

องค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย*

THE BODY OF KNOWLEDGE REGARDING BORROWING MONEY OF
GENERAL LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS WITHIN THE
CONTEXT OF THAI RESEARCH

สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร

Suthinan Suwunvijitr

มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Pathumthani University, Thailand

Corresponding author E-mail: raungdech122@gmail.com

Received 24 June 2024; Revised 29 August 2024; Accepted 29 August 2024

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยในช่วงปี 2555 -2566 จากฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) และระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทย (ThaiJO) นำข้อมูลคุณภาพมาวิเคราะห์สรุปเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า ผลที่ได้จากงานวิจัยค้นพบองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย แบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ (1) ด้านระเบียบและขั้นตอน (2) ด้านการนำองค์การ บริบทพื้นที่ และการบริหาร (3) ด้านสถานภาพ (4) ด้านการติดตาม กำกับดูแล และ (5) ด้านสถานะองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

* สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร. (2567). องค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย.

วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, 4(4), 109-134.

Suthinan Suwunvijitr. (2024). The Body of Knowledge Regarding Borrowing Money of General Local Government Organizations Within the Context of Thai Research. Journal of Political Science Mahamakut Buddhist University, 4(4), 109-134.;

DOI: <https://doi.org/10.>

<https://so02.tci-thaijo.org/index.php/jpsmbu/index>



คำสำคัญ: การกู้ยืมเงิน, การก่อหนี้, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The objectives of this research were 1) to study level of political communication of local politician affecting local voting right, 2) to analyze political communication of local politician affecting local voting right, and 3) to present local voting rights guideline of police officers in Pathumthani province. This research was mixed methodology. The conceptual framework of the research was applied from Mrian McNair' study. The population consisted of 11,797 police officers in Pathumthani province. The samples were 317 police officers determined by Krejcie & Morgan 's table and interviewed 15 superintendents, deputy superintendents and inspectors. The instruments used in this research were a 5-rating scale questionnaire, and interview form and content summarize. The statistics used for data analysis were frequency, percentage, mean, standard deviation, and Multiple Regression Analysis.

The results of the research found knowledge about local government borrowing in general forms in Thai research, which can be divided into 5 areas: (1) regulations and procedures, (2) organizational leadership, local context, and administration, (3) status, (4) monitoring and supervision, and (5) the status of related knowledge.

Keywords: Borrowing practices, Indebtedness, Local government entities

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 249 และในมาตรา 250 โดยสาระสำคัญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการจัดการปกครองตามหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยมีมติการปกครองที่จำเป็น คือ (1) อำนาจทางการเมือง (2) อำนาจทางการบริหาร (3) อำนาจทางการคลัง และ (4) อำนาจนิติบัญญัติ

อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำ “บริการสาธารณะ” และ “กิจกรรมสาธารณะ” เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐบาลกลางในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ พยายามวางแผนอำนาจทางการคลังเอาไว้ในส่วนกลาง ไม่ยอมกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ตนเท่านั้นมีอำนาจสิทธิขาดในทางการคลัง ทำให้นโยบายการกระจายอำนาจเหล่านั้นล้มเหลว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีได้มีการจัดแบ่งอำนาจของส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่นเอาไว้ให้ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสน ทับซ้อนกัน ในกรณีเช่นนี้จะทำให้ท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกของประชาชนมีความอ่อนแอ มีอาจปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สัมฤทธิ์ผลได้ การรวมศูนย์อำนาจทางการคลังและงบประมาณของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น เป็นอำนาจสิทธิขาดในการครอบครอง จัดเก็บและใช้จ่าย ทำให้มีสิ่งมีค่าของชาติและภาษีจากทั่วประเทศถูกจัดสรรเข้าสู่ส่วนกลางเป็นจำนวนมาก แต่เวลาจัดสรรไปสู่ท้องถิ่นมีจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนที่จัดเก็บไป กรณีเช่นนี้ทำให้ส่วนกลางร่ำรวย และท้องถิ่นยากจนอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในชาติ และเกิดความยากจนกระจายไปทั่วประเทศ (อุดม ทุมโฆสิต, 2566: 121)

ในด้านปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่ได้จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังระหว่าง พ.ศ. 2535-2558 พบว่า ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีการกล่าวถึงมากที่สุด (1) การพึ่งพารายได้จากรัฐบาล และระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและโครงสร้าง และ (2) ความรู้ ความเข้าใจของบุคลากร กระบวนการ และวิธีปฏิบัติทางการคลัง (นิภาพรรณ เจนสันติกุล, 2560: 107-113) ในด้านสุขภาพทางการคลังท้องถิ่น (Local Fiscal Health) เนื่องจากพฤติกรรมการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งทำให้ขาดวินัยทางการคลังของท้องถิ่น การยืมเงินไม่เกิดความรอบคอบหรือมีการกู้เงินง่ายจนเกินไปอาจกลายเป็นปัญหานี้ล้นพันตัว (สุพัฒนจิตร ลาดบัวขาว, 2563: 201) รวมทั้งกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่ยังประสบกับปัญหาด้านการคลังท้องถิ่นที่สำคัญอยู่หลายประการที่ส่งผลให้การบริหารการคลังท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณมาใช้ได้อย่างทันกาล และไม่เพียงพอต่อความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีความจำเป็นต้องกู้เงิน (เมธี พรหมเสน, 2556: 21-22)



จากข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2565: 28) พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจาก (1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ หรือ แบ่งให้ท้องถิ่น และ (3) เงินอุดหนุน โดยภาพรวมรายได้แสดงดังตารางที่ 1 ตารางที่ 1 รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทรายได้ ปีงบประมาณ 2560-2565

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท รายได้	ปีงบประมาณ					
	2560	2561	2562	2563	2564	2565
รายได้จัดเก็บ เอง	62,033.98	63,623.12	66,689.45	35,079.42	31,671.24	65,315.28
รายได้จากรัฐ จัดสรร	302,333.41	327,662.56	328,933.50	300,976.39	314,643.22	341,927.51
รายได้จากเงิน อุดหนุน	328,744.45	245,287.52	275,803.82	292,970.92	311,758.57	289,122.46
รวม	603,111.83	636,573.20	671,426.76	629,026.73	658,073.03	696,365.24

