



Local Government Debt Issuance and Outstanding: Implications for Fiscal Sustainability

*Thitithep Sithiyot**

Public Debt Management Office, Ministry of Finance, Thailand

Teeradet Likitragolwong

Public Debt Management Office, Ministry of Finance, Thailand

Paweena Samrej

Public Debt Management Office, Ministry of Finance, Thailand

Suthawan Wannasuksai

Public Debt Management Office, Ministry of Finance, Thailand

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 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.

Keywords: Local Government Debt; Fiscal Sustainability

JEL Classifications: H74; E62

*Corresponding author: Address: Rama VI Road, Phaya Thai, Bangkok 10400, Thailand.

Email: thitithep@cbs.chula.ac.th

การก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยต่อความยั่งยืนทางการคลัง

ฐิติเทพ ลิทธิยศ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

ปวีณา สำเร็จ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

สุธาวรรณ วรรณสุกใส

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

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 รัฐบาลควรเร่งรัดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. ให้เป็นระบบและมีความต่อเนื่อง นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ อปท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและ/หรือวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารความเสี่ยงหนี้ของ อปท. รวมทั้งการให้ความรู้แก่ อปท. เกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อ

คำสำคัญ: หนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; ความยั่งยืนทางการคลัง

1. บทนำ

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

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 กำหนดให้รัฐบาลจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และส่งเสริมให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ นอกจากนี้ มาตรา 283 ยังกำหนดให้ อปท. มีอำนาจทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ อปท. ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย โดยในช่วงที่ผ่านมา พัฒนาการของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญรวมทั้งกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง²

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

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

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

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

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

นอกจากนี้ จากการสำรวจข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. รวมทั้งบทความและงานศึกษาวิจัยในอดีตที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ของ อปท. พบว่างานศึกษาในอดีตได้พยายามเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ประกอบกันชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการเก็บรวบรวมข้อมูลหนี้ของ อปท. แต่ข้อมูลที่งานศึกษาเหล่านี้เก็บรวบรวมนั้น ยังขาดความสมบูรณ์และ/หรือเป็นข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน⁵ ปัญหาการขาดแคลนข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการกำกับดูแลและติดตามการก่อหนี้ของ อปท. จากหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. สำหรับการวิเคราะห์ในเชิงนโยบายทั้งระดับจุลภาคและระดับมหภาค

ด้วยเหตุผลสำคัญดังกล่าวข้างต้นการศึกษาเกี่ยวกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเพื่อที่หน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับรัฐบาลและ อปท. ภาคเอกชน สถาบันการเงิน ตลอดจนสาธารณชนที่สนใจได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการก่อหนี้ของ อปท. ในทางปฏิบัติและสถานะหนี้คงค้างของ อปท. รวมทั้งความเสี่ยงของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศโดยการศึกษานี้แบ่งออกเป็น 5 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ ต่อจากบทนำ ส่วนที่ 2 อธิบายทฤษฎีและแนวคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา ส่วนที่ 3 อธิบายวิธีการศึกษา สำหรับผลการศึกษาแสดงอยู่ในส่วนที่ 4 และส่วนสุดท้ายส่วนที่ 5 เป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา

2. ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information)

แนวคิดเกี่ยวกับความไม่สมมาตรของข้อมูลถูกพัฒนาขึ้นโดย Akerlof (1984) โดยความไม่สมมาตรของข้อมูลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁶

2.1.1 Adverse Selection

Adverse Selection คือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลที่เกิดขึ้นก่อนการทำธุรกรรม โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีเจตนาปกปิดข้อมูลไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ หากพิจารณาถึงกระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท. แล้ว มีความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหา Adverse Selection เนื่องจากในกระบวนการก่อหนี้ของ อปท. นั้น อปท. อาจมีการปิดบังข้อมูลบางประการที่ไม่ต้องการให้หน่วยงานภาครัฐหรือสถาบันการเงินทราบ เนื่องจากหากเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้ว อาจไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้มีการก่อหนี้หรือไม่ได้รับการอนุมัติสินเชื่อ นอกจากนี้ Adverse Selection อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่สถาบันการเงินให้ข้อมูลและเงื่อนไขในการกู้เงินแก่ อปท. ไม่ครบถ้วน ส่งผลให้ อปท. มีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและดำเนินการกู้เงินกับสถาบันการเงินดังกล่าวโดยไม่ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน⁷

2.1.2 Moral Hazard

Moral Hazard คือ ความไม่สมมาตรของข้อมูลที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้มีการทำธุรกรรมไปแล้ว โดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีเจตนาปกปิดข้อมูลไม่ให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ในกระบวนการก่อหนี้ของ อปท. นั้น ถึงแม้ว่า อปท. จะมีความตั้งใจดีในการพัฒนาท้องถิ่น และดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนก่อนการได้รับอนุมัติให้มีการก่อหนี้โดยไม่มีปัญหา Adverse Selection แต่การก่อหนี้ของท้องถิ่นก็อาจเกิดปัญหา Moral Hazard ได้ หากหนี้ที่ อปท. ก่อหนี้ ต่อมาเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าและ/หรือ อปท. นำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ส่งผลให้ อปท.

