

หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในประเทศไทย
Local Public Debt for Local Development in Thailand

ชำนาญ จันทवाल^{1*} และ สมบูรณ์ ศิริสุนทร²

¹สาขาวิชานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหิดล ประเทศไทย

²คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ประเทศไทย

*ผู้รับผิดชอบบทความ

Chumnan Jantawan^{1*} and Somboon Sirisunhirun²

¹Public Policy and Public Management, Faculty of Social Sciences and Humanities,

Doctor of Public Administration Program, Mahidol University, Thailand

²Faculty of Social Sciences and Humanities, Mahidol University, Thailand

*Corresponding author: somboon.sir@mahidol.ac.th

Received: October 23, 2025 / Revised: March 31, 2026 / Accepted: March 31, 2026

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) อธิบายบทบาทและความสำคัญของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเครื่องมือทางการคลังเพื่อการพัฒนา (2) วิเคราะห์กรอบกฎหมาย/กลไกกำกับที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) เสนอแนวทางการพัฒนาธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนของการคลังในระยะยาว วิธีการศึกษาใช้การวิเคราะห์เอกสารเชิงคุณภาพร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review: SLR) โดยกำหนดช่วงเวลาการสืบค้น พ.ศ. 2553-2568 (ค.ศ. 2010-2025) ครอบคลุมบทความวิชาการ งานวิจัย และเอกสารนโยบาย/รายงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำการคัดเลือกเอกสารตามเกณฑ์ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ คุณภาพแหล่งข้อมูล และความครบถ้วนของสารสนเทศ จากนั้นสังเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) และการจัดหมวดหมู่เชิงธีม (thematic synthesis) ผลการศึกษาเสนอว่า หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) เพิ่มขีดความสามารถด้านสภาพคล่องและความยืดหยุ่นทางการคลัง (2) เป็นแหล่งทุนเพื่อการลงทุนสาธารณะ/โครงสร้างพื้นฐานที่ยกระดับบริการสาธารณะ และ (3) เป็นกลไกสร้างวินัยการคลังผ่านกติกาเพดานหนี้ การเปิดเผยข้อมูล และการกำกับติดตามเพื่อป้องกันความเสี่ยงการคลังในอนาคต ทั้งนี้ บทความเสนอแนะทางเชิงนโยบายให้พัฒนากฎหมาย/กติกาความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยเน้นกรอบเพดานหนี้แผนการคลังระยะกลาง การมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบรายงานสาธารณะ เพื่อให้การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนการพัฒนาได้อย่างมีวินัยและยั่งยืน

คำสำคัญ: หนี้สาธารณะท้องถิ่น; การพัฒนาท้องถิ่น; ธรรมาภิบาลทางการคลัง

Abstract

This article aims to (1) explain the roles and significance of local government debt as a fiscal instrument for development, (2) analyze the legal and regulatory framework and oversight mechanisms governing local borrowing, and (3) propose policy directions to strengthen local fiscal governance and accountability to ensure long-term fiscal sustainability. The study adopts a qualitative document analysis combined with a Systematic Literature Review (SLR). The review covers academic articles, research studies, and policy reports from relevant government agencies published during 2010-2025 (B.E. 2553-2568). Documents were selected based on their relevance to the study objectives, source quality, and informational completeness. The selected materials were synthesized through content analysis and thematic synthesis. Findings suggest that local government debt plays three key roles: (1) enhancing fiscal liquidity and flexibility, (2) providing financing for public investment and infrastructure to improve public services, and (3) functioning as a mechanism for fiscal discipline through debt ceilings, public disclosure, and monitoring systems to prevent future fiscal risks. The article recommends clarifying and strengthening local fiscal responsibility rules and related legal frameworks, emphasizing debt ceilings, medium-term fiscal planning, citizen participation, and standardized public reporting. These measures are expected to support development-oriented local borrowing while maintaining fiscal discipline and sustainability in Thailand.

Keywords: Local Public Debt; Local Development; Fiscal Governance

1. บทนำ

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับต่อ ๆ มาได้กำหนดหลักการสำคัญในการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาท้องถิ่นตามศักยภาพของพื้นที่ (“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560,” 2560) ในภาพรวมการคลังของประเทศ ประเด็นหนี้สาธารณะมีความสำคัญมากขึ้นจากแนวโน้มภาระหนี้ที่อยู่ในระดับสูงต่อเนื่อง โดยข้อมูลของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ระบุว่า ณ สิ้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2568 หนี้สาธารณะคงค้างมีจำนวน 12,168,296.54 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.60 ของ GDP อีกทั้งกรอบวินัยการคลังของไทยกำหนดเพดานหนี้สาธารณะไว้ที่ร้อยละ 70 ของ GDP ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการลงทุนภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณาทั้งมิติความคุ้มค่าและความยั่งยืนทางการคลังควบคู่กันอย่างรอบคอบ ประเด็นเพดานหนี้สาธารณะของประเทศไทยยังเป็นที่ถกเถียงในเชิงนโยบาย โดย IMF เสนอว่ากรอบเพดานหนี้ของไทยควรมีความยืดหยุ่นมากขึ้นเพื่อรองรับการลงทุนภาครัฐและความเสี่ยงเชิงโครงสร้างในระยะยาว (Kim, 2025) งานศึกษาของ OECD ชี้ว่ากติกาการคลังสำหรับรัฐบาลระดับท้องถิ่น เช่น เพดานหนี้และกฎงบประมาณ มีผลต่อพฤติกรรมทางการก่อหนี้และวินัยการคลังอย่างมีนัยสำคัญ หากออกแบบให้สอดคล้องกับบริบทเชิงสถาบัน (Sutherland et al., 2018) ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD รัฐบาลระดับพื้นที่มีบทบาทบริหารจัดการลงทุนภาครัฐในสัดส่วนสูง โดยคิดเป็นประมาณร้อยละ 58 ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด สะท้อนความสำคัญของกลไกการคลังและการก่อหนี้ระดับท้องถิ่นต่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ (OECD, n.d.) ภายใต้บริบทดังกล่าว การศึกษาหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญ ถึงแม้ว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ที่ 49,730.33 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 0.26 ของ GDP อย่างไรก็ตาม หลักฐานเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศชี้ว่า รัฐบาลระดับพื้นที่มีบทบาทต่อการลงทุนภาครัฐอย่างมีนัยสำคัญ (ประเทศกลุ่ม OECD ปี 2022 รัฐบาลระดับพื้นที่บริหารร้อยละ 58



ของการลงทุนภาครัฐทั้งหมด) จึงสะท้อนความจำเป็นของกรอบกำกับและธรรมาภิบาลการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้หนี้เพื่อการพัฒนาเกิดผลลัพธ์เชิงบริการสาธารณะและลดความเสี่ยงในระยะยาว แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกิจและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่กลับยังคงประสบปัญหาข้อจำกัดด้านรายได้และงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 70 ของงบประมาณทั้งหมด (กระทรวงการคลัง, 2566) ในทางเศรษฐศาสตร์ การคลัง แนวคิดของ Oates (1999) ในทฤษฎี fiscal federalism ซึ่งว่า การกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อหน่วยปกครองท้องถิ่นมีทั้งอำนาจในการใช้จ่ายและอำนาจในการจัดหารายได้ที่เพียงพอในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่กรณีของประเทศไทยพบว่า การกระจายอำนาจด้านรายได้ยังไม่สอดคล้องกับการกิจที่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหาแหล่งเงินทุนทางเลือก เช่น การกู้เงินหรือการระดมทุนจากตลาดการเงินในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ระบบการบริหารหนี้สาธารณะในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยยังอยู่ในลักษณะรวมศูนย์การอนุมัติ (centralized control) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกู้เงินได้โดยอิสระ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังภายใต้กรอบกฎหมายที่เข้มงวด (กระทรวงการคลัง, 2565) ซึ่งแม้จะช่วยลดความเสี่ยงทางการคลัง แต่ก็จำกัดศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตและเศรษฐกิจฐานรากของประชาชน การที่ประเทศไทยยังไม่มีกรอบกฎหมายด้านความรับผิดชอบทางการเงินการคลังท้องถิ่น ทำให้การก่อหนี้สาธารณะและบริหารหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดกลไกติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ที่มีระบบการตรวจสอบภายในและภายนอกอย่างเข้มแข็ง (OECD, 2021) ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นช่องว่างทางนโยบาย (policy gap) และช่องว่างทางองค์ความรู้ (research gap) ในการทำความเข้าใจหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเครื่องมือการพัฒนา มากกว่าการมองเป็นเพียงภาระทางการเงิน การคลัง ธนาคารโลกชี้ว่าโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังคงมีลักษณะรวมศูนย์สูง ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการเงินการคลังและขีดความสามารถในการบริหารงบประมาณและหนี้ของท้องถิ่น (World Bank, 2012)

งานวิจัยด้านการกระจายอำนาจการคลังของประเทศไทยชี้ตรงกันว่าข้อจำกัดด้านรายได้และการพึ่งพาเงินโอนจากส่วนกลางเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ลดทอนความเป็นอิสระและความรับผิดชอบ (accountability) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ เมื่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพึ่งพาเงินอุดหนุน/เงินโอนในสัดส่วนสูง การจัดบริการสาธารณะและการวางแผนลงทุนของท้องถิ่นย่อมถูกกำกับด้วยเงื่อนไขจากส่วนกลางมากกว่าความต้องการของพื้นที่ และเกิดแรงจูงใจให้พึ่งพาเงินโอนแทนการพัฒนาฐานรายได้ของตนเอง (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2553; สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2560) ในบริบทที่รายได้ท้องถิ่นจำกัด การกู้เงิน/การก่อหนี้จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นสามารถลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะได้ต่อเนื่อง งานวิจัยเกี่ยวกับหนี้ท้องถิ่นของไทยยังสะท้อนช่องว่างด้านข้อมูลและการกำกับติดตามโดยพบว่าการขาดระบบจัดเก็บและรายงานข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นระบบและทันเวลาทำให้การประเมินสถานะการคลังที่แท้จริงและการกำกับดูแลเชิงนโยบายทำได้ไม่เต็มที่ และเป็นอุปสรรคต่อการออกแบบมาตรการบริหารความเสี่ยงหนี้ในระดับพื้นที่ (ฐิติเทพ สิทธิยศ และคณะ, 2558) นอกจากนี้ หลักฐานเชิงประจักษ์ด้านรูปแบบการกระจายตัวของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชี้ว่าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีลักษณะกระจุกตัว/มีหางยาว (tail risk) กล่าวคือ ข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่เป็นการกระจายแบบปกติ และมีความเสี่ยงจากหน่วยที่มีหนี้สูงมากบางส่วน ซึ่งทำให้การติดตามแบบค่าเฉลี่ยเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ งานศึกษาหนึ่งเสนอว่าควรวิเคราะห์หนี้ท้องถิ่นแยกตามประเภทและภูมิภาค และใช้ผลการวิเคราะห์เพื่อออกแบบกรอบวินัยการคลังและระบบเฝ้าระวังความเสี่ยงหนี้ให้สอดคล้องกับ ธรรมชาติของข้อมูล (ฐิติเทพ สิทธิยศ, 2562) เมื่อพิจารณาเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศ การทำความเข้าใจและพัฒนากติกา