ที่มา: <https://www.dla.go.th/work/money/data3.jsp>

จากตารางที่ 1 เมื่อพิจารณารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2560-2565 มีรายได้รวมทุกประเภทเฉลี่ย 649,096.13 ล้านบาท เมื่อพิจารณารายได้จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่า ปีงบประมาณ 2563 และปีงบประมาณ 2564 ลดลงถึงร้อยละ 51.81 อันเป็นผลมาจาก “พระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแก่ประชาชนและผู้ประกอบการทั่วประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยเป็นการลดจำนวนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราร้อยละ 90 ของจำนวนภาษีที่คำนวณได้

อย่างไรก็ตาม ในทางการบริหารแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญโดยตรงจากราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ด้านงบประมาณไม่เพียงพอตามที่ประมาณการงบประมาณเอาไว้ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งโครงการหรือกิจกรรมต้องหยุดชะงัก บางแห่งต้องนำเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ไปพลางก่อน เพื่อให้โครงการหรือกิจกรรมสามารถดำเนินการขับเคลื่อนไปได้อย่างไม่ติดขัด



นอกจากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว การกู้ยืมเงินเป็นวิธีการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ เพื่อนำงบประมาณมาลงทุนในกิจกรรมใด ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน โดยการกู้ยืมเงินที่ดีต้องคำนึงถึงความสามารถในการชำระคืนด้วย เพราะถ้าหากไม่สามารถใช้เงินคืนได้การกู้ยืมเงินนั้นก็จะทำให้ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้ แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการกู้ยืมเงินนั้นนำไปสู่การเพิ่มพูนรายได้แล้ว ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ดีขึ้นโดยปริยาย ทั้งนี้การกู้ยืมถือเป็นเครื่องมือหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พฤพงษ์ บัวซ้อน, 2562: 27)

ขณะที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ได้จัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศด้านหนี้สาธารณะของประเทศ โดยได้รายงานข้อมูลหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไม่ได้รวมเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ) ซึ่งในที่นี้จะขอนำเสนอข้อมูลหนี้ 5 ปีย้อนหลัง ตั้งแต่ปี 2555 – 2566 โดยรายละเอียดดังตารางที่ 2

ตารางที่ 2 หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2562- 2566

หน่วย : ล้านบาท

แหล่งเงินกู้	ปี พ.ศ.				
	2562	2563	2564	2565	2566
1. ธนาคารพาณิชย์	4,371.00	3,427.00	2,786.00	2,313.00	1,923.00
2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (SFIs)	8,018.00	6,616.00	5,858.00	6,423.00	6,947.00
3. เงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.)	2,295.56	2,294.59	2,276.71	2,209.42	2,592.59
4. เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	10,393.48	9,865.97	9,692.82	9,674.45	10,703.22
5. เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.)	1,072.20	610.75	324.12	165.36	165.36
6. กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค(กพม.)	180.47	175.33	173.55	173.05	227.71
7. ต่ า ง ป ร ร ะ เ ท ศ (กรุงเทพมหานคร)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
8. เงิน ให้ กู้ ต่ อ จ า ก กระทรวงการคลัง	19,138.76	15,019.15	15,019.15	15,019.15	15,019.15
รวม	45,469.47	38,008.80	36,130.34	35,977.42	37,578.02



หนี้สาธารณะคงค้าง	6,953,936.91	8,136,114.55	9,644,256.62	10,587,313.01	11,084,577.07
ประมาณการ GDP	16,883,923.72	15,703,021.00	16,179,826.00	17,450,307.55	17,921,213.00
สัดส่วนหนี้คงค้างของ อปท. ต่อ GDP (ร้อยละ)	0.27	0.24	0.22	0.21	0.21
สัดส่วนหนี้คงค้างของ อปท. รวมกับหนี้สาธารณะคงค้าง ต่อ GDP (ร้อยละ)	41.46	52.05	59.83	60.88	62.06

ที่มา: <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debttoflocal>

จากตารางที่ 2 พบว่า จากการรวบรวมข้อมูลการเป็นหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2562-2566 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้เงินกู้คงค้างรวมเฉลี่ย 38,632.81 ล้านบาท และเมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้คงค้างของ อปท. ร่วมกับหนี้สาธารณะคงค้างต่อ GDP เฉลี่ยร้อยละ 55.26 ซึ่งยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้หนี้สาธารณะต่อ GDP (Gross Domestic Product) มีค่าไม่เกินร้อยละ 60.00 แต่ในอนาคตหาก อปท. มีการกู้เงินมากขึ้น ก็มีโอกาสที่หนี้ของ อปท. จะมีนัยสำคัญต่ออัตราส่วนของ GDP ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสถานะการคลังของประเทศได้

อย่างไรก็ตาม ในบทความนี้มุ่งให้ความสนใจในเรื่องการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลในฐานข้อมูลงานวิจัยโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS) และระบบฐานข้อมูลวารสารอิเล็กทรอนิกส์กลางของประเทศไทย (ThaiJO) เพื่อนำมาเข้าสู่วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ให้ปรากฏเป็นผลการวิจัยที่สามารถแสดงให้เห็นถึงสถานะองค์ความรู้ ตลอดจนนำผลการวิจัยไปพัฒนาเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย

ทบทวนวรรณกรรม

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงอำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) ซึ่งจะปรากฏอยู่ในกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งในที่นี้พิจารณาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ



กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73(7), พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 66(6), พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 72(3), พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มาตรา 83, พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 19 และมาตรา 25, พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 67, ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554, หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 628 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 64/2555 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2555, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2563 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังภาพที่ 1

จากภาพที่ 1 การที่ผู้บริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกิจการต่าง ๆ นั้น ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงมากที่สุดคือ วินัยทางการคลัง จะต้องให้ถูกต้องตามกรอบวินัยและภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ควรที่จะมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะลงทุนนั้น โดยหลักเกณฑ์การกู้ยืมที่อิงหลักวินัยทางการคลังที่นิยมใช้โดยทั่วไป คือ พิจารณาจากภาระในการชำระคืนหนี้ (debt service) ไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนด และนอกจากนี้อาจจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์อื่นเพิ่มเติม