⁵ ตัวอย่างของงานศึกษาเหล่านี้ ได้แก่ สุนันทา จารุวัฒนชัย พศุฎา จิตะพันธ์กุล และยววรรณ รัฐกุล บุญยะสิทธิ์พรหม (2552) ชุมพล สุวรรณกิจบริหาร (2553) วิสุทธิ์ จันมณี (2555) พศุทธิ์มณีชา จำปาเทศ และคณะ (2555) ปริญา สุทธิสริ (2556) พิชิตชัย กิ่งพวง (2556) และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2556)

⁶ Keat and Young (2009)

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

ไม่สามารถหารายได้มาชำระคืนหนี้ที่ก่อ และมีการปิดบังข้อมูลกับสถาบันการเงิน รวมทั้งไม่ได้รายงานให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบ ผลของ Moral Hazard จากการปิดบังข้อมูลการก่อหนี้ อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในรูปแบบต่าง ๆ ต่อ อปท. สถาบันการเงิน และรัฐบาลได้

2.2 ภาระผูกพันแฝงทางการคลัง (Contingent Implicit Fiscal Liabilities)

Polackova (1999) อธิบายถึงภาระผูกพันแฝงทางการคลังว่าเป็นภาระทางการคลังที่ปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นและไม่มีผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล แต่ถ้าหากเกิดเหตุการณ์ใดก็ตามที่ทำให้รัฐบาลต้องเข้ามารับภาระโดยไม่มี การคาดการณ์มาก่อนล่วงหน้า ภาระทางการคลังนั้นถือว่าเป็นภาระผูกพันแฝง ยกตัวอย่างเช่น การผิมนัดชำระหนี้ของ หน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำประกัน การแก้ไขปัญหาหนี้สินก่อนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และการ แก้ไขปัญหาความล้มเหลวของสถาบันการเงินนอกเหนือจากที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และการเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น Polackova แนะนำว่า ในการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาระผูกพันแฝงทางการคลัง รัฐบาลควรตระหนักว่า กิจกรรม ทางเศรษฐกิจใดที่มีลักษณะเข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง และควรมีมาตรการเพื่อจำกัดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น จากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้น ๆ ซึ่งจากนิยามของภาระผูกพันแฝงทางการคลังดังกล่าวข้างต้น การศึกษานี้เห็นว่า การ ก่อหนี้ของ อปท. มีลักษณะเข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง เนื่องจากในปัจจุบันนี้ที่ อปท. ก่อเอง โดยไม่ได้กู้ต่อ จากกระทรวงการคลังนั้น ตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ถือว่าเป็นหนี้ สาธารณะ⁵

2.3 กรอบความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Sustainability Framework)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2550) ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังไว้ว่า กรอบ ความยั่งยืนทางการคลังถูกพัฒนาขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความยั่งยืนหรือเสถียรภาพทางการคลังในระยะ ปานกลางและระยะยาว รวมทั้งเป็นการสร้างวินัยทางการคลัง ซึ่งนอกจากจะทำให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ทัวไปมีความมั่นใจในเสถียรภาพด้านการคลังของประเทศแล้ว ยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนทั้งในและ ต่างประเทศ ตลอดจนสร้างความน่าเชื่อถือด้านการคลังของประเทศในเวทีโลก การจัดทำกรอบความยั่งยืนทางการคลัง ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายของกรอบความยั่งยืนทางการ คลังไว้ ดังนี้ 1) ยอดหนี้สาธารณะคงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 ภาระหนี้ต้องประมาณ ไม่เกินร้อยละ 15 3) งบประมาณสมดุลได้ในปีงบประมาณ 2548 และ 4) รายจ่ายลงทุนต้องประมาณไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ซึ่งการศึกษานี้ประยุกต์หลักการเกี่ยวกับกรอบความยั่งยืนทางการคลังตามแนวคิดของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2550) ในส่วนของยอดหนี้สาธารณะ คงค้างต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศไม่เกินร้อยละ 60 มาใช้วิเคราะห์ความ เสี่ยงของหนี้ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลัง

⁵ พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 กำหนดนิยามหนี้สาธารณะว่าหมายถึง หนี้ที่กระทรวง การคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดย กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกันและได้กำหนดนิยามคำว่า หน่วยงานของรัฐ ว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียก อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ มาตรา 19 กำหนดว่า ในกรณีที่ อปท. ใ้กู้เงินโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้นหรือกฎหมายอื่นใด โดยมีใช้ในการ กู้เงินจากกระทรวงการคลัง ห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้สินหรือตั้งงบประมาณ รายจ่ายเพื่อชำระหนี้ต้นหรือดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาจากนิยามของหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้น หนี้ของ อปท. จึงไม่ใช่หนี้สาธารณะ และแม้ว่ากฎหมายห้ามกระทรวงการคลังหรือหน่วยงาน อื่นใดของรัฐเข้ารับผิดชอบหรือค้ำประกันหนี้ที่ อปท. ก่อขึ้น ยกเว้นกรณีที่ อปท. กู้เงินจากกระทรวงการคลังก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ มีความ เป็นไปได้ค่อนข้างสูงมากที่รัฐบาลจะเข้ามารับภาระและแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดวิกฤติหนี้ อปท. ที่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังและระบบ เศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หนี้ของ อปท. เข้าข่ายภาระผูกพันแฝงทางการคลัง

