

ปัญหากฎหมายว่าด้วยหนี้ของเทศบาลที่ส่งผลต่อ  
หนี้สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะมาตรการการจัดการ  
และการปรับโครงสร้างหนี้

ติณณ์ลภัส ชูพันธ์ ใจวัน  
มณฑล อรรถบलयุคล



ปัญหากฎหมายว่าด้วยหนี้ของเทศบาลที่ส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ: ศึกษาเฉพาะ  
มาตรการการจัดการและการปรับโครงสร้างหนี้  
Legal Problems of Municipal Debts Affecting Sovereign Debt: A Case  
Study on Debt Management and Restructuring

ดิณณ์ลภัส ชูพันธ์ ใจวัน\*\*

Tinlaphas Choopan Jaiwan

มณฑล อรรถบलयุกอล\*\*\*

Monthol Uttabolyukol

บทคัดย่อ

จากสภาวะวิกฤติของประเทศหลายปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะช่วงสถานการณ์แพร่ระบาดของ COVID-19 ส่งผลให้รัฐบาลจำต้องก่อหนี้ ซึ่งปัญหาหนี้สินของรัฐบาลเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดทิศทางของความกินดีอยู่ดีของประชากร นอกจากนี้ แนวโน้มการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุก็เป็นอีกหนึ่ง

---

\*บทความนี้เรียบเรียงจากโครงการวิจัย เรื่อง “มาตรการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สินพันตัวของหน่วยงานของรัฐ: กรณีศึกษาปัญหาหนี้สินของเทศบาลเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ประจำปี พ.ศ. 2565.

This research article is part of the research entitled “Measures to solve the insolvency problem of the State agencies. In a case study of problems of Municipality debt compare with Chapter 9 of the U.S. Bankruptcy Code.” This research is funded by Walailak University, 2022.

\*\*อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์; น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยพายัพ; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; น.ม. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: tinlaphas.ja@wu.ac.th  
Lecturer in Law at School of law, Walailak University; LL.B. (First Class Honor) Payap University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. Ramkhamhaeng University.

\*\*\*ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด; น.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; น.ม. มหาวิทยาลัยศรีปทุม; LL.M. in International Commercial Arbitration, Bucerius Law School, Germany. E-mail: monthol.uttabolyukol@law-school.de

Assistant Secretary to the Deputy Attorney General; LL.B. Chiang Mai University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. in Sripatum University; LL.M. in International Commercial Arbitration, Bucerius Law School, Germany.

วันที่รับบทความ (received) 8 กันยายน 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 7 ธันวาคม 2566, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 13 กุมภาพันธ์ 2567.

ปัจจัยที่ส่งผลให้รัฐบาลขาดดุลงบประมาณมากขึ้น และอาจต้องกู้ยืมอันจะส่งผลให้จำนวนตัวเลขของหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้น จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาว่าหนี้สาธารณะนอกจากเกิดขึ้นด้วยการกู้ยืมเงินของรัฐบาลจากแหล่งทุนต่าง ๆ แล้ว การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นมีผลกระทบต่อหนี้สาธารณะด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะประเด็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนนี้และบริหารจัดการหนี้สินอย่างไร

ผู้วิจัยศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิจัย และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โดยมุ่งศึกษาถึงหนี้สินของเทศบาลเป็นหลัก ผลจากการศึกษาในเชิงวิเคราะห์นี้พบว่า มาตรการการบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาลส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ อีกทั้งการขอรับชำระหนี้จากเทศบาลตามกฎหมายไทยนั้นก็ไม่อาจกระทำได้เลยเช่นเดียวกับแนวทางตามกฎหมายเอกชน เพราะการบังคับคดีมีข้อจำกัดในส่วนทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี หรือแม้แต่การดำเนินกระบวนการล้มละลายและฟื้นฟูกิจการก็ยังไม่เปิดช่องทางให้การบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาล จากการศึกษาผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะถึงทางออกด้วยวิธีการขอปรับโครงสร้างหนี้ตามประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Chapter 9 of US Bankruptcy Code) เพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่อันอาจนำไปสู่ทางเลือกหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการหนี้สิน ทั้งนี้ก็เพื่อความยั่งยืนทางการคลังและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชากรประเทศโดยรวม

**คำสำคัญ:** การบริหารจัดการหนี้สิน, เทศบาล, หนี้สาธารณะ

### Abstract

In recent years, the country has faced a number of crises, particularly the COVID-19 pandemic. These crises have forced the government to borrow money. The government's debt problem is a major factor in determining the well-being of the population. In addition, the trend towards an aging society is another factor that is contributing to the government's budget deficit and may require borrowing, which will lead to an increase in public debt. Therefore, it is important to consider whether the government's borrowing from various sources contributes to public debt, or if the devolution of government to the local level has an effect as well. Particularly, what are the debts of the local government and how are they being managed?

The researchers studied and collected data from books, research articles, and various printed media, focusing on the debt of municipalities. The findings from this analytical study reveal that municipal debt management measures significantly impact public debt. Furthermore, the legal framework governing debt repayment from municipalities in Thailand deviates from private sector practices due to limitations on legal enforcement regarding state-owned assets. The study proposes exploring a solution through a debt restructuring approach, inspired by Chapter 9 of the US Bankruptcy Code, to strengthen local government debt management for sustainable fiscal health and overall societal benefit.

**Keywords:** debt management, municipality, public debt

## 1. บทนำ

ก่อนที่จะเกิดวิกฤตปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ประเทศไทยค่อนข้างจะได้เปรียบดุลการค้าและดุลบริการด้วยผลของการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวจากต่างประเทศ แต่ภายหลังการแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบอย่างมากต่อธุรกิจโดยรวม อัตราการผลิตสินค้าและการบริการ การนำเข้า ส่งออก การคมนาคม ธุรกิจการท่องเที่ยวและโลจิสติกส์ลดลง กรณีมีความจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณไปสนับสนุนด้านสาธารณสุข ตลอดจนการเยียวยาแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจให้กับประชาชนจนทำให้เกิดภาวะขาดดุลบัญชีเดินสะพัด<sup>1</sup> ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลถึงขีดจำกัดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจให้กับหลายประเทศซึ่งรวมถึงประเทศไทยเราด้วยทำให้นักลงทุนเริ่มทยอยเคลื่อนย้ายทุนออกจากประเทศประกอบกับเกิดการถอนเงินฝากออกจากธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศสูงกว่าธนาคารพาณิชย์ในประเทศอย่างมีนัยยะสำคัญ<sup>2</sup> อีกทั้งในช่วงระหว่างที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากโรคระบาดนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องจัดมาตรการบรรเทาภาระด้านภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้ในปี 2564 รัฐบาลมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรลดลง<sup>3</sup>

ในขณะที่เดียวกันความขัดแย้งระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับยูเครนที่มีมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเกิดเป็นปัญหาการใช้กำลังอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2565 นั้น ทำให้ราคาน้ำมันและก๊าซธรรมชาติปรับราคาสูงขึ้น นับว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญและส่งผลกระทบต่อสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องนำก๊าซทางเลือกจากประเทศอื่นเข้ามาใช้แทนทำให้ต้นทุนค่าการผลิตไฟฟ้าสูงขึ้นกว่าค่าไฟฟ้า<sup>4</sup> นอกจากนี้ ยังมีหนี้นโยบายรัฐค้างจ่ายอยู่ประมาณ 1,059,429.1 ล้านบาท<sup>5</sup> โดยหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลติดค้างหนี้

<sup>1</sup>โพสต์ Post Today, **ประเทศถึงแตกเป็นอย่างไร ?** [Online], available URL: <https://www.posttoday.com/world/632978>, 2563 (กันยายน, 15).