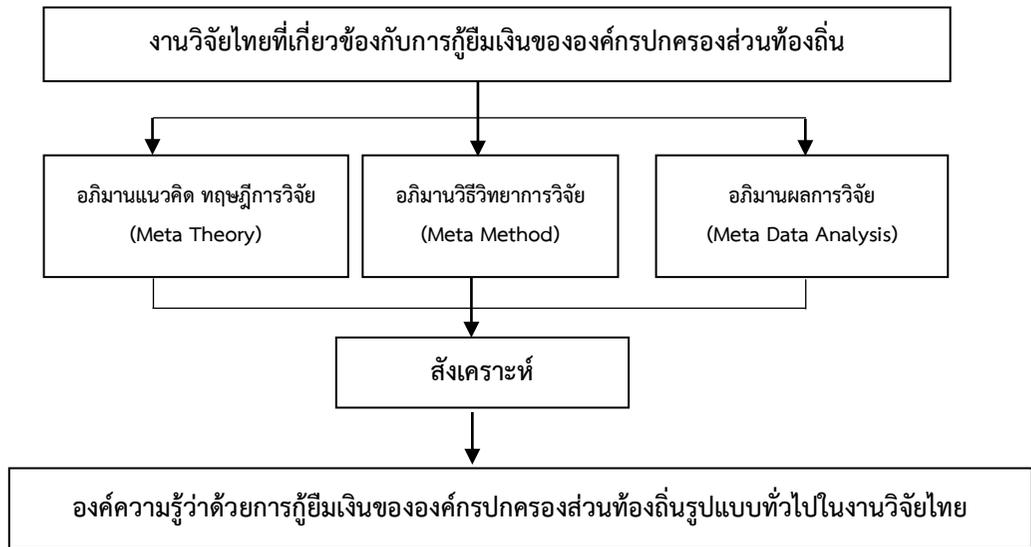
กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงบรรดากฎหมาย ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้มีการปรับปรุงลุล่วงไปเรียบร้อยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินได้โดยไม่ติดขัด



ภาพที่ 1 สรุปขั้นตอนการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์การบริหารส่วนตำบล
ที่มา: สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2564)

วิธีดำเนินการวิจัย

ในด้านวิธีวิทยาการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเน้นการศึกษาด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ผ่านการสังเคราะห์งานวิจัยแบบวิธีปริทัศน์แบบพรรณนา (Narrative Review) เป็นการศึกษางานวิจัยแล้วนำข้อสรุปจากงานวิจัยแต่ละเรื่องมาจัดหมวดหมู่ เปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่าง โดยได้นำแนวคิดของ Paterson et al. (2001: 9-12) ซึ่งได้เสนอแนวทางการสังเคราะห์งานวิจัยเชิงคุณภาพใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย ด้านวิธีวิทยาการวิจัย และด้านผลการวิจัย มาเป็นกรอบแนวทางในการสังเคราะห์งานวิจัยในเชิงบรรยาย โดยแสดงวิธีการวิจัยดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดการวิจัย

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยทำการวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลโดยการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ของงานวิจัยแต่ละเรื่องที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ซึ่งเป็นการพิจารณาจากเนื้อหาที่คล้ายคลึงกัน หลังจากนั้นทำการศึกษาเนื้อหาของงานวิจัยในแต่ละประเด็นย่อย โดยการเปรียบเทียบผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำเสนอผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการสำรวจองค์ความรู้เกี่ยวกับประเด็นการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ช่วงปี 2555-2566 โดยถือสิ้นเดือนธันวาคม 2566 เป็นการสำรวจครั้งสุดท้ายเป็นเกณฑ์ โดยมีจำนวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 14 เรื่อง แสดงได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 รายชื่องานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย



ที่	ปี	ผู้วิจัย	ชื่องานวิจัย
1	2556	พิชิตชัย กิ่งพวง	ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุตรดิตถ์
2	2557	ฐิติเทพ สิทธิยศ และ คณะ	การก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืนทางการคลัง
3	2557	อัชกรณ วังศ์ปรีดี และ สุนทรชัย ขอบยศ	ความจำเป็นและปัญหาของการกู้ยืมเงินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
4	2558	กุลธิดา สิงห์สี	การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศ ไทย
5	2558	สุนทรชัย ขอบยศ และ อัชกรณ วังศ์ปรีดี	ทัศนคติและการรับรู้ของประชาชนต่อการกู้ยืมเงิน ระยะยาวขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
6	2558	วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอร อนงค์ เต็มทวีวุฒิ	ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กร ปกครองท้องถิ่นไทย
7	2559	ศิวัช หนูวัน และศุภ วัฒน์นกร วงศ์ธนาวัส	การวิเคราะห์ความเสี่ยงการกู้เงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองคลองแห อำเภอกาบังใหญ่ จังหวัดสงขลา
8	2560	นิภาพรรณ เจนสันติกุล	การกระจายอำนาจทางการคลัง: ปัญหาและแนว ทางแก้ไข
9	2561	ชูชิต ชายทวีป	การบริหารการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมือง และเขตภูมิภาค
10	2562	ศิริขวัญ โสดา	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการกู้ยืมเงิน
11	2562	พิมพ์ิศ คชเวช	การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดระยอง
12	2562	พฤพงษ์ บัวซ้อน	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น



ที่	ปี	ผู้วิจัย	ชื่องานวิจัย
13	2566	อัยรวิ วีระพันธ์พงศ์	การสำรวจประเด็นปัญหาการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
14	2566	หัชชากร วงศ์สายัณห์, พิ จัก ษ ณั ญ์ ภู ฏ ระ ภู ล และอัยรวิ วีระพันธ์ พงศ์	สถานะองค์ความรู้ด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากตารางที่ 1 พบว่า เมื่อจำแนกงานวิจัยที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามปี พ.ศ. ที่ทำการวิจัยในช่วงปี 2555-2566 จำนวน 14 เรื่อง โดยพบว่า มีการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในปี 2562 และ ปี 2558 จำนวน 3 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 21.43 รองลงมาได้แก่ ปี 2566 และ ปี 2557 จำนวนปีละ 2 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 14.29 และ มีการทำวิจัยในปีอื่น ๆ จำนวนปีละ 1 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.14 ตามลำดับ