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 เนื่องจากไม่มีเหตุจูงใจในการก่อหนี้เพื่อนำไปใช้สำหรับวัตถุประสงค์อื่น สำหรับการตรวจสอบว่า หลังจากก่อหนี้แล้ว อปท. ก่อหนี้ไปแล้ว มีปัญหา Moral Hazard หรือไม่นั้น การศึกษานี้พิจารณาจากผลสำเร็จของโครงการที่ อปท. ได้มีการก่อหนี้ หากการดำเนินโครงการแล้วเสร็จ การศึกษานี้ถือว่า การก่อหนี้ของ อปท. ไม่มีปัญหา Moral Hazard จากการใช้เงินกู้ผิดวัตถุประสงค์

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

4. ผลการศึกษา

ผลการศึกษาทบทวนกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการก่อหนี้ของ อปท. และจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. 5 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเนินสูง จังหวัดจันทบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพร และเทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู เพื่อสอบถามถึงความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และขั้นตอนการก่อหนี้ของ อปท. พบว่า อปท. ทั้ง 5 แห่งก็ได้รับการก่อหนี้ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ประกอบกับได้มีการปฏิบัติตามระเบียบและ/หรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยและหนังสือเวียนของกรมส่งเสริม

⁹ สำหรับรายละเอียดของกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขั้นตอน และกระบวนการในการกู้เงินของ อปท. ทั้งในส่วนของ การกู้เงินเพื่อมาใช้ในการดำเนินโครงการและการกู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาณบาล โปรดศึกษาเพิ่มเติมได้จาก พิชิตชัย กิ่งพวง (2556) และ ลูติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2557)

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

¹¹ ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) เก็บรวบรวมข้อมูลหนี้คงค้างของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ 6 แหล่ง ได้แก่ 1) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ณ 31 กรกฎาคม 2554 2) ธนาคารออมสิน ณ 30 มิถุนายน 2554 3) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ณ 31 มีนาคม 2554 4) กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ณ 28 กุมภาพันธ์ 2554 5) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล ณ 30 กันยายน 2554 และ 6) เงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ณ 30 กันยายน 2554 ทั้งนี้ไม่รวมหนี้ต่างประเทศของกรุงเทพมหานคร

การปกครองท้องถิ่น¹² โดยไม่พบปัญหา Adverse Selection ใดๆก็ตาม การศึกษานี้พบว่า ผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ทั้ง 5 แห่ง ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะมากนัก ประกอบกับไม่ทราบกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะที่กำหนดให้ อบท. รายงานการก่อหนี้ของ อบท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง รวมทั้งไม่ทราบว่า อบท. สามารถกู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังได้

นอกจากนี้ ผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารและบุคลากรของ อบท. ทั้ง 5 แห่งแสดงให้เห็นว่า หนี้ที่ อบท. ทั้ง 5 แห่งก่อหนี้ ถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย โดยเทศบาลตำบลเนินสูงจังหวัดจันทบุรี ได้มีการก่อหนี้เพื่อสร้างอาคารสำนักงาน นอกจากนี้ นายกเทศมนตรีมีแนวความคิดที่จะก่อหนี้เพื่อสร้างตลาดสดเพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการค้าขายของคนในชุมชนในอนาคต สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นั้น ได้มีการกู้เงินเพื่อจัดซื้อรถเกลี่ยดิน รถบดล้อเหล็ก รถขุดดินตะขบ และรถบรรทุกน้ำเพื่อนำไปใช้ในโครงการสาธารณะต่าง ๆ ส่วนเทศบาลเมืองเพชรบุรี ได้มีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และก่อสร้างอาคารสำนักงาน ส่วนเทศบาลตำบลหาดทรายรี จังหวัดชุมพรได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสังคมในชุมชน ในขณะที่เทศบาลตำบลหัวนา จังหวัดหนองบัวลำภู ได้มีการกู้เงินเพื่อนำไปสร้างอาคารสำนักงานเทศบาล ซึ่งจากการสำรวจขณะที่คณะผู้เขียนลงพื้นที่สัมภาษณ์นั้น พบว่าโครงการต่าง ๆ ที่ อบท. เหล่านี้กู้เงิน เป็นโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น และไม่พบปัญหา Moral Hazard

สำหรับการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ค้างของ อบท. ในมิติต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์สัดส่วนหนี้ของ อบท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังโดยใช้ฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) สรุปได้ว่า อบท. ส่วนใหญ่มีหนี้ค้างอยู่ที่ประมาณ 0-50 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 87.10 ของ อบท. ทั้งหมด ในขณะที่ อบท. ที่มีหนี้ค้างตั้งแต่ 51-100 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 6.71 ของ อบท. ทั้งหมด ส่วน อบท. ที่มีหนี้ค้างตั้งแต่ 101-500 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.67 ของ อบท. ทั้งหมด สำหรับ อบท. ที่มีหนี้ค้างมากกว่า 500 ล้านบาทขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 0.46 ของ อบท. ทั้งหมด โดย อบท. ที่มียอดหนี้ค้างสูงสุด มีจำนวนเท่ากับ 815,607,800 ล้านบาท¹³

