

## สถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

แสง สงวนเรือง

ปัญหาเรื่องรายได้ของท้องถิ่นไม่พอเพียงสำหรับลงทุนและใช้จ่ายใช้สอยเพื่อสนองบริการของประชากรในท้องถิ่น ที่นับแต่จะเพิ่มขึ้นทุกวันนี้ เป็นปัญหาเรื้อรังมานาน และได้มีการถกเถียง ตลอดจนเสนอแนะวิธีการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นอยู่เสมอมา ประเด็นสำคัญในข้อเสนอการปรับปรุงรายได้ ก็ได้แก่การจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่มีลักษณะเป็นค่าใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดทำขึ้น ฯลฯ หรือการขอเพิ่มอัตราภาษีหรือส่วนแบ่งที่รัฐหรือท้องถิ่นจัดเก็บอยู่แล้ว ตลอดจนการปรับปรุงระบบการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ข้อเสนอดังกล่าวได้รับความสนใจมากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่ว่ารัฐบาลมีนโยบายในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ควรจะให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการเงินเพียงใด การปรับปรุงรายได้โดยให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ตั้งขึ้นนั้น นับเป็นภารกิจเร่งด่วน ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นก็น่าจะพิจารณาหาทางเสริมรายได้ของตนในทางอื่นๆ ประกอบด้วยทางหนึ่งก็คือ การพิจารณาว่าสมควรจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อเป็นแหล่งสินเชื่อสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นความสนใจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนปัญหาว่า สมควรจะจัดตั้งสถาบันดังกล่าวหรือไม่ นั้นจะต้องพิจารณากันโดยละเอียด ซึ่งไม่อาจทำในบทความสั้นๆ นี้ได้

ในต่างประเทศหลายแห่ง ท้องถิ่นมีสถาบันที่เป็นแหล่งสินเชื่อที่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในยุโรป มีหลายประเทศที่มีธนาคารท้องถิ่นทำหน้าที่หาแหล่งเงินและปล่อยเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เช่น โนเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม สเปน เป็นต้น ประเทศเยอรมัน ก็มีธนาคารออมสินเป็นแหล่งสินเชื่อสำคัญของท้องถิ่น ในประเทศด้อยพัฒนาหลาย

ประเทศก็มีสถาบันสินเชื่อสำหรับท้องถิ่นเช่นกัน เช่น ธนาคารพัฒนาท้องถิ่นในอินโดนีเซีย ธนาคารเทศบาลในฮอนดูรัส สถาบันพัฒนาเทศบาลในคอสตาริกา เป็นต้น นอกจากนี้ ในหลายประเทศแม้จะยังไม่มีสถาบันเพื่อให้สินเชื่อแก่ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานกลาง แต่ก็มีสถาบันการเงินเฉพาะอย่าง ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ท้องถิ่น เช่น ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ในบราซิลเป็นตัวอย่าง

ความตื่นตัวในเรื่องการจัดตั้งสถาบันสินเชื่อให้แก่ท้องถิ่นประเทศด้อยพัฒนานั้นมีมานานพอสมควร ในปี พ.ศ. 2513 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่เมือง Weisbaden ประเทศเยอรมันตะวันตก โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจาก 34 ประเทศ ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศด้อยพัฒนา ที่ประชุมได้เรียกร้องให้มีการสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง พร้อมนั้นเสนอให้สถาบันการเงินต่างๆ เช่น ธนาคารโลก และกองทุนพิเศษของสหประชาชาติให้ความสนใจสนับสนุนประเทศที่จะจัดตั้งสถาบัน ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ก็มีศูนย์ข้อมูลระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเรียกว่า International Information Center for Local Credit ตั้งอยู่ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มีหน้าที่ในการส่งเสริมการศึกษาและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสินเชื่อสำหรับท้องถิ่น และมีผู้อำนวยการที่จะให้บริการด้านการปรึกษาเกี่ยวกับแง่มุมต่างๆ ของเรื่องนี้โดยเฉพาะ ไม่ทราบว่าเป็นบ้านเรา ได้มีการติดต่อกับศูนย์ดังกล่าวเพียงใด คงจะเป็นประโยชน์ถ้าทางสันนิบาตเทศบาล หรือกรมการปกครองจะส่งติดต่อกับศูนย์ที่กรุงเฮกอย่างน้อยก็เพื่อทราบข้อมูลและประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ในต่างประเทศ

สำหรับในประเทศไทยนั้น ได้มีความดำริในการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นครั้งหนึ่งในสมัยรัฐบาลปฏิวัติ 2514-2515 โดยมีกลุ่มทำงานพิจารณาเรื่องนี้ มีอดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย สอาด ปายะนันท์ เป็นหัวหน้า ผู้เขียนเองก็อยู่ในขณะทำงานดังกล่าว ในครั้งนั้นทางกลุ่มทำงานพิจารณาเห็นสมควรรวบรวมกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น และอยู่กระจัดกระจายกัน เช่น กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ก.ส.ส., ก.ส.อ. และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มาอยู่ภายใต้การบริหารเดียวกัน คือ ภายใต้สถาบัน

การเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งได้มีการเสนอว่า อาจจัดตั้งมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจกระทำได้โดยออกพระราชบัญญัติเป็นพิเศษ เพื่อการนี้

ตามที่กลุ่มทำงานเสนอ สถาบันการเงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น อำนวยการหน้าที่สำคัญ คือ

1. ระดมเงินทุนต่าง ๆ ทั้งจากภาคเอกชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตามสิ่งจำเป็นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
2. หาผลประโยชน์ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วยการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีการเสี่ยงภัยแต่น้อย
3. ประกันการขายหรือเป็นตัวแทนขายพันธบัตรของท้องถิ่น
4. ให้บริการอันมิใช่เกี่ยวกับการเงินแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น คำแนะนำทางวิชาการเกี่ยวกับการร่างและวิเคราะห์โครงการ เป็นต้น

นอกจากหน้าที่ของสถาบันการเงินดังกล่าวแล้ว คณะทำงานยังได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การ เงื่อนไขในการให้กู้ยืม และการบริหารงานเป็นหลักการทำงานที่สำคัญ ๆ อีกด้วย

ข้อเสนอดังกล่าวได้มีการพิจารณากันในระดับสูง และได้มีความสนใจที่จะศึกษาในรายละเอียด แต่ก็ยังไม่ได้มีการพิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจังอีกแต่ประการใด

ผลที่คาดว่าจะเกิดจากการจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นก็คือ จะช่วยในการขยายฐานของสินเชื่อ ซึ่งขณะนี้จำกัดอยู่เฉพาะกองทุนส่งเสริมต่าง ๆ การขยายฐานของสินเชื่อจะกระทำได้คล่องตัวยิ่งขึ้น หากมีสถาบันกลางเป็นหน่วยงานรับรอง เนื่องจากอาจจะขอกู้จากตลาดการเงินภายนอกได้ เช่น ออกพันธบัตรเป็นเงิน เท่าที่เป็นอยู่แม้เทศบาลจะมีอำนาจตามกฎหมายที่จะขายพันธบัตรได้ก็ตาม แต่ฐานะของเทศบาลแต่ละแห่ง ยังเข้มแข็งพอที่จะให้เป็นที่เชื่อถือของตลาดการเงิน ถ้ารวมกันแล้วมีสถาบันกลางตามที่เสนอ สถาบันดังกล่าวก็จะมีรากฐานเข้มแข็งพอที่จะเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างตลาดการเงินและท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ นอกจากนั้นผลดีอีกประการหนึ่งก็คือ จะทำให้การบริหารกองทุนต่าง ๆ คล่องตัวยิ่งขึ้น เนื่องจากสามารถว่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาบริหารงานทางค้ำนี้ โดยเฉพาะผลดีที่

สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็ได้แก่ การที่สถาบันนี้จะเป็แหล่งกลางในการให้บริการทางด้านการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคในการเสนอและประเมินโครงการ ซึ่งในขณะนี้ท้องถิ่นยังขาดอยู่มาก โดยเฉพาะท้องถิ่นเล็ก ๆ ความรู้ความสามารถในเรื่องดังกล่าวนี้ นับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่ง สำหรับการจัจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาของท้องถิ่นเอง ให้มีประสิทธิภาพ ในหลาย ๆ กรณี แม้ท้องถิ่นจะมีความต้องการในด้านการลงทุนที่เหมาะสมแต่ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ในการเสนอโครงการให้ผู้ที่จะให้กู้ได้ทราบถึงผลตอบแทนของโครงการทั้งในทางเศรษฐกิจและทางสังคมทำให้โครงการต้องระงับไปอย่างน่าเสียดาย

ข้อเสนอของคณะทำงานนั้น เป็นแค่ความเห็นเบื้องต้นและเป็นการพิจารณากันในวงกว้างที่ค่อนข้างจะแคบ ยังมีประเด็นที่จะต้องศึกษาอย่างรอบคอบหลายแห่งหลายมุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านความเหมาะสมของการจัดตั้งสถาบันดังกล่าวทั้งในด้านเศรษฐกิจและการบริหาร ซึ่งแน่นอนต้องการถกเถียงและความคิดเห็นจากหลาย ๆ ฝ่าย

ผู้เขียนใคร่ขอเสนอให้สันนิบาตเทศบาล กรมการปกครอง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกครั้ง หนึ่ง หลังจากที่พิจารณากันโดยละเอียดรอบคอบแล้ว อาจปรากฏว่า การจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ยังไม่เหมาะสมก็ได้ แต่ก็น่าจะมีการศึกษาเรื่องนี้ดู เพราะอาจเป็นหนทางหนึ่งที่จะช่วยขยายความสามารถของท้องถิ่นในการหาเงินมาลงทุน และจับจ่ายใช้สอย และแม้ว่า การศึกษาจะไม่นำไปสู่การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาเป็นพิเศษก็ตาม แต่ในระหว่างการศึกษานั้นก็เกิดผลพลอยได้ที่สำคัญก็คือ ทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงการบริหารเงินกองทุนต่าง ๆ เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ให้มีประสิทธิภาพขึ้น สนองความต้องการของท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ดีขึ้น ตามเจตนารมณ์ของทุก ๆ ฝ่าย