การก่อหนี้ท้องถิ่นยังมีความสำคัญ เพราะรัฐบาลระดับพื้นที่ในประเทศพัฒนาแล้วมีบทบาทต่อการลงทุนภาครัฐอย่างมาก เช่น ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD รัฐบาลระดับพื้นที่บริหารสัดส่วนการลงทุนภาครัฐสูง (ข้อมูลปี 2022) จึงสะท้อนว่าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลไกจัดหาเงินทุนมีผลต่อคุณภาพบริการสาธารณะและการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยตรง ขณะเดียวกัน แนวโน้มสากลให้ความสำคัญกับความโปร่งใสด้านหนี้ โดย International Monetary Fund ชี้ให้เห็นจุดอ่อนที่พบบ่อยในหลายประเทศ เช่น ภาระหนี้ที่การรายงานที่ไม่ชัด ขอบเขตข้อมูลหนี้ไม่ครอบคลุม และกลไกติดตาม/ความรับผิดชอบที่อ่อน ทำให้การประเมินความเสี่ยงและการกำกับหนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การศึกษาหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเครื่องมือเพื่อการพัฒนา จึงมีความสำคัญทั้งเชิงนโยบายและเชิงวิชาการ กล่าวคือ (1) ช่วยอธิบายบทบาทของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ข้อจำกัดด้านรายได้และการพึ่งพาเงินโอน (2) ช่วยชี้ประเด็นความจำเป็นของระบบข้อมูลและกรอบกำกับติดตามความเสี่ยงหนี้ที่เหมาะสม และ (3) ช่วยสังเคราะห์แนวทางพัฒนากติกาความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ และสนับสนุนการลงทุนสาธารณะอย่างยั่งยืน

งานวิจัยที่ศึกษาประเด็นหนี้สาธารณะของประเทศไทย ชี้ว่าหนี้สาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นในบริบทประเทศกำลังพัฒนา เพราะฐานภาษีอากรยังไม่เพียงพอรองรับภารกิจรัฐและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน/สวัสดิการ จึงเกิดความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งานวิจัยดังกล่าวยังเน้นว่าการก่อหนี้ควรตั้งอยู่บนการประเมินรายได้และความสามารถในการชำระหนี้และการบริหารหนี้ควรเป็นนโยบายที่คำนึงถึงศักยภาพการชำระหนี้อย่างรอบด้าน เพื่อไม่ให้เกิดการกู้เงินบิดเบือนวินัยการคลังหรือกลายเป็นความเสี่ยงเชิงโครงสร้างในระยะยาว ประเด็นดังกล่าวสะท้อนว่าหนี้เพื่อการพัฒนาในระดับท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีการรอบคอบคิดเช่นกัน คือก่อหนี้ได้ แต่ต้องมีฐานรายได้/ขีดความสามารถชำระหนี้และระบบกำกับความเสี่ยงที่ชัดเจน ในมิติความยั่งยืนทางการคลัง (มูนิเร้า เจืออุมา และพินิจ ดวงจินดา, 2558) งานวิจัยที่ศึกษาแนวทางการฟื้นตัวภายหลังวิกฤตโควิด-19 ชี้ให้เห็นว่า กระทรวงการคลังได้กำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศ โดยตัวชี้วัดและเป้าหมายสำคัญส่วนใหญ่ยังคงมุ่งเน้นไปที่มิติด้านงบประมาณและหนี้สาธารณะเป็นหลัก ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวยังเสนอแนวคิดเชิงนโยบายว่า ประเทศควรดำเนินนโยบายวินัยการคลังอย่างเข้มงวดควบคู่ไปกับการแสวงหารายได้แหล่งใหม่ เพื่อพาประเทศกลับสู่เส้นทางความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ประเด็นดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับระดับท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากการเสริมสร้างฐานรายได้และอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถในการลงทุนและความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคต นอกจากนี้ งานวิจัยยังอ้างถึงเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ จึงสนับสนุนข้อถกเถียงเชิงนโยบายว่า การเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้มีเป้าหมายเพียงเพื่อหลีกเลี่ยงการก่อหนี้เท่านั้น หากยังเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลัง เพื่อรองรับการก่อหนี้เพื่อการลงทุนอย่างมีวินัย ภายใต้กรอบกฎหมายและกลไกการบริหารจัดการหนี้ในระดับท้องถิ่นด้วย (สมบุรณ์ ศิริสรธริรัญ และคณะ, 2565) งานวิจัยที่ศึกษาปัญหาหนี้ของเทศบาลชี้ว่า การจัดการหนี้สินของเทศบาลมีนัยต่อหนี้สาธารณะ และปัจจุบันไทยยังมีข้อจำกัดด้านกรอบกฎหมายและการบังคับใช้ เช่น ลักษณะทรัพย์สินของรัฐทำให้การบังคับคดีต่างจากเอกชนซึ่งทำให้แนวทางการชำระหนี้ของเทศบาลมีความซับซ้อนและต้องมีมาตรการเฉพาะ อีกทั้งงานวิจัยยังสะท้อนช่องว่างว่าไทย ยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการบริหารหนี้และจัดการปัญหาหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะลูกหนี้ นอกเหนือจากระเบียบที่เกี่ยวข้อง การศึกษาหนี้ของ อปท. ในฐานะเครื่องมือทางการคลังเพื่อการพัฒนาจึงมีความสำคัญทั้งเชิงนโยบายและเชิงวิชาการ เพราะต้องตอบให้ได้พร้อมกันว่า (1) จะออกแบบเครื่องมือ/กติกาการก่อหนี้อย่างไรให้ลงทุนได้จริง และ (2) จะมีกลไกกำกับวัดความสามารถชำระหนี้ และเตรียมบุคลากร/หน่วยงานให้บริหารความเสี่ยงได้อย่างไร โดยงานวิจัยยังเสนอในเชิงระบบว่า การแก้ปัญหาหนี้ภาครัฐ/ท้องถิ่นควรคำนึงถึงการปรับบทบาทหน่วยงานและการมีบุคลากรที่มีความรู้แบบบูรณาการเพื่อรับมือความซับซ้อนของการบริหารหนี้ (ติณณ์ภัส ชูพันธ์ ใจวัน และมณฑล อรรถพลยุคล, 2567)

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกทางการคลังที่สำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในระดับพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะ การอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด จึงเป็นกลไกหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการคลัง ที่มีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและความรับผิดชอบทางการคลังควบคู่กัน (Musgrave, 1959; Oates, 1972) ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังคงมีลักษณะกึ่งรวมศูนย์ในการกำกับดูแลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการจัดการการคลังของตนเอง (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 249) แต่การกู้เงินยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและอนุมัติของหน่วยงานส่วนกลาง คือ กระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้กำหนดวินัยทางการคลังของทุกหน่วยงานของรัฐรวมถึง อบต. โดยกำหนดให้การก่อหนี้ของท้องถิ่นตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถ้าเป็นการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร ให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องที่ได้กำหนดขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะด้วย การกู้เงินของ อบต. ที่เป็นการกู้เงินจากต่างประเทศหรือกู้เป็นเงินตราต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนด้วย ดังนั้น การกู้เงินของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ และต้องดำเนินการภายใต้กรอบวินัยการคลัง เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการก่อหนี้เกินศักยภาพ (“พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561,” 2561) กฎหมายฉบับนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อสร้างธรรมาภิบาลทางการคลัง ให้เกิดในทุกระดับของรัฐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ควบคุมการก่อหนี้สาธารณะของภาครัฐทั้งหมด รวมถึงหนี้ของท้องถิ่นโดยมอบอำนาจให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะเป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และกำกับกับการกู้เงินของ อบต. โดยสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะได้ออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2568 เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนระเบียบฉบับนี้กำหนดประเภทของการกู้เงิน เช่น การกู้เพื่อการลงทุน หรือการปรับโครงสร้างหนี้ แหล่งเงินกู้ เช่น สถาบันการเงินของรัฐ หรือกองทุนส่งเสริมกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการรายงานสถานะหนี้สาธารณะเป็นราย ไตรมาสต่อกระทรวงการคลัง เพื่อให้สามารถติดตามภาระหนี้สาธารณะและความเสี่ยงทางการคลังในระดับพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2568ก) พระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการอนุมัติการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการดำเนินโครงการสาธารณะในพื้นที่แต่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกครั้ง ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2563 ออกตามอำนาจของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดขั้นตอนและเงื่อนไขการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเน้นให้การกู้เกิดขึ้นเพื่อโครงการลงทุนหรือเพื่อการปรับโครงสร้างหนี้เท่านั้น โดยให้ดำเนินการเท่าที่จำเป็นและประหยัดต้นทุนทางการเงินให้มากที่สุด และให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอการกู้เงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาอนุญาตและต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่ออธิบายบทบาทและความสำคัญของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเครื่องมือบริหารการคลังเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

2.2 เพื่อวิเคราะห์กรอบกฎหมาย กติกา และกลไกกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดที่มีผลต่อความยั่งยืนทางการคลัง

2.3 เพื่อสังเคราะห์ข้อเสนอเชิงนโยบายในการพัฒนาธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่น เพื่อลดความเสี่ยงการคลังและเพิ่มประสิทธิภาพการใช้นี้เพื่อการลงทุนสาธารณะ

3. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบวิเคราะห์เอกสาร (documentary research) ร่วมกับการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ (Systematic Literature Review: SLR) โดยการทบทวนวรรณกรรมอย่างเป็นระบบ หมายถึง กระบวนการสืบค้น คัดกรอง ประเมินคุณภาพ สังเคราะห์หลักฐานอย่างเป็นขั้นตอน โปร่งใส และทำซ้ำได้ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่น่าเชื่อถือจากแหล่งข้อมูลจำนวนมาก

3.1 แหล่งข้อมูลและช่วงเวลาการสืบค้นกำหนดช่วงเวลาการสืบค้นเอกสาร พ.ศ. 2553 - 2568 (ค.ศ. 2010 - 2025) ครอบคลุม (1) บทความวิชาการและงานวิจัย (2) รายงาน/เอกสารนโยบายและข้อมูลสถิติจากหน่วยงานภาครัฐ และ (3) ตัวบทกฎหมายระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง (เอกสารกฎหมายพิจารณาฉบับล่าสุดที่มีผลใช้บังคับเพื่อสะท้อนกติกาปัจจุบัน)

3.2 คำค้นและเกณฑ์การคัดเลือกเอกสาร

3.2.1 คำค้นหลัก ได้แก่ หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, วินัยการคลังท้องถิ่น, local government debt, municipal borrowing, และ local fiscal responsibility

3.2.2 เกณฑ์คัดเข้า ได้แก่ เอกสารที่กล่าวถึง (ก) บทบาท/ความสำคัญของหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) กฎหมาย/กลไกกำกับดูแล (ค) ความเสี่ยงและความยั่งยืนทางการคลัง (ง) แนวทางเชิงนโยบาย

3.2.3 เกณฑ์คัดออก ได้แก่ เอกสารที่ไม่เกี่ยวข้องกับหนี้ระดับท้องถิ่นโดยตรง หรือไม่มีสารสนเทศเพียงพอสำหรับการสังเคราะห์ตามวัตถุประสงค์