ตอนที่ 2 ผลการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ผลการสังเคราะห์ด้านแนวคิด ทฤษฎีการวิจัย

ตารางที่ 2 ผลการสังเคราะห์ด้านแนวคิด ทฤษฎีการวิจัย

ที่	ปี	ผู้วิจัย	ด้านแนวคิด ทฤษฎีการวิจัยที่ใช้ในการวิจัย
1	2556	พิชิตชัย กิ่งพวง	แนวคิดการก่อหนี้สาธารณะ แนวคิดการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
2	2557	ฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ	ภาวะผูกพันแฝงทางการคลัง (Contingent Implicit Fiscal Liabilities) กรอบ ความยั่งยืน ทาง การ คลัง (Fiscal Sustainability Framework)
3	2557	อัครณัฏ วงศ์ปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ	แนวคิดการคลังท้องถิ่น ทฤษฎีว่าด้วยการก่อหนี้สาธารณะ
4	2558	กุลธิดา สิงห์สี	การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่	ปี	ผู้วิจัย	ด้านแนวคิด ทฤษฎีการวิจัยที่ใช้ในการวิจัย
5	2558	สุนทรชัย ชอบยศ และอัชกรณณ์ วงศ์ปรีดี	การกักขังเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6	2558	วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ	แนวคิดวินัยทางการคลังและการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7	2559	ศิวัช หนูอุ่น และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนาวิสุ	แนวคิดกระจายอำนาจทางการคลังและการบริหารการคลังท้องถิ่น แนวคิดการก่อหนี้สาธารณะ การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
8	2560	นิภาพรรณ เจนสันติกุล	การกระจายอำนาจทางการคลังการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางของโตเคิลแมน และอัลเลน
9	2561	ชูชิต ชายทวีป	แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดระบบการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10	2562	ศิริขวัญ โสตา	แนวคิดหลักการกระจายอำนาจ แนวคิดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกักขังเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
11	2562	พิมพ์ศ คชเวช	แนวคิดการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
12	2562	พลพงษ์ บัวซ้อน	แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
13	2566	อัยรวี วีระพันธ์พงศ์	แนวคิดการคลังท้องถิ่น
14	2566	หัชชากร วงศ์สายัณห์, พิจักษณ์ ภูตระกูล และอัยรวี วีระพันธ์พงศ์	การคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย



จากตารางที่ 2 ผลการสังเคราะห์ด้านแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยสามารถจำแนกข้อค้นพบเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ที่นำมาเป็นกรอบการวิจัย พบว่า ในงานวิจัยส่วนใหญ่เป็นแนวคิดการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด จำนวน 6 เรื่อง รองลงมาคือแนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง แนวคิดการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการก่องหน้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในงานวิจัยจำนวน 4 เรื่อง ลำดับสุดท้ายคือ แนวคิดภาวะผูกพันแฝงทางการคลัง และกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในงานวิจัยจำนวน 1 เรื่อง

2.2 ผลการสังเคราะห์ด้านวิธีวิทยาการวิจัย

ในการสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิธีวิทยาการวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งการนำเสนอผลการสังเคราะห์งานวิจัยออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ การออกแบบการวิจัย ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1) การออกแบบการวิจัย

ตารางที่ 2 จำนวน และร้อยละของการออกแบบการวิจัย

ประเภทการออกแบบการวิจัย	จำนวน	ร้อยละ
การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research)	1	7.00
การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)	12	86.00
การวิจัยผสมผสาน (Mixed Methods Research)	1	7.00
รวม	14	100.00

จากตารางที่ 2 วิธีวิทยาการวิจัยที่ผู้วิจัยดำเนินการ พบว่ามี 3 รูปแบบ คือ การวิจัยเชิงปริมาณ การวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยผสมผสาน โดยพบว่า มีการใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มากที่สุด จำนวน 12 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 86.00 รองลงมาคือ การวิจัยเชิงปริมาณ และ การวิจัยผสมผสาน จำนวน 1 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 7.00

2) ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง พบว่ามี 3 กรณี คือ

(1) *กรณีการวิจัยเชิงคุณภาพ* ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง ส่วนการสัมภาษณ์จะใช้วิธีการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงสำหรับผู้ให้



ข้อมูล ในขณะที่รูปแบบการวิจัยเอกสารนั้นจะมีการเลือกงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนาม (2) *กรณีการวิจัยเชิงปริมาณ* จะใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง และ (3) *กรณีการวิจัยผสมผสาน* จะเริ่มต้นด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากนั้นได้ทำการวิจัยเชิงปริมาณ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจเชิงทัศนคติตามประเด็นที่กำหนด

3) **เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** พบว่า *กรณีการวิจัยเชิงคุณภาพ* มีการใช้แบบสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และมีการทบทวนเอกสารที่มีการบันทึก/เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ *กรณีการวิจัยเชิงปริมาณ* ใช้แบบสอบถาม เพื่อเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในตามจำนวนที่เหมาะสมและหรือถูกต้องตามหลักสถิติ โดยจะมีการตรวจสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามด้วยวิธีสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาร์ค และ*กรณีการวิจัยเชิงผสมผสาน* จะเริ่มต้นโดยการใช้แบบสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่าง หลังจากนั้นจึงถอดประเด็นสำคัญเพื่อนำมาสร้างแบบสอบถาม เพื่อยืนยันผลและขยายความเป็นทั่วไปของข้อมูล (Generalization) สำหรับการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมืองานวิจัยทุกเรื่องจะใช้วิธีการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา โดยผ่านการตรวจสอบจากผู้เชี่ยวชาญ

4) **การวิเคราะห์ข้อมูล** พบว่า *กรณีเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ* จะใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการใช้วิธีการสังเคราะห์เอกสาร จากนั้นจะสรุปความตามประเด็นที่สำคัญ *กรณีเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ* ใช้สถิติเชิงพรรณนาในการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยการวิเคราะห์ ร้อยละ การหาค่าเฉลี่ย การหาค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ*กรณีเป็นการวิจัยผสมผสาน* ใช้ทั้งวิธีวิเคราะห์การวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณผสมกันดังที่กล่าวมา