<sup>2</sup>Investing.com, **ธนาคารกลาง** [Online], available URL: <https://th.investing.com/central-banks/>, 2566 (สิงหาคม, 15).

<sup>3</sup>กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, **มาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์ การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในปี 2564** [Online], available URL: <https://www.mof.go.th/th/detail/2020-04-03-10-20-57/2021-01-28-09-05-50>, 2564 (มกราคม, 27).

<sup>4</sup>ไทยพับลิก้า, **8 ปี รัฐบาลประยุทธ์ สร้างชุกหนี้ไว้เท่าไร** [Online], available URL: <https://thaipublica.org/2022/07/open-data-quasi-fiscal-activities/>, 2565 (กรกฎาคม, 3).

<sup>5</sup>กษิษฐ์เดช คำพูน, **เปิดได้พรหมนี้สาธารณะไทย ‘หนี้’ อะไรชุกช่อนอยู่บ้าง ?** [Online], available URL: <https://www.the101.world/hidden-public-debt/>, 2566 (กุมภาพันธ์, 2).

ไว้มากที่สุด ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรม ขนาดย่อม ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย โดยภาระหนี้ทั้งหมดอยู่ในระหว่างรอรัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาจ่ายชดเชย ยกเว้นหนี้ในส่วน ของ รฟท. และ ขสมก. ที่อยู่ระหว่างพิจารณาเพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ

ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2565 ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2566 ประเทศไทยมียอดหนี้สาธารณะคงค้างอยู่ที่ 10,923,183.46 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 61.15 ของ GDP<sup>6</sup> โดยหนี้สาธารณะส่วนใหญ่เกิดจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และยกระดับการพัฒนาของประเทศ ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปัญหาหนี้สาธารณะที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้เหล่านี้กระทรวงการคลังมีทางออกด้วยวิธีกู้เงินไม่ว่าจะเป็นแหล่งทุนในหรือนอกประเทศ เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณและนำมาบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ<sup>7</sup> ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2540 ที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจหรือที่เรียกกันว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” นั้น รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)<sup>8</sup> แต่ก็ต้องยอมรับในเงื่อนไขที่ตามมาหลายประการ ในขณะเดียวกันรัฐบาลต้องลดการใช้งบประมาณ ตัวรายจ่ายที่จำเป็นต่อประชาชนจนเกิดการต่อต้านรัฐบาลและแหล่งเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นอย่างมาก จากกรณีประวัติศาสตร์ทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา นั้น ทำให้เราปฏิเสธไม่ได้ถึงปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง อันเป็นตัวแปรหลักของการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ส่วนกรณีการแก้ไขปัญหาหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้น รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโควิด-19 พ.ศ. 2563 และพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโควิด-19 เพิ่มเติม พ.ศ. 2564 ทั้งนี้ ก็เพื่อนำเงินมาช่วยเหลือเยียวยาทุกภาคส่วนที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจและฟื้นฟูเศรษฐกิจและ

<sup>6</sup>กระทรวงการคลัง, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, หนี้สาธารณะ: บริหารหนี้สาธารณะให้มีต้นทุนที่เหมาะสมภายใต้กรอบความเสี่ยงที่กำหนด [Online], available URL: <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>, 2566 (สิงหาคม, 29).

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548.

<sup>8</sup>AcademicFocus, ถอดบทเรียนวิกฤตต้มยำกุ้งผ่านเศรษฐกิจ – ประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน [Online], available URL: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=45243](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=45243), 2560 (สิงหาคม, 14).

สังคม ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันผลการบริหารจัดการหนี้สาธารณะของประเทศยังอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามที่กฎหมายกำหนด จนไม่ถึงกับอยู่ในสถานะมี “หนี้สินล้นพ้นตัว” ก็ตาม แต่อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยกำลังประสบภาวะขาดสภาพคล่องทางการเงิน ประกอบกับการเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย<sup>9</sup> ส่งผลต่อทิศทางของรายจ่ายในด้านนโยบายรัฐสวัสดิการที่เพิ่มขึ้น และแน่นอนว่าย่อมมีผลกระทบต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยด้วย

ด้วยสถานการณ์หนี้สาธารณะที่มีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศดังกล่าวมานั้น จึงมีข้อที่น่าพิจารณาว่าบ่อเกิดแห่งหนี้สาธารณะนอกจากการกู้ยืมของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณบริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ หรือดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะแล้ว<sup>10</sup> การบริหารจัดการหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะด้วยหรือไม่ หากเป็นตัวแปรสำคัญของการเพิ่มขึ้นของยอดหนี้สาธารณะแล้วรัฐบาลอาจจะต้องทบทวนในเรื่องการการก่อหนี้และการบริหารจัดการหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความวิจัยหรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงหนี้สินของเทศบาลเป็นหลัก อันอาจนำไปใช้ประโยชน์หรือการสร้างองค์ความรู้ใหม่ ทั้งนี้ ก็เพื่อความยั่งยืนทางการคลังและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชากรประเทศโดยรวม

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

บทความวิจัยในเรื่องนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในหัวข้อ “มาตรการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สินพ้นตัวของหน่วยงานของรัฐ: กรณีศึกษาปัญหาหนี้สินของกรุงเทพมหานครเปรียบเทียบกับกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา” (Measures to solve the insolvency problem of the State agencies. In a case study of problems of Municipality debt compare with Chapter 9 of the U.S. Bankruptcy Code) ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวได้มุ่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สินพ้นตัวของหน่วยงานของรัฐเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Chapter 9 of US Bankruptcy Code)

<sup>9</sup>พัชราพรรณ กิจพันธ์, ประเทศไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ Aging society in Thailand [Online], available URL: <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/fdajournal/article/download/148372/109161/>, 2561 (กันยายน, 19).

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548, มาตรา 20.