3.3 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) เพื่อสกัดสาระสำคัญ และสังเคราะห์เชิงธีม (thematic synthesis) เพื่อจัดหมวดหมู่บทบาทของหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เงื่อนไขทางกฎหมาย/การกำกับ และ ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่น พร้อมเชื่อมโยงผลการสังเคราะห์ให้ตอบวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้ออย่างเป็นระบบ

4. กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดพื้นฐานของการวิเคราะห์หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีการคลังสาธารณะ (public finance theory) และทฤษฎีสหพันธรัฐทางการคลัง (fiscal federalism theory) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นในด้านรายได้ การใช้จ่าย และการก่อหนี้เพื่อการพัฒนา Musgrave (1959) ได้เสนอว่า หน้าที่ของการคลังสาธารณะมี 3 ประการ ได้แก่ (1) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การกระจายรายได้เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม และ (3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อควบคุมการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้สมดุล ภายใต้กรอบแนวคิดนี้การก่อหนี้สาธารณะจึงถือเป็นเครื่องมือทางการคลังที่ช่วยให้รัฐบาลสามารถดำเนินการตามหน้าที่เหล่านี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการกู้เงินสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกในการกระตุ้นการลงทุนสาธารณะและขับเคลื่อนเศรษฐกิจในพื้นที่ (Musgrave, 1959; World Bank, 2022) ในขณะที่ Oates (1972; 1999) และนักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม fiscal federalism ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นต่อการจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลและความเข้าใจต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง การให้สิทธิในการจัดเก็บรายได้และกู้เงินจึงเป็นกลไกที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายสาธารณะ (Oates, 1999; Weingast, 2009) แต่ Rodden (2002) และ OECD (2021) ได้เตือนว่าการกระจายอำนาจทางการคลังที่ไม่มีระบบตรวจสอบ

ที่เหมาะสมอาจก่อให้เกิดวินัยการคลังแบบอ่อนซึ่งนำไปสู่การใช้จ่ายเกินความจำเป็น การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังและธรรมาภิบาลทางการคลังเพื่อให้การกู้เงินถูกใช้เป็นหนี้เพื่อการพัฒนามากกว่าหนี้เพื่อการบริโภค ทฤษฎีดังกล่าวช่วยอธิบายว่าการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สิ่งต้องห้าม หากแต่ต้องอยู่บนฐานของความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของพื้นที่ในระยะยาว

แนวคิดธรรมาภิบาลทางการคลังเป็นแนวคิดสำคัญที่ช่วยในการบริหารการคลังและการกู้เงินของหน่วยงานภาครัฐ มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบได้ โดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2021) ได้เสนอหลักการสำคัญ 10 ประการ ได้แก่ (1) หลักการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (2) หลักประสิทธิภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (3) หลักประสิทธิภาพโดยการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า (4) หลักความเสมอภาคโดยการปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียม (5) หลักความโปร่งใสโดยการเปิดเผยข้อมูลและกระบวนการ (6) หลักการมีส่วนร่วมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (7) หลักความรับผิดชอบต่อผลของการกระทำ (8) หลักการรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานภายใต้กฎหมายและระเบียบ และ (10) หลักคุณธรรมโดยการปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีจริยธรรม ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมสำหรับบริบทของประเทศไทย

ธรรมาภิบาลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็น 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ความโปร่งใสทางการคลัง การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน งบประมาณ และหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง เช่น การรายงานสถานะหนี้รายไตรมาส และการเปิดเผยผ่านระบบข้อมูลหนี้ท้องถิ่น (2) ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ การกำหนดกลไกตรวจสอบทั้งภายในและภายนอก เช่น การตรวจสอบโดยสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การกู้เงินเป็นไปตามวัตถุประสงค์สาธารณะและกฎหมาย (3) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านงบประมาณและหนี้สาธารณะ เช่น ผ่านเวทีพิจารณางบประมาณแบบมีส่วนร่วม ซึ่งช่วยสร้างความชอบธรรมและความยอมรับของสังคมต่อการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) การบริหารความเสี่ยงทางการคลัง การกำหนดมาตรการบริหารความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะ เช่น การประเมินภาระหนี้ระยะกลาง การจัดทำเพดานหนี้ (debt ceiling) และการใช้ดัชนีสุขภาพการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการก่อหนี้สาธารณะเกินศักยภาพ กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลทางการคลังจึงเป็นกลไกสมดุลระหว่างอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมุ่งให้การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีระบบ โปร่งใส และก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงพัฒนาอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาร่วมกัน ทฤษฎีการคลังสาธารณะ ทฤษฎีสหพันธรัฐทางการคลัง และแนวคิดธรรมาภิบาลทางการคลังสามารถนำมาประมวลเป็นกรอบแนวคิดแบบบูรณาการซึ่งอธิบายได้ว่าการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาได้ก็ต่อเมื่อมี 3 เงื่อนไขหลัก ได้แก่ (1) มีอิสระทางการคลังภายใต้กรอบวินัยที่ชัดเจน (2) มีกลไกธรรมาภิบาลทางการคลังที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ และ (3) มีเป้าหมายการใช้หนี้เพื่อการพัฒนา

5. ภาพรวมของหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบย่อยของระบบการคลังภาครัฐที่มีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาพื้นที่และเศรษฐกิจ แต่มักถูกละเลยเมื่อเทียบกับหนี้สาธารณะของรัฐบาลกลาง ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์การคลัง การกระจายอำนาจทางการคลังต้องมาพร้อมกับอิสระในการระดมทุนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Musgrave, 1959; Oates, 1999) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และระเบียบกระทรวง

มหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องผ่านกระบวนการอนุมัติจากส่วนกลางทั้งในระดับจังหวัด กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง ซึ่งทำให้ระบบหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีลักษณะ รวมศูนย์การกำกับดูแลมากกว่าระบบการคลังแบบสหพันธรัฐที่พบในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (OECD, 2021; World Bank, 2022)

สถานการณ์หนี้สาธารณะของประเทศไทยย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ. 2564-2568) พบว่า ยอดหนี้สาธารณะคงค้างและสัดส่วน หนี้ต่อ GDP มีแนวโน้มอยู่ในระดับสูงต่อเนื่องในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ดังตารางที่ 1

ตาราง 1

หนี้สาธารณะคงค้างของประเทศไทย ณ สิ้นเดือนสิงหาคม (พ.ศ. 2564-2568)

ปี (พ.ศ.)	หนี้สาธารณะคงค้าง (ล้านบาท)	สัดส่วนร้อยละต่อ GDP
2564	9,159,513.19	57.01
2565	10,311,731.51	60.72
2566	11,027,980.02	61.78
2567	11,728,149.06	64.02
2568	12,168,296.54	64.60

ที่มา. สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2568ข)

แนวโน้มดังกล่าวชี้ว่า ภาระหนี้สาธารณะของประเทศอยู่ในระดับที่ต้องบริหารความเสี่ยงอย่างรอบคอบ การกำกับวินัยการคลังจึงมีนัยสำคัญต่อทุกระดับการคลัง รวมถึงระดับท้องถิ่นที่อาจใช้การก่อหนี้เป็นเครื่องมือพัฒนา แต่ต้องอยู่ภายใต้กติกาเพื่อป้องกันความเสี่ยงสะสมในอนาคต โดยข้อมูลหนี้ของ อปท. ณ สิ้นปีงบประมาณ 2568 (ธ.ค. 2568) ระบุว่า ยอดหนี้คงค้างรวม 49,730.33 ล้านบาท และคิดเป็นร้อยละ 0.26 ของ GDP สะท้อนว่าขนาดหนี้ท้องถิ่นยังอยู่ในสัดส่วนต่ำเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจมหภาค แต่ยังจำเป็นต้องมีกรอบกำกับเพื่อให้การก่อหนี้นำไปสู่การลงทุนสาธารณะและไม่กระทบความยั่งยืนการคลังในระยะยาว

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2568ก) ระบุว่า ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2568 ประเทศไทยมีหนี้ของ อปท. รวมทั้งสิ้น ประมาณ 49,730.33 ล้านบาท โดยแบ่งตามแหล่งเงิน ดังนี้ (1) สถาบันการเงินของรัฐ ประมาณ 10,916 ล้านบาท (2) เงินให้กู้ต่อจากกระทรวงการคลัง ประมาณ 15,019 ล้านบาท (3) เงินทุนเฉพาะกิจ ประมาณ 19,000 ล้านบาท และ (4) ธนาคารพาณิชย์ภายในประเทศ ประมาณ 2,965 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับหนี้สาธารณะรวมของประเทศ (กว่า 12 ล้านล้านบาท) พบว่า หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.4 ของหนี้ภาครัฐทั้งหมด และคิดเป็น ร้อยละ 0.26 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ซึ่งถือว่ามียอดต่ำมากในเชิงมหภาค (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2568; สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ, 2568ก) ดังนั้น ในเชิงโครงสร้างพบว่า การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบายน้ำ ระบบประปา โรงเรียน และศูนย์สาธารณสุข มากกว่าการกู้เพื่อใช้จ่ายประจำหรือกิจกรรมเชิงบริหาร ซึ่งมีความเห็นเหมือน Musgrave (1959) ในด้านของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ หน้าที่ในการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นให้กับประชาชนด้วยความเสมอภาคโดยยึดหลักกระบวนการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลและเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนตาม SDGs

หนึ่งในข้อจำกัดสำคัญของระบบหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย คือ ขาดการเปิดเผยข้อมูลหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ open data ทำให้การเข้าถึงข้อมูลหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชน นักวิชาการ หรือสถาบันการเงินยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้การตรวจสอบเชิงสาธารณะ

ยังไม่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่มีฐานข้อมูลหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออนไลน์แบบเรียลไทม์ที่ประชาชนสามารถติดตามได้ (IMF, 2018; OECD, 2015)

หลักการธรรมาภิบาลทางการคลัง ได้แก่ (1) ความโปร่งใส (2) ความรับผิดชอบ (3) ประสิทธิภาพ และ (4) ความยั่งยืน จึงควรถูกบูรณาการเข้าในระบบการบริหารหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและป้องกันความเสี่ยง การบริหารหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มไปสู่การเสริมสร้างอิสระทางการคลังควบคู่กับกรอบวินัยการคลัง โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะการคลังมั่นคงและมีระบบบริหารจัดการที่ดี เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่ง การปฏิรูปในอนาคตอาจประกอบด้วย 3 แนวทางสำคัญ ได้แก่ (1) การจัดตั้งสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำกับ ติดตาม และประเมินความเสี่ยงของหนี้ท้องถิ่นแบบรวมศูนย์ (2) การพัฒนาตลาดตราสารหนี้ท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกตราสารหนี้เพื่อการลงทุนระยะยาว โดยมีระบบการค้ำประกันและจัดอันดับเครดิตร่วมกับภาคเอกชน และ (3) การสร้างระบบข้อมูลหนี้สาธารณะแบบเปิด เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลทางการคลังและความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำและมีเสถียรภาพสูงในเชิงมหภาค แต่ยังไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อการพัฒนาอย่างเต็มที่ เหตุผลสำคัญมาจากโครงสร้างการบริหารที่ยังรวมศูนย์ ขัดจำกัดด้านบุคลากรและข้อมูลและขาดกลไกธรรมาภิบาลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ หากรัฐสามารถออกแบบระบบบริหารหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความยืดหยุ่น ควบคู่กับการสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ จะทำให้หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นทุนทางการพัฒนาที่ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน สอดคล้องกับแนวทางของ Musgrave (1959) ที่มองว่าหนี้ที่ดีคือหนี้ที่สร้างความสามารถในการพัฒนา และแนวคิดของ UNDP (2023) ที่เน้นการเชื่อมโยงการคลังท้องถิ่นเข้ากับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ในบริบทของการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ การใช้หนี้สาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาทั้งในมิติของเศรษฐศาสตร์การคลังและธรรมาภิบาลทางการคลังเพื่อให้มั่นใจว่าการก่อหนี้จะไม่กลายเป็นภาระต่อรุ่นต่อไป แต่เป็นหนี้เพื่อการพัฒนาที่สร้างผลคูณทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ การลงทุนสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างผลคูณทางเศรษฐกิจในระดับพื้นที่ โดยมีค่า multiplier เฉลี่ยประมาณ 1.42 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566)

