

การก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืนทางการคลัง

ฐิติเทพ สิทธิยศ*
ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์*
ปวีณา สำเร็จ*
สุชาวรรณ วรรณสุภาไส*

Abstract

This study analyzes process of incurring debt both in principle and in practice as well as debt outstanding of local administrations in Thailand. It finds that five local administrations in the sample follow rules and regulations during the process of incurring debt without problems of adverse selection and moral hazard and those debts, by and large, have been used to finance projects that benefit people in the communities. This study also finds that outstanding debt of local administrations in 2011 amounted to 36,639,089,426 baht. The main sources of local administration borrowing come from the Government Savings Bank, Krungthai Bank Public Co., Ltd. and Municipality Activity Supporting Fund. The analysis of the effect of local administration debt on fiscal sustainability shows that the ratio of local administration debt and public debt to gross domestic product lies within the target of sixty per cent. This study suggests that the government should expedite the Department of Local Administration to systemically collect and timely report data on

* สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง บทความนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ความสำเร็จใด ๆ ในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของคณะผู้เขียน ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและหน่วยงานที่คณะผู้เขียนสังกัดไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป คณะผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. สีลาภรณ์ บัวสาย ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ คุณจาตุร อภิชาติบุตร และคุณไพรินทร์ ศรีสุทวิณี รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินบทความ 2 ท่าน สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนบทความนี้ ข้อผิดพลาดใด ๆ เป็นของคณะผู้เขียนเอง

borrowing and debt outstanding of local administrations. In addition, the Public Debt Management Office should play a critical role in providing knowledge and advices regarding appropriate funding sources, process of borrowing from the Ministry of Finance, as well as risk management for local administrations.

JEL Classification: H74; E62

Keywords: Local Government Debt; Fiscal Sustainability

คำสำคัญ: หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ความยั่งยืนทางการคลัง

บทคัดย่อ

การศึกษานี้วิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมทั้งสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง อปท. 5 แห่งเพื่อสอบถามถึงความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการก่อหนี้ของ อปท. ผลการศึกษาพบว่า อปท. ทั้ง 5 แห่ง ส่วนใหญ่มีกระบวนการก่อหนี้ที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีปัญหา Adverse Selection และ Moral Hazard โดยการก่อหนี้ส่วนใหญ่นำไปใช้ในโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น ส่วนการศึกษาสถานะหนี้คงค้างของ อปท. พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2554 หนี้คงค้างของ อปท. มีจำนวน 36,639,089,426 บาท โดยแหล่งเงินกู้หลักของ อปท. ที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหนี้ อปท. พบว่า เมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธารณะ สัดส่วนหนี้ภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรเร่งรัดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. ให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ อปท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและ/หรือวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารความเสี่ยงหนี้ของ อปท. รวมทั้งการให้ความรู้แก่ อปท. เกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อ

1. บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐบาลกลาง (Top-down Centralized Governance) นั้น เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นรัฐหรือประเทศมีความเปราะบาง (Fragile) ต่อการเปลี่ยนแปลงที่มาจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ในขณะที่รัฐหรือประเทศที่มีการปกครองจากล่างขึ้นบนที่ให้ความสำคัญกับหน่วยย่อยและมีการกระจายอำนาจให้ชุมชนและ/หรือท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Bottom-up Decentralized Governance) รวมทั้งมีความเป็นอิสระในการที่จะกำหนดแผนพัฒนาชุมชนและ/หรือท้องถิ่น กลับทำให้ชุมชน/และหรือท้องถิ่น นอกจากจะมีความเข้มแข็งและมีความทนทานต่อผลกระทบจากปัจจัยภายนอกแล้ว ยังสามารถพัฒนาให้ชุมชนและ/หรือท้องถิ่นนั้นมีความเจริญก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง¹

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 กำหนดให้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ มาตรา 283 ยังกำหนดให้ อปท. มีอำนาจทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ อปท. ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย โดยในช่วงที่ผ่านมา

¹Taleb (2012) และ Schumacher (1993) ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกตัวอย่างประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่มีการแบ่งการปกครองออกเป็นหน่วยการปกครองเล็ก ๆ เรียกว่า Canton เป็นกรณีศึกษา ซึ่งระบบการปกครองของประเทศสวิสเซอร์แลนด์นอกจากส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวมมีความทนทานต่อผลกระทบที่มาจากปัจจัยภายนอกแล้ว ยังสามารถพัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าเพิ่มขึ้น ซึ่ง Taleb (2012) ให้นิยามระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ว่า Antifragile

พัฒนาการของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง²

ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น อปท. ได้รับงบประมาณรวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ประกอบกับใช้รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง³ ซึ่งหากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย อปท. สามารถก่อหนี้ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้น ๆ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าให้อำนาจ อปท. ก่อหนี้ได้โดยวิธีใดอย่างไรก็ดี จากการศึกษางานวิจัยในช่วงที่ผ่านมา พบว่า งานศึกษาในประเทศไทยที่เกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ รวมทั้งวิเคราะห์ความสามารถในการก่อหนี้ของ อปท. แต่ไม่ได้มีการสอบถามกับ อปท. โดยตรงว่า ในทางปฏิบัติ อปท. มีการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือเวียนต่าง ๆ หรือไม่⁴

นอกจากนี้ จากการสำรวจข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. รวมทั้งบทความและงานศึกษาวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของ อปท. พบว่างานศึกษาในอดีตได้พยายามเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ประกอบกับชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการเก็บรวบรวมข้อมูลหนี้ของ อปท. แต่ข้อมูลที่งานศึกษาเหล่านี้เก็บรวบรวมนั้น ยังขาดความสมบูรณ์และ/หรือเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน⁵ ปัญหาการขาดแคลนข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะทางการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่น

²อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ ได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การศึกษานี้จึงไม่สามารถคาดคะเนถึงความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ/หรือของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในอนาคต รวมทั้งเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะดำเนินการยกร่างว่าจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้กับ อปท. มากน้อยเพียงใด

³รายได้ของ อปท. สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บได้เอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ 3) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ 4) เงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งออกเป็น เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

⁴ตัวอย่างของงานศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ วรรณภา แพรศรี (2552) ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร (2553) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายและมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2555) ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) วิสุทธิ์ จันมณี (2555) พศุทธิ์ วิชา จำปาเทศ และคณะ (2555) และพิชิตชัย กิ่งพวง (2556)

⁵ตัวอย่างของงานศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ สุนันทา จารุวัฒน์ชัย พศุญา จิตะพันธ์กุล และยุววรรณ รัฐกุล บุญยะสิทธิ์พรหม (2552) ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร (2553) วิสุทธิ์ จันมณี (2555) พศุทธิ์ วิชา จำปาเทศ และคณะ (2555) ปรีญา สุสัสถียร (2556) พิชิตชัย กิ่งพวง (2556) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556)

ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลและติดตามการก่อหนี้ของ อปท. จากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. สำหรับการวิเคราะห์ในเชิงนโยบายทั้งระดับ จุลภาคและระดับมหภาค

ด้วยเหตุผลสำคัญดังกล่าวข้างต้นการศึกษาเกี่ยวกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเพื่อที่หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับรัฐบาลและ อปท.ภาคเอกชน สถาบันการเงิน ตลอดจนสาธารณชนที่สนใจได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อ หนี้ของ อปท. ในทางปฏิบัติและสถานะหนี้คงค้างของ อปท. รวมทั้งความเสี่ยงของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศโดยการศึกษาที่แบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ต่อจากบทนำส่วนที่ 2 อธิบายทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา ส่วนที่ 3 อธิบายวิธีการศึกษา สำหรับผลการศึกษาแสดงอยู่ในส่วนที่ 4 และส่วนสุดท้ายส่วนที่ 5 เป็น บทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

2. ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information)

แนวคิดเกี่ยวกับความไม่สมมาตรของข้อมูลถูกพัฒนาขึ้นโดย Akerlof (1984) โดย ความไม่สมมาตรของข้อมูลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁶

2.1.1 Adverse Selection

Adverse Selection คือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนการทำธุรกรรม โดย ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีเจตนาปกปิดข้อมูลไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ หากพิจารณาถึง กระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท. แล้ว มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหา Adverse Selection เนื่องจากในกระบวนการก่อหนี้ของ อปท. นั้น อปท. อาจมีการปิดบังข้อมูลบางประการที่ไม่ ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันการเงินทราบ เนื่องจากหากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว แล้ว อาจไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้มีการก่อหนี้หรือไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ นอกจากนี้ Adverse Selection อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่สถาบันการเงินให้ข้อมูลและเงื่อนไขในการกู้เงิน

⁶Keat and Young (2009)

แก่ อปท. ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้ อปท. มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและดำเนินการกู้เงินกับสถาบันการเงินดังกล่าวโดยไม่ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน⁷

2.1.2 Moral Hazard

Moral Hazard คือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการทำธุรกรรมไปแล้ว โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีเจตนาปกปิดข้อมูลไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบในกระบวนการก่อนหน้าของ อปท. นั้น ถึงแม้ว่า อปท. จะมีความตั้งใจดีในการพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนก่อนการได้รับอนุมัติให้มีการก่อหนี้โดยไม่มีปัญหา Adverse Selection แต่การก่อหนี้ของท้องถิ่นก็อาจเกิดปัญหา Moral Hazard ได้ หากหนี้ที่อปท. ก่อหนี้ ต่อมาเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าและ/หรือ อปท. นำเงินกู้ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ส่งผลให้ อปท. ไม่สามารถหารายได้มาชำระคืนหนี้ที่ก่อและมีการปิดบังข้อมูลกับสถาบันการเงิน รวมทั้งไม่ได้รายงานให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ ผลของ Moral Hazard จากการปิดบังข้อมูลการก่อหนี้ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ ต่อ อปท. สถาบันการเงิน และรัฐบาลได้

2.2 ภาระผูกพันแฝงทางการคลัง (Contingent Implicit Fiscal Liabilities)

Polackova (1999) อธิบายถึงภาระผูกพันแฝงทางการคลังว่าเป็นภาระทางการคลังที่ปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นและไม่มีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล แต่ถ้าหากเกิดเหตุการณ์ใดก็ตามที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามารับภาระ โดยไม่มีการคาดการณ์มาก่อนล่วงหน้า ภาระทางการคลังนั้นถือว่าเป็นภาระผูกพันแฝง ยกตัวอย่างเช่น การผิन्छชำระหนี้ของหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน การแก้ไขปัญหาหนี้สินก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงินนอกเหนือจากที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และการเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น Polackova แนะนำว่า ในการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาระผูกพันแฝงทางการคลัง รัฐบาลควรตระหนักว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจใดที่มีลักษณะเข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง และควรมีมาตรการเพื่อจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ซึ่งจากนิยามของภาระผูกพันแฝงทางการคลังดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้เห็นว่า การก่อหนี้ของ อปท. มีลักษณะเข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง

⁷ การศึกษานี้ศึกษาเฉพาะกรณี Adverse Selection ที่อาจเกิดขึ้นในส่วนของ อปท. เท่านั้น ไม่รวมถึงกรณี Adverse Selection ที่อาจเกิดขึ้นจากทางสถาบันการเงิน

เนื่องจากในปัจจุบันหน้าที่ ๑ปท. ก่อเอง โดยไม่ได้ผู้ต่อจากกระทรวงการคลังนั้น ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ถือว่าเป็นหนี้สาธารณะ⁸

2.3 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2550) ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังไว้ว่า กรอบความยั่งยืนทางการคลังถูกพัฒนาขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความยั่งยืนหรือเสถียรภาพทางการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว รวมทั้งเป็นการสร้างวินัยทางการคลัง ซึ่งนอกจากจะทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปมีความมั่นใจในเสถียรภาพด้านการคลังของประเทศแล้ว ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือด้านการคลังของประเทศในเวทีโลก การจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลังในปัจจุบัน กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการคลังไว้ ดังนี้ 1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60) ภาระหนี้ต่องบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 3) งบประมาณสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2548 และ 4) รายจ่ายลงทุนต่องบประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ซึ่งการศึกษานี้ประยุกต์หลักการเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังตามแนวคิดของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2550) ในส่วนของยอดหนี้สาธารณะ

⁸พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 กำหนดนิยามหนี้สาธารณะว่า หมายถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกันและได้กำหนดนิยามคำว่า หน่วยงานของรัฐ ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจนอกจากนี้ มาตรา 19 กำหนดว่า ในกรณีที่ ๑ปท. ใดกู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง ๑ปท. นั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช้เป็นการกู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้หนี้หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาจากนิยามของหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น หนี้ของ ๑ปท. จึงไม่ใช่หนี้สาธารณะ และแม้ว่ากฎหมายห้ามกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ที่ ๑ปท. ก่อขึ้น ยกเว้นกรณีที่ ๑ปท. กู้เงินจากกระทรวงการคลังก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ มีความเป็นไปได้ค่อนข้างสูงมากที่รัฐบาลจะเข้ามาชำระและแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดวิกฤติหนี้ ๑ปท. ที่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หนี้ของ ๑ปท. เข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง

คงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 มาใช้วิเคราะห์ความเสี่ยงของหนี้อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลัง

3. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้ทบทวนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท.⁹ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. โดยการศึกษานี้สุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 5 แห่ง ด้วยวิธี Quasi-Random Sampling¹⁰ ซึ่งทำให้ได้ตัวอย่าง อปท. ที่มีความหลากหลายและกระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ สำหรับกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 5 แห่งนั้น ได้แก่ 1) เทศบาลตำบลท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 3) เทศบาลเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี 4) เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร และ 5) เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู

ในส่วนของการตรวจสอบการก่อหนี้ของ อปท. ว่ามีปัญหา Adverse Selection หรือไม่นั้น การศึกษานี้พิจารณาจากผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ว่ามีความเข้าใจและมีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบขั้นตอนที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการก่อหนี้เพื่อนำไปใช้ดำเนินโครงการหรือไม่ หากมี การศึกษานี้ถือว่า การก่อหนี้ของ อปท. ไม่มีปัญหา Adverse Selection เนื่องจากไม่มีเหตุจูงใจในการก่อหนี้เพื่อนำไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่นสำหรับการตรวจสอบว่า หลังจากก่อหนี้ไปแล้ว มีปัญหา Moral Hazard หรือไม่นั้น การศึกษานี้พิจารณาจากผลสำเร็จของโครงการที่ อปท. ได้มีการก่อหนี้ หากการดำเนินโครงการแล้วเสร็จ การศึกษานี้ถือว่า การก่อหนี้ของ อปท. ไม่มีปัญหา Moral Hazard จากการใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์

⁹ สำหรับรายละเอียดของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขั้นตอน และกระบวนการในการกู้เงินของ อปท. ทั้งในส่วนของการกู้เงินเพื่อมาใช้ในการดำเนินโครงการและการกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาภิบาล โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก พิชิตชัย กิ่งพวง (2556) และฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2557)

¹⁰ คณะผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. สุรดิศ โทละสุด ที่ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธี Quasi-Random โดย Quasi-Random Sampling เป็นวิธีการสุ่มตัวอย่างที่ประยุกต์มาจาก Golden Ratio หรือ $[(1 + \sqrt{5})/2] \approx 1.618$ ซึ่งทำให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ซ้ำกัน สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเทคนิคการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธี Quasi-Random สามารถศึกษาได้จาก ฐิติเทพ สิทธิยศ (2557)

สำหรับการวิเคราะห์สถานะหนี้คงค้างของ อปท. การศึกษานี้ใช้ฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555)¹¹ โดยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น สถานะหนี้คงค้างแยกตามขนาดของหนี้ที่ อปท. ก่อการก่อหนี้ของ อปท. แยกเป็นรายภาคและตามประเภทของ อปท. แหล่งเงินกู้ที่สำคัญของ อปท. วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้ รวมทั้งความเสี่ยงของหนี้ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลัง โดยการวิเคราะห์สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ในมิติต่าง ๆ นี้อยู่ในรูปของอันตภาคชั้น และร้อยละ

