ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่

ในที่สุด สถ. จึงได้นำเรื่องดังกล่าวหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาตามจดหมายที่ มท ๐๘๐๘.๓/๙๖๐๘ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีคำวินิจฉัยข้อหารือดังกล่าวตามหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๒ ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ความสรุปว่า อบต.น้ำก่ำไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในการก่อหนี้ในปี พ.ศ.๒๕๔๘ ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยยังมิได้กำหนดเรื่อง

การกู้เงินของ อบต. เอาไว้ ดังนั้น อบต.น้ำก่ำจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การก่อหนี้ในอดีตจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๘๒๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนเป็นการส่วนตัว และเมื่อไม่เป็นหนี้ผูกพัน อบต.น้ำก่ำ เมื่อมีการยกฐานะ อบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ภาระหนี้จึงมิได้ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ และส่งผลให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำไม่สามารถตั้งงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าวได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นปรากฏเป็นข่าวต้อนรับปีใหม่ พ.ศ.๒๕๕๕ ในหน้าหนังสือพิมพ์ของเช้าวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๕ ในขณะที่คำวินิจฉัยดังกล่าวถูกแจ้งต่อตามสายการบังคับบัญชาถึงนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ และในระหว่างที่คณะผู้บริหารเทศบาลยังมิได้รับหนังสือตอบข้อหารือประเด็นทางกฎหมายดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ภาค ๕ ก็ได้มีหนังสือที่ ตผ ๐๐๓๔ อบ/๐๐๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ส่งถึงนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำ โดยอิงกับความเห็นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๓/๑๑๒๑๙ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีใจความสรุปว่าให้ภาระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำโอนไปเป็นภาระหนี้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ และให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวโดยเร็ว

จวบจนปัจจุบัน เทศบาลตำบลน้ำก่ำยังมิได้ชำระภาระหนี้ดังกล่าวคืนให้แก่ธนาคารกรุงไทยแต่อย่างใด (ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๖) ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้แนะนำให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำปฏิบัติตาม

แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแทน และในส่วนของผู้ที่นั้นก็กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลล้มละลายกลางกับบุคคลทั้ง ๓ ที่ได้ค้ำประกันการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำในอดีต ซึ่งถึงแม้ว่าผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการพัฒนาที่ใช้เงินกู้ดังกล่าวจะตกอยู่กับประชาชนชาวตำบลน้ำก่ำไปแล้วก็ตาม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถเรียกคืนบรรดาทรัพย์สินหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วด้วยได้เช่นกัน เนื่องจากหน่วยงานรัฐต่างมีฐานะคิดว่าในท้ายที่สุดส่วนราชการจะเสียหายไม่ได้

วิเคราะห์ปัญหา การก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ

เรื่องราวการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำจะไม่เกิดขึ้นเลยถ้าหากว่ากลไกและระบบการทำงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการบริหารการเงินการคลังและการก่อหนี้ของ อบต. ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยป้องกันมิให้ อบต. กระทำการโดยไม่เหมาะสมและ/หรือไม่มีอำนาจดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดีข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อตัวขึ้นและเดินหน้าไปเป็นเวลาอย่างน้อยเกือบ ๒ ปี ก่อนที่เรื่องนี้จะถูกตรวจพบโดย สตง.ภาค ๕ ในช่วงกลางปี ๒๕๕๔ คำถามสำคัญก็คือทำไมจึงเป็นเช่นนั้น?

หากเราพิจารณาข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ต้นจะพบว่า การก่อหนี้ของผู้บริหาร อบต.น้ำก่ำมิได้เกิดขึ้นเองโดยลำพังโดยที่มิได้มีหน่วยงานอื่นๆ รับรู้แต่ประการใดในทางตรงกันข้าม การก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบมาโดยตลอดตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุดกระบวนการ นับตั้งแต่การสนับสนุนจากฝ่ายข้าราชการประจำและสภา อบต.น้ำก่ำ ซึ่งเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลภายใน อบต. ไปจนถึงการได้รับ

ความเห็นชอบจากกลไกกำกับดูแลภายนอก ซึ่งได้แก่ อำเภอรุณพนม ท้องถิ่นอำเภอบุ และสถาบันการเงินของรัฐ นอกจากนี้ มีข้อสังเกตอีกว่าระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีของ อบต.นํ้าก้าอาจยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะส่งสัญญาณเตือนเป็นการล่วงหน้า (warning sign) ถึงความผิดปกติในการดำเนินนโยบายการคลังและการก่อหนี้ของ อบต. ได้อย่างฉับพลัน หรือแม้แต่กลไกการตรวจสอบโดย สตง. เองที่ยังไม่ครอบคลุม อบต. ทั้งหมดในแต่ละปี จึงกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่ปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.นํ้าก้าด้วยกันทั้งสิ้น

ดังนั้น หากเราจะผลึกความรับผิดชอบหรือริบด่วนสรุปสาเหตุของปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.นํ้าก้าว่าเกิดจากคณะผู้บริหาร อบต. ในสมัยนั้นแต่เพียงลำพัง ก็ไม่สู้จะถูกต้องหรือเป็นธรรมต่อ อบต.นํ้าก้ามากนัก เพราะถึงแม้ว่าจะมีความเป็นไปได้สูงที่ผู้บริหารของ อบต. เองรับผิดชอบการก่อหนี้ที่ผิดปกติ (ใช้เวลาเพียง ๘๐ วันนับจากวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ ก็ได้ รับเงินกู้มาดำเนินโครงการแรกในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๘) มีพฤติกรรมปกปิดข้อมูลและ/หรือบิดเบือนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจในการก่อหนี้ของ อบต. และรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับแผนการชำระเงินกู้ และมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่เหมาะสม แต่ผู้บริหารของ อบต.นํ้าก้าก็มีได้มีมูลเหตุจูงใจในการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายสร้างชื่อเสียงหรือสถานภาพให้กับ กลไกราชการส่วนท้องถิ่นดังเช่นที่มักเกิดขึ้นกับ อบต. แห่งอื่นแต่อย่างใด อย่างน้อยๆ อบต.นํ้าก้าก็ได้นำเงินกู้ไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายในการก่อสร้างอาคารสำนักงานแห่งใหม่ที่มีขนาดใหญ่โตหรูหรา หากยังคงใช้อาคารสำนักงานชั้นเดียว ซึ่งมีมูลค่าการก่อสร้างเมื่อ

หลายปีมาแล้วราว ๒.๖๗ ล้านบาทเท่านั้น มูลเหตุจูงใจในการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายสำหรับสร้างสถานภาพให้กับกลไกราชการตามแนวคิด Budget Maximization ของ Niskanen (1971) ดังเช่นที่หน่วยกำกับดูแล อบต.นํ้าก้าในปัจจุบันต่างสรุปลงความเห็นและออกมาปฏิเสธความรับผิดชอบกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จึงมิใช่ความจริงทั้งหมด และยังเป็นข้อสรุปที่ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงปมสาเหตุหลักที่นำไปสู่ปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.นํ้าก้าได้แต่อย่างใด

เรื่องราวของ อบต.นํ้าก้าที่ได้รวบรวมไว้ข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่ามีเบื้องหน้าเบื้องหลังที่น่าติดตามหลายประการ มีตัวแสดงที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และมีประเด็นผูกพันซ้อนเงื่อนไขที่ควรได้รับการตีแผ่เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ว่าเรื่องราวของ อบต.นํ้าก้าในปี ๒๕๔๘ เกิดขึ้นได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ อบต. ไม่มีอำนาจในการกู้เงิน แต่ทำไมจึงสามารถกู้เงินได้ และกู้ได้สูงถึง ๑๔.๐ ล้านบาท? ระบบกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทำไม อบต. จึงสามารถเล็ดลอดกลไกที่มีอยู่ได้? ตัวแสดงต่างๆ มีมุมมองในเรื่องดังกล่าวนี้เช่นใด? และระบบปฏิบัติการด้านการเงินการบัญชีและงบประมาณของ อบต. มีรูปร่างก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร? พึงระลึกว่าการวิเคราะห์ในครั้งนี้มีจุดประสงค์เพื่อต้องการคำอธิบายในเชิงวิชาการ โดยที่ผู้เขียนมิได้มีเจตนาที่จะตำหนิหรือกล่าวร้ายแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะ

ในบทความนี้จะมุ่งวิเคราะห์ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.นํ้าก้าโดยใช้กรอบวิเคราะห์เชิงสถาบัน (institutional analysis)^๔ โดยมุ่งเน้นคำอธิบายไปที่

^๔ อาทิ กรอบวิเคราะห์ของ North (1990), Coase (1998) หรือ Williamson (2000) เป็นต้น สำหรับแนวทางการวิเคราะห์อื่นที่อาจใช้ได้ อาทิ การวิเคราะห์ในเชิงพฤติกรรม (behavioral approach) ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักนิยมใช้ในทางสังคมวิทยา ผู้เขียนจึงไม่เลือกใช้แนวทางนี้

กฎกติกา การจัดโครงสร้างเชิงสถาบัน และระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนด (หรือมีอิทธิพลต่อ) แรงจูงใจ การแสดงพฤติกรรม หรือการตัดสินใจของสมาชิกในองค์กร^๕ ดังนั้น ประเด็นวิเคราะห์ปัญหาการก่อกวนของ อบต.น้ำก่ำในครั้งนี้จะรวมถึง (๑) การทำหน้าที่ในด้านการคลังและงบประมาณ (budgetary roles) ของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (๒) ประสิทธิภาพของกลไกกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลังและงบประมาณ (๓) ระบบการบันทึกและรายงานข้อมูลด้านการเงินการบัญชีและการงบประมาณท้องถิ่น และ (๔) โครงสร้างการบริหารงานและโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น ดังมีรายละเอียดบทวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

บทวิเคราะห์ที่ ๑ ปัญหาในการทำหน้าที่ด้านการคลังและงบประมาณ (Budgetary Roles)

โดยทั่วไปการตัดสินใจทางด้านการคลังและงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐประกอบไปด้วยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ซึ่งนักวิชาการด้านการคลังและงบประมาณภาครัฐ อาทิ Wildavsky (1975, 1984), Schick (1988), Aarsaether (1990) และ Good (2007) กล่าวไว้ว่าการตัดสินใจทางงบประมาณที่มีเหตุมีผลภายใต้บริบททางการเมืองแบบประชาธิปไตยจะเกิดจากการทำหน้าที่ของตัวแสดงด้านงบประมาณ ๔ กลุ่มหลัก (four budgetary roles) ที่แสดงบทบาทของตนเองอย่างเหมาะสมและมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งถ้าหากการแสดงบทบาทหน้าที่ของตัวแสดงต่างๆ เกิดความบกพร่อง หย่อนยาน ขัดแย้ง หรือทำหน้าที่ล้ำเส้นซึ่งกันและกัน

แล้ว ฯลฯ ย่อมส่งผลให้การตัดสินใจทางงบประมาณเกิดความผิดพลาดขึ้นได้

บทบาททางงบประมาณ ๔ ด้านที่สำคัญประกอบไปด้วย (๑) บทบาทในการกำหนดความสำคัญเร่งด่วนของประเด็นนโยบาย (priority setter) ซึ่งจะเป็นผู้ที่กำหนดว่านโยบายหรือแผนงานใดมีความสำคัญและควรได้รับการจัดสรรงบประมาณให้มากน้อยเพียงใด (๒) บทบาทของผู้ปฏิบัติงาน/ผู้ใช้จ่ายงบประมาณ (spending advocate) ซึ่งได้แก่ส่วนราชการหรือส่วนงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ดูแล/บังคับใช้กฎหมาย (๓) บทบาทในการดูแลจัดสรรงบประมาณ (budget guardian) คือผู้ที่ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งในบริบทของ อบต. มักได้แก่ฝ่ายแผนและงบประมาณ และฝ่ายการคลังนั่นเอง และ (๔) บทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ (financial watchdog) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีความถูกต้อง โปร่งใส และมีการใช้จ่ายอย่างคุ้มค่ามากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อกวนของ อบต.น้ำก่ำโดยใช้กรอบวิเคราะห์ด้านการทำหน้าที่ทางงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของตัวแสดงหลายประการดังสรุปในตารางที่ ๒ โดยพื้นฐานนั้น การก่อกวนของ อบต.น้ำก่ำเริ่มต้นจากคณะผู้บริหารที่ต้องการเร่งรัดการพัฒนาตำบลตามนโยบายที่หาเสียงไว้ โดยที่นายก อบต. มีมุมมองว่าเป็นสิ่งจำเป็นเร่งด่วนและรอเพียงงบประมาณประจำปีไม่ได้ ดังนั้น อบต. ควรกู้เงินเพื่อ

^๕ North (1990, p. 3-4) ให้นิยามคำว่า Institutions หมายถึง (i) are the rules of the game in a society; (ii) are the humanly devised constraints that shape human interaction; and (iii) define and limit the set of choices of individuals.