ในบริบทของประเทศไทย หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ใช้ในการลงทุนเชิงพัฒนา เช่น การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเมือง หรือการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ซึ่งสามารถกระตุ้นการจ้างงานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ สอดคล้องกับแนวคิด keynesian local fiscal stimulus ที่มองว่าการลงทุนของรัฐในระดับท้องถิ่นสามารถขยายอุปสงค์มวลรวมและสร้างผลคูณทางเศรษฐกิจที่ส่งผลต่อ GDP ระดับจังหวัดและภูมิภาค (World Bank, 2022) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้กรอบของความยั่งยืนทางการคลัง ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระหนี้ได้โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการให้บริการสาธารณะในอนาคตตามหลักเกณฑ์ของ IMF (2018) และ OECD (2021) การประเมินความยั่งยืนของหนี้สาธารณะควรพิจารณาทั้ง (1) ระดับหนี้ต่อรายได้ (2) สัดส่วนดอกเบี้ยต่อรายจ่าย (3) ความเสี่ยงด้านอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยน (4) ภาระผูกพันในอนาคต ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2568) ชี้ว่า หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศอยู่ในระดับประมาณ 49,730.33 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 0.26 ของ GDP แสดงให้เห็นว่าภาระหนี้สาธารณะของ อปท. ยังอยู่ในระดับปลอดภัย แต่การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจต้องพิจารณาประสิทธิภาพการใช้นี้ร่วมด้วย เพราะหนี้ที่มีน้อยแต่ใช้ไม่เกิดผลก็ไม่อาจถือว่ายั่งยืนในทางเศรษฐศาสตร์ได้

ในประเทศไทยระบบการกู้เงินของ อปท. อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ซึ่งแม้จะช่วยคุ้มครองเสถียรภาพทางการคลังโดยรวม แต่ในทางปฏิบัติกลับมีข้อจำกัดความยืดหยุ่นและนวัตกรรมทางการเงินของท้องถิ่น (UNDP, 2023) ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นที่กำหนดกลไกติดตามหนี้สาธารณะและความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง แตกต่างจากประเทศอย่างญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมการก่อหนี้สาธารณะและระบบรายงานหนี้สาธารณะรายปี (OECD, 2021) นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลหนี้ของท้องถิ่นยังอยู่ในระดับจำกัด ข้อมูลจำนวนมากไม่ถูกเผยแพร่ในรูปแบบ open data ซึ่งขัดกับหลัก fiscal transparency ของ IMF (2018) ที่เน้นให้รัฐบาลทุกระดับเปิดเผยข้อมูลนี้รายไตรมาส เพื่อให้ภาคประชาชนและตลาดการเงินสามารถประเมินความเสี่ยงได้ด้วยตนเอง การมีกฎหมายและกรอบสถาบันที่ชัดเจนด้านความโปร่งใสของหนี้สาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการบริหารความเสี่ยงหนี้ โดยเฉพาะในรัฐบาลระดับท้องถิ่นที่ต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านข้อมูลและการตรวจสอบ (Vasquez et al., 2024) จากการวิเคราะห์พบว่าหนี้ของท้องถิ่นจะมีบทบาทเชิงบวกต่อเศรษฐกิจได้ ก็ต่อเมื่อมีธรรมาภิบาลทางการคลังรองรับ กล่าวคือ การมีข้อมูลที่โปร่งใสมีกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และการวิเคราะห์โครงการเชิงเศรษฐกิจที่เข้มงวด จะช่วยให้หนี้สาธารณะทำหน้าที่เป็นทุนทางการพัฒนาแทนที่จะเป็นภาระทางการคลัง ในทางกลับกันหากการกู้เงินดำเนินไปโดยไม่มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่า หรือไม่มีระบบกำกับติดตามอาจนำไปสู่กับดักหนี้เชิงโครงสร้าง (debt trap) ซึ่งบั่นทอนความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Rodden, 2002) ดังนั้นการสร้างสมดุลระหว่างความยืดหยุ่นในการกู้เงินและความรับผิดชอบต่อวินัยการคลังจึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารหนี้ของท้องถิ่น

6. การวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจและการบริหารหนี้สาธารณะ

สถานการณ์และโครงสร้างหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2568ก) ระบุว่า หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีมูลค่ารวมประมาณ 49,730.33 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.26 ของ GDP ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ที่มีระดับหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกว่าร้อยละ 10-15 ของ GDP สัดส่วนหนี้สาธารณะดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 4-6 ต่อปี โดยเฉพาะในเทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เริ่มกู้เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ระบบประปา การจัดการน้ำเสีย และการพัฒนาพลังงานทดแทน ซึ่งเป็นสัญญาณบวกในแง่ของหนี้เพื่อการพัฒนา (developmental debt) ธนาคารแห่งประเทศไทย (2568) ยังรายงานว่า การปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจาก 24,700 ล้านบาท ในปี 2566 เป็น 28,300 ล้านบาท ในปี 2568 โดยส่วนใหญ่ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินกู้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ (ธนาคารออมสิน, 2567) ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 82 ของหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โครงสร้างการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งได้เป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) เงินกู้เพื่อโครงการลงทุน เช่น ระบบคมนาคม น้ำประปา โรงบำบัดน้ำเสีย (2) เงินกู้เพื่อสวัสดิการสังคม เช่น โรงเรียน ศูนย์เด็กเล็ก และสถานพยาบาลชุมชน และ (3) เงินกู้เพื่อเสริมสภาพคล่องชั่วคราว ซึ่งมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 8 - 10 ของทั้งหมด แนวโน้มดังกล่าวสะท้อนว่าแม้หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับปลอดภัย แต่หากไม่มีระบบธรรมาภิบาลและกรอบวินัยทางการคลังที่เข้มแข็ง ก็อาจเพิ่มความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังในระยะกลางและยาว (OECD, 2021; World Bank, 2022)

นอกจากนี้ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างผลกระทบเชิงบวกต่อเศรษฐกิจระดับพื้นที่อย่างมีนัยสำคัญหากใช้เพื่อการลงทุนที่มีมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจสูง โดยเฉพาะใน 3 มิติหลัก ได้แก่ (1) ผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น การลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน คลอง และระบบน้ำ ส่งผลให้เกิดตัวคูณทางการคลัง (fiscal multiplier) ที่กระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ตัวอย่างเช่น

การศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566) พบว่า การลงทุนสาธารณะระดับท้องถิ่น มีค่า multiplier เฉลี่ย 1.42 หมายความว่า ทุก 1 บาท ที่ท้องถิ่นลงทุน จะสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจเพิ่มอีก 1.42 บาท ในระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น (2) ผลกระทบต่อการจ้างงานและรายได้ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ช่วยสร้างงานโดยตรงและโดยอ้อมในชุมชน เช่น โครงการฟื้นฟูเมือง หรือโครงการก่อสร้างระบบขนส่งในเขตเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งมีผลในการลดการย้ายถิ่นและเพิ่มรายได้ในท้องถิ่น (3) ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การบริหารหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพสามารถช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในช่วงภาวะถดถอย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินเพิ่มเพื่อกระตุ้นการจ้างงานในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับแนวคิดของ Musgrave (1959) และ IMF (2018) ในอีกด้านหนึ่งหากไม่มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่รัดกุม การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง เช่น การก่อหนี้เกินศักยภาพรายได้ การกู้เพื่อบริโภค หรือการใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของการคลังท้องถิ่น

ดังนั้น การบริหารจัดการหนี้สาธารณะและธรรมาภิบาลทางการคลังในเชิงการบริหารจัดการหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายหลัก ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (2) พระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม) และ (4) พระราชบัญญัติการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยกำหนดให้การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกลไกควบคุมความเสี่ยงระดับประเทศ กรอบกฎหมายดังกล่าวยังค่อนข้างรวมศูนย์และมีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นในการวางแผนทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารหนี้สาธารณะและธรรมาภิบาลทางการคลัง ควรมีการดำเนินการใน 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ (1) การประเมินความยั่งยืนของหนี้ ควรจัดทำ local fiscal sustainability index สำหรับใช้ประเมินศักยภาพการชำระหนี้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนหนี้ต่อรายได้ สัดส่วนดอกเบี้ยต่อรายจ่าย และอัตราดอกเบี้ยของรายได้ (2) การจัดทำแผนบริหารหนี้ระยะกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนบริหารหนี้สาธารณะระยะ 3-5 ปี เพื่อคาดการณ์ภาระหนี้และวางแผนการลงทุนให้สอดคล้องกับแหล่งรายได้ในอนาคต และ (3) การเสริมสร้างระบบตรวจสอบและความโปร่งใส พัฒนาระบบฐานข้อมูลหนี้ท้องถิ่นแบบเปิด (open local debt data platform) ภายใต้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานกำกับสามารถตรวจสอบได้แบบเรียลไทม์ แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงจากการกู้เงินเกินศักยภาพ และเพิ่มความเชื่อมั่นของสาธารณะต่อการบริหารการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของธรรมาภิบาลทางการคลังที่ดี (IMF, 2018; OECD, 2015)

หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังอยู่ในระดับปลอดภัย และยังมีศักยภาพที่จะกลายเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจสำคัญ หากได้รับการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ การกู้เงินในรูปแบบหนี้เพื่อการพัฒนาจะช่วยสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ขณะเดียวกันรัฐบาลควรพัฒนาเครื่องมือประเมินความยั่งยืนทางการคลังและระบบข้อมูลที่โปร่งใส เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการก่อหนี้ที่ไม่จำเป็น กล่าวอีกนัยหนึ่ง หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ไม่ได้หมายถึงการไม่มีหนี้ แต่หมายถึงการมีหนี้ที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงพัฒนาและความยั่งยืน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ OECD (2021) ที่มองว่าการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถูกบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับพื้นที่เพื่อให้การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างแท้จริง

7. การเปรียบเทียบกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในประเทศไทยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและการกำกับจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังซึ่งกำหนดให้การกู้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุนเชิงสาธารณะและอยู่ในระดับความสามารถทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างด้านรายได้ โครงสร้างเศรษฐกิจ และศักยภาพการบริหารส่งผลให้แต่ละ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการใช้หนี้และผลกระทบต่อการพัฒนาแตกต่างกัน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนได้เปรียบเทียบกับกรณีศึกษา 3 หน่วยงาน ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร (2) เมืองพัทยา และ (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