2.3 ผลการสังเคราะห์ด้านผลการวิจัย

การสังเคราะห์งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านผลการสังเคราะห์งานวิจัยด้านผลวิจัยสามารถประมวลสรุปประเด็นได้ออกเป็น 5 ด้านที่สำคัญ โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

ด้านระเบียบและขั้นตอนการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้วิจัยคือ พิชิตชัย กิ่งพวง (2556), อัครภรณ์ วงศ์ปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ (2557) และพฤพงษ์ บัวซ้อน (2562) โดยพบว่า เมื่อพิจารณาขั้นตอนการกู้เงิน ในช่วงก่อนการกู้เงิน ยังไม่มีขั้นตอนในการให้คำแนะนำปรึกษา และการพิจารณาความเสี่ยงอย่างเป็นระบบ ในส่วนขั้นตอนการกู้เงิน



หรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันค่อนข้างชัดเจนแล้ว และในส่วนขั้นตอนหลังการกู้เงิน พบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลการกู้เงินอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ไม่มีการสรุปข้อมูลที่ต้องชัดเจนและทันสมัย อีกทั้งระบบการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีที่ชัดเจน กล่าวคือ มีเพียงการตรวจสอบเป็นบางโครงการจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.) เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่า ในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้จัดทำระเบียบให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินการกู้เงินได้

อย่างไรก็ตาม ยังพบปัญหาการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดจาก (1) ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2561 สร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เงินเพิ่มมากขึ้น และ (2) หนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่เป็นการสร้างหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากขาดแรงจูงใจในการเริ่มดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยงบประมาณจากเงินกู้และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนเพิ่มขึ้น

ด้านการนำองค์การ บริบทพื้นที่ และการบริหารการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการค้นพบโดยมีผู้วิจัย คือ สุนทรชัย ขอบยศ และอัชกรณ วังศ์ปรีดี (2558), วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ (2558), นิภาพรณ เจนสันติกุล (2560) ชูชิต ชายทวีป (2561) และ พิมพิศ คชเวช (2562) การนำองค์การไปสู่เป้าหมายที่ได้มีการตั้งไว้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 35 (3) แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยพบว่า กลไกการดำเนินการโดยผ่านรูปแบบคณะกรรมการอย่างน้อย 2 คณะ โดยคณะกรรมการในระดับชาติ คือ “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” อันเป็นคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ รายงานสถานะของหนี้สาธารณะ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ ในส่วนของคณะกรรมการในระดับจังหวัดคือ “คณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองการขอกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด” โดย



คณะกรรมการฯ ดังกล่าว จะทำหน้าที่พิจารณาก่อนส่งก่อนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติแล้วแต่กรณี

ในส่วนบริบทพื้นที่ มีความจำเป็นในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาความเห็นในทิศทางการใช้จ่ายเงินกู้หากสามารถกู้ยืมได้ ก็พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินส่วนใหญ่ต้องการให้ใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงปัญหาในท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีการกระจายอำนาจมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 แต่ปัญหาเรื่องถนนหนทาง ระบบน้ำประปา เรื่องโครงสร้างพื้นฐานก็ยังคงไม่ทั่วถึงและขาดคุณภาพและปริมาณที่เหมาะสมแก่บริบทของพื้นที่ นอกจากนี้ยังพบว่า การก่อหนี้ระยะยาวเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มในการก่อหนี้ระยะยาวมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

ขณะที่ แหล่งที่มาของรายได้ อิทธิพลทางการเมือง ศักยภาพของการจัดเก็บภาษี และการใช้เครื่องมือในการจัดเก็บภาษีตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับประชาชนในการจัดการกับภาษีที่จัดเก็บได้เกิดประโยชน์สูงสุดจะช่วยให้เทศบาลในเขตเมืองมีประสิทธิภาพกว่าและเทศบาลในเขตภูมิภาค สำหรับการใช้จ่ายเนื่องจากเทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาค อีกทั้งแหล่งที่มาของรายได้ก็น้อยกว่าเทศบาลในเขตเมือง อิทธิพลทางการเมืองก็ไม่ซับซ้อนเช่นกับเทศบาลในเขตเมือง แต่ก็มีค่าใช้จ่ายงบประมาณ เช่นเดียวกันคือตามแผนและระเบียบของกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากเขตเมืองมีความรุนแรงและซับซ้อนกว่า

ในช่วงก่อน ปี พ.ศ. 2563 ด้านการก่อหนี้สาธารณะจะสามารถดำเนินการได้เฉพาะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลเท่านั้น สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีข้อ ระเบียบและกฎหมายให้สามารถดำเนินการได้ ด้านเงินคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีเงินคลังที่เรียกว่า เงินสะสมและ เงินทุนสำรองสะสม สำหรับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะก่อหนี้โดยนำ โครงการไปขอกู้เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ซึ่งต้องเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป้าหมายในการที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ ประชาชน



ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่น และเงินโอนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งพิจารณาได้จากการอนุญาตให้องค์กรบริหารท้องถิ่นกู้ยืมทั้งจากส่วนกลางและมีแหล่งรายได้ท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น