นำมาพัฒนาโครงการต่างๆ โดยเห็นว่า อบต. สามารถมีรายได้จากการกู้เงินตามที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ ๘๓ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ และนอกจากนี้ สืบเนื่องจากบุคลิกส่วนตัวของนายก อบต.นํ้าก้าในสมัยนั้นที่เป็นคนใจร้อน และเป็นคนถ้าหากต้องการอะไร ก็จะต้องทำให้ได้ อีกทั้ง

มีมุมมองว่าคนที่ไม่เห็นด้วยคืออุปสรรคต่อการทำงาน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่ผู้กำหนดนโยบายของ อบต. จะทำหน้าที่ของตนเองอย่างเร่งรีบเกินไป และดำเนินโครงการพัฒนาตำบลในระดับ/ขนาดที่เกินกว่าศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กร จึงกลายเป็นมูลเหตุจูงใจในการก่อหนี้ระยะยาวครั้งนี้

ตารางที่ ๒ สรุปปัญหาการทำหน้าที่บกพร่องของตัวแสดงทางงบประมาณใน อบต.นํ้าก้า

บทบาททางงบประมาณ	ตัวแสดง	แรงจูงใจและพฤติกรรมที่เกิดขึ้น
ผู้กำหนดนโยบาย (Priority setter)	นายก อบต. และ คณะผู้บริหาร อบต.	ต้องการดำเนินโครงการตามที่ทำเสี่ยงไว้ (aggressive policy) และเร่งสร้างฐานเสียงทางการเมือง (vote maximization) โดยไม่สนใจการรักษาวินัยทางการคลัง (fiscal indiscipline) อีกทั้งการก่อหนี้ในช่วงปีสุดท้ายก่อนหมดวาระ (political business cycle) จึงเร่งใช้จ่ายเพื่อสร้างผลงาน และคิดว่าเรื่องดังกล่าวจะสามารถจัดการได้ในสมัยต่อไป แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้เกิดปัญหาล้นพลา
ผู้ปฏิบัติงาน/ผู้ใช้จ่ายเงิน (Spending advocate)	ปลัด อบต. (รักษาการ โดยท้องถิ่นอำเภอ) และ ส่วนงานต่างๆ ของ อบต.	เร่งดำเนินโครงการตามความต้องการของผู้บังคับบัญชาฝ่ายการเมือง (ดำเนิน ๓๗ โครงการเสร็จเรียบร้อยในเวลา ๔ เดือนเศษ) โดยมีได้ทักท้วงว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ อบต. สามารถกระทำได้หรือไม่
ผู้คุมกฎทางการคลัง (Budget guardian)	สภา อบต. และ หัวหน้าส่วนการคลัง	มิได้แสดงบทบาทอย่างเข้มข้นในการคุมกฎกติกาและการรักษาวินัยทางการคลัง เพราะให้น้ำหนักกับฝ่ายบริหารเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีอำนาจบริหารบุคคลเหนือข้าราชการ ผู้คุมกฎจึงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เต็มที่
ผู้กำกับดูแลการเงิน (Financial watchdog)	ท้องถิ่นอำเภอ อำเภอ และ สตง.	นโยบายการตรวจสอบและ/หรือการกำกับดูแล อบต. หย่อนยาน และมีการแสดงบทบาทที่ขัดแย้งกันของท้องถิ่นอำเภอที่ไปรักษาการตำแหน่งปลัด อบต. ในวันที่มีการกู้เงิน จึงอาจทำให้การทำหน้าที่กำกับดูแล อบต. เกิดความบกพร่อง

ในทางกลับกัน ผู้ปฏิบัติงานของ อบต.นํ้าก้าก็ได้โต้แย้งนโยบายการกู้เงินและการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หากแต่ยินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของนายก อบต. ตั้งแต่ต้นจนจบ นอกจากนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎกติกาด้านการคลังและงบประมาณก็ได้ทำ

หน้าที่ของตนเองอย่างเข้มข้นทั้งการตรวจสอบที่ต้นทางของการขออนุมัติกู้เงิน การตรวจสอบระหว่างการดำเนินโครงการ และการตรวจสอบติดตามผลงานในขั้นสุดท้ายของฝ่ายบริหาร ดังคำกล่าวจากการสัมภาษณ์ประธานสภา อบต.นํ้าก้าในสมัยนั้นว่า^๖

^๖ สัมภาษณ์ประธานสภา อบต.นํ้าก้าในอดีต วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ เวลา ๘.๓๐-๙.๓๐ น. ณ ที่ทำการเทศบาลตำบลนํ้าก้า

...ตอนนั้นสภาฯ เห็นว่าโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอมาไม่ประโยชน์ และสมาชิกส่วนใหญ่ก็เป็นทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหาร จึงเห็นด้วยกับแนวคิดในการกู้เงิน แต่สภาฯ ไม่ได้สนใจมากนักว่า อบต. มีอำนาจในการกู้เงินหรือไม่ เพราะฟังข้อมูลจากฝ่ายบริหารเรื่องการกู้เงินตามมาตรา ๘๓ ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แล้วเราก็คิดว่า อบต. มีอำนาจในการกู้เงิน จึงให้ความเห็นชอบไปตามขั้นตอน เมื่อเขาทำงานเสร็จ เราก็มองไม่ได้ตามไปเลยว่าทำอะไรไปตรงกับที่ขออนุมัติไว้หรือไม่ แค่อสภาฯ เห็นผลงานที่เป็นรูปธรรมก็พอใจแล้ว...

ข้อจำกัดในการทำหน้าที่ทางงบประมาณประการสุดท้ายเกิดจากผู้กำกับดูแลที่มีได้ป้องกันปัญหาความพยายามในการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำตั้งแต่ต้น ในทางตรงกันข้าม อำเภอรอบนอกกลับให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการของ อบต. ด้วยวิธีการกู้เงิน (ตามหนังสือที่ มท ๐๘๓๓.๘/๖๓๔ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘) จึงทำให้ ผู้บริหาร อบต. น้ำก่ำเดินหน้ากู้เงินจากธนาคารกรุงไทยจนประสบผลสำเร็จ และอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้การทำหน้าที่กำกับดูแลทางงบประมาณเกิดความบกพร่องอาจเป็นเพราะการมีบทบาทที่ทับซ้อนกันของท้องถิ่นอำเภอซึ่งทำหน้าที่รักษาการตำแหน่งปลัด อบต. น้ำก่ำในขณะนั้น จึงอาจก่อให้เกิดการแสดงบทบาทหน้าที่ที่ขัดแย้งกันระหว่างการเป็นผู้ใช้จ่ายเงินกับการเป็นผู้กำกับดูแล ในที่สุดเมื่อผู้กำกับดูแลเป็นผู้ที่ใช้จ่ายเงินเสียเอง ก็อาจส่งผลให้การทำหน้าที่กำกับดูแลเกิดความหละหลวม เพราะอย่างไรเสียมักไม่มีผู้กำกับดูแลคนใดที่จะบอกว่าตนเองใช้จ่ายเงินผิดพลาด เพราะตนเองเป็นผู้ที่ถือกฎกติกาเหล่านั้นนั่นเอง

บทวิเคราะห์ที่ ๒ ความหย่อนยานในการทำหน้าที่ของกลไกกำกับดูแลท้องถิ่น

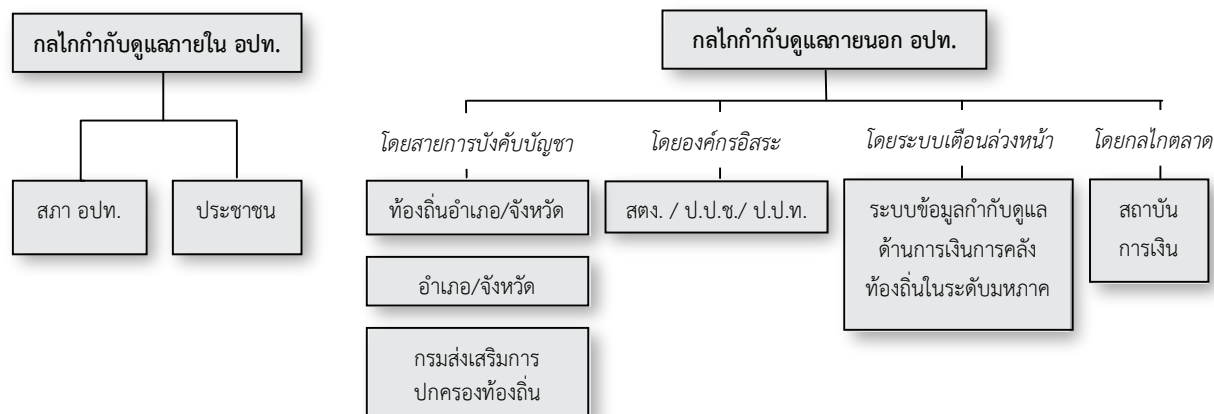
กลไกกำกับดูแลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของ อบต. มีองค์ประกอบสำคัญ ๒ ส่วนดังแสดงในแผนภาพที่ ๑^๗ โดยทั่วไปนั้น กลไกกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเริ่มต้นจากภายใน อบต. ซึ่งได้แก่การตรวจสอบและกำกับดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากภาคประชาชนในฐานะที่เป็นผู้ได้รับบริการสาธารณะและ/หรือได้รับผลกระทบจากการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ในอีกด้านหนึ่ง การกำกับดูแล อบต. อาจเกิดขึ้นจากกลไกการตรวจสอบภายนอก โดยสามารถจำแนกได้เป็น ๔ กลุ่มหลักคือ (๑) การกำกับดูแลตามสายการบังคับบัญชาโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบไปด้วย ท้องถิ่นอำเภอ/จังหวัด อำเภอ/จังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๒) การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ อาทิ สตง. ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. เป็นต้น (๓) การกำกับดูแลโดยระบบข้อมูลด้านการเงินการคลังท้องถิ่นในระดับมหภาค

^๗ ประมวลขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารงานของ อบต. จากกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและกำกับดูแล อบต. และจากหลักทฤษฎีทางการคลังท้องถิ่นและประชาธิปไตยทางการคลังในระดับท้องถิ่น อาทิ จรัส สุวรรณมาลา (๒๕๕๓) หรือ วีระศักดิ์ เครือเทพ (๒๕๕๔, ๒๕๕๕) หรือ Groves and Valente (1994), Kloha et al. (2005), Petersen (1974), Lipnick et al. (1999), หรือ Moody (2004) เป็นต้น

ซึ่งปัจจุบันมีระบบบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LASS) และการรายงานการเบิกจ่ายเงินผ่านระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบ

อิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) และ (๔) การกำกับดูแลการก่อหนี้ของ อบต. โดยกลไกตลาด ซึ่งปัจจุบันได้แก่สถาบันการเงินต่างๆ ทั้งของรัฐและเอกชน

แผนภาพที่ ๑ กลไกกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ และการก่อหนี้



ที่มา: ประมวลขึ้นโดยผู้เขียน

เมื่อได้วิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับกรณีการก่อหนี้ของ อบต.นํ้ากําครั้งนี้พบว่ากลไกกำกับดูแลด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องยังขาดซึ่งประสิทธิภาพและ/หรือมิได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้ในด้านแรก เมื่อพิจารณาการทำหน้าที่กำกับดูแลฝ่ายบริหารโดยสภา อบต.นํ้ากําพบว่ายังมีข้อจำกัดพอสมควร โดยเฉพาะในประเด็นที่สภาฯ มิได้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับความเหมาะสมและความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินโครงการพัฒนาตำบลของนายก อบต. ในช่วงปีสุดท้ายก่อนที่จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง อีกทั้งฝ่ายสภาฯ มิได้ตั้งคำถามหรือดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจในการก่อหนี้ของ อบต. ให้เกิดความชัดเจนก่อนที่จะลงมติให้ความเห็นชอบการก่อหนี้เหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อวงเงินในการก่อหนี้มีสูงถึง ๑๔.๐ ล้านบาท และยอมก่อให้เกิดภาระผูกพันต่อ อบต. (และคณะผู้บริหารชุดใหม่) ต่อไปอีกหลายปี

ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าสมาชิกสภา อบต.นํ้ากําส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร (ซึ่งเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นกับ อบต. ส่วนใหญ่ด้วยเช่นกัน) จึงเห็นด้วยกับแนวคิดของนายก อบต. ในการกู้เงินเพื่อนำมาพัฒนาตำบลนํ้ากํา และเชื่อถือข้อมูลที่ชี้แจงโดยนายก อบต. เกี่ยวกับอำนาจในการกู้เงินตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมิได้เคร่งครัดต่อการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้งก่อนและหลังการดำเนินโครงการแต่อย่างใด และถึงแม้ในภายหลังจะพบว่าวงเงินกู้ เงื่อนไขในการชำระเงินกู้ และโครงการพัฒนาตำบลที่ได้ดำเนินการจริง จะแตกต่างไปจากข้อมูลที่นายก อบต. แจ้งไว้ต่อฝ่ายสภาฯ แต่ความคลาดเคลื่อนดังกล่าวก็มิได้รับการทักท้วงแต่ประการใด สมาชิกสภา อบต.นํ้ากําส่วนใหญ่กลับมองว่า “...ขอให้เห็นผลงานที่เป็นรูปธรรมของนายกฯ ตามที่ได้หาเสียงไว้ก็พอใจแล้ว ส่วนเรื่องที่ว่านายกฯ จะหาเงินมาอย่างไร จะก่อหนี้ได้

หรือไม่ก็ได้สนใจ เพราะไม่ใช้อำนาจของสภา...”^{๔๔}

การที่สภา อบต.น้ำก่ำได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างเต็มที่ และมีมุมมองที่คลาดเคลื่อนว่าอำนาจหน้าที่ของสภา ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้านการเงินการคลังและการงบประมาณมีอย่างจำกัดดังเช่นที่เกิดขึ้นนี้ จึงสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงและ/หรือทบทวนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องกำกับดูแลและตรวจสอบฝ่ายบริหารด้านการเงินการคลัง นโยบายการก่อหนี้ การรักษาวินัยทางการเงินการคลัง และการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ฯลฯ การปล่อยให้ อำนาจด้านการเงินการคลังตกอยู่ในมือของคณะ

ผู้บริหาร อบต. แต่เพียงลำพังย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการดำเนินนโยบายการเงินการคลังและ/หรือการก่อหนี้ระยะยาวที่ผิดพลาดดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นแล้วกับ อบต.น้ำก่ำนั่นเอง

ในอีกด้านหนึ่ง ภาคประชาชนเองก็ได้ให้ความสนใจต่อการตรวจสอบติดตามการทำงานของผู้บริหาร อบต.น้ำก่ำอย่างเข้มข้นนัก ซึ่งเหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับที่มาและประเภทรายได้ของ อบต. และรวมถึงข้อเท็จจริงที่ว่าชาวบ้านทั่วไปมักไม่ทราบว่า อบต. มีอำนาจในการกู้เงินหรือไม่หรือจะต้องพิจารณาโดยใช้กฎหมายฉบับใด ซึ่งในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๘ นั้น ชาวบ้านอธิบายว่า^{๔๕}

...ไม่ได้รับแจ้งจาก อบต.น้ำก่ำว่าเงินที่นำมาใช้ในการทำโครงการมาจากการกู้เงิน เราเข้าใจเพียงแค่ว่า อบต. มีงบประมาณอยู่ก่อนแล้วหรือสามารถวิ่งหางบประมาณเพิ่มมาได้ จึงไม่ได้ว่าอะไร.... ส่วนตอนทำประชาคม ก็ได้ข้อเสนอโครงการแบบหนึ่งที่เอาไปบรรจุในแผนสามปีแล้ว แต่ตอนที่ อบต. ทำโครงการจริงๆ ก็แตกต่างไปจากที่ชาวบ้านต้องการ แต่พวกเขาก็ไม่ได้ติดใจอะไร ชาวบ้านมองเพียงแค่ว่าได้โครงการอะไรมาก็เอา ดีกว่าไม่ได้อะไรเลย.... (ข้อความเน้นตัวหนาโดยผู้เขียน)

กว่าที่ประชาชนชาวน้ำก่ำจะทราบความจริงว่า อบต. ได้กู้เงินมาทำโครงการจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาท ก็เมื่อตอนที่มีการหาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ.๒๕๕๓ ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านไปแล้วร่วม ๕ ปี เพราะวาประเด็นการกู้เงินของ อบต. ในอดีตถูกนำมาใช้ในการโจมตีกันทางการเมืองระหว่างผู้สมัครที่เป็นผู้บริหาร อบต. เดิมกับผู้สมัครรายใหม่นั้นเอง ประชาชนทั่วไปในตำบลน้ำก่ำก็ไม่ร่วมมือให้ข้อมูลกับผู้เขียนเนื่องจากมองว่าเรื่องนี้เกิดขึ้นนานแล้ว และมอง

ว่าหนี้สินของ อบต. ไม่เกี่ยวอะไรกับพวกเขา ซึ่ง อบต.น้ำก่ำควรชำระหนี้ดังกล่าวคืนเอง การที่ประชาชนส่วนใหญ่มีมุมมองทางการคลังแบบ **ไม่สมมาตร (asymmetric fiscal viewpoint)** ซึ่งสนใจเพียงแค่ว่าพวกเขาจะได้รับงบประมาณหรือโครงการอะไรจาก อบต. แต่ไม่สนใจถึงที่มาของเงินงบประมาณ การร่วมมือจ่ายภาษี หรือการร่วมชำระหนี้ดังที่เกิดขึ้นกับ อบต.น้ำก่ำนี้ จึงไม่สามารถกระตุ้นให้ผู้บริหาร อบต. และภาคประชาชนเกิดความ

^{๔๔} สรุปลำคำสัมภาษณ์ประธานสภา อบต.น้ำก่ำในอดีต วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ เวลา ๘.๓๐-๙.๓๐ น. ณ ที่ทำการเทศบาลตำบลน้ำก่ำ

^{๔๕} สัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๓ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ เวลา ๑๔.๐๐ - ๑๔.๔๕ น. ณ บ้านผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ ๑๓

ตระหนักร่วมกันในการดำเนินนโยบายการคลังและการใช้จ่ายแบบรับผิดชอบและยั่งยืน แต่กลับกลายเป็นการเร่งรีบให้เกิดการใช้จ่ายจนสูญเสียวินัยในตัวเอง

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงการทำหน้าที่ของกลไกกำกับดูแลภายนอก อบต. (external audit mechanisms) อาทิ การกำกับดูแลตามสายการบังคับบัญชา การตรวจสอบโดยองค์การอิสระ การกำกับดูแลโดยอาศัยระบบข้อมูลการเงินการบัญชี และการกำกับดูแลโดยใช้กลไกตลาด ต่างพบกับข้อจำกัดด้วยกันทั้งสิ้น และกลายเป็นที่มาของปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้าก้าที่ยังคงคาราคาซังอยู่ในปัจจุบันนี้ ในด้านแรก กรณีปัญหาของ อบต.น้าก้าบ่งชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดที่ชัดเจนในการทำหน้าที่กำกับดูแล อบต. โดยฝ่ายปกครอง นับตั้งแต่อำเภอธาตุพนมที่ได้ให้ความเห็นชอบการก่อหนี้ของ อบต.น้าก้าในปี ๒๕๔๘ ต่อเนื่องไปจนถึงกรณีที่ท้องถิ่นอำเภอธาตุพนมไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งปลัด อบต.น้าก้า และกลายเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของ อบต.น้าก้า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนเสียเอง

กรณีตัวอย่างนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ขาดความเคร่งครัดในการกำกับดูแล อบต.น้าก้าอย่างตรงไปตรงมา และได้ปฏิบัติหน้าที่ในการวิเคราะห์ ตรวจสอบ หรือประเมินรายงานข้อมูลต่างๆ ของ อบต. อย่างจริงจัง จึงไม่สามารถดูแลให้คำแนะนำหรือทำหน้าที่ส่งสัญญาณให้ อบต. ทราบถึงการดำเนินการที่ผิดปกติได้ในเวลาอันเหมาะสม เพราะถ้าหากฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของตนได้สมบูรณ์แล้ว ก็คงจะไม่มีกรณีการก่อหนี้ของ อบต.น้าก้าเกิดขึ้นแต่อย่างใด และถึงแม้ว่า อบต. จะก่อหนี้เรียบร้อยแล้วก็ตาม ผู้กำกับดูแลก็ควรที่จะตรวจพบถึงความผิดปกติในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของ อบต.น้าก้าในงบประมาณ ๒๕๔๙ ได้จากรายงานที่

อบต. แจ้งให้ฝ่ายปกครองรับทราบเป็นประจำอยู่แล้ว แต่ข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ฉะนั้น หาก สตง. ภาค ๕ มิได้สุ่มเข้าตรวจ อบต.น้าก้าในช่วงกลางปี ๒๕๔๙ ก็คงจะไม่มีใครตรวจพบถึงความผิดปกติในการก่อหนี้ครั้งนี้แม้แต่แน่นอน

สำหรับการตรวจสอบด้านการคลังและการบัญชีท้องถิ่นโดย สตง. นั้น มีข้อจำกัดอย่างมากเช่นกัน โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๘ ที่ สตง. ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากร จึงไม่สามารถตรวจสอบ อบต. ได้อย่างทั่วถึง และต้องใช้วิธีสุ่มตรวจ อบต. ในแต่ละปีงบประมาณแทน ซึ่งถึงแม้ว่า อบต.น้าก้าจะได้รับการตรวจสอบในช่วงกลางปี ๒๕๔๙ และ สตง. ตรวจพบความผิดปกติในการก่อหนี้ของ อบต. แล้วก็ตาม แต่ถ้าหาก สตง. ตรวจพบกับความผิดปกติของ อบต.น้าก้าได้เร็วกว่านี้ อาทิ เข้าตรวจสอบ อบต. ในช่วงสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาก่อนที่ อบต.น้าก้าจะชำระหนี้เงินต้นงวดแรกคืน อบต.น้าก้าก็คงจะไม่ต้องสูญเสียงบประมาณในการชำระเงินกู้เงินต้นงวดที่ ๑ พร้อมกับดอกเบี้ยอีกเป็นเวลา ๕ - ๖ เดือน ซึ่งรวมๆ แล้วก็เป็นจำนวนเงินที่ไม่น้อย

ในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งปัญหานี้ยังมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากบุคลากรของกรมฯ ที่รักษาการตำแหน่งปลัด อบต.น้าก้าในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายว่ากรมฯ กลับไม่มีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้ตั้งแต่แรก จึงก่อให้เกิดการตีความในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นข้อกฎหมายไปมาระหว่างฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่หลายครั้งเป็นเวลาราว ๕ ปีเศษ (นับตั้งแต่กลางปี ๒๕๔๙) จนในที่สุดต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในช่วงปลายปี พ.ศ.๒๕๕๔ ถึงแม้ว่ากรมฯ

จะให้นโยบายว่าไม่ส่งเสริมการก่อหนี้ของ อบต. (ด้วยการไม่ออกระเบียบเพื่อรองรับการก่อหนี้ของ อบต.) แต่เมื่อพบว่า อบต. น้ำก่ำก่อหนี้ขึ้นแล้วกลับมีนโยบายให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำ (เมื่อได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วในปี ๒๕๕๓) รับสภาพหนี้ที่ได้ก่อขึ้นต่อไปได้ และได้ดำเนินการพัฒนามาตรการหรือกลไกใดๆ เพื่อลดช่องว่างในการกำกับดูแลหรือเพื่อป้องกันมิให้เหตุการณ์ในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำรอยกับ อบต. แห่งอื่นอีกในอนาคต

ระบบบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LASS) ของ สก. หรือระบบรายงานเบิกจ่ายเงินผ่านระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) ของกรมบัญชีกลางก็เพิ่งได้รับการพัฒนาขึ้นในช่วงปี ๒๕๔๗-๒๕๔๘ หลังจากที่ได้รับอนุญาตให้กระจายอำนาจลงสู่ อบต. ไปแล้วหลายปี ฉะนั้นในช่วงเวลาที่ อบต. น้ำก่ำก่อหนี้ขึ้น จึงยังไม่มีหน่วยงานใดสามารถรวบรวมและ/หรือประมวลผลข้อมูลการเบิกจ่ายเงินของ อบต. แห่งต่างๆ และรวมถึงของ อบต. น้ำก่ำได้อย่างครบถ้วน และถึงแม้ว่าในปัจจุบันระบบข้อมูลเหล่านี้จะพัฒนาก้าวหน้าไปมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงไม่สามารถประมวลผลการเบิกจ่ายของ อบต. ได้ทั้งหมด โดยเฉพาะข้อมูลรายจ่ายที่เกิดขึ้นนอกกรอบงบประมาณของ อบต. (off-budget spending) อาทิ รายจ่าย อบต. ในส่วนของงบเฉพาะการ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือแม้แต่รายจ่ายจากเงินกู้ก็ตาม เป็นต้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าเรายังคงไม่มีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลหรือใช้ในการประเมินความเสี่ยงในการดำเนินนโยบายการเงินการคลังและการงบประมาณของ อบต. ต่างๆ ในภาพรวมของประเทศได้เป็นการล่วงหน้า (early warning system)

แต่ประการใด ช่องว่างของการกำกับดูแล อบต. ในการดำเนินนโยบายการเงินการคลังและการใช้จ่าย/การก่อหนี้จึงยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน และกลายเป็นปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดปัญหาซ้ำรอย (หรืออาจรุนแรงกว่า) การก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำก็เป็นได้ และด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบข้อมูลทางการเงินการบัญชีและการงบประมาณของ อบต. ที่มีประสิทธิภาพและสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. ทั้งในระดับมหภาคและในระดับจุลภาคต่อไปอย่างเร่งด่วน

ประเด็นข้อจำกัดประการสุดท้ายเกิดจากการที่กลไกตลาด (สถาบันการเงิน) ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินการคลังและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต. น้ำก่ำ และรวมถึงการวิเคราะห์ติดตามประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินการบัญชีและการก่อหนี้ของ อบต. จนนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดของธนาคารในการอนุมัติเงินกู้ให้กับ อบต. ที่มีจำนวนสูงถึง ๑๔.๐ ล้านบาท โดยทั่วไปนั้น นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นเชื่อว่ากลไกตลาดเอกชนจะสามารถทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงินการคลังและการก่อหนี้ของ อบต. ได้อย่างตรงไปตรงมาสืบเนื่องจากการเป็นองค์กรที่ปลอดจากอิทธิพลแทรกแซงหรือแรงกดดันทางการเมือง และมีความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์โครงการและการอนุมัติสินเชื่อ^{๑๐} อย่างไรก็ดี กรณีของ อบต. น้ำก่ำชี้ให้เห็นถึงข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของกลไกตลาดในเรื่องนี้มากพอสมควร

ในด้านแรก แม้ว่าเจ้าหน้าที่สินเชื่อที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์นี้จะให้ข้อมูลว่าไม่ทราบว่ อบต. โดยทั่วไปไม่สามารถก่อหนี้ได้ และให้เหตุผลว่า อบต. เป็น อบต.