4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาทบทวนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท. และจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเนินสูง จังหวัดจันทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร และเทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู เพื่อสอบถามถึงความเข้าใจในกฎหมายระเบียบ และขั้นตอนการก่อหนี้ของ อปท. พบว่า อปท. ทั้ง 5 ต่างก็ได้มีการก่อหนี้ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ประกอบกับได้มีการปฏิบัติตามระเบียบและ/หรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยและหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น¹² โดยไม่พบปัญหา Adverse Selection ใดๆก็ดี การศึกษานี้พบว่า ผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ทั้ง 5 แห่ง ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะมากนัก ประกอบกับไม่ทราบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะที่กำหนดให้ อปท. รายงานการก่อหนี้ของ

¹¹ ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) เก็บรวบรวมข้อมูลหนี้คงค้างของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ 6 แห่ง ได้แก่ 1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ณ 31 กรกฎาคม 2554) ธนาคารออมสิน ณ 30 มิถุนายน 2554) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ 31 มีนาคม 2554) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ณ 28 กุมภาพันธ์ 2554 5) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ณ 30 กันยายน 2554 และ 6) เงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ณ 30 กันยายน 2554 ทั้งนี้ ไม่รวมหนี้ต่างประเทศของกรุงเทพมหานคร

¹² ยกเว้นในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ข้อมูลว่า ไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 088.3/ว 165 ลงวันที่ 18 มกราคม 2556 ซึ่งกำหนดให้ อปท. จัดทำแบบรายงานข้อมูลการกู้เงินและสถานะหนี้คงค้างของ อปท. ประจำปีตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด จึงไม่ได้รับรายงานข้อมูลและสถานะของหนี้เงินกู้ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อปท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง รวมทั้งไม่ทราบว่า อปท. สามารถกู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังได้

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. ทั้ง 5 แห่งแสดงให้เห็นว่า หน้าที่ อปท. ทั้ง 5 แห่งก่อนนั้น ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย โดยเทศบาลตำบลเนินสูงจังหวัดจันทบุรี ได้มีการก่อหนี้เพื่อสร้างอาคารสำนักงาน นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีมีแนวความคิดที่จะก่อหนี้เพื่อสร้างตลาดสดเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการค้าขายของคนในชุมชนในอนาคต สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นั้น ได้มีการกู้เงินเพื่อจัดซื้อรถเกี่ยยดิน รถบดล้อเหล็ก รถขุดดินตะขบ และรถบรรทุกน้ำเพื่อนำไปใช้ในโครงการสาธารณะต่าง ๆ ส่วนเทศบาลเมืองเพชรบุรี ได้มีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์ และก่อสร้างอาคารสำนักงาน ส่วนเทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร ได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสังคมในชุมชน ในขณะที่เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู ได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ซึ่งจากการสำรวจขณะที่คณะผู้เขียนลงพื้นที่สัมภาษณ์นั้น พบว่าโครงการต่าง ๆ ที่ อปท. เหล่านี้กู้เงิน เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น และไม่พบปัญหา Moral Hazard

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างของ อปท. ในมิติต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์สัดส่วนหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังโดยใช้ฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) สรุปได้ว่า อปท. ส่วนใหญ่มีหนี้คงค้างอยู่ที่ประมาณ 0-50 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.10 ของ อปท. ทั้งหมด ในขณะที่ อปท. ที่มีหนี้คงค้างตั้งแต่ 51-100 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.71 ของ อปท. ทั้งหมด ส่วน อปท. ที่มีหนี้คงค้างตั้งแต่ 101-500 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.67 ของ อปท. ทั้งหมด สำหรับ อปท. ที่มีหนี้คงค้างมากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 0.46 ของ อปท. ทั้งหมด โดย อปท. ที่มียอดหนี้คงค้างสูงสุด มีจำนวนเท่ากับ 815,607,800 ล้านบาท¹³

¹³วิเคราะห์จากจำนวน อปท. ที่มีการก่อหนี้ทั้งหมด 864 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 50 แห่ง เทศบาล 813 แห่ง และเมืองพัทยา วงเงินการก่อหนี้รวมทั้งสิ้น 26,720,109,847 บาททั้งนี้ ไม่รวมหนี้ที่ อปท. กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล (2555) ใช้รหัสแสดง อปท. ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า อปท. ที่กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) นั้น เป็น อปท. ประเภทใด

หากพิจารณาสถานะหนี้คงค้างของ อปท. เป็นรายสัญญา พบว่า หนี้คงค้างของ อปท. มีจำนวนทั้งสิ้น 36,639,089,426 บาท¹⁴ โดยเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 8,963,083,180 บาท ของเทศบาล จำนวน 27,449,282,296 บาท และของเมืองพัทยา จำนวน 226,723,950 บาท (โปรดดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ) นอกจากนี้ หากแบ่งสถานะหนี้คงค้างของ อปท. เป็นรายภาค พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 ภาคกลางมีหนี้คงค้างมากที่สุดจำนวน 12,328,685,628 บาท รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหนี้คงค้างจำนวน 11,361,633,291 บาท ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีหนี้คงค้างในจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยอยู่ที่ 6,649,443,415 บาท และ 6,299,327,092 บาทตามลำดับ (โปรดดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ)

นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้แบ่งสถานะหนี้ของ อปท. ณ ปี พ.ศ. 2554 ตามประเภทของ แหล่งเงินกู้ 6 แหล่ง ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (ก.พ.ม.) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) จำนวนรวม 36,639,089,426 บาท ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินกู้หลักของ อปท. โดยมีหนี้คงค้างของ อปท. จำนวน 14,650,810,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40 ของหนี้คงค้างของ อปท. ทั้งหมด รองลงมาคือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีหนี้คงค้างของ อปท. จำนวน 9,918,979,579 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของหนี้คงค้างทั้งหมด และ ก.ส.ท. มีหนี้คงค้างของ อปท. จำนวน 8,477,334,993 บาท สำหรับ ธ.ก.ส. กสอ. และ ก.พ.ม. พบว่า มีหนี้คงค้างของ อปท. ไม่มากนัก (โปรดดูแผนภาพที่ 3 ประกอบ) การศึกษานี้ยังพบว่า ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ ก.ส.ท. เป็นแหล่งเงินกู้ที่สำคัญของ อปท. กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย

สำหรับสถานะหนี้ของ อปท. แยกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินนั้น การศึกษานี้พบว่า อปท. ส่วนใหญ่ได้กู้เงินไปเพื่อลงทุนในระบบสาธารณะ (ร้อยละ 35 ของ อปท.)