(1) กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีอำนาจทางการคลังสูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป รายได้หลักมาจากภาษีท้องถิ่นโดยตรง เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย ภาษีโรงแรม รวมถึงรายได้แบ่งสรรจากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต ซึ่งกรุงเทพมหานครเคยใช้การกู้ยืมในลักษณะเงินกู้เพื่อโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการระบบระบายน้ำ โครงการก่อสร้างอุโมงค์ระบายน้ำ และโครงการขนส่งมวลชน โดยได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังผ่านกรอบงบประมาณระยะยาว กรุงเทพมหานครยังมีระบบบริหารงบประมาณแบบแผนแม่บท (strategic financial planning) ซึ่งใกล้เคียงกับแนวทาง OECD ในการเชื่อมโยงการลงทุนกับผลลัพธ์เชิงพัฒนา (input-outcome linkage) แม้จะมีศักยภาพการคลังสูง แต่ปัญหาที่พบคือ การเปิดเผยข้อมูลหนี้สาธารณะและงบโครงการยังมีข้อจำกัด โดยข้อมูลทางการเงินไม่ถูกเผยแพร่ในรูปแบบ open data ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งต่างจากระบบเมืองใหญ่ในประเทศ เช่น โตเกียวหรือโซล ที่มีระบบรายงานการคลัง online รายไตรมาส กรุงเทพมหานครเป็นตัวอย่างของท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางรายได้สูง แต่ยังต้องพัฒนาเรื่องความโปร่งใสและระบบข้อมูลทางการคลังเพื่อใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอย่างยั่งยืน (สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร, 2567; OECD, 2021) ในประเทศญี่ปุ่น การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากอยู่ภายใต้กรอบกำกับที่ชัดเจนและเข้มแข็ง Mochida (2006; 2015) อธิบายว่า ระบบการคลังท้องถิ่นของญี่ปุ่นอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินผ่านการออกพันธบัตรท้องถิ่น (local bonds) เพื่อใช้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับผ่านระบบการอนุมัติ การติดตามฐานะการคลัง และกลไกเตือนความเสี่ยงล่วงหน้า (early warning system) มากกว่าการห้ามกักโดยเด็ดขาด แนวทางดังกล่าวสะท้อนว่าการมีหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องบั่นทอนวินัยการคลัง หากแต่สามารถเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาเชิงพื้นที่ได้ เมื่อมีธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางการคลังรองรับอย่างเป็นระบบ ญี่ปุ่นยังพัฒนาระบบเตือนภัยทางการคลังและระบบฟื้นฟูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับกรณีที่ฐานะการคลังเข้าสู่ภาวะเสี่ยง ซึ่งช่วยลดโอกาสการผิดนัดชำระหนี้ในระดับท้องถิ่น (Japan Local Government Bond Association, n.d.) ระบบการออกพันธบัตรท้องถิ่นของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้กรอบกำกับจากรัฐบาลกลาง โดยมีการอนุมัติล่วงหน้าและการติดตามฐานะการคลังอย่างเป็นระบบ เพื่อป้องกันความเสี่ยงการก่อหนี้เกินศักยภาพ (Ministry of Internal Affairs and Communications, 2010)

(2) เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีรายได้หลักจากภาษีที่ดิน ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีจากสถานประกอบการด้านการท่องเที่ยว เมืองพัทยามีโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานจำนวนมาก เช่น ระบบระบายน้ำเสีย โครงการพัฒนาชายหาด และโครงการขยายเป็นพลังงาน โดยในช่วงปี พ.ศ. 2563-2566 มีการขอกู้เงินจากสถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมูลค่ากว่า 2,000 ล้านบาท เนื่องจากเมืองพัทยามีรายได้ประจำต่อหัวสูงกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ และมีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นหลัก เมืองพัทยามีระบบบริหารการคลังที่มีความยืดหยุ่นสูงแต่ยังขาดกรอบวินัยการคลังในระยะยาว เช่น การกำหนดเพดานหนี้ต่อรายได้ และระบบการรายงานหนี้สาธารณะรายปี ซึ่งจำเป็นต้องปรับให้สอดคล้องกับหลักการของ IMF (2018) ว่าด้วยโปร่งใสทางการคลังและการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยง (fiscal transparency and risk disclosure) เมืองพัทยาคือตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพสร้างนวัตกรรมทางการเงินในระดับเมือง แต่ต้องพัฒนาเครื่องมือกำกับหนี้และระบบข้อมูลทางการคลังเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน (เมืองพัทยา, 2566; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566; UNDP, 2023)

(3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีบทบาทในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษาท้องถิ่น และการท่องเที่ยวระดับภูมิภาค รายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ



จากรัฐบาลกลางมากกว่าภาษีท้องถิ่นโดยตรง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีรายได้ต่อหัวต่ำกว่าเมืองใหญ่ และยังไม่เคยออกตราสารหนี้เองโดยตรง การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่ต้องอาศัยบุดหนุนจากส่วนกลางหรือเงินกู้ต่อจากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีกระบวนการอนุมัติซับซ้อนและใช้เวลานาน โครงการบางส่วน เช่น โครงการถนนเชื่อมอำเภอ-ตำบล และระบบขนส่งมวลชนเชียงใหม่ ได้รับการเสนอให้ใช้กลไกกู้ร่วมระหว่างหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการงบประมาณ (สำนักงานคลังจังหวัดเชียงใหม่, 2566) ข้อจำกัดหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ คือ การขาดบุคลากรทางการเงินระดับมืออาชีพ และการขาดระบบติดตามหนี้สาธารณะแบบเรียลไทม์ ทำให้ไม่สามารถวางแผนทางการเงินได้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ OECD (2021) ที่ระบุว่า ความสามารถเชิงสถาบัน (institutional capacity) เป็นตัวแปรสำคัญที่สุดในการบริหารหนี้สาธารณะท้องถิ่นอย่างยั่งยืน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่สะท้อนภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังพึ่งพารัฐส่วนกลางสูง ต้องเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรและระบบธรรมาภิบาลทางการเงิน เพื่อรองรับการกู้ยืมในอนาคต (สำนักงานคลังจังหวัดเชียงใหม่, 2566; OECD, 2021)

(4) การสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ

ตาราง 2

การสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ศักยภาพทางการคลัง	รูปแบบการใช้หนี้สาธารณะ	จุดแข็ง	ข้อจำกัดหลัก
กรุงเทพมหานคร	สูง (ภาษีตรง + ส่วนแบ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม)	กู้เพื่อโครงการขนาดใหญ่	มีรายได้มั่นคง มีระบบแผนแม่บทการคลัง	ขาดข้อมูลเปิดและระบบติดตามหนี้แบบ real-time
เมืองพัทยา	ปานกลางถึงสูง (เศรษฐกิจท่องเที่ยว)	กู้ผ่านสถาบันการเงินของรัฐ	มีศักยภาพออกพันธบัตรเทศบาล	ยังไม่มีกรอบวินัยการคลังระยะยาว
อบจ. เชียงใหม่	ต่ำ-ปานกลาง (พึ่งเงินอุดหนุน)	กู้ร่วม เงินกู้ต่อจากกระทรวงการคลัง	มีบทบาทพัฒนาเชิงพื้นที่	ขาดบุคลากรทางการเงินและเครื่องมือกำกับหนี้

ที่มา: จากการสังเคราะห์ของผู้เขียนบทความ

จากการเปรียบเทียบทั้งสามกรณี พบว่า ความแตกต่างของศักยภาพทางการคลังและธรรมาภิบาล ส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นศักยภาพสูงแต่ขาดการเปิดเผยข้อมูล (2) เมืองพัทยา มีโอกาสสร้างนวัตกรรมทางการเงิน เช่น พันธบัตรเทศบาล และ (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สะท้อนความจำเป็นในการเสริมขีดความสามารถและบุคลากรทางการเงิน ดังนั้น แนวนโยบายของประเทศไทยควรมุ่งสู่การกำกับหนี้แบบแยกชั้น (differentiated fiscal oversight) ที่ให้สิทธิการกู้มากขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและธรรมาภิบาลสูง ขณะเดียวกันสร้างกลไกสนับสนุนทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังขาดความพร้อม เพื่อให้หนี้สาธารณะกลายเป็นเครื่องมือทางการพัฒนาในทุกระดับ

8. การอภิปรายเชิงเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่มีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทย

เพื่อให้เห็นภาพบทบาทของหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติเปรียบเทียบระหว่างประเทศ บทความนี้ขออภิปรายกรณีของประเทศที่มีลักษณะโครงสร้างรัฐแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) มีการกระจายอำนาจทางการเงินภายใต้

การกำกับของรัฐบาลกลาง และมีบริบททางเศรษฐกิจ สังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น, สาธารณรัฐเกาหลี และ อินโดนีเซีย

(1) ญี่ปุ่น: การให้เสรีภาพการก่อหนี้ภายใต้กติกาวินัยการคลังที่เข้มแข็ง

ญี่ปุ่นเป็นประเทศรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูง โดยเฉพาะ ในด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถก่อหนี้ผ่าน local bonds ได้ค่อนข้างอิสระ การก่อหนี้ดังกล่าวถูกกำกับด้วยกฎหมายด้านความรับผิดชอบทางการเงินที่ชัดเจน มีการกำหนดดัชนีเตือนภัยทางการเงิน (fiscal early warning indicators) และระบบรายงานฐานะหนี้รายปีต่อรัฐบาลกลาง ประสพการณ์ของญี่ปุ่นสะท้อนว่า การเปิดพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อหนี้สาธารณะได้มากขึ้นไม่จำเป็นต้องบ่อนทำลายวินัยการคลัง หากมีระบบข้อมูล การตรวจสอบ และกลไกแทรกแซงจากส่วนกลางในกรณีที่มีความเสี่ยงทางการเงินเพิ่มสูงขึ้นซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ยังเน้น การควบคุมเชิงอนุมัติล่วงหน้า (ex ante control) มากกว่าการกำกับเชิงผลลัพธ์

(2) สาธารณรัฐเกาหลี: การเชื่อมโยงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับแผนพัฒนาและผลลัพธ์เชิงนโยบาย

กรณีของสาธารณรัฐเกาหลีแสดงให้เห็นการพัฒนาระบบการบริหารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงกับแผนการคลังระยะกลาง (medium-term fiscal framework) อย่างเป็นระบบ การกู้เงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเมือง แผนลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน และตัวชี้วัดผลลัพธ์ของนโยบาย ลักษณะเด่น ของเกาหลีใต้ คือ การใช้หนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือเชิงกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนนโยบายเมืองอัจฉริยะ ระบบขนส่งสาธารณะ และพลังงานสะอาด โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับมาตรฐานและประเมินความเสี่ยงมากกว่าการจำกัดอำนาจการกู้โดยตรง ซึ่งให้บทเรียนสำคัญแก่ประเทศไทยในด้านการยกระดับคุณภาพของการใช้หนี้สาธารณะมากกว่าการจำกัดปริมาณของหนี้ สาธารณะ ประเทศเกาหลีใต้มีกรอบกฎหมายเฉพาะด้านการคลังท้องถิ่นที่กำหนดเพดานหนี้ การรายงาน และการกำกับติดตาม อย่างชัดเจน ซึ่งช่วยเสริมสร้างวินัยการคลังและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Korea Legislation Research Institute, 2021)