^{๑๐} อาทิ Lipnick et al. (1999), Moody (2004), Guess and Martell (2006) หรือ สกนธ วิทยาลัยพัฒนา (๒๕๕๓) เป็นต้น

เหมือนกับเทศบาลที่โดยปกติธนาคารก็ให้สินเชื่อในฐานะลูกค้าชั้นดีมาโดยตลอด อีกทั้งในกรณีของ อบต.น้ำก่ำ นายก อบต. ยืนยันว่าสามารถกู้เงินได้โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๘๓ ของกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ธนาคารเห็นว่า อบต.น้ำก่ำดำเนินการขออนุมัติกู้เงินตามขั้นตอนโดยขอความเห็นชอบจากสภา อบต. และนายอำเภอธาตุพนมแล้ว มีโครงการพัฒนาที่เป็นรูปธรรม อีกทั้งมีฐานะทางการเงินที่เข้มแข็ง ธนาคารจึงได้อนุมัติเงินกู้ให้^{๑๑}

แต่อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารกลับมิได้แสดงบทบาทเป็นเจ้าหน้าที่ดีในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและประเด็นทางกฎหมายให้แน่ชัดถึงอำนาจในการกู้เงินของ อบต. หากแต่พิจารณาเฉพาะเอกสารและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับจาก อบต.น้ำก่ำเพียงด้านเดียว จนอาจทำให้มองข้ามข้อเท็จจริงในทางกลับกันว่าทำไม อบต. แห่งอื่นๆ จึงไม่มีการกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย หากแต่มีเพียง อบต.น้ำก่ำเท่านั้นที่ดำเนินการขอรับสินเชื่อจากทางธนาคาร ซึ่งโดยระบบฐานข้อมูลการให้สินเชื่อของทางธนาคารน่าจะตรวจสอบได้ไม่ยากนัก นอกจากนี้แล้ว ธนาคารเองก็มิได้ตรวจสอบหรือให้ความสนใจถึงความผิดปกติระหว่างตัวเลขยอดเงินกู้ที่ผ่านการอนุมัติจากสภา อบต. และเงื่อนไขการชำระเงินที่นายก อบต. แกล้งไว้ต่อสภา อบต.น้ำก่ำ (จำนวน ๑๓.๔๘ ล้านบาทและจะชำระคืนใน ๔ ปี) กับตัวเลขยอดเงินกู้และเงื่อนไขการชำระเงินที่ อบต. ได้รับอนุมัติสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทย (จำนวนเงินต้น ๑๔.๐ ล้านบาทและจะชำระคืนใน ๑๒ ปี)

ประเด็นต่อมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงการและการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสินเชื่อของธนาคารให้ข้อมูลแก่ผู้เขียนว่าได้ประเมินการกู้เงินของ อบต. อย่างรัดกุมแล้ว อาทิ ในเบื้องต้น อบต.น้ำก่ำแจ้งว่าต้องการกู้เงินจำนวน ๒๐.๐ ล้านบาท แต่เมื่อธนาคารประเมินฐานะทางการเงินแล้วเห็นว่า อบต.สามารถกู้ได้เพียง ๑๔.๐ ล้านบาทเท่านั้น จึงเสนอให้ อบต. ปรับลดจำนวนโครงการและวงเงินกู้ลง เป็นต้น ส่วนในการประเมินโครงการและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำนั้น เจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารแจ้งว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนของธนาคารในการวิเคราะห์เครดิตแล้วเช่นกัน อาทิ มีการประเมินสภาพคล่องทางการเงินด้วยดัชนีชี้วัดบางประการ ได้แก่ Liquidity ratio, Asset turnover, Debt service ratio อีกทั้งมีการประเมินเงินหมุนเวียนระดับเงินสะสมและยอดเงินฝากกับธนาคาร ฯลฯ โดยที่ทางธนาคารมิได้อนุมัติสินเชื่อให้กับ อบต.น้ำก่ำ ด้วยเหตุผลว่ามีความสนิทยสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัวกับผู้บริหารของ อบต.^{๑๒} เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในการประเมินสินเชื่อครั้งนี้ ธนาคารมิได้พิจารณาถึงปัจจัยเสี่ยงอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและข้อจำกัดด้านกฎหมายของ อบต.น้ำก่ำแต่ประการใด

เมื่อผู้เขียนวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของ อบต.น้ำก่ำในช่วงเวลาที่ดำเนินการขออนุมัติสินเชื่อจากธนาคารกรุงไทยโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารของ อบต. ซึ่งประกอบไปด้วยข้อบัญญัติงบประมาณปี ๒๕๔๗ และ ๒๕๔๘ งบรายรับ-รายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (ไม่สามารถสืบค้นงบรายรับ-รายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ได้) และงบทดลองของ อบต.น้ำก่ำ ณ วันที่

^{๑๑} ประมวลข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สินเชื่อที่ดูแลการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ วันอังคารที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ระหว่างเวลา ๙.๐๐-๑๐.๔๕ น.

^{๑๒} อ้างแล้ว

๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ (เป็นเวลาที่เริ่มปีงบประมาณ ของ อบต. น้ำก่ำ ในช่วงเวลาดังกล่าวแสดงดังตารางที่ใหม่แล้ว ๑ เดือน) ผลการประเมินฐานะทางการเงิน ๓.๑ และ ๓.๒ ต่อไปนี้

ตารางที่ ๓.๑ ฐานะทางการเงินของ อบต. น้ำก่ำ ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘

ปีงบประมาณ	รายรับจริง (บาท)				รายจ่ายจริง (บาท)			เทียบ รับ-จ่าย
	ภาษีท้องถิ่น	ภาษีจัดสรร	เงินอุดหนุน	รวม	งบประจำ	งบลงทุน	รวม	
๒๕๔๕	๑๐๓,๒๘๑.๒	๔,๘๕๑,๓๒๕.๐	๑,๘๖๐,๒๙๗.๐	๖,๗๑๔,๘๐๓.๒	๓,๗๑๑,๘๐๗.๐	๒,๔๙๗,๗๒๐.๐	๖,๒๐๙,๕๒๗.๐	๕๖๕,๓๗๖.๒
๒๕๔๖	๑๒๗,๑๕๘.๐	๔,๙๙๙,๔๙๙.๘	๑,๖๕๐,๔๕๑.๑	๖,๗๗๗,๑๐๘.๙	๔,๘๔๗,๖๗๔.๐	๓,๐๑๓,๒๗๕.๐	๗,๘๖๐,๙๔๙.๐	-๑,๐๘๓,๘๔๐.๑
๒๕๔๗	๑๖๖,๗๒๖.๙	๑๐,๒๓๑,๗๖๘.๔	๑๑,๑๘๐,๒๐๑.๘	๒๑,๕๗๘,๖๙๖.๑	๑๑,๐๕๒,๘๖๑.๔	๔,๖๓๘,๒๐๐.๐	๑๕,๖๙๑,๐๖๑.๔	๕,๘๘๗,๖๓๕.๖
๒๕๔๘ e/	๕๕๗,๕๐๐.๐	๑๓,๓๒๕,๐๐๐.๐	๖,๒๐๐,๐๐๐.๐	๒๐,๐๘๒,๕๐๐.๐	๑๒,๔๖๔,๕๖๐.๐	๗,๕๓๔,๙๔๐.๐	๑๙,๙๙๙,๕๐๐.๐	๘๓,๐๐๐.๐

ที่มา: ข้อมูลบัญชีงบประมาณของ อบต. น้ำก่ำ ปี ๒๕๔๗ และ ๒๕๔๘ งบรายรับ-รายจ่ายของ อบต. น้ำก่ำ ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ และงบทดลองของ อบต. น้ำก่ำ ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗; e/ เป็นยอดประมาณการตามข้อบัญญัติในวันที่ อบต. น้ำก่ำ ขออนุมัติกู้เงินจากธนาคารกรุงไทย

ตารางที่ ๓.๒ ระดับเงินสะสมของ อบต. น้ำก่ำ ในระหว่างปีงบประมาณที่ดำเนินการกู้เงิน

เงินสะสมราวสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (ข้อมูลจากข้อบัญญัติปี ๒๕๔๘)	๔,๖๘๓,๒๒๑.๘๖ บาท
เงินสะสมเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (เหลือจ่าย-รับมากกว่าจ่าย)	~ ๕,๘๘๗,๖๓๕.๖๓ บาท
เงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (ข้อมูลจากงบทดลอง ๓๑ ต.ค. ๔๗)	๑๐,๕๗๐,๘๕๗.๔๙ บาท
เงินสะสมราวสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๘ (ข้อมูลจากข้อบัญญัติปี ๒๕๔๙)	~ ๑,๖๐๖,๑๔๖.๗๗ บาท
เงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๘ (ข้อมูลจากงบแสดงฐานะทางการเงิน ปี ๒๕๔๙)	๕๒๗,๓๖๒.๘๑ บาท

ที่มา: ข้อมูลบัญชีงบประมาณของ อบต. น้ำก่ำ ปี ๒๕๔๗ และ ๒๕๔๘ งบรายรับ-รายจ่ายของ อบต. น้ำก่ำ ปีงบประมาณ ๒๕๔๗ และงบทดลองของ อบต. น้ำก่ำ ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ทั้งนี้ตัวเลขบางรายการเป็นการประมาณการ ณ วันที่มีการขออนุมัติกู้เงิน

ในลำดับแรก เมื่อประเมินสภาพคล่องทางการเงินของ อบต. น้ำก่ำ โดยพิจารณาจากยอดบัญชีเงินฝากงบรายรับ-รายจ่าย และระดับเงินสะสมของ อบต. ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๗ (ซึ่งเป็นข้อมูลปีล่าสุดของ อบต. น้ำก่ำ ที่ธนาคารกรุงไทยใช้ในวันที่พิจารณาอนุมัติสินเชื่อ) พบว่า อบต. น้ำก่ำ มีเงินฝากในบัญชีธนาคาร ณ วันที่ ๓๑ ต.ค. ๔๗ เท่ากับ ๑๗,๐๔๙,๘๕๖.๓๘ บาท (ข้อมูลจากงบทดลอง) ซึ่งเมื่อหักเงินสำรองรายรับ ๔,๕๑๐,๘๓๗.๐๑ บาทแล้ว จะเหลือเงินฝากธนาคาร