¹⁴วิเคราะห์สถานะหนี้คงค้างของ อปท. รายสัญญาจากจำนวนสัญญาทั้งหมด 1856 สัญญา (อปท. แต่ละแห่งอาจมีการกู้เงินมากกว่า 1 สัญญา) วงเงินรวม 36,639,089,426 บาท ซึ่งมีจำนวนหนี้คงค้างมากกว่าการวิเคราะห์หนี้คงค้างจากจำนวน อปท. ที่มีมาก่อนหน้านี้ เนื่องจากการวิเคราะห์สถานะหนี้ของ อปท. จากจำนวน อปท. ที่ก่อนหน้านี้ ไม่รวมหนี้ของ อปท. ที่กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล (2555) ใช้รหัสแสดง อปท. ทำให้การศึกษานี้ไม่สามารถทราบได้ว่า อปท. ที่กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) นั้น เป็น อปท. ไດ ดังที่ได้อธิบายไว้ในเชิงบรรณที่ 13

ในขณะที่การกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดรายได้มีส่วนที่ค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 3 ของ อปท.)¹⁵ (โปรดดูแผนภาพที่ 4 ประกอบ) อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ตั้งข้อสังเกตว่าการกู้เงินของ อปท. เพื่อไปใช้ในการลงทุนในระบบสาธาณะนั้น สามารถสร้างรายได้ให้กับ อปท. ทางอ้อมได้ นอกจากนี้ อปท. ยังมีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างอาคารหรือซื้อที่ดิน (ร้อยละ 10 อปท.) การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (ร้อยละ 8 ของ อปท.) และการพัฒนาคุณภาพชีวิต (ร้อยละ 6 ของ อปท.) ซึ่งก็สามารถสร้างรายได้ทางอ้อมให้กับ อปท. ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้การศึกษานี้ตั้งข้อสมมติว่าชุมชนที่มีระบบสาธาณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเต็มใจที่จะเสียภาษีและหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งก็จะทำให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้สำหรับการชำระหนี้และนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป สำหรับการกู้เงินไปเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานชานาบาลนั้น คิดเป็นร้อยละ 32 ของ อปท. ซึ่งการที่ อปท. กู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานชานาบาล ก็สามารถสร้างรายได้ให้ อปท. ได้อีกทางหนึ่งเช่นเดียวกัน

และท้ายสุด การวิเคราะห์สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)¹⁶ พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2554 หนี้คงค้างของ อปท. คิดเป็นร้อยละ 0.35 ของ GDP ซึ่งเมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธาณะของประเทศ ณ 30 กันยายน 2554 ทำให้สัดส่วนหนี้ภาครัฐของประเทศต่อ GDP เท่ากับร้อยละ 42.55 แม้ว่าพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธาณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่นับรวมหนี้ของ อปท. เป็นหนี้สาธาณะดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นแต่การศึกษานี้เห็นว่า หนี้ของ อปท. เป็นภาระผูกพันแฝงทางการคลัง การศึกษานี้จึงรวมหนี้คงค้างของ อปท. กับตัวเลขหนี้สาธาณะเข้า

¹⁵ ตัวอย่างโครงการลงทุนที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ อปท. ได้แก่ ตลาดสด และโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในระบบสาธาณะดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) ได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นการกู้ยืมเพื่อลงทุนในระบบสาธาณะที่ อปท. กู้จากธนาคารกรุงไทย ซึ่งธนาคารกรุงไทยไม่ได้แจกแจงรายละเอียดของโครงการ สำหรับการกู้ยืมเงินของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดของโครงการ ดวงมณี เลาวกุล และคณะ ได้จัดหมวดหมู่เงินกู้นั้นไว้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อลงทุนในโครงการที่สามารถสร้างรายได้ หรือเพื่อก่อสร้างอาคารหรือซื้อที่ดิน เป็นต้น

¹⁶ อดแบบแนวทางการวิเคราะห์จากงานศึกษาของสำนักงานบริหารหนี้สาธาณะ (2557) โดยผู้ศึกษาคือ จูดิเทพ สิทธิยศ และอรนุช ใจดี

ด้วยกันเพื่อให้เห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐ และเมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธารณะแล้ว ทำให้สัดส่วนหนี้ภาครัฐต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2554 ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 60 ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ อปท. ตั้งรายจ่ายในการชำระหนี้ในหมวดงบกลาง¹⁷ จึงอาจกล่าวได้ว่าโอกาสที่ภาระหนี้คงค้างของ อปท. จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของประเทศในภาพรวมในระยะสั้นนั้นยังค่อนข้างต่ำอย่างไรก็ดี การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการก่อหนี้ของ อปท. ต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องวิเคราะห์การก่อหนี้ของ อปท. แต่ละรายและคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากหาก อปท. ใด อปท. หนึ่งมีการผิมนัดชำระหนี้ อาจส่งผลให้ อปท. อื่น ๆ และ/หรือภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งรัฐบาลได้รับผลกระทบไปด้วย เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยหน่วยต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายและมีความซับซ้อน (Complex Network System) การผิมนัดชำระหนี้ของ อปท. อาจส่งผลกระทบในทางลบต่อความเชื่อมั่นของสถาบันการเงิน ตลาดการเงิน และเศรษฐกิจในภาพรวมได้ (Contagious Effect)