(3) อินโดนีเซีย: บทเรียนจากประเทศกำลังพัฒนาที่กระจายอำนาจอย่างรวดเร็ว

อินโดนีเซียมีบริบทใกล้เคียงกับประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาและรัฐเดี่ยวที่กระจายอำนาจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรวดเร็วหลังการปฏิรูปการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของอินโดนีเซียสามารถกู้เงิน ได้แต่ถูกจำกัดด้วยเพดานหนี้ต่อรายได้และข้อกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ กรณีของอินโดนีเซียสะท้อนว่า หากการ กระจายอำนาจด้านการก่อหนี้สาธารณะไม่มาพร้อมการเสริมสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบัน เช่น บุคลากรด้านการคลัง ระบบข้อมูล และการตรวจสอบภายนอก อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านหนี้สาธารณะในระดับพื้นที่ได้ซึ่งเป็นบทเรียนเชิงเตือน สำหรับประเทศไทยในอนาคต กรณีประเทศอินโดนีเซียแสดงให้เห็นว่าการกำหนดกรอบการก่อหนี้ของรัฐบาลระดับท้องถิ่นควบคู่ กับการประเมินความสามารถชำระหนี้ สามารถช่วยขยายการลงทุนเชิงพื้นที่โดยไม่กระทบเสถียรภาพการคลังโดยรวม (World Bank, 2023) ระบบเพดานการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นในอินโดนีเซียถูกออกแบบให้เชื่อมโยงกับรายได้และฐานะการคลัง ของแต่ละพื้นที่ ซึ่งช่วยจำกัดความเสี่ยงจากการก่อหนี้เกินศักยภาพ (City Creditworthiness Initiative, 2022)

(4) บทสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและนัยต่อประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งสามประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และอินโดนีเซีย พบว่า ประเทศไทย มีลักษณะการกำกับหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์สูง และเน้นการควบคุมเชิงกระบวนการ มากกว่าการกำกับเชิงผลลัพธ์ ขณะที่ประเทศตัวอย่างให้ความสำคัญกับระบบข้อมูลและการเปิดเผยหนี้ การเชื่อมโยงหนี้สาธารณะ กับแผนพัฒนาและผลลัพธ์เชิงนโยบาย การใช้กลไกเตือนภัยและการแทรกแซงเฉพาะกรณี การพัฒนาระบบหนี้สาธารณะของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยควรมุ่งไปสู่การเพิ่มความยืดหยุ่นภายใต้กรอบวินัยการคลังที่โปร่งใสและตรวจสอบ ได้มากกว่าการจำกัดอำนาจการก่อหนี้โดยรวม ซึ่งจะช่วยให้หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเครื่องมือ

เพื่อการพัฒนาได้อย่างแท้จริง

9. การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 30 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy) สามารถจัดบริการสาธารณะและพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมในพื้นที่ได้โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลกลางมากเกินไป ข้อมูลจากกระทรวงการคลัง (2566) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2566) ระบุว่า ในรอบสิบปีที่ผ่านมาสัดส่วนรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่เพียงร้อยละ 29 ถึง 31 ของรายได้ประเทศ ต่ำกว่าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดอย่างต่อเนื่อง ปัญหานี้ส่งผลให้หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบภาวะขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องพึ่งพาการกู้เงินหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดภาระหนี้สาธารณะระดับท้องถิ่นในระยะยาว (OECD, 2021; World Bank, 2022)

ในมุมมองเศรษฐศาสตร์การคลัง การจัดสรรงบประมาณที่ไม่ครบตามกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพทางการคลังและไม่สามารถใช้เครื่องมือหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากฐานรายได้ประจำไม่เพียงพอและไม่มั่นคงต่อการรองรับภาระผูกพันระยะกลาง-ยาว ดังนั้น รัฐบาลควรดำเนินการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 35 ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อยกระดับความเข้มแข็งทางการคลัง ลดความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพระหว่างท้องถิ่น และทำให้การกู้เงินทำหน้าที่ถูกประเภทคือ ใช้เพื่อการลงทุนสาธารณะที่มีความคุ้มค่าและตรวจสอบได้ภายใต้กรอบวินัยการคลังและความโปร่งใส มากกว่าการกู้เพื่อชดเชยข้อจำกัดงบประมาณหรือรายจ่ายประจำ

10. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทั้งเครื่องมือทางการคลัง (fiscal instrument) และกลไกการพัฒนาเชิงพื้นที่ (local development mechanism) ที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทย แม้ว่าขนาดของหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.26 ของ GDP แต่หากได้รับการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล หนี้สาธารณะดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็นทุนเพื่อการพัฒนา ที่ช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

บทบาทของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปให้ชัดเจนเป็น 3 บทบาทหลัก ดังนี้ บทบาทที่ 1: เครื่องมือเพิ่มความยืดหยุ่นและสภาพคล่องทางการคลัง (fiscal flexibility & liquidity) หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเครื่องมือช่วยจัดจังหวะรายรับ-รายจ่าย และรองรับการใช้จ่ายที่จำเป็นเร่งด่วนได้ โดยไม่กระทบการให้บริการสาธารณะในระยะสั้น ทั้งนี้ ความสำคัญของบทบาทนี้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ด้านการบริหารการคลังเพราะต้องใช้ข้อมูลฐานะการเงิน แผนชำระหนี้ และคาดการณ์หนี้เพื่อคุมความเสี่ยง บทบาทที่ 2: แหล่งทุนเพื่อการลงทุนสาธารณะ/โครงสร้างพื้นฐาน (public investment & service upgrading) หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทุนล่วงหน้าสำหรับโครงการที่สร้างประโยชน์ระยะยาว เช่น โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ซึ่งช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและขีดความสามารถการแข่งขันของพื้นที่ บทบาทนี้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ด้านบทบาทและความสำคัญ โดยเน้นความคุ้มค่าและผลลัพธ์เชิงสังคม/เศรษฐกิจจากการก่อหนี้ บทบาทที่ 3: กลไกสร้างวินัยและธรรมาภิบาลการคลังท้องถิ่น (fiscal discipline & accountability) หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดผลเชิงบวกได้ต่อเมื่อมีกติกากำกับ เช่น เงื่อนไขโครงการที่จำเป็น การจำกัดภาระหนี้ การเปิดเผยข้อมูล และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ด้านกฎหมาย/กลไกกำกับ และความยั่งยืนทางการคลัง ดังนั้น บทบาทความจึงเสนอให้จัดบทบาทของหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ

“3 บทบาท” เพื่อให้ตอบวัตถุประสงค์ วัดผลได้ และเชื่อมเข้ากับข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องกฎหมาย/กติกาความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ

ประเด็นสำคัญที่ค้นพบ ได้แก่ (1) หนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำและมีเสถียรภาพสูง ข้อมูลจากสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2568ก) ระบุว่าหนี้สาธารณะรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ประมาณ 49,730.33 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 0.26 ของ GDP ซึ่งถือว่ามีความปลอดภัยทางการคลังในเชิงมหภาค (2) การบริหารหนี้สาธารณะยังอยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังซึ่งช่วยลดความเสี่ยงทางการคลัง แต่มีข้อจำกัดด้านความยืดหยุ่นและความเร็วของการดำเนินโครงการซึ่งส่งผลต่อความเหมาะสมและตรงเวลาของการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (3) ปัญหาการขาดความโปร่งใสและฐานข้อมูลหนี้สาธารณะที่เป็นระบบ (transparency gap) การรายงานข้อมูลหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เปิดเผยในรูปแบบ open data ส่งผลให้การตรวจสอบเชิงสาธารณะและการวิเคราะห์ประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจทำได้ยาก ซึ่งในประเทศเกาหลีใต้พัฒนาระบบข้อมูลการคลังท้องถิ่นแบบบูรณาการ (local finance 365) เพื่อเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณและหนี้สาธารณะของท้องถิ่นแบบออนไลน์ ซึ่งช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการตรวจสอบจากสาธารณะ (Korea Local Information Research & Development Institute, n.d.) (4) ความเหลื่อมล้ำของศักยภาพทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีรายได้และศักยภาพในการกู้เงินสูงกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลขนาดเล็กหลายเท่า ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมด้านโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุน

จากการวิเคราะห์สามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรมได้ ดังนี้

10.1 เสริมสร้างอิสระทางการคลังอย่างมีความรับผิดชอบ รัฐบาลควรปรับระบบการอนุมัติเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากลักษณะรวมศูนย์ไปสู่การกำกับตามความเสี่ยงโดยกำหนดเพดานหนี้ (debt ceiling) และดัชนีความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability index) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะมั่นคงและมีธรรมาภิบาลสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้น

10.2 พัฒนาระบบข้อมูลหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเปิด (open local debt portal) ควรจัดตั้งฐานข้อมูลกลางระดับประเทศที่รวบรวมข้อมูลหนี้สาธารณะของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ เช่น รายละเอียดเงินกู้ วัตถุประสงค์การใช้หนี้ ดอกเบี้ย และระยะเวลาชำระคืน ซึ่งจะช่วยเสริมความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

10.3 เครื่องมือการเงินเพื่อการพัฒนา (development financing tools) ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ได้ตามระดับศักยภาพและธรรมชาติของโครงการ โดยมีเป้าหมายร่วมกันคือ ทำให้แหล่งชำระหนี้ผูกกับกระแสรายได้/การประหยัดของโครงการ (project cash-flow/cost saving) เพื่อลดการผลักภาระภาษีไปยังประชาชนในอนาคต

(1) พันธบัตรเทศบาล/พันธบัตรรายได้ และพันธบัตรสีเขียว (municipal/revenue/green bonds) ซึ่งในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา พันธบัตรเทศบาลเป็นตราสารหนี้ที่รัฐ/เมือง/ท้องถิ่นออกเพื่อระดมทุนสำหรับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยผู้ลงทุนได้รับดอกเบี้ยและเงินต้นคืนตามกำหนด โดยทั่วไปจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ กลุ่มที่ 1 General Obligation Bonds (GO) ชำระหนี้จากฐานรายได้/อำนาจจัดเก็บภาษีขององค์กรผู้ออกตราสาร และกลุ่มที่ 2 Revenue Bonds ชำระหนี้จากรายได้เฉพาะของโครงการ/แหล่งรายได้ที่กำหนดไว้ เช่น ค่าบริการน้ำ-ขยะ-ขนส่ง สำหรับโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวและพลังงานทดแทน แนวทางที่สอดคล้องกับหนี้เพื่อการพัฒนาที่ดีที่สุดคือ การออกพันธบัตรรายได้/พันธบัตรสีเขียว (green municipal bonds) โดยกำหนด (ก) หมวดโครงการที่ใช้เงินได้ (use of proceeds) (ข) แหล่งรายได้ชำระคืน (revenue pledge) และ (ค) การติดตามผลลัพธ์ด้านสิ่งแวดล้อม (impact reporting) ให้ชัดเจน ตัวอย่างเชิงประจักษ์ เช่น Toronto จัดทำ Green Debenture Program และออกตราสารต่อเนื่องเพื่อระดมทุนโครงการด้านสภาพภูมิอากาศ/พลังงานสะอาดและการคมนาคมยั่งยืน ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อยอดสำหรับ