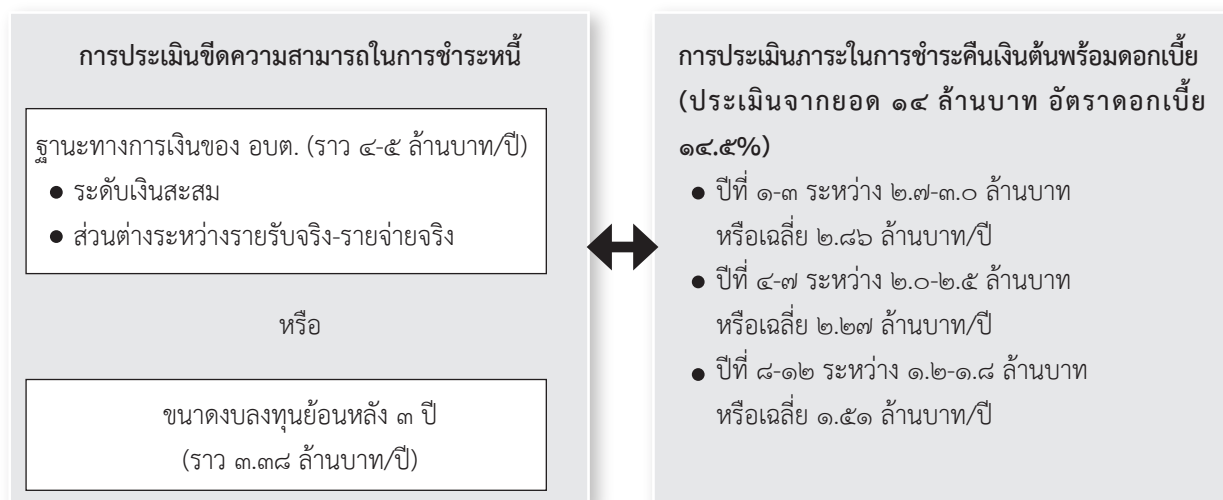
ที่มีสภาพคล่องสูงเท่ากับ ๑๒,๕๓๙,๐๑๙.๓๗ บาท จากนั้นเมื่อพิจารณาร่วมกับเงินสะสมของ อบต. น้ำก่ำ ณ วันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๗ ซึ่งมีอยู่จำนวน ๑๐,๕๗๐,๘๕๗.๔๙ บาท (ตารางที่ ๓.๒) จะเห็นได้ว่า อบต. น้ำก่ำ มีวงเงินสูงสุดที่สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาตำบลได้ราว ๒๓.๔๙ ล้านบาทในช่วงปี ๒๕๔๗แน่นอนว่าเมื่อธนาคารกรุงไทยทราบตัวเลขดังกล่าวและเมื่อได้พิจารณาคู่กับส่วนต่างระหว่างรายรับจริง-รายจ่ายจริงในปี ๒๕๔๗ ที่มีประมาณ ๕.๘๘ ล้านบาท

แล้ว (ตารางที่ ๓.๑) ย่อมมั่นใจว่า อบต.น้ำก่ำมีสภาพคล่องเพียงพอที่จะชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยได้ในระยะยาวประมาณปีละ ๔ - ๕ ล้านบาท

ในอีกทางหนึ่ง หากเราประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำโดยพิจารณาจากขนาดของงบลงทุนเฉลี่ยย้อนหลัง ๓ ปีของ อบต. (ปีงบประมาณ ๒๕๔๕ - ๒๕๔๗) จะพบว่าอยู่ที่

ประมาณ ๓,๓๘๓,๐๖๕ บาทต่อปี (ดูข้อมูลตารางที่ ๓.๑ ซึ่งได้มาจาก $(๒,๔๙๗,๗๒๐ + ๓,๐๑๓,๒๗๕ + ๔,๖๓๘,๒๐๐) / ๓$ นั่นเอง) ดังนั้น ขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำในช่วงปี ๒๕๔๗/๒๕๔๘ ตามแนวทางที่สองนี้น่าจะอยู่ที่ประมาณ ๓.๓ - ๕.๐ ล้านบาทต่อปี ผลการประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำทั้ง ๒ วิธีแสดงดังแผนภาพที่ ๒ (ด้านซ้ายมือของแผนภาพ)

แผนภาพที่ ๒ ประเมินขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ เทียบกับขนาดของเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยที่ต้องชำระ



ในทางกลับกัน เมื่อพิจารณาขนาดของยอดเงินต้นชำระคืนพร้อมดอกเบี้ยจากฐานเงินกู้เงินต้นจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาทโดยคิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปีแล้วนั้น ผลการประเมินแสดงดังตารางที่ ๔ ด้านล่าง จากการประมาณการแผนการชำระเงินกู้ของ อบต.น้ำก่ำตลอดระยะเวลา ๑๒ ปีที่ตั้งแสดงในตารางที่

๔ จะเห็นได้ว่าในช่วงปีที่ ๑-๓ ของการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยจะก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ อบต.น้ำก่ำ ประมาณ ๒.๗ - ๓.๐ ล้านบาทต่อปี (คอลัมน์ที่ ๗ ของตาราง) และภาระผูกพันดังกล่าวจะมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ ในรอบการชำระหนี้ปีถัดๆ ไป

ตารางที่ ๔ ประมาณการแผนการชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยของ อบต.น้ำก่ำ

ปีที่	รอบเวลา	เงินต้นที่ชำระ (ร.ค. ของทุกปี)	เงินต้นคงเหลือ	ดอกเบี้ยที่ต้อง ชำระ	เฉลี่ยภาระ ดอกเบี้ยต่อเดือน	ภาระผูกพัน อบต. (บาท/ต่อปี)
(๑)	(๒)	(๓)	(๔)	(๕)	(๖)	(๗)
ดอกเบี้ย	มี.ค. - พ.ย. ๔๘	-	๑๔,๐๐๐,๐๐๐.๐๐	๑,๕๒๒,๕๐๐.๐๐	๑๖๙,๑๖๖.๖๗	๑,๕๒๒,๕๐๐.๐๐
๑	ธ.ค. ๔๘ - พ.ย. ๔๙	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๑๒,๘๓๓,๓๓๓.๓๓	๑,๘๖๐,๘๓๓.๓๓	๑๕๕,๐๖๙.๔๔	๓,๐๒๗,๕๐๐.๐๐
๒	ธ.ค. ๔๙ - พ.ย. ๕๐	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๑๑,๖๖๖,๖๖๖.๖๖	๑,๖๙๑,๖๖๖.๖๗	๑๔๐,๙๗๒.๒๒	๒,๘๘๘,๓๓๓.๓๓
๓	ธ.ค. ๕๐ - พ.ย. ๕๑	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๑๐,๕๐๐,๐๐๐.๐๐	๑,๕๒๒,๕๐๐.๐๐	๑๒๖,๘๗๕.๐๐	๒,๖๘๘,๑๖๖.๖๗
๔	ธ.ค. ๕๑ - พ.ย. ๕๒	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๙,๓๓๓,๓๓๓.๓๓	๑,๓๕๓,๓๓๓.๓๓	๑๑๒,๗๗๗.๗๘	๒,๕๒๐,๐๐๐.๐๐
๕	ธ.ค. ๕๒ - พ.ย. ๕๓	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๘,๑๖๖,๖๖๖.๖๖	๑,๑๘๔,๑๖๖.๖๖	๙๘,๖๘๐.๕๖	๒,๓๕๐,๘๓๓.๓๓
๖	ธ.ค. ๕๓ - พ.ย. ๕๔	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๖,๙๙๙,๙๙๙.๙๙	๑,๐๑๕,๐๐๐.๐๐	๘๔,๕๘๓.๓๓	๒,๑๘๑,๖๖๖.๖๗
๗	ธ.ค. ๕๔ - พ.ย. ๕๕	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๕,๘๓๓,๓๓๓.๓๓	๘๕๕,๘๓๓.๓๓	๗๐,๔๘๖.๑๑	๒,๐๑๒,๕๐๐.๐๐
๘	ธ.ค. ๕๕ - พ.ย. ๕๖	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๔,๖๖๖,๖๖๖.๖๖	๖๗๖,๖๖๖.๖๖	๕๖,๓๘๘.๘๘	๑,๘๔๓,๓๓๓.๓๓
๙	ธ.ค. ๕๖ - พ.ย. ๕๗	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๓,๕๐๐,๐๐๐.๐๐	๕๐๗,๕๐๐.๐๐	๔๒,๒๙๑.๖๗	๑,๖๗๔,๑๖๖.๖๗
๑๐	ธ.ค. ๕๗ - พ.ย. ๕๘	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๒,๓๓๓,๓๓๓.๓๓	๓๓๘,๓๓๓.๓๓	๒๘,๑๙๔.๔๔	๑,๕๐๕,๐๐๐.๐๐
๑๑	ธ.ค. ๕๘ - พ.ย. ๕๙	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๗	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๖	๑๖๙,๑๖๖.๖๖	๑๔,๐๙๗.๒๒	๑,๓๓๕,๘๓๓.๓๓
๑๒	ธ.ค. ๕๙	๑,๑๖๖,๖๖๖.๖๖	-	๑๔,๐๙๗.๒๒	๑๔,๐๙๗.๒๒	๑,๑๘๐,๗๖๖.๖๖
รวม		๑๔,๐๐๐,๐๐๐.๐๐		๑๒,๗๐๑,๕๙๗.๑๙		

ที่มา: ประเมินแผนการชำระคืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยของ อบต.น้ำก่ำโดยผู้เขียน โดยประเมินจากเงื่อนไขการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ จำนวนเงินต้น ๑๔.๐ ล้านบาท โดยมีอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปี และมีระยะเวลาผ่อนชำระ ๑๒ ปี โดยจะชำระเงินต้นทุกเดือน ธันวาคม

ดังนั้น ไม่ว่าเราจะใช้อย่างใดก็ตาม (คำนวณย้อนหลัง ๓ ปี) หรือจะใช้อย่างใดก็ตามที่ประเมินจากส่วนต่างระหว่างรายรับจริง-รายจ่ายจริงของ อบต.น้ำก่ำ รวมเงินสะสมเป็นเกณฑ์ในการประเมินขีดความสามารถสูงสุดที่ อบต.น้ำก่ำจะสามารถชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยได้ต่อปีโดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายประจำส่วนอื่นๆ ของ อบต.แล้ว จะพบว่าวงเงินกู้สูงสุดจำนวน ๑๔.๐ ล้านบาท ย่อมอยู่ในวิสัยที่ อบต.น้ำก่ำสามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ได้ตลอดอายุของการกู้เงิน

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือภาระผูกพันในการชำระหนี้เงินต้นจำนวน ๑๔ ล้านบาทพร้อมดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปียังคงอยู่ภายใต้ขีดความสามารถ และศักยภาพทางการเงินการคลังของ อบต.น้ำก่ำ ในการชำระหนี้ได้นั่นเอง แน่แน่นอนว่าข้อมูลการประเมินเช่นนี้ย่อมส่งผลให้ฝ่ายธนาคารอนุมัติสินเชื่อให้แก่ อบต. ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และข้อมูลเอกสารทางการเงินการบัญชีที่ธนาคารกรุงไทยใช้ในการ

ประเมินฐานะทางการเงินของ อบต.น้ำก่ำตามความเป็นจริงนั้นยังมีข้อจำกัดหลายประการ และอาจส่งผลให้การตัดสินใจอนุมัติสินเชื่อเกิดความผิดพลาดดังมีประเด็นต่อไปนี้ ในด้านแรก เนื่องจาก สตง. มิได้เข้าตรวจสอบ อบต.น้ำก่ำในปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เอกสารทางการเงินของ อบต.น้ำก่ำในปี ๒๕๔๗ จึงมิได้รับการรับรองจาก สตง. และไม่สามารถให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับฐานะทางการเงินการคลังสุทธิของ อบต. แต่อย่างไรก็ดี ยกตัวอย่างเช่น เอกสารแสดงรายรับ-รายจ่ายจริงของ อบต. มีความผิดพลาดโดยมีการแสดงยอดรวมที่สูงเกินจริงในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ และ ๒๕๔๘ นอกจากนี้ เอกสารทางการเงินของ อบต.น้ำก่ำแสดงยอดตัวเลขประมาณการรายรับในปี ๒๕๔๗ ที่ไม่ตรงกัน อาทิ ข้อบัญญัติงบประมาณปี ๒๕๔๗ แสดงยอดประมาณการรายรับปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เท่ากับ ๖.๙๑๗ ล้านบาท ส่วนข้อบัญญัติงบประมาณปี ๒๕๔๘ แสดงยอดประมาณการรายรับปีงบประมาณ ๒๕๔๗ เท่ากับ ๗.๘๖๑ ล้านบาท ส่วนงบรายรับ-รายจ่ายปีงบประมาณ ๒๕๔๗ แสดงประมาณการรายรับในปีเดียวกัน ๑๑.๕๖๔ ล้านบาท เป็นต้น

ในด้านต่อมา การใช้ข้อมูลจากงบทดลอง ยอดเงินฝากในธนาคาร และระดับเงินสะสมสำหรับประเมินฐานะทางการเงินของ อบต. น่าจะมีความคลาดเคลื่อน เพราะยังไม่ใช่ฐานะสุทธิของ อบต. เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ยังมิได้หักภาระผูกพันที่ อบต. จะต้องจ่ายไประหว่างปีงบประมาณ อีกทั้งยังมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า อบต. อาจนำเงินสะสมที่มีอยู่ออกไปใช้จ่ายในระหว่างปีงบประมาณได้ ยอดเงินสะสมที่มีอยู่สูงตอนต้นปีงบประมาณอาจร่อยหรอลงระหว่างปีก็เป็นได้ ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้จากข้อมูลในตารางที่ ๓.๒ ข้างต้น ซึ่งจะเห็นว่าเงินสะสมของ อบต.น้ำก่ำที่มีอยู่ราว ๑๐.๙๕ ล้านบาทตอนต้น