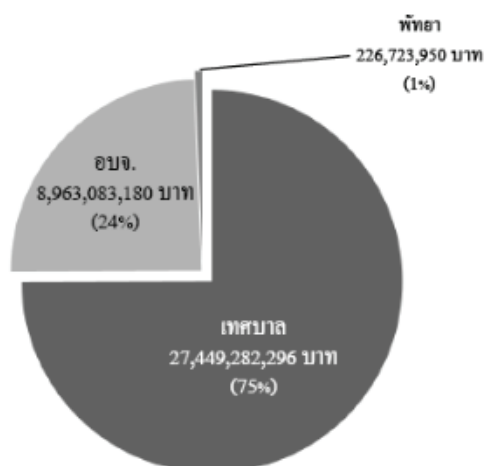
หากพิจารณาสถานะหนี้ค้างของ อบท. เป็นรายสัญญา พบว่า หนี้ค้างของ อบท. มีจำนวนทั้งสิ้น 36,639,089,426 บาท¹⁴ โดยเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 8,963,083,180 บาท ของเทศบาล จำนวน 27,449,282,296 บาท และของเมืองพัทยา จำนวน 226,723,950 บาท (โปรดดูแผนภาพที่ 1 ประกอบ) นอกจากนี้ หากแบ่งสถานะหนี้ค้างของ อบท. เป็นรายภาค พบว่า ในปี พ.ศ. 2554 ภาคกลางมีหนี้ค้างมากที่สุดจำนวน 12,328,685,628 บาท รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีหนี้ค้างจำนวน 11,361,633,291 บาท ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีหนี้ค้างในจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนักโดยอยู่ที่ 6,649,443,415 บาท และ 6,299,327,092 บาท ตามลำดับ (โปรดดูแผนภาพที่ 2 ประกอบ)

¹² ยกเว้นในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ที่ให้ข้อมูลว่า ไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 088.3/ว 165 ลงวันที่ 18 มกราคม 2556 ซึ่งกำหนดให้ อบท. จัดทำแบบรายงานข้อมูลการกู้เงินและสถานะหนี้ค้างของ อบท. ประจำปีตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด จึงไม่ได้รายงานข้อมูลและสถานะของหนี้เงินกู้ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

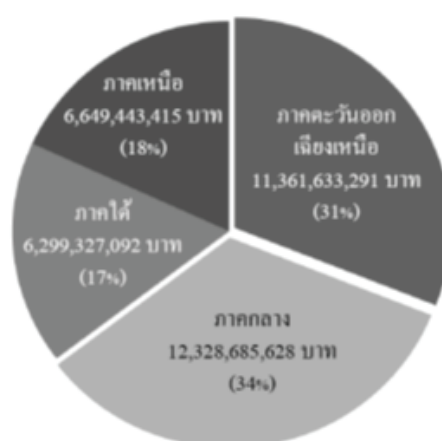
¹³ วิเคราะห์จากจำนวน อบท. ที่มีการก่อหนี้ทั้งหมด 864 แห่ง โดยแบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 50 แห่ง เทศบาล 813 แห่ง และเมืองพัทยา วงเงินการก่อหนี้รวมทั้งสิ้น 26,720,109,847 บาททั้งนี้ ไม่รวมหนี้ที่ อบท. กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล (2555) ใช้รหัสแสดง อบท. ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่า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

¹⁴ วิเคราะห์สถานะหนี้ค้างของ อบท. รายสัญญาจากจำนวนสัญญาทั้งหมด 1856 สัญญา (อบท. แต่ละแห่งอาจมีการกู้เงินมากกว่า 1 สัญญา) วงเงินรวม 36,639,089,426 บาท ซึ่งมีจำนวนหนี้ค้างมากกว่าการวิเคราะห์หนี้ค้างจากจำนวน อบท. ที่มีการก่อหนี้ เนื่องจากการวิเคราะห์สถานะหนี้ของ อบท. จากจำนวน อบท. ที่ก่อหนี้ นั้น ไม่รวมหนี้ของ อบท. ที่กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เนื่องจากฐานข้อมูลของดวงมณี เลาวกุล (2555) ใช้รหัสแสดง อบท. ทำให้การศึกษานี้ไม่สามารถทราบได้ว่า อบท. ที่กู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) นั้น เป็น อบท. ไດ ดังที่ได้อธิบายไว้ในเชิงอรรถที่ 13

แผนภาพที่ 1 สถานะหนี้คงค้างจำแนกตามประเภทของ อบท. ณ ปี 2554



แผนภาพที่ 2 สถานะหนี้คงค้างของ อบท. ณ ปี 2554 จำแนกเป็นรายภาค



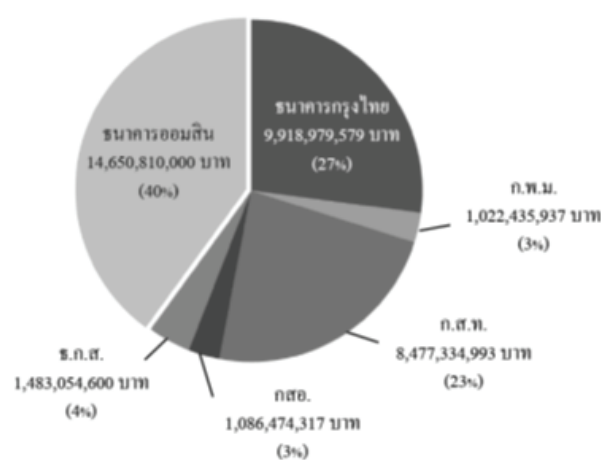
ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