ประเทศไทย โดยใช้แนวทางนำร่องแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากเมืองที่มีรายได้มั่นคงและมีโครงการ green pipeline ที่ชัดเจน โดยออกแบบให้เป็นตราสารที่ผูกกับรายได้โครงการ (revenue/green bond) มากกว่าพึ่งภาษีทั่วไป พร้อมกลไกค้ำประกันบางส่วน/credit enhance เพิ่มความเชื่อมั่นของตลาด

(2) การเงินแบบรวมกลุ่ม (pooled financing) และแนวคิด Municipal Bond Bank ข้อจำกัดสำคัญของท้องถิ่นขนาดกลาง-เล็ก คือ ต้นทุนธุรกรรมสูง-เครดิตไม่เท่ากัน-ขนาดโครงการเล็ก ทำให้เข้าถึงตลาดทุนยาก เครื่องมือที่ต่างประเทศใช้แก้คือ การรวมกลุ่มการกู้/การออกตราสาร (pooled bonds) ผ่านกองทุน/หน่วยงานกลาง เพื่อเฉลี่ยต้นทุน และเพิ่มเครดิตด้วยการกระจายความเสี่ยง (diversification) และมาตรการค้ำประกัน/กันสำรอง แนวทางนี้ถูกใช้ในบางประเทศเพื่อให้หลายเมืองรวมกันออกตราสารสำหรับโครงสร้างพื้นฐานจำเป็น เช่น น้ำและสุขาภิบาล ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อยอดสำหรับประเทศไทย หากต้องการให้หนี้เพื่อการพัฒนาไม่กระจุกเฉพาะเมืองใหญ่ ควรพัฒนากลไก pooled financing ภายใต้หน่วยงานกำกับ เช่น กลไกด้านหนี้สาธารณะ เพื่อให้ท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถเข้าถึงเงินระยะยาวได้โดยใช้รอบคัดเลือกโครงการและเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงร่วมกัน

(3) เครื่องมือจับมูลค่าเพิ่มที่ดิน/การพัฒนาเมือง (Land Value Capture: LVC) เช่น TIF โครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะระบบขนส่ง/พื้นที่สีเขียว/การพัฒนาเมือง มักทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น เครื่องมือ LVC คือ การที่ภาครัฐดึงส่วนเพิ่มนี้กลับมาชำระค่าโครงการ เช่น ค่าธรรมเนียมพัฒนา, special assessment หรือ Tax Increment Financing (TIF) ซึ่งเป็นการกู้/ลงทุนวันนี้ แล้วชำระคืนจากภาษีทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นในอนาคตในพื้นที่ที่กำหนด ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อยอดสำหรับประเทศไทย หากต้องลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสีเขียวที่สร้างมูลค่าเมือง เช่น ทางเท้า-สวน-ขนส่งมวลชน-ย่าน TOD เครื่องมือ LVC ช่วยทำให้เกิดแหล่งชำระหนี้เฉพาะ (dedicated repayment source) และลดการพึ่งบัพัฒน

(4) สัญญาประสิทธิภาพพลังงาน (Energy Performance Contracting: EPC/ESCO) สำหรับโครงการประหยัดพลังงาน/พลังงานทดแทน แหล่งชำระหนี้สามารถมาจากเงินที่ประหยัดได้ (pay-from-savings) เช่น เปลี่ยนไฟถนนเป็น LED, ปรับปรุงระบบปรับอากาศ, solar rooftop โดยบริษัทผู้รับจ้าง (ESCO) รับประกันผลประหยัด และให้ผลประหยัดเพียงพอชำระค่าลงทุนตลอดอายุสัญญา ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อยอดสำหรับประเทศไทย เครื่องมือ EPC ทำให้หนี้เพื่อการพัฒนาเกิดได้แม้โครงการไม่ได้เก็บค่าบริการจากประชาชนโดยตรง เพราะชำระจากค่าใช้จ่ายที่ลดลงของหน่วยงานลดภาระงบประมาณในอนาคต

(5) PPP/Project Finance ที่ออกแบบกลไกชำระหนี้ให้สอดคล้องความเสี่ยง (user-pay/availability payment) สำหรับโครงสร้างพื้นฐานบางประเภท การใช้ PPP ช่วยให้ท้องถิ่นไม่ต้องกู้ก้อนใหญ่ทันที แต่ต้องออกแบบกลไกการจ่ายตอบแทนให้ชัด เช่น แบบผู้ใช้จ่าย (user-pay) หรือรัฐจ่ายตามความพร้อมให้บริการ (availability payment) และกำหนดการกระจายความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

10.4 การสร้างความสามารถในการชำระหนี้ (repayment capacity) และตัวชี้วัดความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability indicators) เพื่อให้หนี้เพื่อการพัฒนาไม่กลายเป็นภาระในอนาคต จำเป็นต้องมีการเสริมสร้างความสามารถในการชำระหนี้ (repayment capacity) ควบคู่กับกรอบวินัยและตัวชี้วัด โดยอย่างน้อยประกอบด้วย 3 มิติ

(1) ผูกแหล่งชำระหนี้กับรายได้/การประหยัด ของโครงการ (ring-fencing) หลักการสำคัญคือ ใครได้ประโยชน์ควรช่วยจ่าย (benefit-based financing) โดยกำหนดแหล่งชำระหนี้ที่ตรวจสอบได้ เช่น รายได้ค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ (น้ำ ขยะ ขนส่ง ที่จอดรถ) สำหรับ revenue bond, รายได้จาก LVC/TIF ในพื้นที่โครงการ, เงินประหยัดพลังงานตามสัญญา EPC/ESCO

(2) แผนการคลังและการลงทุนระยะกลาง (medium-term fiscal & debt planning) ควรมีแผนลงทุนและแผนบริหารหนี้ระยะกลางที่แสดง (ก) โครงการที่จะลงทุน (ข) แหล่งรายได้ชำระหนี้ (ค) ความอ่อนไหวต่อดอกเบี้ย/รายได้ (stress test อย่างง่าย) เพื่อป้องกันการก่อหนี้เกินศักยภาพ โดยแนวคิดการประเมินขีดความสามารถชำระหนี้ด้วยตัวชี้วัดหลายมิติถูกใช้ในหลายประเทศเพื่อประกอบการให้การค้ำประกัน/กำกับความเสี่ยง

(3) ชุดตัวชี้วัดเพื่อทำ Fiscal Sustainability Indicator และระบบเตือนภัย สามารถพัฒนาดัชนีความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น (local fiscal sustainability index) โดยใช้ตัวชี้วัดแกนหลักที่วัดได้จากงบการเงิน/งบประมาณ เช่น Debt-to-revenue สัดส่วนหนี้คงค้างต่อรายได้ประจำหรือรายได้สุทธิที่ใช้ชำระหนี้, Debt service ratio ภาระเงินต้น+ดอกเบี้ยต่อรายได้/รายจ่ายประจำ, Interest burden: ดอกเบี้ยต่อรายจ่ายประจำ, Operating balance: ดุลการดำเนินงาน (เกินดุล/ขาดดุล) ต่อรายได้รวม และ Liquidity เงินสด/สภาพคล่องเทียบรายจ่ายระยะสั้น กรอบการใช้ตัวชี้วัดเพื่อออกแบบ กติกาเพดานหนี้และข้อจำกัด/เงื่อนไขการก่อหนี้ สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นพบได้ทั่วไปในต่างประเทศ โดย OECD ชี้ว่ากติกาของรัฐบาลท้องถิ่นมักใช้เป้าหมายประเภทหนี้/ภาระชำระหนี้ และตัวชี้วัดต้นทุนการเป็นหนี้เป็นส่วนสำคัญของ fiscal rules ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ คือนำชุดตัวชี้วัดข้างต้นไปจัดทำระบบไฟจราจร (เขียว-เหลือง-แดง) เพื่อกำกับตามความเสี่ยง (risk-based oversight) เช่น กลุ่มฐานะดี (เขียว): เปิดช่องให้เข้าถึงเครื่องมือระยะยาว (revenue/green bonds, pooled financing) ได้มากขึ้น กลุ่มเฝ้าระวัง (เหลือง): ให้งู้ได้แต่ต้องมีแผนเพิ่มรายได้/ลดรายจ่ายชัด กลุ่มเสี่ยงสูง (แดง): จำกัดการก่อหนี้ใหม่ และเน้นแผนฟื้นฟูการคลัง

10.5 เสริมสร้างศักยภาพบุคลากรและระบบกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะท้องถิ่น (capacity & governance for local debt management) จากผลการวิเคราะห์ในบทความ พบว่า หนี้สาธารณะของ อปท. แม้อยู่ในระดับต่ำและมีเสถียรภาพเชิงมหภาค แต่ยังไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาอย่างเต็มที่ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง ทั้งการรวมศูนย์การบริหารตลอดจนข้อจำกัดด้านบุคลากรและข้อมูล และการขาดกลไกธรรมาภิบาลที่เปิดเผยมต่อสาธารณะ ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อยกระดับ capacity และ governance ของการบริหารหนี้ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ดังนี้

(1) พัฒนาสมรรถนะและมาตรฐานวิชาชีพด้านการคลัง/หนี้ท้องถิ่น (competency & certification)

กำหนดกรอบสมรรถนะสำหรับเจ้าหน้าที่การคลัง/งบประมาณของ อปท. ที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้และบริหารหนี้ เช่น การประเมินความสามารถในการชำระหนี้ การจัดทำแผนการคลังระยะกลาง การวิเคราะห์ความคุ้มค่าโครงการรวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการบริหารสัญญาเงินกู้ พร้อมจัดทำหลักสูตรอบรมต่อเนื่องและระบบรับรองความรู้ (certification) โดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การอนุมัติ/กำกับการกู้เงิน ชัยจากการพิจารณารายกรณีไปสู่การกำกับตามความเสี่ยงได้จริงและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

(2) จัดตั้งกลไกพี่เลี้ยงและศูนย์สนับสนุนทางเทคนิค (technical assistance & helpdesk)

จัดตั้งศูนย์สนับสนุนการบริหารหนี้ท้องถิ่นในระดับส่วนกลาง/เขต เพื่อให้คำปรึกษาเชิงเทคนิคแก่ อปท. โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดกำลังคน ครอบคลุม (ก) ชุดแบบฟอร์มมาตรฐาน (templates) เช่น แผนบริหารหนี้/แผนชำระหนี้ (ข) แนวปฏิบัติการจัดเตรียมโครงการลงทุนที่พร้อมกู้ (bankable project preparation) (ค) คู่มือธรรมาภิบาลและการสื่อสารสาธารณะเกี่ยวกับหนี้ (public debt communication) เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือและลดความเสี่ยงเชิงระบบจากการตัดสินใจที่ขาดข้อมูล

(3) เสริมความเข้มแข็งการกำกับดูแลและความรับผิดชอบ (oversight, internal control & accountability)

กำหนดให้ อปท. ที่จะก่อหนี้ต้องมีโครงสร้างกำกับดูแลขั้นต่ำ ได้แก่ (ก) คณะกรรมการ/หน่วยบริหารความเสี่ยงการคลัง (ข) ระบบควบคุมภายในและตรวจสอบภายในที่เชื่อมกับวงจรหนี้ ตั้งแต่พิจารณาโครงการ-ก่อหนี้-ใช้เงิน-ติดตามผล-ชำระหนี้ (ค) การเปิดเผยข้อมูลและรับฟังความเห็นต่อสาธารณะก่อนตัดสินใจก่อหนี้ในโครงการขนาดใหญ่ เพื่อให้การก่อหนี้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลทางการคลังที่เน้นความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อแนวทางของ OECD และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(4) ผู้กระบบข้อมูลหนี้แบบเปิดกับคุณภาพข้อมูลและวินัยการรายงาน (data governance for open portal)