ปีงบประมาณ ๒๕๔๘ (เป็นช่วงเวลาที่ อบต. ขอกู้เงินจากธนาคาร) ลดลงเป็นอย่างมากในปีงบประมาณเดียวกัน และลดต่ำลงเหลือเพียงประมาณ ๕.๒๗ ล้านบาทเท่านั้นในวันสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๔๘ ดังนั้นเป็นต้นหากสถาบันการเงินใช้ข้อมูลของ อบต.น้ำก่ำในปีงบประมาณ ๒๕๔๘ สำหรับประเมินฐานะทางการเงินและขีดความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต. แล้ว อบต.น้ำก่ำอาจมิได้รับการอนุมัติสินเชื่อให้ก็เป็นได้

ความหย่อนยานของสถาบันการเงินในการกำกับดูแล อบต.น้ำก่ำในประเด็นสุดท้ายสามารถพิจารณาได้จากวิธีการเบิกจ่ายให้แก่ อบต.น้ำก่ำและการติดตามผลการใช้จ่ายเงินกู้ในการดำเนินโครงการ ซึ่งในเงื่อนไขการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำตามเอกสารสัญญาเงินกู้กำหนดไว้ว่าให้รับเงินกู้เป็นงวดๆ ตามเงื่อนไขการเบิกถอนเงินกู้ (ตามงวดการจัดซื้อจัดจ้าง) แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่าธนาคารได้ออเงินเข้าบัญชีเงินกู้ของ อบต.น้ำก่ำเต็มวงเงิน ๑๔.๐ ล้านบาทในคราวเดียว และ อบต.เบิกเงินเข้าบัญชีทันที (วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘) ในประเด็นนี้ เจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารแจ้งว่าผู้บริหาร อบต. แสดงความประสงค์ว่าต้องการบริหารจัดการเงินก้อนนี้เอง อีกทั้งยังได้รับทราบข้อเท็จจริงว่า อบต. ดำเนินโครงการพัฒนาบางส่วนไปแล้วก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินกู้จากทางธนาคาร จึงได้ดำเนินการโอนเงินให้ อบต. ในคราวเดียวตามที่มีการร้องขอ

นอกจากนี้แล้ว เมื่อได้อนุมัติเงินกู้ให้แก่ อบต.น้ำก่ำแล้ว ธนาคารก็ไม่ได้ตามไปดูว่า อบต. ได้ดำเนินโครงการคืบหน้ามากน้อยเพียงใด และเป็นโครงการที่ตรงตามที่ขออนุมัติไว้กับธนาคารหรือไม่ ในเรื่องนี้เจ้าหน้าที่ธนาคารให้เหตุผลว่า อบต.น้ำก่ำเป็นลูกหนี้ที่ดีในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงเวลามาโดย

ตลอด (อย่างน้อยก่อนที่จะเกิดปัญหขึ้นในช่วงกลางปี ๒๕๔๙) ธนาคารจึงมิได้ให้ความสนใจกับรายละเอียดโครงการของ อบต. มากนัก และไม่ได้สนใจว่า อบต. น้ำก่ำจะนำเงินกู้ไปใช้จ่ายในการดำเนินโครงการที่แตกต่างไปจากสิ่งที่ได้เคยแจ้งไว้กับทางธนาคาร เพราะถึงอย่างไรเสียก็มั่นใจว่าจะได้รับการชำระหนี้เงินต้นพร้อมดอกเบี้ยคืนจาก อบต. แต่สุดท้ายแล้วข้อเท็จจริงก็ได้เป็นไปตามแผนการชำระหนี้ที่ธนาคารเคยคาดการณ์ไว้

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นน่าจะสะท้อนถึงความหยาบคายของกลไกตลาดในการทำหน้าที่กำกับดูแลการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำได้อย่างชัดเจน และถ้าหากเรานำข้อมูลเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของ อบต. น้ำก่ำ ที่สูงถึงร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปีมาพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้สำหรับลูกค้ารายย่อยชั้นดี (MLR) ในปี ๒๕๔๘ ซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๕.๗๕ - ๖.๕๐ ต่อปี หรือเทียบกับอัตราดอกเบี้ยเงินเบิกเกินบัญชี (O/D) ซึ่งอยู่ระหว่าง ๙.๗๕ - ๑๒.๐๐ ต่อปี และในปี ๒๕๔๙ อัตราดอกเบี้ย MLR อยู่ระหว่าง ๖.๗๕ - ๗.๗๕ และอัตราดอกเบี้ย O/D อยู่ระหว่าง ๑๐.๗๕ - ๑๓.๒๕ ต่อปี (อ้างอิงจากอัตราของธนาคารกรุงเทพ ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกสิกรไทย) ก็อาจพบกับคำอธิบายในตัวเองว่าเรื่องราวการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำเกิดขึ้นได้อย่างไร ทั้งนี้ อาจด้วยเหตุผลที่ว่าอัตราผลตอบแทนจากการอนุมัติเงินกู้ที่สูงเช่นนี้สามารถสร้างแรงจูงใจให้แก่สถาบันการเงินปฏิบัติหน้าที่หย่อนยานลงในการวิเคราะห์สินเชื่อจาก อบต. ก็เป็นไปได้ ซึ่งหากเป็นจริงตามนี้ในทางวิชาการจัดว่าเป็นปัญหาจริยธรรมวิบัติ (moral hazard) รูปแบบหนึ่งนั่นเอง

บทวิเคราะห์ที่ ๓ รุ้ร่วในระบบการเงินการบัญชีและระบบงบประมาณท้องถิ่น

นอกจากข้อจำกัดในการทำหน้าที่ของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและความหย่อนยานในการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังและการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำแล้วนั้น กรณีปัญหาดังกล่าวยังเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของระบบบริหารการเงินการคลัง ระบบการบัญชี และระบบงบประมาณท้องถิ่นในปัจจุบันที่ยังเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจสั่งการให้ อบต. ดำเนินกิจกรรมที่ผิดปกติ โดยที่ระบบข้อมูลการเงินการบัญชีหรือระบบรายงานการใช้จ่ายของ อบต. ยังไม่สามารถรับรู้ บันทึก หรือเปิดเผยถึงสถานะหรือความผิดปกติของการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้ในเวลาอันเหมาะสม รายละเอียดของรุ้ร่วที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ในประเด็นแรก ข้อจำกัดของระบบงบประมาณท้องถิ่นเกิดจากการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๑ (แก้ไข พ.ศ.๒๕๔๓) ซึ่งได้กำหนดให้การใช้จ่ายเงินกู้ของ อบต. ไม่ต้องตราขึ้นเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (ข้อ ๓๖) และไม่ได้กำหนดให้ อบต. ต้องนำรายรับจากการกู้เงินมาเป็นส่วนหนึ่งของประมาณการรายรับของ อบต. (ข้อ ๑๗) แนวปฏิบัติดังกล่าวเช่นนี้จึงเปิดโอกาสให้ อบต. นำเงินกู้ระยะยาวไปบริหารนอกระบบงบประมาณได้ โดยที่ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตัวเลขการก่อหนี้ไว้ในเอกสารสรุปรายรับ-รายจ่ายของ อบต. แต่ประการใด ระบบงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ในปัจจุบันจึงก่อให้เกิดรุ้ร่วในการรายงานข้อมูลการก่อหนี้และการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยของ อบต. น้ำก่ำในช่วงที่ผ่านมาสามารถเล็ดลอดการตรวจสอบได้ในที่สุด และทุกวันนี้รุ้ร่วดังกล่าวก็ยังมีได้มีการปรับปรุงแก้ไขโดยส่วนงานที่รับผิดชอบแม้แต่น้อย

ข้อจำกัดประเด็นต่อมาเกิดจากแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการบัญชีท้องถิ่นและการรายงานข้อมูลทางการเงิน การคลังที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติตามมาตรฐานทางบัญชีที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป (generally accepted accounting principles: GAAP) อาทิ การไม่ยอมแสดงภาระผูกพันทางการเงินระยะยาวของ อบต. ในเอกสารแสดงฐานะทางการเงิน ฯลฯ ทำให้การรายงานข้อมูลทางการเงินการบัญชีหรือผลการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายของท้องถิ่นยังไม่สามารถแสดงถึงฐานะทางการเงินที่แท้จริงของ อบต. จนนำไปสู่การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและการตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่คลาดเคลื่อนดังที่ได้อธิบายแล้วตอนต้นนั่นเอง

และในประเด็นสุดท้ายเกิดจากข้อจำกัดของกลไกการจัดทำแผนและงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (participatory planning & budgeting) ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าในปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๘ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๑ (แก้ไขฉบับที่ ๒ และ ๓ ในปี พ.ศ.๒๕๔๓) จะกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมคิดและกำหนดโครงการพัฒนาตำบล เพื่อให้ อบต. นำข้อเรียกร้องต่างๆ ไปจัดทำเป็นแผนพัฒนาท้องถิ่นและใช้สำหรับจัดสรรงบประมาณของ อบต. อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงจากกรณีของ อบต.น้าก้ากลับแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของ อบต.สามารถคิดริเริ่มโครงการของตนเองขึ้นใหม่ได้ แม้จะเป็นโครงการที่แตกต่างไปจากข้อเรียกร้องของประชาชนที่เสนอมาจากประชาคมก็ตาม อีกทั้งกลไกการมีส่วนร่วมที่เป็นอยู่ก็ยังไม่สามารถกระตุ้นให้ภาคประชาชนตื่นตัวและตรวจสอบติดตามการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของ อบต. อย่าง

ต่อเนื่อง ช่องว่างดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่น สอดแทรกโครงการของตนเองลงไปในการจัดสรรงบประมาณ อันมีผลย้อนกลับให้ประสิทธิผลของกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณด้วยคุณค่าลงในระยะยาวด้วย

บทวิเคราะห์ที่ ๔ โครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นที่เน้นฝ่ายบริหารเข้มแข็งและการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์

ข้อจำกัดประการสุดท้ายน่าจะเกิดจากการมีโครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นที่เน้นการให้อำนาจตัดสินใจแก่ฝ่ายบริหารเด็ดขาดตามรูปแบบที่สนับสนุนให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) จึงส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลภายใน อบต. เกิดความอ่อนแอ เพราะผู้บริหารท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (political accountability) เนื่องจากต่างฝ่ายต่างมีที่มาจากฉันทามติของประชาชน (แต่ละฝ่ายต่างได้รับการเลือกตั้งมาโดยตรง) นอกจากนี้ อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร อบต. มีค่อนข้างมากตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ จึงอาจกลายเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ/หรือไม่สอดคล้องกับหลักวิชาชีพของบุคลากรฝ่ายประจำได้ (bureaucratic /professional accountability) ซึ่งเมื่อได้โยงข้อเท็จจริงดังกล่าวเข้ากับกรณีของ อบต.น้าก้าแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าไม่มีฝ่ายใดที่กล้าโต้แย้งความประสงค์ของนายก อบต.น้าก้าที่ยืนยันถึงความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อนำมาพัฒนาตำบล จนส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในที่สุด

เมื่อฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจที่เข้มแข็ง ในขณะที่ภาคประชาชนมีความอ่อนแอ ขาดความตื่นตัวหรือ

ขาดแรงจูงใจที่จะสนใจตรวจสอบติดตามการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น หรือขาดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการปกครองตนเอง หลักการบริหารงานท้องถิ่น และประเด็นเกี่ยวกับภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณ และการก่อหนี้ ฯลฯ ทั้งหมดนี้จึงกลายเป็นการเปิดโอกาสให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางโดยที่ปราศจากซึ่งการตรวจสอบอย่างเข้มข้นโดยภาคประชาชน (people's audit) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบไพร่ฟ้าเช่นนี้ จึงไม่สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจของประเทศที่ต้องการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและพร้อมที่จะดูแลและปกครองตนเอง และจำเป็นต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขให้ก้าวทันต่อทิศทางการกระจายอำนาจของไทยต่อไป

ในประเด็นสุดท้าย ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำอาจเกิดมาจากแรงจูงใจของผู้บริหาร อบต. ที่ต้องการปลดพันธนาการด้านการเงินการคลังหรือต้องการลดข้อจำกัดด้านรายได้และงบประมาณสำหรับการพัฒนาตำบล อันเกิดขึ้นเนื่องมาจากการดำเนินการกระจายอำนาจของไทยที่ยังไม่สมบูรณ์ (unfinished fiscal decentralization businesses) ซึ่งส่งผลทำให้ อบต. แต่ละแห่งต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข ระเบียบกฎหมาย ข้อกำหนด หรือมาตรฐานทางราชการเป็นจำนวนมาก และจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดแทนที่ อบต. จะมีอำนาจอิสระและดุลพินิจในการดำเนินงานและการให้บริการแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้แล้ว โครงสร้างรายได้และวิธีการจัดสรรภาษีและ/หรือเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ยังไม่เปิดโอกาสให้ อบต. มีอิสระในการพัฒนารายได้และ/หรือในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะอย่าง