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของบทความวิจัยในเรื่องนี้จึงมุ่งศึกษาเฉพาะมาตรการการจัดการและปรับโครงสร้างหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ โดยเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา (Chapter 9 of US Bankruptcy Code)

### 3. ทบทวนวรรณกรรม

#### 3.1 ความหมายและการบริหารของหนี้สาธารณะ

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ กู้หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

“การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้โดยการกู้หรือการค้ำประกันการชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ไม่รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

เมื่อพิจารณาถึงคำจำกัดความตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 สามารถสรุปได้ว่า “หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ส่วนราชการสังกัด รัฐสภา ศาล และหน่วยงานอื่นของรัฐ (ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง) หรือรัฐวิสาหกิจ กู้หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย

#### 3.2 วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะ

มีผู้อธิบายวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สาธารณะไว้ว่า “...รัฐจำเป็นต้องหารายได้สาธารณะ (Public Revenue) ให้เพียงพอจ่ายรายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure)...ในกรณีที่มีรายได้

ไม่เพียงพอ เพื่อให้การบริหารและการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องต้องก่อกำหนดขึ้น ซึ่งหนี้สาธารณะถือเป็นเครื่องมือทางการคลังประเภทหนึ่งที่เป็นรายรับของรัฐ (Public Receipt) ซึ่งจะต้องมีการชำระหนี้คืนในภายหลัง...”<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 20 “ให้กระทรวงการคลัง กู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) ขดเคຍการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้
  - (1/1) บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง
- (2) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
- (3) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ
- (4) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ
- (5) พัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม (2) ถึง (5) ให้นำไปใช้ได้ตาม วัตถุประสงค์ของการกู้เงินหรือตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติโดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง”

จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลมีหน้าที่ต้องสร้างรายได้เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายที่ใช้ในการ บริหารจัดการประเทศ และในกรณีที่รัฐประสบปัญหาทางเศรษฐกิจจนกระทั่งรายได้ไม่เพียงพอ ในขณะที่ การบริหารและการพัฒนาสังคมประเทศจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง การก่อกำหนดขึ้นโดยการกู้ภายใต้ เงื่อนไขที่ว่ากระทรวงการคลังชอบที่จะยื่นกู้เงินจากแหล่งทุนได้แต่เฉพาะเพื่อนำมาชดเคຍการขาดดุล งบประมาณ บริหารสภาพคล่องของเงินคงคลัง พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรับโครงสร้างหนี้ สาธารณะ ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อหรือพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ จึงถือเป็นทางเลือกสำคัญ ทางหนึ่งของกระทรวงการคลังในด้านการบริหารจัดการหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น

### 3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความหมายของเทศบาล

#### 3.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

มีผู้อธิบายแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า “...อยู่ภายใต้หลักการ จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในด้านหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Décentralisation) ซึ่งเป็น วิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจาก องค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการ

<sup>11</sup>พิชิตชัย กิ่งพวง, “ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา จังหวัดอุดรดิตถ์,” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2556), หน้า 8.

ดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง...”<sup>12</sup>

สำหรับการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้อธิบายไว้ว่ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ “...ควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย ยกเลิกเพิกถอน หรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การควบคุมได้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และให้ความเห็นชอบในการดำเนินการบางอย่างขององค์กรภายใต้การควบคุมอีกด้วย โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เป็นต้น...”<sup>13</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

1) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง

4) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

5) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น

<sup>12</sup>นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), หน้า 63.

<sup>13</sup>ถาวร เกียรติทับทิว, คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คติปกครอง วิธีพิจารณาคติปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549), หน้า 195.

7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

สำหรับการแบ่งรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผู้อธิบายไว้ว่า  
“...การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล...”<sup>14</sup>

### 3.3.2 ความหมายของเทศบาล

“เทศบาล” เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะรูปแบบหนึ่งของไทย ภายใต้หลักของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระที่จะดำเนินการปกครองตนเองภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีการจัดตั้งและยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562

### 3.4 ที่มาแห่งหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐบาลกลางต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนระบบการจัดการศึกษาให้กับประชาชนในท้องถิ่น การบริหารด้านเงิน และการคลัง ตามหลักแห่งการปกครองตนเองโดยผู้บริหารจำเป็นต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ซึ่งอาจจะมาในรูปแบบของการจัดเก็บภาษีอากร เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่เป็นต้น นอกจากนี้แล้วรัฐจำเป็นต้องมีส่วนช่วยส่งเสริมและพัฒนารายได้ทางอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นยังไม่อาจดำเนินการจัดหารายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ รัฐจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการไปพลางก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

<sup>14</sup>วัชรินทร์ อินทพรหม และคณะ, “รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับเวียดนาม,” วารสารวิจัยราชภัฏพระนครสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 188-205.

จะเห็นได้ว่าในการกำกับดูแลและการจัดทำบริการสาธารณะที่ว่ามานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงได้รับงบประมาณรวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกเหนือจากเงินได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีของตนเองด้วย แต่หากยังไม่เพียงพอกับรายจ่าย การก่อหนี้ก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นการนำมาซึ่งรายได้เพื่อการบริหารจัดการสาธารณะภายใต้เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับได้จากเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ และเงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศซึ่งจะกระทำต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น ภายใต้วัตถุประสงค์ของการกู้เพื่อการดำเนินโครงการลงทุนการปรับโครงสร้างหนี้ และทุนหมุนเวียน<sup>15</sup>

### 3.5 การบริหารหนี้ของเทศบาล

#### 3.5.1 การได้รับชำระหนี้

ตามระบบกฎหมายของประเทศไทย เมื่อลูกหนี้ละเลยไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับชำระหนี้เองได้ แต่ต้องใช้สิทธิทางศาล ซึ่งอาจจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2560) และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2543 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562) เป็นต้น<sup>16</sup>

#### 3.5.2 การบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาล

การบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาลไม่มีกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงทางออกในการแก้ไขปัญหาหนี้ มีเพียงระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แต่กฎหมายดังกล่าวก็หาได้กล่าวถึงการบริหารจัดการหนี้ของภาคท้องถิ่นแต่อย่างใดไม่

<sup>15</sup>ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561.

<sup>16</sup>เอื้อน ขุนแก้ว และวรนนยา ไข่เทียมวงษ์, กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Reorganization Law), พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2563), หน้า 5-6.