ควรถูกกำหนดเจ้าภาพข้อมูลหนี้ (data steward) ในแต่ละ อปท. และกำหนดมาตรฐานข้อมูล (data standard) รอบเวลารายงานที่ชัดเจน พร้อมระบบตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (data validation) ก่อนเผยแพร่สู่ฐานข้อมูลกลาง/พอร์ทัลสาธารณะ (open local debt portal) เพื่อยกระดับความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

10.6 พัฒนากฎหมายความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่น (local fiscal responsibility law) ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดวินัยการคลัง การติดตามภาระหนี้สาธารณะ และการเปิดเผยข้อมูล ระบบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยควรมุ่งไปสู่การบริหารหนี้สาธารณะแบบสมดุลที่ผสมผสานระหว่างความยืดหยุ่นเชิงเศรษฐกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสามารถในการลงทุนตามบริบทพื้นที่และวินัยและธรรมาภิบาลทางการคลังเพื่อควบคุมความเสี่ยงและสร้างความยั่งยืนในระยะยาว โดยระบุงบรอบกฎหมาย/กติกาสัมพันธ์กับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ชั้น ดังนี้

(ก) กฎหมายกรอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ ระดับมหภาคที่ควรเชื่อมลงท้องถิ่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกรอบวินัยการคลังโดยรวม และควรเชื่อมเกณฑ์ความยั่งยืนลงสู่ท้องถิ่นให้ชัด

(ข) กติกา/หลักเกณฑ์ก่อหนี้โดยตรง ระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงิน พ.ศ. 2561 และหนังสือ/คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้ประกอบการอนุมัติการกู้เงิน เช่น การมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด การกำหนดเงื่อนไขเอกสารประกอบ การกำหนดเพดานภาระหนี้ ฯลฯ

(ค) กฎหมาย/นโยบายการกระจายอำนาจและการคลังท้องถิ่น ระดับรายได้/ภารกิจ ที่สัมพันธ์กับความสามารถในการชำระหนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดกรอบการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายให้รายได้ท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมุ่งสู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2540 เป็นต้นไป ซึ่งเป็นฐานสำคัญต่อความสามารถชำระหนี้ของท้องถิ่น เพื่อให้ความรับผิดชอบทางการคลังท้องถิ่นเป็นรูปธรรม เสนอให้พัฒนากติกา/บทบัญญัติอย่างน้อย 6 ประเด็นต่อไปนี้ (1) เพดานภาระหนี้และตัวชี้วัดความยั่งยืน: กำหนดตัวชี้วัดขั้นต่ำ เช่น สัดส่วนภาระชำระหนี้ต่อรายจ่ายลงทุน/รายได้จริง, และเงื่อนไขห้ามก่อหนี้เมื่อมีหนี้ค้างชำระหรือฐานะการเงินไม่ผ่านเกณฑ์ (ผูกกับข้อมูลรายรับ-รายจ่ายจริงย้อนหลัง) (2) กรอบแผนการคลังระยะกลางของ อปท. (medium-term fiscal framework): กำหนดให้ทุกการกู้เงินต้องมีแผนชำระหนี้ 3-5 ปี และการประเมินความเสี่ยงอัตราดอกเบี้ย/รายได้ลดลง (3) หลักเกณฑ์เพื่อการลงทุนที่คุ้มค่า (value for money / benefit assessment): บังคับให้มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่า ผลประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบระยะสั้น-ยาวก่อนกู้ (4) ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ: เปิดเผยรายละเอียดเงินกู้และความคืบหน้าโครงการต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบ เช่น เว็บไซต์/รายงาน (5) การมีส่วนร่วมของประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสีย: กำหนดกระบวนการรับฟังความเห็นก่อนการก่อหนี้โครงการสำคัญ เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและลดความเสี่ยงเชิงการเมือง/สังคม (6) กลไกกำกับติดตามและบทบาทหน่วยงานกำกับ: เชื่อมบทบาทของหน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหน่วยงานท้องถิ่นที่กำกับการกู้ให้มีระบบรายงานมาตรฐานเดียวกัน และมีมาตรการเมื่อพบสัญญาณเสี่ยง (early warning)

10.7 รัฐบาลควรจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของประเทศ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพทางการคลังของท้องถิ่น ผ่านการเพิ่มฐานรายได้ประจำ (recurrent revenue base) และเพิ่มพื้นที่ทางการคลัง (fiscal space) ให้ อปท. สามารถวางแผนการคลัง/แผนลงทุนระยะกลางได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าวมิได้มีเป้าหมายเพื่อลดหรือเลิกการกู้เงิน หากแต่เพื่อให้การกู้เงินของ อปท. ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือเพื่อการลงทุนสาธารณะ (debt for development) ได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ เมื่อฐานรายได้มั่นคง อปท. จะมีศักยภาพในการชำระหนี้ (debt service capacity) และสามารถกู้เพื่อโครงการลงทุนที่มีความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สาธารณะภายใต้เพดานหนี้และกรอบวินัยการคลังที่ชัดเจน ลดความเสี่ยงของการกู้เพื่ออุดช่องว่างรายจ่ายประจำหรือการพึ่งพาเงินกู้โดยไม่เชื่อมโยงกับผลลัพธ์การพัฒนาในระยะยาว การเพิ่มสัดส่วนรายได้จัดสรรให้ท้องถิ่นตามเกณฑ์ร้อยละ 35 เป็นมาตรการเสริมฐานะการคลังที่ทำให้การก่อหนี้ของ อปท. มีคุณภาพและยั่งยืนขึ้น โดยช่วยเพิ่มศักยภาพการชำระหนี้และทำให้การกู้เงินถูกใช้เพื่อการลงทุนพัฒนาภายใต้เพดานหนี้และกลไกตรวจสอบที่ชัดเจน

11. เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง. (2565). รายงานการบริหารหนี้สาธารณะและแนวทางการกำกับหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ.
- กระทรวงการคลัง. (2566). รายงานภาวะการคลังท้องถิ่นของประเทศไทย พ.ศ. 2566. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง.
- ดิณณ์ลภัส ชูพันธ์ ไจวัน และมณฑล อรรถพลยุคล. (2567). ปัญหากฎหมายว่าด้วยหนี้ของเทศบาลที่ส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์, 13(1), 171-192.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2553). การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: พี. เอ. ลิฟวิ้ง จำกัด.
- ธนาคารออมสิน. (2567). รายงานสถานะเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารออมสิน.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2568). รายงานภาวะหนี้สาธารณะและหนี้สาธารณะของท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542). ราชกิจจานุเบกษา, 116(114 ก), 48-66.
- พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561. (2561). ราชกิจจานุเบกษา, 135(27ก), 1-23.
- มูนิธิระะ เจื้ออุม่า และพินิจ ดวงจินดา. (2558). การบริหารจัดการหนี้สาธารณะของรัฐบาลไทย. วารสารมหาวิทยาลัยทักษิณ, 18(3 ฉบับพิเศษ), 1-20.
- เมืองพัทยา. (2566). หนังสือบรรยายสรุปเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2566. ชลบุรี: เมืองพัทยา.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา, 134(40ก), 1-90.
- สมบูรณ์ ศิริสรธริรัญ และคณะ. (2565). การฟื้นตัวของประเทศไทยสู่ความยั่งยืนทางการคลังภายหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19. วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, 18(1), 121-145.
- สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร. (2567). คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2566). รายงานการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานคลังจังหวัดเชียงใหม่. (2566). สรุปการเบิกจ่ายงบประมาณในภาพรวมของจังหวัดเชียงใหม่ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. เชียงใหม่: สำนักงานคลังจังหวัดเชียงใหม่.
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2568ก). ข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Debt) ณ ธันวาคม 2568. ค้นเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2569, จาก <https://www.pdmo.go.th/th/public-debt/debttoflcal>
- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ. (2568ข). รายงานสถานะหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ สิ้นเดือนสิงหาคม 2568. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการคลัง.
- City Creditworthiness Initiative. (2022). Indonesia. local government borrowing database country profile. Washington, DC: World Bank. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.citycred.org/>
- (IMF) (2018). Fiscal transparency handbook. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Japan Local Government Bond Association. (n.d.). Overview and system of local government bonds in Japan. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.chihousai.or.jp/en/02/>

- Kim, S. (2025). *Assessing Thailand's debt ceiling—Room for recalibration?* (IMF Selected Issues Paper No. SIP/2025/054). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Korea Local Information Research & Development Institute. (n.d.). *Local finance management*. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.klid.or.kr/eng/engOpen.do>
- Korea Legislation Research Institute. (2021). *Local finance act*. Retrieved March 24, 2026, from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/main.do
- Ministry of Internal Affairs and Communications. (2010). *Local government bond system and market in Japan*. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.jlgc.org.uk/en/pdfs/MIC%20LGB.pdf>
- Mochida, N. (2006). *Local government finance in Japan Tokyo: Institute for comparative studies in Local governance*. Retrieved March 24, 2026, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/291691468774913337/pdf/330430JP0wbi37171.pdf>
- Mochida, N. (2015). Local public finance and fiscal discipline in Japan. *Public Finance and Management*, 15(3), 245–268.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance: A study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.
- (OECD) (n.d.). *Subnational finance and investment*. Retrieved March 24, 2026, from <https://www.oecd.org/en/topics/subnational-finance-and-investment.html>
- (OECD) (2015). *Recommendation of the council on budgetary governance*. Paris: OECD.
- (OECD). (2021). *Fiscal decentralisation and local government finance: Policy highlights*. Paris: OECD Publishing.
- Rodden, J. (2002). The dilemma of fiscal federalism: Grants and fiscal performance around the world. *American Journal of Political Science*, 46(3), 670–687.
- Sithiyot, T., Likitragolwong, T., Samrej, P., & Wannasuksai, S. (2015). Local government debt issuance and outstanding: Implications for fiscal sustainability. *Thailand and the World Economy*, 33(1), 1–15.
- Sitthiyot, T. (2019). On the rank-size distribution of local government debt. *Thailand and the World Economy*, 37(3), 45–60.
- Sutherland, D., Price, R., & Jourard, I. (2018). *Fiscal rules for sub-central governments: Design and impact* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 01). Paris: OECD.
- (UNDP) (2023). *Localizing the sustainable development goals: Financing and governance perspectives*. New York: United Nations Development Programme.
- Varanyuwatana, S. (2017). Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in Thailand. *Thammasat Review of Economic and Social Policy*, 3(2), 6–50.
- Vasquez, K., Alex-Okoh, K., Ashcroft, A., Gullo, A., Kroytor, O., Liu, Y., et al. (2024). *The legal foundations of public debt transparency: Aligning the law with good practices* (IMF Working Paper No. 24/29). Washington, DC: International Monetary Fund.

- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279–293.
- World Bank. (2012). *Central–local government relations in Thailand: Improving service delivery*. Bangkok: World Bank.
- World Bank. (2022). *Subnational borrowing and fiscal responsibility in east asia*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. (2023). *Subnational debt financing in Indonesia*. Washington, DC: World Bank.