แท้จริง ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อบต. มักถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองระดับชาติและ/หรือฝ่ายราชการส่วนภูมิภาคในการจัดสรรงบประมาณ และมักถูกกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณค่อนข้างมากจากส่วนกลาง และนอกจากนี้ โครงสร้างรายได้ของ อบต. ในปัจจุบันยังคงต้องพึ่งพาภาษีจัดสรร/ภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในสัดส่วนสูง ในขณะที่ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมีจำกัดและมีฐานภาษีแคบ

ด้วยข้อจำกัดหรือข้อกำหนดทั้งหมดที่ อบต. จำต้องปฏิบัติตามนี้ จึงอาจกลายเป็นการสร้างแรงจูงใจในทางลบให้แก่ผู้บริหารของ อบต. น้ำก่ำอย่างน้อยใน ๒ ลักษณะดังนี้ ในลักษณะแรก ข้อจำกัดทางด้านการรายได้ของ อบต. จึงอาจสร้างแรงกดดันให้กับผู้บริหาร อบต. น้ำก่ำในสมัยนั้นจำเป็นต้องลดข้อจำกัดด้านงบประมาณของตนเองด้วยวิธีการกู้เงินในระยะยาว ในลักษณะต่อมา เมื่อโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นมีสัดส่วนที่มาจากรัฐบาลเป็นหลัก จึงอาจเป็นการสร้างแรงจูงใจในทางอ้อมให้ผู้บริหารท้องถิ่นและภาคประชาชนไม่จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นด้วยความรับผิดชอบ เพราะทุกคนต่างรับรู้ถึงแม้ อบต. จะก่อหนี้ยืมสินมาใช้จ่ายในการพัฒนาตำบลอย่างฟุ่มเฟือย แต่สุดท้ายก็ย่อมคาดหวังว่าจะได้รับรายได้ส่วนอื่นๆ มาจากรัฐบาลในการนำไปใช้ชำระคืนหนี้เงินกู้ได้ในอนาคต ความเคร่งครัดในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังของท้องถิ่นเองจึงลดน้อยลง และก่อให้เกิดปัญหาการก่อหนี้เกินตัวของ อบต. น้ำก่ำขึ้นในที่สุด

ทางออกสำหรับเรื่องนี้

ดังที่ผู้เขียนเกริ่นไว้แล้วตอนต้นว่าหากเราคิดว่าปัญหาของ อบต.น้าก้าจะไม่เกิดขึ้นอีก ก็คงไม่จำเป็นต้องปรับปรุงหรือแก้ไขอะไร แต่เมื่อได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุต่างๆ ของปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้าก้าแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ามีที่มาสำคัญจากข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างและระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงจากข้อจำกัดอันเกิดจากความหย่อนยานในการทำหน้าที่ด้านการคลังและงบประมาณของตัวแสดงทั้งภายใน อบต. และภายนอก อบต. ข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้หากเกิดขึ้นพร้อมกันอีกในช่วงจังหวะเวลาที่เหมาะสมเจาะพอดี (coupling) ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาการก่อหนี้สินดังเช่นที่เกิดขึ้นกับ อบต.น้าก้าอีกก็เป็นได้

ในระยะยาว หากปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นในวงกว้างหรือลุกลามใหญ่โตขึ้น อาทิ อบต. แห่งอื่นๆ แอบดำเนินการกู้เงินโดยใช้ชื่อเรียกอื่น ซ่อนเร้นภาระหนี้/เงินกู้ นำเงินกู้ไปใช้ไม่เกิดประโยชน์ หรือก่อหนี้สินเกินตัว หรือในกรณีของเทศบาลหรือ อบจ. อาจมีการก่อหนี้เกินตัว นำเงินไปใช้ในการดำเนินโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แท้จริง สุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยในการใช้เงิน เป็นต้น ความน่าเชื่อถือทางการเงินการคลังของ อบต. ในภาพรวมย่อมลดลง และอาจส่งผลให้โอกาสของ อบต. แห่งต่างๆ ในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินตลาดทุนลดลงในอนาคต หรืออาจมีต้นทุนในการกู้เงินสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงแก้ไขที่จำเป็นมีดังนี้

ข้อเสนอแนะที่ ๑ ปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น

ในลำดับแรก ระบบงบประมาณและการรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังและการใช้จ่ายของท้องถิ่น

ต้องนำเสนอฐานะทางการเงินของ อบต. ในองค์รวม (comprehensive local budgeting) ซึ่งปัจจุบันนี้ยังมีรายการใช้จ่ายอีกจำนวนมากที่ อบต. ไม่ต้องนำไปตั้งรวมในระบบงบประมาณ อาทิ รายจ่ายจากเงินกู้ รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด หรือแม้แต่รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นต้น จึงทำให้ข้อมูลการเงินการคลังและการใช้จ่ายของ อบต. หลุดรอดจากการตรวจสอบอย่างเป็นระบบจากฝ่ายสภาท้องถิ่นและ/หรือฝ่ายประชาชนได้ ดังนั้น ระบบงบประมาณท้องถิ่นควรได้รับการปรับปรุงเพื่อให้สามารถแสดงแผนการใช้จ่ายเงินจากทุกแหล่งได้อย่างครบถ้วน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความโปร่งใสในการวางแผนและการใช้จ่าย และยังสนับสนุนให้การวางแผนงานของ อบต. เกิดขึ้นอย่างมีเอกภาพ

ประเด็นต่อมา ควรพัฒนาระบบการบัญชีท้องถิ่นและการรายงานฐานะทางการเงินให้เป็นไปตามหลักการบัญชีและมาตรฐานสากล เพื่อให้ข้อมูลการรายงานฐานะทางการเงินของ อบต. เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง มิได้ส่งผลทำให้การตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ผิดพลาดนอกจากนี้แล้ว เพื่อสร้างหลักประกันว่ารัฐบาลจะมีระบบข้อมูลในภาพรวมสำหรับใช้ติดตามฐานะทางการเงินการคลังของ อบต. และช่วยป้องกันความเสี่ยงทางการเงินการคลังในการใช้จ่ายหรือการก่อหนี้ของ อบต. เป็นการล่วงหน้า (early warning) จึงควรพัฒนาระบบกำกับดูแลทางการเงินท้องถิ่น (Local Fiscal Monitoring System) ขึ้นต่อไป ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และกระทรวงการคลัง ควรร่วมกันพัฒนาระบบเหล่านี้ขึ้นโดยเร็ว

ข้อเสนอแนะที่ ๒ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องในการก่อหนี้ให้แก่ อบต. และพัฒนา เกณฑ์การประเมินขีดความสามารถในการ ขำระหนี้ของ อบต. และส่งเสริมให้ภาค เอกชน-ภาคประชาชนมีส่วนร่วม

กรณีตัวอย่างของ อบต.น้ำก่ำ สะท้อนให้เห็น ข้อเท็จจริงว่า “ยิ่งควบคุมก็ยิ่งมีการแหกกฎ” ซึ่งหลังจากที่กรณีของ อบต.น้ำก่ำเกิดขึ้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการก่อหนี้ ของ อบต. ขึ้นใหม่ตามหนังสือที่ มท ๐๘๐๘.๓/ว ๔๗๑๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ซึ่งส่งผลให้ เกิดขั้นตอนและเกณฑ์ควบคุมการก่อหนี้ของ อบต. ที่เข้มงวดขึ้น อาทิ การกู้เงินของ อบจ. ต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การกู้เงินของเทศบาลต้องผ่านสภาเทศบาลและได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการกู้เงินของเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและตราขึ้นเป็น ข้อบัญญัติ ส่วนการกู้เงินของ อบต. ยังไม่มีระเบียบ รองรับ ฯลฯ ซึ่งนอกจากแนวปฏิบัติและขั้นตอนการ ก่อหนี้ของ อบต. แต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกัน แล้ว หนังสือสั่งการดังกล่าวยังกำหนดให้การขอกู้เงิน ของ อบต. ต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการใน ระดับจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ก่อน ที่จะส่งเรื่องการขออนุมัติกู้เงินให้แก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

แม้ว่าการปรับตัวของผู้กำกับดูแลในประเด็น ดังกล่าวจะมีข้อดีในประเด็นที่ช่วยรักษาวินัยทาง การคลังและการก่อหนี้ของ อบต. ให้เป็นไปอย่าง เคร่งครัดมากขึ้น แต่ก็ยังมีข้อจำกัดอีกหลายประการ ที่ควรได้รับการปรับปรุง ในประเด็นแรก ผู้กำกับดูแล เน้นวิธีการสั่งการและควบคุมมากกว่าวิธีการส่งเสริมให้

อบต. และภาคประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการก่อหนี้ ซึ่งข้อเท็จจริงจากกรณี อบต.น้ำก่ำ ก็ชี้ให้เห็นแล้วว่าผู้กำกับดูแลก็อาจบกพร่องในการทำ หน้าที่ของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ วิธีควบคุมแบบเข้มงวด ที่กำหนดขึ้นใหม่นี้อาจยังคงก่อให้เกิดปัญหา “แมววิ่งไล่จับหนู” ซึ่งผู้กำกับดูแลก็ยังควบคุมการก่อหนี้ของ อบต. ไม่ทั่วถึงอยู่ดี และยังส่งผลทำให้ อบต. ที่ทำดีอยู่ แล้วในเรื่องการใช้จ่ายและการรักษาวินัยในการก่อหนี้ ได้รับผลกระทบทางลบตามไปด้วย ดังนั้น การให้ความ รู้ความเข้าใจในการก่อหนี้ที่เหมาะสมแก่ อบต. และ ภาคประชาชนจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการดำเนินการใน เรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสม (เน้นการกำกับดูแล ในทางบวก) และมีส่วนกระตุ้นให้ภาคประชาชนและ สภาท้องถิ่นสนใจติดตามการใช้จ่ายและการก่อหนี้ของ อบต. เพิ่มขึ้นได้

นอกจากนี้ การให้อำนาจอย่างเข้มงวดแก่ผู้กำกับ ดูแลในการควบคุมพิจารณาการก่อหนี้ของ อบต. ยังขาดหลักประกันถึงความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของ ผู้กำกับดูแล เพราะกลไกคณะกรรมการระดับจังหวัด อาจขาดความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง อีกทั้ง ไม่เปิดโอกาสให้ภาคเอกชน/กลไกตลาดที่มีความ เชี่ยวชาญในเรื่องการวิเคราะห์สินเชื่อท้องถิ่นได้เข้ามามี ส่วนร่วมในการตัดสินใจ กลไกที่กำหนดขึ้นนี้จึงมี ลักษณะรวมศูนย์การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และอาจ กลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ทันต่อ สถานการณ์ที่เกิดขึ้น กลไกดังกล่าวจึงควรได้รับการ ปรับปรุงโดยการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนและ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจกลั่น กรองและช่วยกันกำกับดูแล อบต. ในด้านการคลังและ การก่อหนี้ต่อไป

พร้อมกันนี้ ควรมีการพัฒนาแนวทางหรือ หลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมในการวิเคราะห์โครงการและ

เป็นที่ยอมรับร่วมกันจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้ในการประเมินเหตุผลความจำเป็นของการลงทุน/การดำเนินโครงการพัฒนาท้องถิ่น การประเมินความคุ้มค่า ปัจจัยเสี่ยง และแผนการปฏิบัติงาน/แผนการให้บริการสาธารณะจากโครงการการลงทุน เพื่อส่งเสริมให้ อบต. มีการพัฒนาโครงการได้อย่างเหมาะสมต่อไปในอนาคตและช่วยป้องกันมิให้มีการก่อหนี้สินระยะยาวที่เกินตัวหรือนำไปพัฒนาโครงการที่ฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็น ในขณะเดียวกัน ควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์การประเมินฐานะทางการเงินการคลังท้องถิ่นให้รอบด้าน และเพียงพอที่จะสะท้อนขีดความสามารถด้านการเงินการคลังและการก่อหนี้ที่แท้จริงของ อบต. หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้ง สด. กระทรวงการคลัง และสถาบันการเงินควรร่วมกันสร้างหลักสากลที่เป็นที่ยอมรับต่อไป

ข้อเสนอแนะที่ ๓ ปรับปรุงประสิทธิภาพประสิทธิผล และความทั่วถึงในการทำหน้าที่ของกลไกกำกับดูแล อบต.