### 3.6 มาตรการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สินส่วนตัวของหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา: Chapter 9 of the US Bankruptcy Code

#### 3.6.1 ความทั่วไป

ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ของโลกส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รัฐสภาจึงต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของหน่วยงานภาครัฐ แต่ศาลฎีกาแห่งสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญจึงเป็นอันใช้บังคับไม่ได้<sup>17</sup> รัฐสภาจึงได้ตรา Municipal Bankruptcy Act ในปี ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480) ขึ้น บทบัญญัติดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Chapter 9” เพื่อช่วยเรื่องการบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาล โดยได้นำเอาวิธีการทำแผนปรับปรุงโครงสร้างองค์กรและแผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้จากหลักกฎหมายฟื้นฟูกิจการมาบังคับใช้โดยอนุโลม มีผลทำให้การบริหารกิจการและทรัพย์สินเป็นไปอย่างมีขั้นมีตอนและมีระยะเวลาดำเนินการอย่างชัดเจน<sup>18</sup> กฎหมายนี้ช่วยให้เทศบาลสามารถขอความคุ้มครองจากศาลในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินและในระหว่างที่มีการทำแผนปรับโครงสร้างหนี้เทศบาลยังคงดำเนินกิจการขึ้นพื้นฐานเพื่อการบริหารสาธารณะต่อไปได้

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า “แม้ Chapter 9 จะเป็นบทบัญญัติภาคหนึ่งในประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา แต่กระบวนการในการขอจัดการกิจการและทรัพย์สินตาม Chapter 9 ไม่ใช่การล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการตาม Chapter 7 และ 11 จึงเป็นบทบัญญัติเฉพาะที่เป็นเอกเทศเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจึงไม่อาจตกอยู่ในสถานะล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการได้”<sup>19</sup>

#### 3.6.2 สาระสำคัญของ Chapter 9 - ปรับโครงสร้างหนี้ของเทศบาล<sup>20</sup>

Chapter 9 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เทศบาลที่ประสบปัญหาทางการเงินบทนี้อนุญาตให้เทศบาลจัดทำแผนปรับโครงสร้างหนี้ของตนและยังคงให้บริการที่จำเป็นของรัฐบาลต่อไป

#### 3.6.3 สภาวะพักการชำระหนี้โดยอัตโนมัติ (Automatic Stay)

เมื่อเทศบาลยื่นคำร้องตาม Chapter 9 จะได้รับสภาวะพักการชำระหนี้ทันทีโดยอัตโนมัติ เจ้าหนี้ทั้งปวงไม่สามารถใช้สิทธิทวงหนี้หรือขอให้เทศบาลชำระหนี้ได้ ซึ่งจะช่วยให้เทศบาลมีเวลาประเมินการเงินของตนและจัดทำแผนการปรับโครงสร้างหนี้

<sup>17</sup>Ashton v. Cameron County Water Imp. Dist. No. 1, 298 U.S. 513 (1936).

<sup>18</sup>Chapter 9 of the United States Bankruptcy Code, Section 90.

<sup>19</sup>มณฑล อรรถดลยกุล และสิทธิ โสภณภิรมย์, “คำพิพากษาศาลฎีกาที่น่าสนใจ: ฟ้องให้หน่วยงานรัฐล้มละลายได้หรือไม่,” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 11, 1 (2565): 319-320.

<sup>20</sup>Chapter 9 of the United States Bankruptcy Code, Section 901 to 946.

### 3.6.4 แผนการปรับโครงสร้างหนี้

หากศาลเห็นชอบด้วยแผนปรับโครงสร้างหนี้และมีคำสั่งอนุมัติแผนเทศบาลจะสามารถปรับปรุงโครงสร้างหนี้ได้ เช่น ขยายระยะเวลาของระยะเวลาเงินกู้ ลดจำนวนเงินต้นของหนี้ ลดอัตราดอกเบี้ยของหนี้ รีไฟแนนซ์หนี้ ออกเงินกู้ใหม่ที่มีเงื่อนไขดีกว่าเพื่อชำระหนี้เก่า ฯลฯ

### 3.7 ความหมายของ “หนี้สินล้นพ้นตัว”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอาจถูกศาลพิพากษาให้ล้มละลายได้ ถ้าลูกหนี้นั้นมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักร หรือประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือโดยตัวแทนในขณะที่มีการขอให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีก่อนนั้น”

มาตรา 8 “ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้เกิดขึ้นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ฯลฯ

“หนี้สินล้นพ้นตัว” ซึ่งอาจเป็นข้อสันนิษฐานตามมาตรา 8 ว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว หรืออาจมีพฤติการณ์นอกเหนือจากมาตรา 8 ก็ได้ โดย “หลักคิดดั้งเดิมของการสันนิษฐานว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หมายถึง ลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินหรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้”<sup>21</sup> สำหรับในคดีฟื้นฟูกิจการ “โดยหลักศาลจะพิจารณาจากบัญชีบุคคลและบัญชีสินทรัพย์และการขาดสภาพคล่องทางการเงินเป็นสำคัญ ที่ทำให้ลูกหนี้อยู่ในสภาวะไม่สามารถชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายได้”<sup>22</sup>

## 4. วิธีดำเนินการวิจัย

### 4.1 รูปแบบการศึกษา

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเริ่มจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) นำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแหล่งข้อมูลอื่น ๆ ในลักษณะที่เป็นสื่อสิ่งพิมพ์ หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สังเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่

ทำการศึกษาถึงปัญหาอย่างกว้าง ๆ สำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงหรือลักษณะทั่ว ๆ ไปของสิ่งที่วิจัย ตลอดจนศึกษาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีหน่วยงานหรือองค์กรอื่นได้จัดทำไว้แล้ว เช่น ข้อมูลหนี้สิน และจำนวนประชากร เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาทำวิจัยต่อไป

<sup>21</sup>วิชา มหาคุณ, คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ ฉบับสมบูรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2559), หน้า 37.

<sup>22</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 301.

#### 4.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) เริ่มจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาถึงนี้ สาธารณะ จากนั้นนำข้อมูลดิบที่เก็บมาจากหลายแหล่งด้วยเครื่องมือที่ใช้ในงานวิจัย เช่น หนังสือ ตำรา บทความ และสื่อสิ่งพิมพ์ มาวิเคราะห์แบบเชิงวินิจฉัย (Diagnostic Analytics) เพื่อเจาะลึกลงไปถึง มาตรการการบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาลกับผลกระทบที่มีต่อหนี้สาธารณะ พร้อมเสนอแนะ กระบวนการแก้ไขปัญหา โดยสถานที่หลักในการศึกษา (Location of the Research) ได้แก่ มหาวิทยาลัย วลัยลักษณ์และสำนักงานอัยการสูงสุด

### 5. ผลการวิเคราะห์

ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจแบบซ้ำซ้อน โดยเริ่มตั้งแต่การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ต่อเนื่องจากปัญหาสงครามระหว่างสหพันธรัฐรัสเซียกับยูเครนที่ส่งผลให้ราคาน้ำมัน และก๊าซธรรมชาติในตลาดโลกต้องปรับราคาสูงขึ้น ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มมีปัญหา รัฐบาลจำเป็นต้องหาทางออกด้วยวิธีการก่อนนี้เพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประเทศ

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงข้อมูลจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ณ มิถุนายน 2566 พบว่าประเทศไทยมียอดหนี้สะสมสูงขึ้นไป 10,923,183.46 ล้านบาท เมื่อตรวจสอบย้อนหลังก็พบว่า ตั้งแต่ พ.ศ. 2565 - พ.ศ. 2567 รัฐบาลไทยตกอยู่ในสภาวะการดำเนินงานขาดดุลงบประมาณในระดับสูงพอสมควร<sup>23</sup> ซึ่งอาจทำให้การคลังของรัฐบาลต้องเผชิญกับภาวะวิกฤติในอนาคต จนเกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินหรือสภาพคล่องของรัฐบาล และส่งผลให้รัฐบาลต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก ซึ่งโดยหลักการดำเนินนโยบายการคลังที่เหมาะสมนั้นควรจะต้องหลีกเลี่ยงการขาดดุลการคลังและการก่อหนี้ที่มากเกินไป จึงมีความเห็นว่าการกู้เงินมาเพื่อบริหารจัดการประเทศ อาจจะไม่ใช่วิธีที่เหมาะสม “...เพราะเป็นการเพิ่มภาระรายจ่ายของรัฐบาลและหากมีหนี้มากเกินไป จะทำให้รัฐบาลไม่มีเงินเหลือเพื่อการพัฒนาประเทศ และหากอัตราดอกเบี้ยของหนี้คงค้างสูงกว่า อัตราการเติบโตของภาวะเศรษฐกิจจะทำให้เกิดความอ่อนแอและความไม่ยั่งยืนทางการคลังได้...”<sup>24</sup> ซึ่งปัญหาเศรษฐกิจระดับวิกฤติดังกล่าวได้เกิดกับบางประเทศมาแล้ว เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐสังคมนิยมประชาธิปไตยศรีลังกา<sup>25</sup> ดังนั้น ประเทศไทยควรต้องเร่งหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนไทยให้ได้ดีที่สุดเช่นกัน

<sup>23</sup>พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 – 2567.

<sup>24</sup>วิมล ชาตะมีนา, สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, *หนี้สาธารณะและภาวะทางการคลัง* [Online], available URL: <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=2488>, 2565 (กรกฎาคม, 18).

<sup>25</sup>BCC NEWSไทย, *ศรีลังกา: วิกฤติที่เกิดขึ้นในศรีลังกา กำลังส่งสัญญาณเตือนประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย* [Online], available URL: <https://www.bbc.com/thai/international-62202521>, 2565 (กรกฎาคม, 18).

มีปัญหาที่น่าพิจารณาต่อไปว่าการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะด้วยหรือไม่ เพราะนั่นหมายถึงความไม่ยั่งยืนทางการคลังและการขาดสภาพคล่องทางการเงินของรัฐบาลไทยแม้จากการศึกษาในเชิงลึกถึงพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาตรา 4 ซึ่งวางหลักว่า หนี้สาธารณะไม่รวมถึงหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสี่ ก็ได้ระบุว่า ในระหว่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อาจดำเนินการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน<sup>26</sup> รวมทั้งรัฐบาลกลางยังต้องส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาการหารายได้อื่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมสาธารณะตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเพียงพอจึงเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงได้รับงบประมาณรวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

นอกจากนี้ หากงบประมาณที่ได้รับมานั้นยังไม่เพียงพอต่อรายจ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถก่อหนี้ได้ด้วยวิธีการกู้ยืมเงินอีกด้วย<sup>27</sup> และจากการที่วิเคราะห์ถึงสถานะของเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทยตามหลักการกระจายอำนาจ<sup>28</sup> ก็ชอบที่จะปรากฏรายได้จากเงินกู้ที่มีต่อกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว โดยต้องออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น<sup>29</sup> ซึ่งหากเทศบาลไม่อาจวางระบบการจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพและหรือไม่สามารถพัฒนาการดำเนินการกิจกรรมสาธารณะเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้เพียงพอต่อการบริหารหนี้สินที่เกิดขึ้นมาได้ รัฐก็ต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาสนับสนุนเทศบาลไปพลางก่อน ดังนั้น หนี้อันเกิดจากการบริหารกิจการของเทศบาลจึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มสูงขึ้น

อนึ่ง แม้ว่าตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ภายใต้เงื่อนไขที่จำกัด โดยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 และกระทรวงการคลังจะมีมาตรการกำกับดูแลการกู้เงินของส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมก็ตาม แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการขออนุมัติงบประมาณจากรัฐบาลหรือการขอกู้เงินดังกล่าวนี้เป็น การแก้ไขที่ไม่ตรงเหตุ และเป็น การเพิ่มภาระให้แก่เทศบาลที่นอกจากหนี้ไม่ระงับไปทั้งหมดแล้วยังก่อให้เกิดหนี้ผูกพันกับเจ้าหนี้รายใหม่อีก ดังได้ปรากฏจากกรณีตัวอย่างที่องค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>26</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 250 วรรคสี่.

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 66 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562.

<sup>29</sup>ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561.

น้ำก่ำถูกรณาคกรุงไทยฟ้องต่อศาลล้มละลายกลาง จนเป็นคดีขึ้นสู่ศาลฎีกามาแล้วเป็นคำพิพากษาที่ 5969/2559 ซึ่งผู้วิจัยดำเนินการค้นคว้าเพื่อหยังลึกถึงข้อมูลในด้านของการเกิดปัญหาภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ) จังหวัดนครพนม ก็พบว่า “...ผู้บริหารและบุคลากรยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ หน้าที่และขอบจำกัดอำนาจของตน รวมถึงวัตถุประสงค์ของการก่อหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง...”<sup>30</sup> นับได้ว่าเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่พบและนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของยอดหนี้ให้กับองค์กร

เมื่อพิเคราะห์ถึงมุมมองในเรื่องการบังคับชำระหนี้ตลอดจนการบังคับคดีนั้น มีข้อสังเกตที่ว่าภายใต้แนวคิดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานราชการของรัฐ ทำให้ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ย่อมไม่อาจยึดเพื่อการบังคับคดีไม่ว่าด้วยเหตุใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 จึงเป็นทรัพย์สินที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 301 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

ข้อพิจารณาต่อไปที่ว่า หากเทศบาลประสบปัญหาภาวะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวจะเข้าสู่กระบวนการจัดการหนี้สินด้วยวิธีการตามกฎหมายล้มละลายได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากระบวนการล้มละลายมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมบรรดาทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขายแล้วนำเงินมาแบ่งแก่เจ้าหนี้ที่ยื่นขอรับชำระหนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยทรัพย์สินในคดีล้มละลายอันอาจแบ่งแก่เจ้าหนี้ได้นั้น ต้องเป็นทรัพย์สินทั้งหลายอันลูกหนี้มีอยู่ในเวลาเริ่มต้นแห่งการล้มละลายตามบทบัญญัติมาตรา 109 พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 จึงต้องเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น เมื่อเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เทศบาลจึงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตการปกครองทรัพย์สินของเทศบาลจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่อาจยึดมารวบรวมเข้าสู่กองทรัพย์สินของเทศบาลซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลายได้ ทั้งยังมีกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ที่โอนกันไม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 143 และมาตรา 1307 จึงเป็นทรัพย์สินที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 301 ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

อนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลายฯ ไม่ได้ระบุนำเจ้าหนี้ฟ้องให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังเช่นเทศบาลให้ล้มละลายได้ก็ตาม แต่ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ต่อให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลมีคุณสมบัติที่เจ้าหนี้สามารถฟ้องให้ล้มละลายได้ ศาลชอบที่จะยกฟ้องด้วยเหตุผลที่ว่า “มีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย” ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย

<sup>30</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1/2555 เรื่อง ภาระหนี้เงินกู้ของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ (องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำก่ำ).