ด้านสถานภาพการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการค้นพบโดยมีผู้วิจัยคือ พิชิตชัย กิ่งพวง (2556), ฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2557), กุลธิดา สิงห์สี (2558) และ วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ (2558) โดยพบว่า (1) *ผู้อนุมัติการกู้เงิน* ส่งผลต่อการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ถึงปี พ.ศ. 2553 มีแนวโน้มในการกู้เงินเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่ลดลงอย่างมากในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่าเป็นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินจากเดิมคือผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะที่ในปี พ.ศ. 2558 มีแนวโน้มในการกู้ยืมเงินมาใช้ในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นโดยระดับการก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในขั้นที่ส่งผลกระทบต่อระดับหนี้รวมสาธารณะของประเทศมากนัก ส่วนประเด็น (2) *ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านกู้เงิน* มี 4 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาการจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อกำหนดและสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่อง ปัญหาบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกู้เงิน และประเด็นสุดท้าย ปัญหาระบบติดตามการใช้จ่ายเงินกู้เงิน ประเด็น (3) *การก่อกำหนดระยะยาว* เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีแนวโน้มในการก่อกำหนดระยะยาวมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และมียอดภาระหนี้คงค้างโดยเฉลี่ยในระดับที่สูง เมื่อพิจารณาขีดความสามารถในการแบกรับภาระหนี้ พบว่า เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากรเป็นจำนวนเงินที่สูงกว่า พร้อมทั้งมีสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ในระดับที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อีกด้วย ดังนั้นจึงสะท้อนว่าความเสี่ยงในการก่อกำหนดระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลในสัดส่วนที่สูงกว่า และ ประเด็น (4) *การจัดทำสถิติหรือการรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการก่อกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* โดยในปัจจุบันยังไม่ได้การจัดทำระบบสารสนเทศดังกล่าวขึ้น ทำให้ไม่สามารถประเมินถึงระดับความเสี่ยงได้อย่างชัดเจนและทันเวลา



ด้านการติดตาม กำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการค้นพบ โดยมีผู้วิจัยคือ กุลธิดา สิงห์สี (2558), วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ (2558), ศิวัช หนูวุ่น และศุภวิฒนาการ วงศ์ธนาวัส (2559) และ ศิริขวัญ โสตา (2562) โดยพบว่า แม้ว่าในขณะนี้ระดับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อยู่ในขั้นที่ส่งผลกระทบต่อระดับหนี้รวมสาธารณะของประเทศมาก แต่หากมีการกู้ยืมและก่อหนี้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยไม่มีมาตรการด้านการควบคุม ตรวจสอบกำกับการใช้จ่ายแล้ว การก่อหนี้ที่เพิ่มขึ้นอาจนำมาซึ่งส่งผลเสียหายให้แก่ประเทศได้ในที่สุด ดังนั้นการพัฒนาระบบติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพก็จะช่วยสามารถป้องกันการใช้จ่ายเงินกู้ ตลอดจนปัจจัยเสี่ยงที่เกิดขึ้นได้จากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกอย่างรอบคอบ เพื่อจะนำไปใช้ให้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนได้

ในส่วนของการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางโดยกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการในระดับจังหวัด และเมื่อได้รับการพิจารณาในระดับจังหวัดแล้ว ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอีก และหากเป็นกรณีที่ถูกยืมเงินเกินกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไป เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ซึ่งเป็นหนึ่งในรูปแบบของการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางที่นอกจากมีขั้นตอนที่มากมายแล้วยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลยังคงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ควรปรับลดการกำกับดูแลเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีความเป็นอิสระที่มากขึ้น

ด้านสถานะองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง มีการค้นพบโดยมีผู้วิจัย คือ อัยรวี วีระพันธ์พงศ์ (2566) และหัชชากร วงศ์สายัณห์, พิจักษณ์ ภูตระกูล และอัยรวี วีระพันธ์พงศ์ (2566) โดยพบว่า สถานะองค์ความรู้ด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกข้อค้นพบเกี่ยวกับผลการวิจัยออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านแรงจูงใจและการปฏิบัติงาน ด้านธรรมาภิบาล ด้านระบบการเงินและบัญชี ด้านความเป็นพลเมือง และ ด้านความเข้มแข็งทางการคลัง และนอกจากนี้ความรู้ประเด็นปัญหาด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย มีการทำวิจัยมากที่สุดในปี 2557 ในส่วนด้านผลการวิจัยสามารถจำแนกได้ออกเป็น 7 ด้าน คือ (1) ปัญหาด้านรายได้ เป็นปัญหาที่พบมากที่สุด ซึ่งสามารถจำแนกประเด็นปัญหาย่อย ๆ ที่

เกี่ยวเนื่องกับปัญหาด้านรายได้ ได้แก่ ปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของ อปท. ปัญหาการพึ่งพารายได้จากรัฐบาล ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ของ อปท. ในแต่ละระดับ และปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเภทภาษี (2) ปัญหาศักยภาพของบุคลากรด้านการคลัง (3) ปัญหาด้านกฎหมาย (4) ปัญหาด้านการกู้เงิน และยังสามารถจำแนกประเด็นปัญหาย่อยที่เกี่ยวข้องเนื่องกับปัญหาด้านการกู้เงิน ได้แก่ ปัญหาการจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. ให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่อง ปัญหาบทบาทของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาการให้ความรู้แก่ อปท. เกี่ยวกับการกู้เงิน และปัญหาระบบติดตามการใช้จ่ายเงินกู้ (5) ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายทางการคลังของ อปท. (6) ปัญหาด้านกลไกการตรวจสอบ และ (7) ปัญหาด้านโครงสร้าง

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวไปในข้างต้นพบว่า งานวิจัยเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยส่วนใหญ่เป็นแนวคิดการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด รองลงมาคือ แนวคิดการกระจายอำนาจทางการคลัง แนวคิดการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านวิธีวิทยาการวิจัยส่วนใหญ่มักทำในรูปแบบของการวิจัยเชิงคุณภาพ ทำให้ผลการศึกษาที่ได้สะท้อนองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทยผ่านมุมมองของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ทำให้ปัญหามักปรากฏออกมาในรูปแบบของปัญหาเชิงกระบวนการในการดำเนินงาน ปัญหาเชิงโครงสร้าง ปัญหาทางด้านระเบียบ/กฎหมาย ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องประสบพบเจอ ในขณะที่รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ จะพบว่าการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมักออกมาในรูปแบบของประเด็นปัญหากว้าง ๆ ซึ่งพบได้ทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการใช้การวิจัยเชิงปริมาณเป็นแบบการสำรวจทัศนคติ ความคิดเห็น จึงทำให้ผลการวิจัยที่ได้เป็นเพียงแค่ผลที่ได้ตัวเลขร้อยละ หรือระดับจากการสำรวจมิได้ลงลึกในแง่ของรายละเอียดมากนัก