นอกจากนี้ การศึกษานี้ได้แบ่งสถานะหนี้ของ อบท. ณ ปี พ.ศ. 2554 ตามประเภทของแหล่งเงินทุน 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 ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนหลักของ อบท. โดยมีหนี้คงค้างของ อบท. จำนวน 14,650,810,000 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 40 ของหนี้คงค้างของ อบท. ทั้งหมด รองลงมาคือ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) มีหนี้คงค้างของ อบท. จำนวน 9,918,979,579 บาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27 ของหนี้คงค้างทั้งหมด และ ก.ส.ท. มีหนี้คงค้างของ อบท. จำนวน 8,477,334,993 บาท สำหรับ ธ.ก.ส. กสอ. และ ก.พ.ม. พบว่า มีหนี้คงค้างของ อบท. ไม่มากนัก (โปรดดูแผนภาพที่ 3 ประกอบ) การศึกษานี้ยังพบว่า ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และ ก.ส.ท. เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของ อบท. กระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย

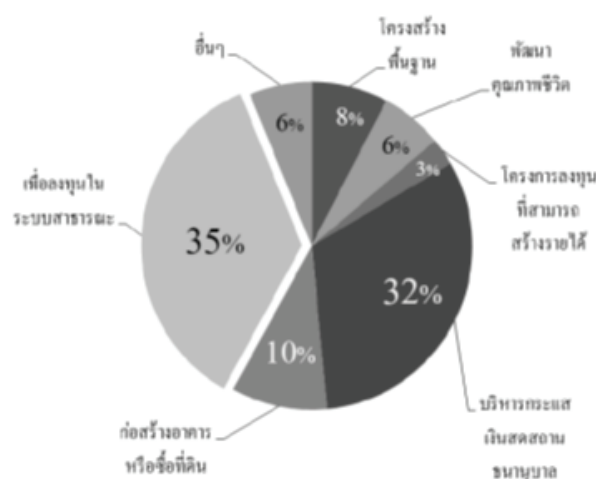
สำหรับสถานะหนี้ของ อบท. แยกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงินนั้น การศึกษานี้พบว่า อบท. ส่วนใหญ่ได้กู้เงินไปเพื่อลงทุนในระบบสาธารณสุข (ร้อยละ 35 ของ อบท.) ในขณะที่การกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในโครงการลงทุนเพื่อก่อให้เกิด

รายได้มีสัดส่วนที่ค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 3 ของ อปท.)¹⁵ (โปรดดูแผนภาพที่ 4 ประกอบ) อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้ตั้งข้อสังเกตว่า การกู้เงินของ อปท. เพื่อไปใช้ในการลงทุนในระบบสาธาณณนั้น สามารถสร้างรายได้ให้กับ อปท. ทางอ้อมได้นอกจากนี้ อปท. ยังมีการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการก่อสร้างอาคารหรือซื้อที่ดิน (ร้อยละ 10 อปท.) การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน (ร้อยละ 8 ของ อปท.) และการพัฒนาคุณภาพชีวิต(ร้อยละ 6 ของ อปท.) ซึ่งก็สามารถสร้างรายได้ทางอ้อมให้กับ อปท. ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้การศึกษานี้ตั้งข้อสมมติว่าชุมชนที่มีระบบสาธาณณะและโครงสร้างพื้นฐานที่ดี ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเต็มใจที่จะเสียภาษีและหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งก็จะทำให้ อปท. สามารถจัดเก็บรายได้เพื่อนำมาใช้สำหรับการชำระหนี้และนำไปพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป สำหรับการกู้เงินไปเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานธนานุบาลนั้น คิดเป็นร้อยละ 32 ของ อปท. ซึ่งการที่ อปท. กู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของสถานธนานุบาล ก็สามารถสร้างรายได้ให้ อปท. ได้อีกทางหนึ่งเช่นเดียวกัน

แผนภาพที่ 3 สถานะหนี้ค้ำของ อปท. ณ ปี 2554 จำแนกตามแหล่งเงินกู้



แผนภาพที่ 4 สถานะหนี้ค้ำของ อปท. ณ ปี 2554 จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน



ที่มา: จากการคำนวณของผู้เขียน

¹⁵ ตัวอย่างโครงการลงทุนที่สามารถสร้างรายได้ให้แก่ อปท. ได้แก่ ตลาดสด และโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น สำหรับการกู้ยืมเงินเพื่อลงทุนในระบบสาธาณณะคชวณณณ เลาวกุล และคณะ (2555) ได้ให้นิยามไว้ว่า เป็นการกู้ยืมเพื่อลงทุนในระบบสาธาณณะที่ อปท. กู้จากธนาคารกรุงไทย ซึ่งธนาคารกรุงไทยไม่ได้แจกแจงรายละเอียดของโครงการ สำหรับการกู้ยืมเงินของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดของโครงการคชวณณณ เลาวกุล และคณะได้จัดหมวดหมู่เงินกู้เหล่านั้นไว้ตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อลงทุนในโครงการที่สามารถสร้างรายได้ หรือเพื่อก่อสร้างอาคารหรือซื้อที่ดิน เป็นต้น

และท้ายสุด การวิเคราะห์สถานะหนี้คงค้างของ อปท. ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP)¹⁶ พบว่า ณ ปี พ.ศ. 2554 หนี้คงค้างของ อปท. คิดเป็นร้อยละ 0.35 ของ GDP ซึ่งเมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธารณะของประเทศ ณ 30 กันยายน 2554 ทำให้สัดส่วนหนี้ภาครัฐของประเทศต่อ GDP เท่ากับ ร้อยละ 42.55 แม้ว่าพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่นับรวมหนี้ของ อปท. เป็นหนี้สาธารณะดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นแต่การศึกษานี้เห็นว่า หนี้ของ อปท. เป็นภาระผูกพันแฝงทางการคลัง การศึกษานี้จึงรวมหนี้คงค้างของ อปท. กับตัวเลขหนี้สาธารณะเข้าด้วยกันเพื่อให้เห็นภาพรวมของหนี้ภาครัฐ และเมื่อรวมหนี้คงค้างของ อปท. เข้ากับหนี้สาธารณะแล้ว ทำให้สัดส่วนหนี้ภาครัฐต่อ GDP ในปี พ.ศ. 2554 ยังอยู่ภายใต้กรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กำหนดให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ต้องไม่เกินร้อยละ 60 ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ อปท. ตั้งรายจ่ายในการชำระหนี้ในหมวดงบกลาง¹⁷ จึงอาจกล่าวได้ว่าโอกาสที่ภาระหนี้คงค้างของ อปท. จะก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของประเทศในภาพรวมในระยะสั้นนั้นยังค่อนข้างต่ำอย่างไรก็ดี การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการก่อหนี้ของ อปท. ต่อเศรษฐกิจของประเทศนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องวิเคราะห์การก่อหนี้ของ อปท. แต่ละรายและคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจาก หาก อปท. ไต่อปท. หนึ่งมีการผิดนัดชำระหนี้ อาจส่งผลให้ อปท. อื่น ๆ และ/หรือภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งรัฐบาลได้รับผลกระทบไปด้วย เนื่องจากในระบบเศรษฐกิจที่ประกอบไปด้วยหน่วยต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันเป็นโครงข่ายและมีความซับซ้อน (Complex Network System) การผิดนัดชำระหนี้ของ อปท. อาจส่งผลกระทบในทางลบต่อความเชื่อมั่นของสถาบันการเงิน ตลาดการเงิน และเศรษฐกิจในภาพรวมได้ (Contagious Effect)

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิเคราะห์การก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างของ อปท. เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระดับ อปท. และระดับประเทศสรุปได้ว่า กลุ่มตัวอย่าง อปท. ที่ถูกสัมภาษณ์มีกระบวนการก่อหนี้ที่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีปัญหา Adverse Selection และ Moral Hazard โดยการก่อหนี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น ส่วนการศึกษาสถานะหนี้คงค้างของ 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 อย่างไรก็ดี การศึกษานี้ขอตั้งข้อสังเกตว่า ฐานข้อมูลหนี้คงค้างของ อปท. ของดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) ที่การศึกษานี้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ แม้จะมีความครบถ้วนและถูกต้องระดับหนึ่งเนื่องจากเป็นข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ที่เก็บจากแหล่งเงินกู้โดยตรง แต่ยังมีข้อจำกัดของสถาบันการเงินบางแห่งในการเปิดเผยข้อมูลการก่อหนี้ของ อปท. ทำให้ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555) ทราบเพียงตัวเลขหนี้ที่ อปท. ก่อเท่านั้น แต่ไม่ทราบว่า เป็น อปท. ไต นอกจากนั้น ข้อมูลของดวงมณี เลาวกุลและคณะ (2555) เป็นข้อมูลที่เก็บรวบรวม ณ เวลาที่แตกต่างกันและสิ้นสุดในปี 2554 ซึ่งขาดความต่อเนื่อง

¹⁶ ถอดแบบแนวทางการวิเคราะห์จากงานศึกษาของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2557) โดยผู้ศึกษาคือ สุทธิเทพ สิทธิยศ และอรุณฯ ใจดี

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

¹⁸ สำหรับข้อมูลสถานะหนี้คงค้างของ อปท. จากแหล่งเงินกู้ที่เป็นปัจจุบันผู้สนใจสามารถสืบค้นข้อมูลได้จากเว็บไซต์สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะที่ <http://www.pdmo.go.th/debtoftolocal.php>