พุทธศักราช 2483 มาตรา 14 เพราะการฟ้องให้เทศบาลล้มละลายไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้ดังเจตนารมณ์กฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถจัดการชำระหนี้สินได้นั้นเอง นอกจากนี้ ยังมีข้อยืนยันจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5969/2559 ว่าเจ้าหนี้ไม่อาจร้องขอให้หน่วยงานของรัฐตกเป็นบุคคลล้มละลายได้ เพราะเจ้าหนี้ไม่อาจได้รับการชำระหนี้ของส่วนราชการได้โดยการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน

ทางเลือกที่น่าพิจารณาประการต่อมาหากเทศบาลจะแก้ไขปัญหาสภาพคล่องทางการเงินของด้วยวิธียื่นคำร้องฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) หรือปรับโครงสร้างหนี้และการจัดองค์กรของลูกหนี้ใหม่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 นั้น ก็ไม่อาจทำได้เช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ใช่บุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งตามนิยามคำว่า “ลูกหนี้หรือหน่วยงานของรัฐ” ที่จะมีสิทธิร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของตนได้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/1, มาตรา 90/2 และมาตรา 90/4

ปัจจุบันการจะได้รับชำระหนี้ของส่วนราชการนั้นเจ้าหนี้สามารถกระทำได้โดยวิธีการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดิน แต่ก็ต้องผ่านรัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณฯ ซึ่งมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยุ่งยากและเกิดผลเสียหายต่อบรรดาเจ้าหนี้ของส่วนราชการไม่น้อย โดยเฉพาะแหล่งเงินทุนภายในประเทศผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไปหากไม่ได้รับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการรับชำระหนี้ และถึงแม้ว่าจะมีความเป็นไปได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการชำระก็ตาม แต่ก็ดูเหมือนว่าเป็นการผลักภาระแก่การคลังของภาครัฐจนเกินสมควร ซึ่งหากรัฐบาลไม่เตรียมความพร้อมไว้ก่อนล่วงหน้าย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อทำการศึกษายังพบว่า นอกจากระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 แล้วประเทศไทยก็ยังไม่มียกกฎหมายที่เป็นแนวทางปฏิบัติอย่างชัดเจนเพื่อการบริหารจัดการหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แต่กฎหมายดังกล่าวก็หาได้กล่าวถึงการบริหารจัดการหนี้ของภาคท้องถิ่นแต่อย่างใด ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาลยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการบริหารจัดการหนี้ในส่วนของตน ก็อาจเกิดผลกระทบตามมาต่อรัฐบาลประเทศได้ในระยะยาว เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการนำเอา Chapter 9 แห่งประมวลกฎหมายล้มละลาย (The United States Bankruptcy Code) มาใช้แก้ไขปัญหานี้สินให้กับหลากหลายเมือง เช่น Orange County, California, Jefferson County, Alabama<sup>31</sup> หรือแม้แต่เทศบาลเมือง Detroit

<sup>31</sup>John Gramlich, **Stateline Article** [Online], available URL: [https://www-pewtrusts-org.translate.google/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2011/11/22/municipal-bankruptcy-explained-what-it-means-to-file-for-chapter-9?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc,2565](https://www-pewtrusts-org.translate.google/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2011/11/22/municipal-bankruptcy-explained-what-it-means-to-file-for-chapter-9?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc,2565) (กรกฎาคม, 18).

ที่มียอดหนี้สูงถึง 1.85 หมื่นล้านดอลลาร์และเข้าสู่ภาวะไม่สามารถชำระหนี้ได้ ก็ใช้สิทธิยื่นเรื่องขอจัดการกิจการและทรัพย์สินภายใต้ Chapter 9 เช่นกัน<sup>32</sup> ทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยยังขาดกฎหมายในด้านวิธีการจัดการกิจการและทรัพย์สินหรือหนี้สินสำหรับลูกหนี้ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากประเทศไทยมีวิธีการบริหารจัดการหนี้สินตามประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา Chapter 9 (The United States Bankruptcy Code) แล้วเทศบาลอาจหลุดพ้นจากสภาวะการมีหนี้สินผูกพันได้ดังที่ปรากฏขึ้นในเทศบาลเมือง Detroit

## 6. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่า มาตรการการบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาลส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ การขอรับชำระหนี้จากเทศบาลตามกฎหมายไทยไม่อาจบังคับได้เช่นเดียวกับแนวทางตามกฎหมายเอกชน เพราะมีข้อจำกัดในการบังคับคดี รวมทั้งการดำเนินกระบวนการล้มละลายและฟื้นฟูกิจการในกรณีที่ลูกหนี้เป็นหน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจดำเนินการได้ แต่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงทางเลือกด้วยวิธีการขอปรับโครงสร้างหนี้ตาม Chapter 9 of US Bankruptcy Code โดยวิเคราะห์ถึงความแตกต่างระหว่างมาตรการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สิน วิธีการจัดการกิจการและทรัพย์สิน ตลอดจนการจัดทำแผนปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของเทศบาลตามกฎหมายไทยกับ Chapter 9 of US Bankruptcy Code เพราะหากรัฐบาลยังไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดดุลงบประมาณ (budget deficit) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นช่องทางการช่วยเหลือในการจัดการกิจการและทรัพย์สินขึ้นมา ในอนาคตแม้ว่าโดยสภาพและตามกฎหมายศาลจะไม่สามารถสั่งให้รัฐบาลล้มละลายตามกฎหมายได้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สภาวะการมีหนี้สินล้นพ้นตัวของรัฐก็อาจเกิดขึ้นได้ตามความเป็นจริง