เมื่อพิจารณาในแง่ของจำนวนปริมาณงานที่มีการดำเนินการในประเด็นองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย พบว่า มีจำนวน 14 เรื่อง ตลอดระยะเวลาปีที่ผ่านมา ซึ่งถือว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับ



ประเด็นด้านอื่น ๆ ที่มีการวิจัยในขอบข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากข้อจำกัดด้านขอบเขตการวิจัยที่ระบุให้ค้นข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลที่นำมาวิจัย

สำหรับ **ในด้านผลการวิจัย** ที่ได้จากการสังเคราะห์งานวิจัยนั้น ค้นพบองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทย ออกเป็น 5 ประการ คือ (1) ด้านระเบียบและขั้นตอนการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ด้านการนำองค์การ บริบทพื้นที่ และการบริหารการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) ด้านสภาพการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ด้านการติดตาม กำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (5) ด้านสถานะองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในงานวิจัยไทยที่เป็นการสำรวจในช่วงระยะเวลา 2555-2566 พบประเด็นที่น่าสนใจคือ (1) ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2563 องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่มีระเบียบที่ชัดเจนในการกู้เงินตามอำนาจหน้าที่และมีกรณีปัญหาการก่อหนี้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาแล้ว (2) กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีระบบข้อมูลสารสนเทศในการแสดงสถานะการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ ทำให้เป็นข้อจำกัดในการนำข้อมูลมาใช้ในการวิจัยหรือประกอบข้อมูลการตัดสินใจในระดับผู้กำหนดนโยบาย (3) มีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เงินเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากขาดแรงจูงใจในการเริ่มดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และ (4) ขั้นตอนการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาระดับจังหวัดยังขาดผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการคลังที่มีประสบการณ์ และยังขาดตัวแทนผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความเข้าใจต่อการบริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกู้เงินตามกฎหมายจัดตั้งและได้มีการออกระเบียบขั้นตอนการขอกู้เงินครบทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วในส่วนของการทบทวนวรรณกรรม ในส่วนของบรรดาหลักเกณฑ์/เงื่อนไขต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินก็ยังคงดำเนินตามระเบียบขั้นตอน และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเมื่อเกิดปัญหา ในส่วนของการเพิ่มตัวแทนต่าง ๆ เข้าไปเป็น



คณะกรรมการทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติ จะต้องอาศัยผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะมองเห็นถึงความสำคัญโดยทั้งนี้ขึ้นกับพันธะผูกพันทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกู้เงินที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ตลอดจนคำนึงถึงบริบทพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดแรงจูงใจในการคิดริเริ่มดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2) กระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ควรมีระบบข้อมูลสารสนเทศภาระหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการเผยแพร่แบบสาธารณะ นอกจากนี้ยังสามารถใช้เป็นข้อมูลในการประเมินถึงระดับความเสี่ยงในการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ควรมีการพิจารณาปรับปรุงระเบียบ/คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ในประเด็นการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับการขอกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด โดยเสนอให้เพิ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคลัง หรือเพิ่มผู้แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ที่มาจากการเลือกกันเอง)เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการฯ

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาในครั้งถัดไป

1) ควรมีการศึกษาในแหล่งข้อมูลอื่น ๆ นอกเหนือไปจากระบบฐานข้อมูลที่ทำการศึกษาครั้งนี้ เช่น วิทยานิพนธ์ออนไลน์ของมหาวิทยาลัยไทยต่าง ๆ เป็นต้น

2) การศึกษาองค์ความรู้ว่าด้วยการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ควรมีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน โดยเริ่มต้นจากการวิจัยเชิงคุณภาพ หลังจากนั้นถอดประเด็นจากผลการวิจัยเชิงคุณภาพมาสร้างแบบสอบถามโดยใช้การวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่กว้างขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). ข้อมูลรายได้อัตราการปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ 2565. เรียกใช้เมื่อ 15 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.dla.go.th/work/money/data3.jsp>
- กุลธิดา สิงห์สี. (2558). การก่อกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, 7(1), 176-186.
- ชูชาติ ชายทวีป. (2561). การบริหารการคลังท้องถิ่นระดับเทศบาลในเขตเมืองและเขตภูมิภาค. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, 7(1), 56-71.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ, ชีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์, ปวีณา สำเร็จ และสุชาวรรณ วรรณสุกใส. (2557). การก่อกำเนิดและสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืนทางการคลัง. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 32(3), 1-15.
- นิภาพรรณ เจนสันติกุล. (2560). การกระจายอำนาจทางการคลัง: ปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 15(1), 104-117.
- พฤษพงษ์ บัวซ้อน. (2562). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยพายัพ.
- พิชิตชัย กิ่งพวง. (2556). ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา จังหวัดอุตรดิตถ์. ใน วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พิมพ์พิศ คชเวช. (2562). การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดระยอง. ใน วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เมธี พรหมเสน. (2556). การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณี ความเหมาะสมในปัจจุบัน. ใน รายงานส่วนบุคคล หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูงการบริหารเศรษฐกิจสาธารณะสำหรับนักบริหารระดับสูง. สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ, จักรพงษ์ หนูดำ และอรอนงค์ เต็มทวีวุฒิ. (2558). ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อหนี้ระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. วารสารธรรมศาสตร์, 34(1), 51-76.
- ศิริขวัญ โสดา. (2562). การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป กรณีศึกษาการกู้ยืมเงิน. วารสารวิชาการวิทยาลัยสันตพล, 5(1), 12-24.