ดังนั้น เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้ของ อบท. มีความครบถ้วน สมบูรณ์ ต่อเนื่อง และทันการณ์ การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรตระหนักและให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบการเก็บข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้ซึ่งรวมทั้งข้อมูลทางการเงินของ อบท. มากกว่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการจัดทำระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลการก่อหนี้และการรายงานสถานะหนี้ของ อบท. ซึ่งได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานท้องถิ่น และจากการศึกษาแผนปฏิบัติการ 4 ปี ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2557-2560) การศึกษานี้พบว่า มีโครงการปรับปรุงโปรแกรมระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ (Electronic Local Administration Accounting System: e-LAAS) ที่ถูกบรรจุอยู่ในแนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศและการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมการบริหารการเงินและการคลังท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานการเงินและการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระและพึ่งพาตนเองได้¹⁹ ดังนั้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า รัฐบาลควรสั่งการให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าประสงค์ที่ได้กำหนดไว้โดยเร่งด่วนและควรมีการติดตามประเมินผลตามแผนปฏิบัติการรายปีโดยให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดในมิติด้านประสิทธิภาพของระบบราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว²⁰ ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดเก็บรวบรวมและรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. เป็นระบบ มีความต่อเนื่อง และสามารถให้สาธารณชนและ/หรือหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้สะดวกและทันการณ์

และหากในอนาคต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่นี้ได้อย่างสมบูรณ์ และมีการให้บริการข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน และทันการณ์ตามข้อเสนอแนะที่กล่าวไปแล้วข้างต้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะเพิ่มเติมว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรปรับปรุงแก้ไขร่างหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อบท. ที่สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะกำลังดำเนินการอยู่ รวมทั้งแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 โดยตัดข้อความในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ออก ยกเว้นในกรณีที่ อบท. กู้จากกระทรวงการคลัง ยังคงให้รายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ²¹ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นภาระกับ อบท. ในการรายงานข้อมูลการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ซ้ำซ้อน สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ต้องการใช้ข้อมูลการคลังท้องถิ่น เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ก็สามารถสืบค้นได้จากฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยไม่ต้องขอข้อมูลจาก อบท. โดยตรง ซึ่งเป็นการลดภาระงานให้กับ อบท. และเป็นการลดความซ้ำซ้อนของการเก็บรวบรวมข้อมูล อีกทั้งยังเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีค่ากับภาษีของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน

และจากการที่ อบท. ในกลุ่มตัวอย่างที่การศึกษานี้ได้ทำการสัมภาษณ์มีความรู้เกี่ยวกับหนี้สาธารณะในระดับที่ค่อนข้างจำกัด ประกอบกับไม่ทราบว่า อบท. มีหน้าที่ในการรายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ อีกทั้งยังไม่ทราบว่า อบท. สามารถกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้

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

²⁰ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้การบริหารการเงินการคลังและการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดตามแผนที่ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มิติประสิทธิภาพของระบบราชการ

²¹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 ข้อ 12 กำหนดให้ อบท. รายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้ของ อบท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ แต่ไม่ได้มีบทบังคับหรือลงโทษในกรณีที่ อบท. ไม่รายงานข้อมูลหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

ดังนั้น การศึกษานี้ขอเสนอแนะว่า สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลังควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่ อปท. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางและ/หรือวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารหนี้ รวมทั้งการบริหารความเสี่ยงของหนี้ที่ อปท. ก่อ รวมทั้งการชี้แจงให้ อปท. ตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของการรายงานการก่อหนี้และสถานะหนี้คงค้างของ อปท. ต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเพื่อที่จะนำไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลังเพราะหนี้ที่ อปท. ก่อ แม้ว่าจะไม่ได้ถูกนับรวมอยู่ในหนี้สาธารณะแต่ถ้า อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ที่ก่อไว้ อาจส่งผลกระทบต่อระบบสถาบันการเงิน ฐานะการคลัง และเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมได้ นอกจากนี้ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทในการทำความเข้าใจกับ อปท. เกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อในโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

อย่างไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้หากขาดงบประมาณสนับสนุน ดังนั้น กระทรวงการคลังและ/หรือสำนักงบประมาณควรให้ความสำคัญโดยจัดสรรงบประมาณให้กับสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะในวงเงินที่เหมาะสมกับการดำเนินงานและควรจัดสรรงบประมาณให้อย่างต่อเนื่อง ประกอบกับการติดตามประเมินผลการใช้งบประมาณที่ได้รับเป็นระยะเพื่อปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้²² และท้ายสุด สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรให้ความสำคัญกับการดำเนินการดังกล่าวโดยจัดสรรงบประมาณและจำนวนบุคลากรให้มีความเหมาะสมกับเนื้อหา หากในอนาคต อปท. มีการก่อหนี้โดยการกู้ต่อจากกระทรวงการคลังเพิ่มมากขึ้น อาจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะโดยจัดตั้งหน่วยงานภายในระดับสำนักเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์แนวทางและ/หรือวิธีการก่อหนี้ที่เหมาะสมสำหรับ อปท. ในแต่ละระดับ รวมทั้งดำเนินการจัดหาเงินกู้เพื่อนำมาให้อปท. กู้ต่อ นอกจากนี้ หน่วยงานระดับสำนักดังกล่าวควรมีหน้าที่ให้บริการปรึกษา 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 และแสดงให้เห็นสาธิตชนและ/หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าใจว่าหนี้ที่ อปท. กอนั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดผลเสียกับ อปท. เองและ/หรือระบบเศรษฐกิจเสมอไป

สำหรับการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหนี้ของ อปท. ต่อความยั่งยืนทางการคลัง การศึกษานี้ใช้สัดส่วนหนี้ของ อปท. ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งยังมีข้อจำกัดเนื่องจากสัดส่วนดังกล่าว ยังไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงจากเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าต่ออาจส่งผลกระทบต่อ อปท. เอง และ/หรือฐานะการคลังและเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม การศึกษาในอนาคตอาจประยุกต์หลักคณิตศาสตร์ Power Law เพื่อศึกษาธรรมชาติของสถานะหนี้คงค้างของ อปท. และนัยสำคัญต่อความยั่งยืนทางการคลัง ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์ความไม่แน่นอนและความเสี่ยงของหนี้ อปท. ต่อฐานะการคลังและระบบเศรษฐกิจมีความเป็นวิทยาศาสตร์มากยิ่งขึ้นกว่าการใช้สัดส่วนหนี้ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศที่นักวิเคราะห์ส่วนใหญ่นิยมใช้กันอยู่ในปัจจุบันนอกจากนี้ การศึกษานี้วิเคราะห์กระบวนการในการกู้เงินของ อปท. ว่ามีปัญหา Adverse Selection และ/หรือ Moral Hazard หรือไม่ ไม่ได้

²² สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความรู้และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการก่อหนี้ การบริหารหนี้ การรายงานข้อมูลหนี้และสถานะหนี้ของ อปท. รวมทั้งชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินของ อปท. และการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อเป็นครั้งแรกในปี 2556 จากเงินค่าธรรมเนียมการค้าประกันและค่าธรรมเนียมการกู้ต่อ และเงินฝากค่าใช้จ่ายเก็บภาษีท้องถิ่น 10% โดยงบประมาณทั้ง 2 แหล่งนี้ กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาจัดสรรให้

ศึกษาวิเคราะห์ถึงวิธีการและ/หรือแนวทางในการกู้เงินที่เหมาะสมกับโครงการที่ อบท. ต้องการก่อหนี้ การศึกษาในอนาคตอาจศึกษาแนวทางและประเภทของการกู้เงินที่เหมาะสมกับโครงการของ อบท. เพื่อเป็นข้อมูลให้กับ อบท. ที่ต้องการก่อหนี้ในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ความเห็นใด ๆ ในบทความนี้เป็นความเห็นส่วนตัวของคณะผู้เขียน ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและหน่วยงานที่คณะผู้เขียนสังกัดไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไปคณะผู้เขียนขอขอบคุณ ดร. สีลาภรณ์ บัวสาย ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์คุณจาตุร อภิชาติบุตร และคุณไพรินทร์ ศรีศุภวินิจ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินบทความ 2 ท่าน สำหรับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนบทความนี้ ข้อผิดพลาดใด ๆ เป็นของคณะผู้เขียนเอง

บรรณานุกรม

- 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). วินัยการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีการก่อหนี้ของเทศบาลเมือง). สำนักนโยบายการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ. (2557).เอกสารประกอบการฝึกอบรม “Audit Sampling”. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- ฐิติเทพ สิทธิยศ ธีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ปวีณา สำเร็จ และสุธาวรรณ วรณสุกใส.(2557). การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการก่อหนี้และสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยสำหรับการบริหารความเสี่ยง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ดวงมณี เลาวกุล กาวิณ ศิริประภาณุกุล ศุภชัย ศรีสุชาติ และสกันธ์ วรรณวัฒนา. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานและสนับสนุนการดำเนินงานสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. กระทรวงการคลัง.
- ปริญดา สุธีสิต. (2556). ความท้าทายของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: มิติด้านการคลัง. ธนาคารแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Pages/others.aspx>. (วันที่ค้นข้อมูล: 26 เมษายน 2556).
- พศุทธิ์มณีชา จำปาเทศ และคณะ. (2555). รายงานการตรวจสอบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.
- พิชิตชัย กิ่งพวง. (2556). ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จังหวัดอุดรธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร-ศาสตร์.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมายและมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง. (2555). รายงานฉบับสมบูรณ์:โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อยกร่างอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. กระทรวงการคลัง.
- วรรณมา แพรศรี. (2552). แนวทางการกำกับดูแลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักนโยบายการคลัง. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- วิสุทธิ จันมณี. (2555). แนวทางในการกำกับดูแลการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล. หลักสูตรนักบริหารระดับสูง: ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 76. วิทยาลัยนักบริหาร. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน. สำนักงาน ก.พ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุนันทา จารุวัฒน์ชัย พฤศญา จิตะพันธ์กุล และยุววรรณ รัฐกุล บุญยะสิทธิ์พรณ. (2552). รายงานการศึกษาปัญหาในเชิงลึกของข้อมูลการคลังท้องถิ่น. ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2557). การเก็บรวบรวมข้อมูลหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://pdmo.go.th/upload/debtoflocal_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).

- 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.