บทเรียนของกรณี อบต.น้ําท่าชี้ให้เห็นว่าไม่มีใครตีหมดทั้ง ๑๐๐ เปอร์เซนต์ ผู้กำกับดูแลท้องถิ่นก็อาจบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ได้ ดังนั้น การเสริมสร้างกลไกกำกับดูแลและการตรวจสอบท้องถิ่นทั้งภายในและภายนอกให้เกิดความเข้มแข็งจึงเป็นสิ่งจำเป็นมิเช่นนั้นแล้ว อบต. สามารถบินต่ำหรืออาศัยช่องว่างของระบบกำกับดูแลต่างๆ ในปัจจุบันเพื่อให้รอดจากการถูกตรวจจับได้ ในเรื่องนี้ ควรเริ่มต้นจากการเพิ่ม/ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นให้ชัดเจน (อาทิ ในกฎหมายจัดตั้ง อบต.) ในด้านการดูแลและตรวจสอบนโยบายบริหารภาษีอากรท้องถิ่น การบริหารการเงินการคลังและงบประมาณ และการก่อหนี้ของ อบต. เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดมากขึ้น และควร

ส่งเสริมให้ อบต. กำหนดประเด็นวาระเรื่องการคลังและงบประมาณท้องถิ่นให้เป็นวาระของประชาชน (Citizen Agenda ซึ่งควรเป็นวาระประจำ/วาระถาวรที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณาเป็นประจำในการทำประชาคมท้องถิ่น) เพื่อให้ภาคประชาชนเกิดความเข้าใจว่าการเมืองเรื่องของภาษี งบประมาณ และการก่อหนี้เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อทุกคน ดังนั้นจึงควรเป็นประเด็นที่ประชาชนควรรับรู้และต้องร่วมกันตัดสินใจ

ในส่วนของผู้กำกับดูแลจากภาครัฐเองนั้น อาทิต้องถิ่นอำเภอ/จังหวัด และอำเภอ/จังหวัด ฯลฯ ควรให้ความสำคัญกับการกำกับดูแล อบต. อย่างจริงจังและจะต้องทำงานต้นตัวและกำกับดูแล อบต. ในเชิงรุกตลอดเวลา เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาการกระทำอันมิชอบเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดี จะต้องมีหลักประกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของผู้กำกับดูแล เพื่อมิให้ละเมิดต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นมากเกินไปเกินควร นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรวางกรอบหรือแนวนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนความเป็นอิสระและส่งเสริมศักยภาพของ อบต. อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในด้านการพัฒนารายได้ การจัดทำโครงการรายจ่ายและการจัดบริการสาธารณะของ อบต. อีกทั้ง สด. ควรแสดงบทบาทเป็นพี่เลี้ยงที่ดีหรือกำหนดกฎระเบียบที่เอื้อต่อการทำงานของ อบต. ได้อย่างคล่องตัวและสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับเหตุการณ์ได้ในเวลาอันเหมาะสม

นอกจากนี้แล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็ควรปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานที่จะช่วยลดข้อจำกัดในการกำกับดูแลและตรวจสอบ อบต. และในกรณีที่มีข้อจำกัดด้านบุคลากร อาจต้องหาวิธีทำงานแบบใหม่เพื่อช่วยให้การกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึงมากขึ้น อาทิ การทำงานร่วม

กับกลไกเอกชน/รัฐโดยการสร้างระบบ Certified Private/Public Auditors เพื่อช่วย สตง. ตรวจสอบท้องถิ่นให้ทั่วถึง ดังนี้ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะที่ ๔ ส่งเสริมการกระจายอำนาจและการสร้างธรรมาภิบาลในระบบการเงินการคลังท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการผลักดันเรื่องการกระจายอำนาจของไทยครั้งใหญ่ในช่วงปี พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔ หลังจากนั้นมากระแสการกระจายอำนาจก็หยุดชะงักและขาดพัฒนาการ และขาดการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและการสร้างความตื่นตัวเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้กับภาคส่วนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง และต่างฝ่ายต่างละเลยต่อการพัฒนาแนวนโยบายและระบบงานที่สนับสนุนต่อการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ดังนั้นจึงควรมีการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องจากภาครัฐ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงอปท. จนกว่าแนวคิดการปกครองตนเองจะสามารถฝังรากลึก (well established) ในระบบบริหารราชการแผ่นดินและกลายเป็นวัฒนธรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ of สกมไทย

การส่งเสริมให้ผู้บริหารท้องถิ่นและบุคลากรของอปท. มีวัฒนธรรมการทำงานที่คำนึงถึงธรรมาภิบาลด้านการคลังและมีการใช้จ่ายงบประมาณที่มุ่งรักษาวินัยก็เป็นสิ่งจำเป็นเช่นกัน สก. ส่วนราชการ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ สามารถพัฒนาแนวทางและส่งเสริมนวัตกรรมหรือตัวอย่างที่ดีในเรื่องดังกล่าวให้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในวงกว้าง และจำเป็นต้องพัฒนากลไกการทำงานและระบบการเงินการบัญชีและการงบประมาณท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่มีวินัยและมีธรรมาภิบาลดังกล่าว เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ระบบปฏิบัติการที่ยังคงมีรั้วล้อมไม่สนับสนุนหรือกระตุ้นให้เกิดการบริหารงานคลัง

ท้องถิ่นที่มีธรรมาภิบาลหรือมุ่งรักษาวินัยในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสมบูรณ์

นอกจากนี้ กรณีของ อบต. น้ำท่าสะท้อนให้เห็นว่าการใช้นโยบายควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐส่วนกลางอาจไม่ก่อให้เกิดเกิดผลดีเสมอไป ทุกวันนี้อปท. เผชิญกับแรงกดดันจากทุกๆ ด้าน และขาดทรัพยากรในการดำเนินการกิจหน้าที่อย่างเพียงพอ และยังขาดอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของตนเอง และขาดอิสระในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ จึงควรปรับเปลี่ยนแนวทางการกำกับดูแล อปท. เป็นแนวทางบวกที่เน้นการสนับสนุนและให้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องต่างๆ พร้อมให้อิสระในการทำงานแก่ท้องถิ่นตามสมควร อีกทั้งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรพัฒนาระบบกำกับดูแลและตรวจสอบในภายหลัง (post audit) ให้เข้มข้นมากขึ้น แทนที่จะฝากความหวังไว้กับกลไกควบคุมก่อนการดำเนินการ (pre audit) ที่เข้มงวดเป็นหลัก นอกจากนี้แล้ว การปรับปรุงโครงสร้างรายได้ของอปท. เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองทางการเงินการคลังมากขึ้น มีการพัฒนารายได้และวินัยในการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น จะช่วยส่งเสริมให้ อปท. มีความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังมากขึ้นได้

ในประเด็นสุดท้ายเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานของ อปท. ที่ปัจจุบันเน้นระบบผู้บริหารเข้มแข็ง (strong executive) ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่ามีส่วนสำคัญที่อาจส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตที่เหมาะสม ดังนั้น โจทย์ใหญ่ที่สังคมไทยควรช่วยกันพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นคือ (๑) ควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกโครงสร้างบริหารจัดการของตนเองที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชน วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น และประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารจัดการ ดังเช่น รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง

รูปแบบฝ่ายนิติบัญญัติเข้มแข็ง รูปแบบผู้จัดการเมือง ฯลฯ หรือไม่ (ในประเด็นนี้อาจจำเป็นต้องเพิ่ม/ปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้ง อบต.) และ (๒) หากยังคงต้องการเดินหน้าต่อในระบบ ฝ่ายบริหารเข้มแข็งต่อไป ก็จำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกกำกับดูแลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้รัดกุมมากขึ้น อาทิ การสร้างสมดุลในการใช้อำนาจทางการคลังระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายข้าราชการประจำ และภาคประชาสังคมในชุมชนท้องถิ่น โดยจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจเบ็ดเสร็จทางการเงินการคลังได้เพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ฝ่ายต่างๆ มักวิเคราะห์ปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำว่าเกิดจากตัวผู้บริหาร อบต. ในขณะนั้นเพียงลำพังว่ามีพฤติกรรมการใช้จ่ายเกินตัว และใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบในการก่อหนี้ให้กับ อบต. และต่างมองว่าหากมิได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (การเลือกตั้ง) ของคณะผู้บริหารท้องถิ่นขึ้นในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๓ ก็คงจะไม่เกิดปัญหาการก่อหนี้ที่คาราคาซังอยู่ในปัจจุบันนี้

อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์เช่นนี้เป็นการมองเพียงผิวเผิน โดยที่มิได้วิเคราะห์ไปถึงปมสาเหตุต่างๆ ของปัญหาอย่างแท้จริง ข้อเท็จจริงและบทวิเคราะห์ดังที่ได้นำเสนอในเอกสารนี้คงจะชี้ให้เห็นแล้วว่าปัญหาการก่อ

หนี้ของ อบต.น้ำก่ำเกิดจากความล้มเหลวในภาพรวมของระบบธรรมาภิบาลและระบบงานด้านการคลังและงบประมาณท้องถิ่น และเกิดช่องว่างของกลไกการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังท้องถิ่น (systemic collapse of local fiscal monitoring and governance) ที่บังเอิญเกิดขึ้นพอเหมาะพอดีกับ อบต.น้ำก่ำในช่วงปี ๒๕๔๘ แทนที่ฝ่ายต่างๆ จะตำหนินายก อบต.น้ำก่ำในขณะนั้น แต่ผู้เขียนบทความกลับมองว่าเราควรยกคุณงามความดีให้แก่นายก อบต.น้ำก่ำ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการชี้ให้เห็นถึงรูปร่างขนาดใหญ่ของระบบบริหารงานคลัง และการก่อหนี้ของท้องถิ่นไทยได้อย่างชัดเจน

และที่ได้กล่าวไว้แล้วตอนต้นว่าผู้เขียนบทความมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะตำหนิหรือมุ่งให้ร้ายแก่บุคคลใดหรือองค์กรใด หากแต่ต้องการเผยแพร่และวิเคราะห์ค้นหาความจริงเรื่องนี้ให้ปรากฏต่อสาธารณะ โดยมุ่งหวังว่าจะเกิดความตื่นตัวและสามารถเรียกร้องความสนใจจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันพัฒนาระบบบริหารงานคลังท้องถิ่นและโครงสร้างเชิงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดขึ้นอย่างเหมาะสมและส่งเสริมให้เกิดการบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมากขึ้นได้ต่อไป ถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายต่างๆ ควรร่วมกันปรับปรุงแก้ไขเรื่องนี้อย่างจริงจัง หรือใครจะรอให้เกิด อบต.น้ำก่ำภาคสองอีกในอนาคต?

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๕๓. **ประชาธิปไตยทางการคลัง**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ๒๕๕๕. **ภาษีอากรกับการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น**. รายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์เสนอต่อศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. ๒๕๕๔. **การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. ๒๕๕๓. **วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ภาษาต่างประเทศ

- Aarsaether, Nils. 1990. Organizational and Spatial Determinants of Fiscal Stress: An Analysis of Norwegian Municipalities. **Public Budgeting and Finance**. 10 (1): 55-66.
- Coase, Ronald (1998). "The New Institutional Economics," **American Economic Review**, 88(2), pp. 72-74.
- Good, David A. 2007. **The Politics of Public Money: Spenders, Guardians, Priority Setters, and Financial Watchdogs inside the Canadian Government**. Toronto: University of Toronto Press.
- Groves, Sanford M., and Maureen G. Valente. 1994. **Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government**. Washington, DC: International City/County Management Association.
- Guess, George, and Christine Martell. 2006. Development of Local Government Debt Financing Markets: Application of a Market-Based Approach. **Public Budgeting and Finance**. 26 (1): 88-119.
- Kloha, Philip, Carol S. Weissert, and Robert Kleine. 2005. Someone to Watch over Me: State Monitoring of Local Fiscal Conditions. **American Review of Public Administration**. 35 (3): 236-255.

- Lipnick, Linda H., Yaffa Rattner, and Linda Ebrahim. 1999. The Determinants of Municipal Credit Quality. **Government Finance Review**. December: 35-41.
- Moody's Investors Service. 2004. Moody's Approach to Analyzing Municipal Long-Term Debt: A Focus on Local Government Analysis. **Moody's Rating Methodology**. February: 1-8.
- North, Douglass C. 1990. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press.
- Petersen, John E. 1974. **The Rating Game: Report of the Twentieth Century Fund Task Force on Municipal Bond Credit Ratings**. New York, NY: Twentieth Century Fund.
- Schick, Allen. 1988. An Inquiry into the Possibility of A Budgetary Theory. In **New Directions in Budget History**. ed. I. S. Rubin, 59-69. Albany, NY: State University of New York Press.
- Wildavsky, Aaron. 1975. **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process**. Boston, MA: Little, Brown and Company
- Wildavsky, Aaron. 1984. **The Politics of Budgetary Process**. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Williamson, Oliver E. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**. 38 (3): 595-613.