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์การก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างของ อปท. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระดับ อปท. และระดับประเทศสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ถูกสัมภาษณ์มีกระบวนการก่อหนี้ที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีปัญหา Adverse Selection และ Moral Hazard โดยการก่อหนี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น ส่วนการศึกษาสถานะหนี้คงค้าง

¹⁷ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ. 2543 หนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0313.4 /ว 2787 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 เรื่อง การพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 2550 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2556 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ของ อปท. พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2554 หนี้คงค้างของ อปท. มีจำนวน 36,639,089,426 บาท¹⁸ โดยแหล่งเงินกู้หลักของ อปท. ที่กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหนี้ อปท. พบว่า เมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธารณะ สัดส่วนหนี้ภาครัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ร้อยละ 60 อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า ฐานข้อมูลหนี้คงค้างของ อปท. ของ ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) ที่การศึกษานี้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ แม้ว่ามีความครบถ้วน และถูกต้องระดับหนึ่งเนื่องจากเป็นข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ที่เก็บจากแหล่งเงินกู้โดยตรง แต่ยังมีข้อจำกัดของสถาบันการเงินบางแห่งในการเปิดเผยข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ทำให้ ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) ทราบเพียงตัวเลขหนี้ที่ อปท. ก่อเท่านั้น แต่ไม่ทราบว่า เป็น อปท. ใด นอกจากนี้ ข้อมูลของดวงมณี เลาวกุลและคณะ (2555) เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวม ณ เวลาที่แตกต่างกันและสิ้นสุดในปี 2554 ซึ่งขาดความต่อเนื่อง

ดังนั้น เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้ของ อปท. มีความครบถ้วน สมบูรณ์ ต่อเนื่อง และทันสมัย การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบการเก็บข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้คงค้างรวมทั้งข้อมูลทางการคลังของ อปท. มากกว่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้และรายงานสถานะหนี้คงค้างของ อปท. ซึ่งได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น และจากการศึกษาแผนปฏิบัติการ 4 ปี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2557-2560) การศึกษานี้พบว่า มีโครงการปรับปรุงโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ (Electronic Local Administration Accounting System: e-LAAS) ที่ถูกบรรจุอยู่ในแนวทางการพัฒนาระบบ

¹⁸ สำหรับข้อมูลสถานะหนี้คงค้างของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ที่เป็นปัจจุบันผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลได้จาก เว็บไซต์สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ <http://www.pdmo.go.th/debtoflocal.php>

ฐานข้อมูลสารสนเทศและการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมการบริหารการเงินและการคลังท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองได้¹⁹ ดังนั้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรสั่งการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยเร่งด่วนและควรมีการติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติการรายปีโดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดในมิติด้านประสิทธิภาพของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว²⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. เป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และสามารถให้สาธารณชนและ/หรือหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้สะดวกและทันการณ์

และหากในอนาคต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่นี้ได้อย่างสมบูรณ์ และมีการให้บริการข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และทันการณ์ตามข้อเสนอแนะที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรปรับปรุงแก้ไขร่างหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำลังดำเนินการอยู่ รวมทั้งแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 โดยตัดข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานหนี้และสถานะหนี้ค้างของ อปท. ออก ยกเว้นในกรณีหนี้ที่ อปท. กู้ต่อจากกระทรวงการคลัง ยังคงให้รายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้ค้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้ต่อให้แก่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ²¹ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบ อปท. ในการรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ค้างซ้ำซ้อน สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ที่

¹⁹โครงการระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ของ อปท. (e-LAAS) เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2548 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 91.46 ล้านบาทจากเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan: SAL) ซึ่งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังได้กู้มาในช่วงระหว่างปี 2540-2542 เพื่อนำไปใช้ในการเสริมทุนสำรองระหว่างประเทศ การเสริมสภาพคล่อง การบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งใช้ในการสนับสนุนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ

²⁰กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้การบริหารการเงินการคลังและการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดตามแผนที่ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มิติประสิทธิภาพของระบบราชการ

²¹ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ข้อ 12 กำหนดให้ อปท. รายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้ค้างต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ แต่ไม่ได้มีบทบังคับหรือลงโทษในกรณีที่ อปท. ไม่รายงานข้อมูลหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

ต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ก็สามารถสืบค้นได้จากฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยไม่ต้องขอข้อมูลจาก อปท. โดยตรง ซึ่งเป็นการลดภาระงานให้กับ อปท. และเป็นการลดความซ้ำซ้อนของการเก็บรวบรวมข้อมูล อีกทั้งยังเป็นการใช้ทรัพยากรที่คุ้มค่ากับภาษีของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่อยู่ในปัจจุบัน