ในขณะที่หลายฝ่ายกำลังมองว่า Chapter 9 เป็นการพ้องให้เทศบาลล้มละลายหรือการร้องขอฟื้นฟูกิจการอย่างหนึ่งซึ่งไม่อาจบังคับใช้ได้กับประเทศไทย เพราะผิดต่อหลักทฤษฎีทางกฎหมายด้านการบังคับชำระหนี้ แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างทางปกครองของเทศบาลไทยแล้วก็ไม่แตกต่างจาก Municipality แต่อย่างใด และแม้ Chapter 9 จะถูกบัญญัติอยู่ใน The U.S. Bankruptcy Code ก็ตาม แต่กระบวนการในการขอจัดการกิจการและทรัพย์สินตาม Chapter 9 เป็นบทบัญญัติเฉพาะที่ไม่เป็นเงื่อนไขของบทบัญญัติในส่วนอื่น หากแต่มีการนำ Chapter 7 และ Chapter 11 มาปรับใช้ได้โดยอนุโลมบางเรื่องบางตอนเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือหลักการขอจัดการกิจการและทรัพย์สินของ Chapter 9 ดังนั้น แม้แต่เทศบาลในสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่สามารถล้มละลายหรือฟื้นฟูกิจการได้เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่สามารถยื่นคำขอต่อศาลเพื่อจัดการกิจการและทรัพย์สิน Chapter 9 ซึ่งเป็นบทเฉพาะที่บัญญัติไว้เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินให้กับเทศบาลได้

<sup>32</sup> กรุงเทพมหานคร, เปิดคำตัดสินศาลหลังดีทรอยต์ล้มละลาย [Online], available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/world/547939,2565> (กรกฎาคม, 18).

ข้อพิจารณาประการต่อมาคือ เทศบาลอยู่ในสถานะที่จะใช้มาตรการแก้ไขปัญหานี้สืบตาม Chapter 9 ได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาถึงเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้กันอย่างแพร่หลายสำหรับการเริ่มต้นดำเนินกระบวนการล้มละลาย ได้แก่ สภาพคล่อง กระแสเงินสด หรือการหยุดการชำระหนี้<sup>33</sup> ดังนั้น หากเทศบาลเกิดสถานการณ์ยุ่งยากทางการเงินและตกอยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานว่ากำลังมีหนี้สินล้นพ้นตัว<sup>34</sup> ก็ย่อมเข้าเกณฑ์การใช้สิทธิยื่นคำร้องขอจัดกิจการและทรัพย์สินตาม Chapter 9 เพื่อจัดทำแผนปรับโครงสร้างหนี้ในอนาคตก่อนที่จะผลกระทบความรับผิดชอบไปสู่รัฐบาล และเข้าสู่ข้อกำหนดการบรรเทาภาวะวิกฤตทางการเงินเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ซึ่งเรียกว่าสถานะพักการชำระหนี้อัตโนมัติอันเป็นวิธีการเพื่อให้เทศบาลได้มีโอกาสหยุดพักการชำระหนี้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหนี้ทั้งหลายกับลูกหนี้เป็นสาระสำคัญ

## 7. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) สร้างมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหานี้สืบของเทศบาล วิธีการจัดกิจการและทรัพย์สิน ตลอดจนจนถึงการจัดทำแผนปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อลดภาระให้กับรัฐบาลที่ต้องกำหนดงบประมาณแผ่นดินในการชำระหนี้ ส่งผลต่อความมั่นคงทางการคลังซึ่งเป็นประโยชน์โดยรวมของประชากรประเทศ โดยศึกษาร่วมกับมาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ Chapter 9, Title 11, United States Code ซึ่งอาจกำหนดเป็นแนวทางได้ ดังนี้

(1) จัดทำแผนระหว่างเทศบาลกับเจ้าหนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ลูกหนี้เจรจากับเจ้าหนี้เพื่อเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของหนี้ จัดทำแผนปรับโครงสร้างหนี้ในอนาคต ก่อนที่จะผลกระทบความรับผิดชอบไปสู่รัฐบาล โดยนำ Chapter 9, Title 11, United States Code มาเป็นหลักโดยกำหนดวิธีการ เงื่อนไขให้สอดคล้องกับบริบทในประเทศไทย เช่น กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารหนี้ท้องถิ่นให้กับเทศบาล โดยสามารถขอความคุ้มครองจากศาลในกรณีที่เกิดภาวะวิกฤตการณ์ทางการเงิน และกำหนดให้กิจกรรมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะยังคงดำเนินต่อไปได้แม้ว่าจะอยู่ระหว่างปรับปรุงโครงสร้างหนี้ขององค์กร

(2) อนุญาตให้แต่เฉพาะเทศบาลที่อยู่ในสภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัวโดยพิสูจน์จากการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ จะต้องกำหนดอัตราการขาดดุลไว้อย่างชัดเจนแน่นอนเพื่อจะได้กำหนดถึงคุณสมบัติในการร้องขอต่อศาลโดยต้องอยู่ภายใต้หลักสุจริตในการเจรจาข้อตกลงกับเจ้าหนี้ของตนและสมัครใจ

---

<sup>33</sup>กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี, แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW (UNCITRAL) (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี, 2542), หน้า 61.

<sup>34</sup>พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483, มาตรา 8.

ที่จะวางแผนเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินอย่างแท้จริง อีกทั้งต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลเทศบาลนั้น ๆ เช่น จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี

(3) ให้อยู่ในสภาวะพักชำระหนี้ หยุดการดำเนินการเรียกเก็บเงินทั้งหมดกับเทศบาล เพื่อให้เทศบาลมีช่วงเวลาในการประเมินการเงินและหาแผนที่ดีที่สุดในการปรับโครงสร้างหนี้และก้าวไปข้างหน้า

(4) ภายหลังจากที่เทศบาลขอคุ้มครองจากศาลในกรณีที่เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินตามแนวทางของ Chapter 9, Title 11, United States Code แล้วให้การเงินของเทศบาลย้ายไปอยู่ในการกำกับดูแลของศาลล้มละลายกลาง โดยควรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องมาจากหลากหลายวิชาชีพ อาทิ นักการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน นักวิจัยและนักวิชาการที่เกี่ยวข้องในศาสตร์การบริหารกิจการและการตลาด ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิผลของการดำเนินงาน

(5) ภายหลังจากที่ศาลรับคำร้องขอจากเทศบาลแล้ว ให้เทศบาลจัดทำแผนการชำระหนี้ใหม่ โดยให้เทศบาลมีอิสระในการเจรจากับเจ้าหนี้โดยอาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ อาทิ ขยายระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้เพื่อให้จำนวนเงินที่ชำระปกติลดลง ลดจำนวนต้นเงินที่ค้างชำระในหนี้ การปรับลดอัตราดอกเบี้ยหนี้ (Hair Cut) การรีไฟแนนซ์หนี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการออกเงินกู้ใหม่ที่มียearsใจที่ดีกว่าเพื่อชำระคืนเงินกู้เก่า

อนึ่ง คำร้องขอเพื่อบริหารจัดการหนี้สินของเทศบาลนี้จะสมบูรณ์ก็เมื่อผู้พิพากษาเห็นชอบด้วยกับแผนการปรับโครงสร้างองค์กรและแผนปรับโครงสร้างหนี้ ส่วนระยะเวลาการดำเนินการตามแผนอย่างน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับจำนวนหนี้ จำนวนเจ้าหนี้ และความซับซ้อนของปัญหา

2) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะควรมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้และเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทาง และวิธีการในการก่อหนี้ การบริหารความเสี่ยงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกู้เงินของกระทรวงการคลังเพื่อนำมาให้ท้องถิ่นกู้ต่อ ทั้งนี้ เพื่อรองรับความเสี่ยงในอนาคต

3) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้เพิ่มเติมจากการสร้างฐานรายได้ใหม่ การควบคุมสัดส่วนของรายจ่ายประจำ และการเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนเพื่อปรับโครงสร้างและยกระดับสภาพเศรษฐกิจในระยะยาว

4) ควรนำเอาระเบียบวิธีการที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มาบัญญัติเป็นกฎหมายสำหรับการบริหารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561

## บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. **หนี้สาธารณะ: บริหารหนี้สาธารณะให้มีต้นทุนที่เหมาะสมภายใต้กรอบความเสี่ยงที่กำหนด** [Online]. Available URL: <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debt-outstanding>, 2566 (สิงหาคม, 29).
- \_\_\_\_\_. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. **มาตรการด้านภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ในปี 2564** [Online]. Available URL: <https://www.mof.go.th/th/detail/2020-04-03-10-20-57/2021-01-28-09-05-50>, 2564 (มกราคม, 27).
- กษิต์เดช คำฟูช. **เปิดได้พรมหนี้สาธารณะไทย ‘หนี้’ อะไรซุกซ่อนอยู่บ้าง?** [Online]. Available URL: <https://www.the101.world/hidden-public-debt/>, 2566 (กุมภาพันธ์, 2).
- กระทรวงยุติธรรม. กรมบังคับคดี. **แนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ United Nations Commission On International Trade Law (UNCITRAL)**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงยุติธรรม กรมบังคับคดี, 2542.
- ถาวร เกียรติพิภพทิว. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง หลักกฎหมายปกครอง คดีปกครอง วิธีพิจารณา คดีปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2549.
- ไทยพับลิก้า. **ประเด็นสืบสวน 8 ปี รัฐบาลประยุทธ์ สร้าง-ซุกหนี้ไว้เท่าไร?** [Online]. Available URL: <https://thaipublica.org/2022/07/open-data-quasi-fiscal-activities/>, 2565 (กรกฎาคม, 3).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- พัชราพรรณ กิจพันธ์. **ประเทศไทยสู่สังคมผู้สูงอายุ Aging society in Thailand** [Online]. Available URL: <https://he01.tci-thaijo.org/index.php/fdajournal/article/download/148372/109161/>, 2561 (กันยายน, 19).
- พิชิตชัย กิ่งพวง. “ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา จังหวัดอุดรธานี.” **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**, 2556.
- ไพโรจน์ วายภาพ. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหนี้**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561.
- โพสต์ Post Today. **ประเทศถึงแตกเป็นอย่างไร?** [Online]. Available URL: <https://www.posttoday.com/international-news/632978>, 2563 (กันยายน, 15).

- มณฑล อรรถบลยุคล และสิทธิ โสภณภริมย์. “คำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ: ฟ้องให้หน่วยงานรัฐล้มละลายได้หรือไม่.” วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 11,1(มิถุนายน 2565): 319-320.
- วัชรินทร์ อินทพรหม และคณะ. “รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบกับเวียดนาม.” วารสารวิจัยราชภัฏพระนครสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 10, 1 (มกราคม- มิถุนายน 2558): 188-205.
- วิชา มหาคุณ. คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการฉบับสมบูรณ์. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2559.
- วิมลชาตะมีนา. “ทำไมจึงต้องบริหาร...ความเสี่ยงทางการคลัง.” วารสารการเงินการคลัง 19, 60 (2550): 75-87.
- \_\_\_\_\_. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. หนี้สาธารณะและภาระทางการคลัง [Online]. Available URL: <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=2488>, 2560 (กันยายน, 15).
- ศิริชัย กุมารจันทร์. คำอธิบายกฎหมายปกครองท้องถิ่น. สงขลา: ห้างหุ้นส่วนสามัญ หาดใหญ่ ดิจิตอล พรินท์, 2561.
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานประมาณของรัฐบาล ฉบับที่ 11/2560 การบริหารหนี้สาธารณะกับภาระทางคลังในอนาคต DEBT/GDP.” (2560).
- สำนักงานประมาณของรัฐบาล. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น.” (2564).
- สำนักวิชาการ. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **ถอดบทเรียนวิกฤตต้มยำกุ้งผ่านเศรษฐกิจประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน** [Online]. Available URL: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=45243](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=45243), 2560 (สิงหาคม, 19).
- อุดม ทุมโฆสิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: แชนโพร่ พรินต์ติ้ง จำกัด, 2552.
- เอ็อน ชุนแก้ว และวรรณยา ไข่มวงษ์. **กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Reorganization Law)**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2563.
- เอ็อน ชุนแก้ว. **กฎหมายล้มละลาย (Bankruptcy Law)**. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด, 2559.
- Academic Focus. **ถอดบทเรียนวิกฤตต้มยำกุ้งผ่านเศรษฐกิจ-ประเทศไทยและภูมิภาคอาเซียน** [Online]. Available URL: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=45243](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=45243), 2560 (สิงหาคม, 14).

Bangkokbiznews. **เปิดคำตัดสินศาลหลังดีทรอยด์ล้มละลาย** [Online]. Available URL: <https://www.bangkokbiznews.com/world/547939,2556> (ธันวาคม, 5).

BCC NEWS ไทย. **ศรีลังกา: วิกฤตที่เกิดขึ้นในศรีลังกากำลังส่งสัญญาณเตือนประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย** [Online]. Available URL: <https://www.bbc.com/thai/international-62202521>, 2565 (กรกฎาคม, 18).

Investing.com. **ธนาคารกลาง.อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบัน** [Online]. Available URL: <https://th.investing.com/central-banks/>, 2566 (สิงหาคม, 29).

PPTV Online. **ผ่างบบปี 67 ครม.เห็นชอบวงเงิน 3.35 ล้านล้านบาท จ่ายพุ่ง-ขาดดุล 5.9 แสนล้านบาท** [Online]. Available URL: <https://www.pptvhd36.com/news/เศรษฐกิจ/188122>, 2566 (มกราคม, 10).

Gramlich, John. **STATELINE ARTICLE** [Online]. Available URL: [https://www.pewtrusts-org.translate.goog/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2011/11/22/municipal-bankruptcy-explained-what-it-means-to-file-for-chapter-9?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=th&\\_x\\_tr\\_hl=th&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www.pewtrusts-org.translate.goog/en/research-and-analysis/blogs/stateline/2011/11/22/municipal-bankruptcy-explained-what-it-means-to-file-for-chapter-9?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=th&_x_tr_hl=th&_x_tr_pto=sc), 2011 (May, 5).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561.

ระเบียบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561.

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5969/2559.