- ศิวัช หนูอ่อน และศุภวัฒน์นากร วงศ์ธนาวิสุ. (2559). การวิเคราะห์ความเสี่ยงการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลเมืองคลองแห อำเภอกงหรา จังหวัดสงขลา. การประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ ครั้งที่ 7, 23 มิถุนายน 2559 ณ มหาวิทยาลัยหาดใหญ่, 1461-1472.
- สมศักดิ์ อมรสิริพงศ์. (2562). สภาพปัญหาและแนวทางการจัดการการคลังท้องถิ่นเพื่อยกระดับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครปฐม. Veridian E-Journal, Silpakorn University (Humanities, Social Sciences and Arts), 12(1), 658-678.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2567). หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 6 มกราคม 2567 จาก <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debttoflocal>
- สุนทรชัย ขอบยศ และอัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี. (2558). ทักษะคิดและการรับรู้ของประชาชนต่อการกู้ยืมเงินระยะยาวขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม. วารสารการบริหารท้องถิ่น, 8(2), 39-59.
- สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว. (2563). การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 11(1), 189-214.
- สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564). ขั้นตอนการขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล. สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.inthai.info/UserFiles/rss/s123791.pdf>
- หัชชากร วงศ์สายัณห์, พิชัยกษณ์ ภู่อระกูล และ อัยรวี วีระพันธ์พงศ์. (2566). สถานะองค์ความรู้ด้านการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, 3(2), 34-52.
- อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี และสุนทรชัย ขอบยศ. (2557). ความจำเป็นและปัญหาของการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, 21(2), 127-149.
- อัยรวี วีระพันธ์พงศ์. (2566). การสำรวจประเด็นปัญหาการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. วารสารมณีเชษฐาราม วัดจอมมณี, 5(2), 1-17.



อุดม ทูมโฆสิต. (2566). อำนาจรัฐ และการกระจายอำนาจ: แนวคิด กรณีกศึกษา และข้อสังเกต.
กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Paterson, B. L., Thorne, S. E., Canam, C., & Jillings, C. (2001). *Meta-study of Qualitative Health Research: A Practical Guide to Meta-Analysis and Meta-Synthesis*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Translate References

Amornsiriphong, S. (2019). Problems and Guidance of Local Finance Management for Public Service Enhancement of Local Administrative Organizations in Nakhon Pathom Province. *Veridian E-Journal, Silpakorn University (Humanities, Social Sciences and Arts)*, 12(1), 658-678. (in Thai)

Buason, P. (2019). The Problem of Legal Regarding Income of Local Administration Organization. Degree Master of Law, Payap University. (in Thai)

Chaithawee, C. (2018). Local Fiscal Administration between Urban and Regional Areas in Municipalities. *Academic Journal Bangkokthonburi University*, 7(1), 56-71. (in Thai)

Chopyot, S. & Wongpreedee, A. (2015). Citizens' Attitudes and Perceptions toward Subdistrict Administrative Organizations' Long-term Borrowing: A Case of Subdistrict Administrative Organizations in Mahasarakham Province. *Local Administration Journal*, 8(2), 39-59. (in Thai)

Department of Local Administration Promotion. (2022). *Local Government Organization Income Data Fiscal year 2022*. Retrieved December 15, 2023 from <https://www.dla.go.th/work/money/data3.jsp> (in Thai)

Jensantikul, N. (2017). Fiscal Decentralization: Problems and Solutions. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 15(1), 104-117. (in Thai)

Kingphuang, P. (2013). The System of Local Government Borrowing: Case Study of Uttaradit. Master of Public Administration, National Institute of Development Administration. (in Thai)



- Kotchawetch, P. (2019). Fiscal Management of Local Administrative Organization Centers in Rayong Province. Doctor of Philosophy Degree Thesis Department of Public Administration, Burapha University. (in Thai)
- Kruaetep, W., Nudam, J., & Termtawewut, O. (2015). The Practice of Local Government Borrowing in Thailand. *Thammasat Journal*, 34(1), 51-76. (in Thai)
- Ladbuakhao, S. (2020). Local Finance: Problems and Solutions. *Political Science and Public Administration Journal*, 11(1), 189-214. (in Thai)
- Local Finance Management Office, Department of Local Administration Promotion. (2021). The Process of Applying for a Loan Provincial Administrative Organization, Municipality, Pattaya City and Subdistrict Administrative Organization. Retrieved December 2, 2023 From <https://www.inthai.info/UserFiles/rss/s123791.pdf> (in Thai)
- Noowun, S. & Wongtanawasu, S. (2016). Risk Analysis of Local Government Borrowing of Klonghae Town Municipality, Hadyai District, Songkhla Province. 7 th National and International Hatyai Academic Conference, 23 June 2016 at Hat Yai University, 1461-1472. (in Thai)
- Paterson, B. L., Thorne, S. E., Canam, C., & Jillings, C. (2001). *Meta-study of Qualitative Health Research: A Practical Guide to Meta-Analysis and Meta-Synthesis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Phromsen, M. (2013). Borrowing of Local Government Organizations: A Case Study. Appropriateness. Currently. Personal report, Advanced Certificate Course in Public Economic Administration for Senior Executive, King Prajadhipok's Institute. (in Thai)
- Singsee, K. (2015). Indebtedness of Local Government's in Thailand. *Research and Development Journal Suan Sunandha Rajabhat University*, 7(1), 176-186. (in Thai)



- Sithiyot, T., Likitragolwong, T., Samrej, P. & Wannasuksai, S. (2014). Local Government Debt Issuance and Outstanding: Implications for Fiscal Sustainability. *Thammasat Economic Journal*, 32(3), 1-15. (in Thai)
- Soda, S. (2019). General Supervision of Local Administration Organizations Case Study: Loaning Money. *Santapol College Academic Journal*, 5(1), 12-24. (in Thai)
- Tumkosit, U. (2023). *State Power and Decentralization: Concepts, Case Studies, and Observations*. Bangkok: National Institute of Development Administration. (in Thai)
- The Public Debt Management Office. (2024). Debt of Local Government Organizations. Retrieved January 6, 2024 from <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debtoflocal> (in Thai)
- Vongsayan, H., Phutrakul, P. & Wiraphanphong, A. (2023). The Status of Fiscal Knowledge in Local Administrative Organizations. *Journal of Political Science Mahamakut Buddhist University*, 3(2), 34-52. (in Thai)
- Wiraphanphong, A. (2023). A Survey on Fiscal Issues in The Thai Local Government Organizations. *Journal of Mani Chettha Ram Wat Chommani*, 5(2), 1-17. (in Thai)
- Wongpreedee, A. & Chopoyot, S. (2014). The Rationales Behind Thai Local Administrative Organizations' Decision to Apply for Loans. *Journal of Public and Private Management*, 21(2), 127-149. (in Thai)