และจากการที่ อปท. ในกลุ่มตัวอย่างที่การศึกษานี้ได้ทำการสัมภาษณ์มีความรู้เกี่ยวกับหนี้สาธารณะในระดับที่ค่อนข้างจำกัด ประกอบกับไม่ทราบว่า อปท. มีหน้าที่ในการรายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ อีกทั้งยังไม่ทราบว่า อปท. สามารถกู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้ ดังนั้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ อปท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและ/หรือวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารหนี้ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงของหนี้ที่ อปท. ก่อ รวมทั้งการชี้แจงให้ อปท. ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการรายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างของ อปท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเพื่อที่จะนำไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังเพราะหนี้ที่ อปท. ก่อ แม้ว่าจะไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะ แต่ถ้า อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ที่ก่อไว้ อาจส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ฐานะการคลัง และเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้ นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทในการทำความเข้าใจกับ อปท. เกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากขาดงบประมาณสนับสนุน ดังนั้น กระทรวงการคลังและ/หรือสำนักงานงบประมาณควรให้ความสำคัญโดยจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในวงเงินที่เหมาะสมกับการดำเนินงานและควรจัดสรรงบประมาณให้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีการติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณที่ได้รับเป็นระยะเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและเพื่อให้การ

ดำเนินการดังกล่าวสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้²² และท้ายสุด สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังกล่าวโดยจัดสรรงบประมาณและจำนวนบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับเนื้อหา หากในอนาคต อปท. มีการก่อหนี้โดยการกู้ต่อจากกระทรวงการคลังเพิ่มมากขึ้น อาจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ โดยจัดตั้งหน่วยงานภายในระดับสำนักเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์แนวทางและ/หรือวิธีการก่อหนี้ที่เหมาะสมสำหรับ อปท. ในแต่ละระดับ รวมทั้งดำเนินการจัดหาเงินกู้เพื่อนำมาให้ อปท. กู้ต่อ นอกจากนี้ หน่วยงานระดับสำนักดังกล่าวควรมีหน้าที่ให้คำปรึกษา อปท. เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงหนี้ที่ อปท. ก่อ ตลอดจนวิเคราะห์และจัดอันดับความน่าเชื่อถือของ อปท. ทั้งนี้ เพื่อลดโอกาสของความเสี่ยงและความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นจากการก่อหนี้ของ อปท. ต่อฐานะการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

แม้ว่าการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. ในครั้งนี้ ทำให้ทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญหลายประการตามที่ได้สรุปไว้ข้างต้น แต่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณและระยะเวลา ทำให้การศึกษานี้สามารถลงพื้นที่สัมภาษณ์และเก็บข้อมูลจาก อปท. โดยตรงได้เพียง 5 แห่ง การศึกษาในอนาคตอาจประยุกต์เทคนิค Quasi Random Sampling ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง อปท. เพิ่มเติมเพื่อนำมาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท. ตลอดจนผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นจากการก่อหนี้ ซึ่งอาจทำให้เห็นความหลากหลายเพิ่มมากขึ้น และแสดงให้เห็นสาธาณชนและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่าหนี้ที่ อปท. ก่อหนี้ ไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียกับ อปท. เองและ/หรือระบบเศรษฐกิจเสมอไป

สำหรับการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลัง การศึกษานี้ใช้สัดส่วนหนึ่งของ อปท. ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งยังมีข้อจำกัดเนื่องจากสัดส่วนดังกล่าว ยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าแต่อาจส่งผลกระทบต่อ อปท. เอง และ/หรือฐานะการคลังและเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม การศึกษาในอนาคตอาจประยุกต์หลักคณิตศาสตร์ Power

²² สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อหนี้ การบริหารหนี้ การรายงานข้อมูลหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. รวมทั้งชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. และการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อเป็นครั้งแรกในปี 2556 จากเงินค่าธรรมเนียมการค้าประกันและค่าธรรมเนียมการให้กู้ต่อ และเงินฝากค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับท้องถิ่น 10% โดยงบประมาณทั้ง 2 แหล่งนี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาจัดสรรให้

Law เพื่อศึกษาธรรมชาติของสถานะหนี้คงค้างของ อปท. และนัยสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงของหนี้ อปท. ต่อฐานะการคลัง และระบบเศรษฐกิจมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้นกว่าการใช้สัดส่วนหนี้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันนอกจากนี้ การศึกษานี้วิเคราะห์กระบวนการในการกู้เงินของ อปท. ว่ามีปัญหา Adverse Selection และ/หรือ Moral Hazard หรือไม่ ไม่ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการและ/หรือแนวทางในการกู้เงินที่เหมาะสมกับโครงการที่ อปท. ต้องการก่อนนี้ การศึกษาในอนาคตอาจศึกษาแนวทางและประเภทของการกู้เงินที่เหมาะสมกับโครงการของ อปท. เพื่อเป็นข้อมูลให้กับ อปท. ที่ต้องการก่อนนี้ในอนาคต

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2557-2560). [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/actionPlan.jsp> (วันที่ค้นข้อมูล: 1 พฤษภาคม 2557).
- ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร. (2553). วิทยุการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีการก่อหนี้ของเทศบาลเมือง). สำนักนโยบายการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ. (2557). เอกสารประกอบการฝึกอบรม “Audit Sampling”. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ ชีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ปวีณา สำเร็จ และสุชววรรณ วรรณสุโกไส. (2557). การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดวงมณี เลาวกุล ภาวิน ศิริประภาณุกุล ศุภชัย ศรีสุชาติ และสกันธ์ วรรณวิวัฒนา. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานและสนับสนุนการดำเนินงานสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. กระทรวงการคลัง.
- ปริญดา สุธีสถิต. (2556). ความท้าทายของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: มิติด้านการคลัง. ธนาคารแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Pages/others.aspx>. (วันที่ค้นข้อมูล: 26 เมษายน 2556).
- พศุทธิ์นิษา จำปาเทศ และคณะ. (2555). รายงานการตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

- พิชิตชัย กิ่งพวง. (2556). ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุตรดิตถ์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายและมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์:โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อยกร่างอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. กระทรวงการคลัง.
- วรรณิ แพรศรี. (2552). แนวทางการกำกับดูแลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักนโยบายการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- วิสุทธิ จันมณี. (2555). แนวทางในการกำกับดูแลการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 76. วิทยาลัยนักบริหาร. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. สำนักงาน ก.พ.
- วิระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนันทา จารุวัฒนชัย พุทธญา จิตะพันธ์กุล และยุววรรณ รัฐกุล บุญยะลีพรรณ. (2552). รายงานการศึกษาปัญหาในเชิงลึกของข้อมูลการคลังท้องถิ่น. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). การเก็บรวบรวมข้อมูลหนี้ค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://pdmo.go.th/upload/debtlocal_pdf/pdf_11092014144307.pdf. (วันที่ค้นข้อมูล: 19 มกราคม 2558).
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (12 กรกฎาคม 2550). การพัฒนากรอบความยั่งยืนด้านการคลัง. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/content.php?id=CNT0003633>. (วันที่ค้นข้อมูล: 2 พฤษภาคม 2556).

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2556). รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2556 (ฉบับสมบูรณ์) **Fiscal Risk Statement 2013**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0011981&categoryID=CAT0001401>. (วันที่ค้นข้อมูล: 14 มกราคม 2558).

ภาษาอังกฤษ

Akerlof, G.A. (1984). **An Economic Theorist's Book of Tales**. New York: Cambridge University Press.

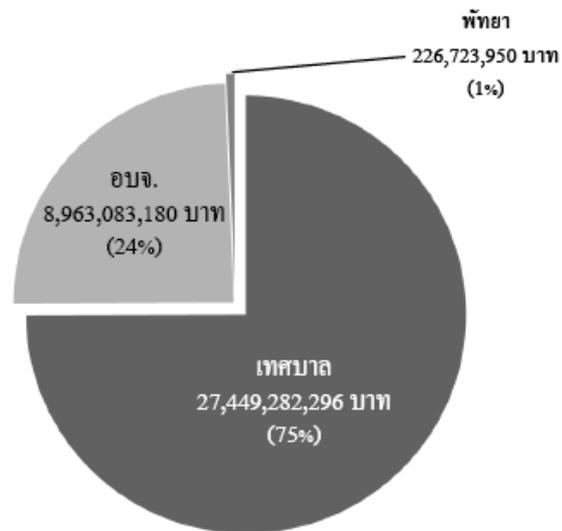
Keat, P. G. and Young, P. K.Y. (2009). **Managerial Economics: Economic Tools for Today's Decision Makers. Sixth Edition**. New Jersey: Pearson Education.

Polackova, H. (1999). Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk. **Finance & Development**. Vol. 36. No. 1. Available from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/03/polackov.htm>. [Accessed 7 May 2013].

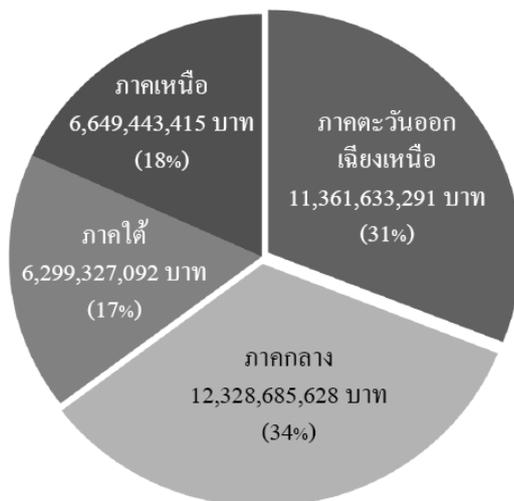
Schumacher, E.F.(1993). **Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered**. London: Vintage.

Taleb, N. N. (2012). **Antifragile**. New York: Random House.

แผนภาพที่ 1
สถานะหนี้คงค้างจำแนกตามประเภทของ อปท. ณ ปี 2554

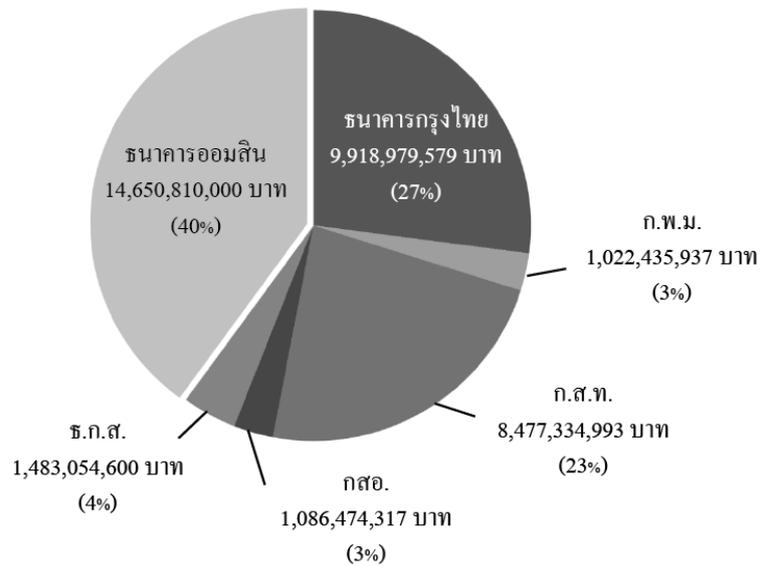


แผนภาพที่ 2
สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ณ ปี 2554 จำแนกเป็นรายภาค



แผนภาพที่ 3

สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ณ ปี 2554 จำแนกตามแหล่งเงินกู้



แผนภาพที่ 4

สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ณ ปี 2554 จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน

